



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Er dómstólum heimilt að breyta stjórnvaldsákvörðunum með íþyngjandi hætti? Nokkur orð um dóm Landsréttar í máli nr. 490/2018*¹

Eftir Víði Smára Petersen, hrl., LL.M. og aðjúnkt við lagadeild Háskóla Íslands

1 Inngangur	3
2 Stutt um endurskoðunarvald dómstóla	3
3 Málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins.....	5
4 Álitaefnin sem Hæstiréttur kann að standa frammi fyrir	6
Heimildaskrá.....	7
Dómaskrá	7

*Grein þessi hefur verið ritrýnd og staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglum Vefrits Úlfljóts.

¹ Rétt er að taka fram að höfundur er lögmaður Mjólkursamsölunnar í máli sem rekið er gegn Samkeppniseftirlitinu fyrir Landsrétti, sbr. mál nr. 516/2018, en málið var flutt 28. febrúar sl. Í málinu reynir á sambærileg álitaefni og hér eru til umfjöllunar. Mikilvægt er að lesandinn hafi þetta í huga við lestur greinarinnar.

Ágrip

Í greininni er fjallað um nýlegan dóm Landsréttar í máli nr. 490/2018 og því velt upp hvort rétturinn hafi við endurskoðun á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála farið út fyrir þau mörk sem leiða af 2. og 60. gr. stjórnarskrárinnar með því að hækka verulega sekt sem nefndin hafði lagt á.

Abstract

In this article I review a recent opinion by the Icelandic Court of Appeals in case No 490/2018 and discuss whether the court went beyond the limits of judicial review prescribed in the Icelandic constitution, by substantially raising a fine decided by the Competition Appeals Committee.

1 Inngangur

Hinn 14. júní 2019 gekk í Landsrétti dómur í máli nr. 490/2018 þar sem úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 28. september 2015 í máli nr. 6/2015 var „breytt“ þannig að Norvik hf. var gert að greiða 325 milljón króna sekt í ríkissjóð, en með úrskurði áfrýjunarnefndarinnar hafði sektin verið ákveðin 65 milljón krónur. Landsréttur fimmfaldaði þannig þá sekt sem ákveðin hafði verið af áfrýjunarnefndinni.

Í þessum greinarstúf verður fjallað um hvort þessi *breyting* á úrskurði áfrýjunarnefndar rúmist innan endurskoðunarvalds dómstóla samkvæmt 2. og 60. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Ekki verður í greininni fjallað um skýringu á samkeppnislögum nr. 44/2005 eða öðrum þeim lagaákvæðum sem á reyndi við meðferð málsins. Lesandinn þarf því eingöngu að vera meðvitaður um þær staðreyndir að um var að ræða mál sem varðaði meint ólöglegt samráð Húsasmiðjunnar ehf. og Byko ehf. (Norvik hf. er móðurfélag Byko ehf.). Samkeppniseftirlitið taldi að fyrirtækin hefðu brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga og lagði 650 milljón króna stjórnvaldssekt á Norvik hf. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála komst í meginatriðum að sömu niðurstöðu um brot gegn samkeppnislögum en taldi að Samkeppniseftirlitið hefði dregið of víðtækar ályktanir miðað við gögn málsins. Sektin var því lækkuð niður í 65 milljón krónur. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur var sektin hækkuð í 400 milljón krónur, en Landsréttur komst að þeirri niðurstöðu að sektin væri hæfilega ákveðin 325 milljón krónur, eins og áður greinir. Hæstiréttur Íslands hefur veitt áfrýjunarleyfi í umræddu máli, sbr. ákvörðun réttarins 12. ágúst 2019 í máli nr. 2019-224, og er málflutningur fyrirhugaður 20. mars 2020.²

2 Stutt um endurskoðunarvald dómstóla

Í 1. mgr. 60. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þá er einstaklingum og lögaðilum í 70. gr. stjórnarskrárinnar tryggður réttur til aðgangs að dómstólum, en í ákvæðinu segir að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Í þessum ákvæðum felst að einstaklingar og lögaðilar geta skotið ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda til dómstóla og freistað þess að fá þeim hnekkt. Af réttarframkvæmd er ljóst að endurskoðunarvald dómstóla er afar rúmt og má segja að fátt sé dómstólum óviðkomandi.³ Dómstólar endurskoða bæði hvort réttum efnis- og formreglum hafi verið fylgt við töku viðkomandi ákvörðunar.

Mikilvægt er á hinn bóginn að átta sig á því að dómstólar *endurskoða* aðeins stjórnvaldsákvæðanir og geta að meginreglu ógilt þær ef þeim er áfátt að formi eða efni til, en af þrískiptingu ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, leiðir að almennt er ekki á færi dómstóla að taka nýjar ákvæðanir um málefni

² Um dóminn er einnig fjallað, en þó í öðru samhengi, í grein Jónu Bjarkar Helgadóttur „Samkeppnismál fyrir dómstólum“ (2020), bls. 286-292.

³ Sjá nánar um endurskoðun stjórnvaldsákvæðana Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðun dómstóla á stjórnvaldsákvörðunum“ (2008), bls. 261-302 og Hafsteinn Þór Hauksson o.fl.: *Stjórnsýsluréttur – fjölrít. Endurskoðun á stjórnvaldsákvörðun* (2016), bls. 1-8 og 40-72. Sjá einnig Ragnhildur Helgadóttir: „Vald dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvæðanir“ (2005), einkum bls. 111-112 og Eiríkur Tómasson: „Hæstiréttur og framkvæmdarvaldið“ (2020), bls. 165.

sem stjórnvöldum eru falin með lögum í stað stjórnvaldsákvæðana sem ógiltar kunna að verða með dómi, eins og komist er að orði í *Hrd. 19. júlí 2010 (436/2010) (Aðalskipulag Flóahrepps)*.⁴ Í dæmaskyni má nefna að í *Hrd. 31. júlí 2017 (451/2017) (Landsréttur – formhluti)* var þetta orðað þannig að í ljósi 2. gr. stjórnarskrárinnar væri það ekki „á valdi dómstóla að ákveða hverja skuli skipa í embætti dómara við Landsrétt.“ Þá kom fram í *Hrd. 19. maí 2016 (327/2016) (Svertingsstaðir)* að það væri ekki aðeins í andstöðu við 2. gr. stjórnarskrárinnar að dómstólar tækju ákvarðanir sem heyrðu undir stjórnvöld heldur væri einnig um að ræða sakarefni sem væri undanþegið lögsögu dómstóla samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Nýlega reyndi, með fróðlegum hætti, á það hver takmörkin væru á endurskoðunarvaldi dómstóla gagnvart ákvörðunum stjórnvalda, sbr. eftirfarandi dóm:

Hrd. 6. desember 2018 (857/2017) (Zoe). Í málinu krafðist ónefnd stúlka þess að felldur yrði úr gildi úrskurður mannanafnanefndar í tilteknu máli og viðurkennt að hún mætti bera eigin nafnið Zoe. Í úrskurði mannanafnanefndar var lagt til grundvallar að nafnið Zoe væri hvorki ritað eftir almennum ritreglum íslensks máls þar sem bókstafurinn „z“ væri ekki notaður í íslenski stafsetningu né að ritháttur nafnsins hefði öðlast hefð hér á landi og væri því í andstöðu við 1. mgr. 5. gr. laga nr. 45/1996 um rithátt eiginnafrá. Hæstiréttur taldi að þar sem mannanafnanefnd vék í engu að öðrum skilyrðum viðkomandi lagaákvæðis gætu þau ekki komið til athugunar, svo sem hvort stafsetning nafnsins að öðru leyti væri í lagi, hvort eða hvernig það gæti tekið íslenska eignarfallsendingu og hvort það bryti í bága við íslenskt málkerfi. Rétturinn færði að því búnu rök fyrir því að grunnforsenda mannanafnanefndar um að ekki mætti rita nöfn með bókstafnum „z“ væri röng, enda hefði sérstaklega verið tekið fram í auglýsingu nr. 132/1974 um íslenska stafsetningu að rita mætti sérnöfn af erlendum uppruna með „z“. Var þegar af þeirri ástæðu fallist á ógildingarkröfu ónefndu stúlkunnar. Á hinn bóginn var því hafnað að viðurkennt yrði að stúlkan mætti bera eigin nafnið Zoe, enda væri ekki á grundvelli þagnarinnar einnar hægt að leggja til grundvallar að mannanafnanefnd hafi talið önnur skilyrði viðkomandi lagaákvæðis uppfyllt.

Af dóminum má ljóst vera að Hæstiréttur tekur ekki afstöðu til skilyrða eða sjónarmiða sem viðkomandi stjórnvald var þögn um. Dómstólar munu því veigra sér við því að fara út fyrir þau efnislegu mörk sem viðkomandi stjórnvald hefur sett í niðurstöðu sinni. Ástæðan fyrir þessari afstöðu dómstóla er fyrst og fremst sú að dómstólar væru að öðrum kosti að fara inn á svið framkvæmdarvaldsins í andstöðu við 2. gr. stjórnarskrárinnar.⁵ Í því sambandi má nefna að ógilding stjórnvaldsákvörðunar þarf ekki að þýða að stjórnvaldi beri að taka aðra ákvörðun en tekin var í upphafi. Ef stjórnvaldsákvörðun er til dæmis ógilt vegna þess að stjórnvald braut gegn rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, getur það skoðað málið á nýjan leik og tekið efnislega sambærilega ákvörðun og í upphafi, að því gefnu að sjálfsögðu að fullnægjandi rannsókn styðji þá niðurstöðu.⁶

Undantekningar finnast í dómaframkvæmd frá þeirri meginreglu að dómstólar taki ekki nýjar ákvarðanir um málefni sem stjórnvöldum eru falin með lögum. Á það einkum við í þeim tilvikum þegar stjórnvald hefur ekkert svigrúm til mats við skýringu á hlutaðeigandi lagaákvæði. Er þetta orðað með eftirfarandi hætti í *Hrd. 2. júní 2016 (595/2015) (tekjutengdar greiðslur)*: „[...] dómstólar [geta] kveðið á um athafnaskyldu stjórnvalds, svo sem skyldu til að inna af hendi greiðslu, að því tilskildu að

⁴ Sjá einnig *Hrd. 11. apríl 2011 (187/2011) (HOB-vín)* og *Hrd. 16. mars 2017 (85/2017) (endurupptaka Al-Thani máls)*. Sjá einnig fræðilega umfjöllun sem benti í sömu átt en birtist áður en umræddir dómur féllu, Róbert R. Spanó: „Kröfugerð í málum gegn ríkinu og stjórnskipuleg valdmörk dómstóla“ (2005), bls. 70-72.

⁵ Trausti Fannar Valsson orðar þetta þannig í grein sinni „Sjálftæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“ (2020), bls. 457, að ef dómstólar tækju nýja eða breytta ákvörðun í stað stjórnvalds væru dómstólar að ganga inn á verksvið framkvæmdarvaldsins og taka að sér „að framkvæma lögin í stað þess að dæma á grundvelli laga.“

⁶ Arnar Þór Stefánsson: *Um ógildingu stjórnvaldsákvæðana* (fjölrit, útgáfuárs ekki getið), bls. 58-59.

stjórnvaldinu hafi verið falið að taka slíka ákvörðun á grundvelli laga þar sem ýmist er ekki svigrúm til mats eða óumdeilt er að ákvæði þeirra hafi verið skýrð á tiltekinn hátt í framkvæmd.“ Sama niðurstaða var í *Hrd. 21. júní 2017 (334/2017) (fóstursamningur)* og *Hrd. 31. júlí 2017 (451/2017) (Landsréttur – formhluti)*.⁷

Þessu til viðbótar verður að nefna að í *Hrd. 4. febrúar 2016 (277/2015) (olíusamráðsmál)* kom fram að dómstólar færu með „óskorað endurskoðunarvald gagnvart sektarákvörðunum samkeppnisyfirvalda með þeim takmörkunum einum sem leiðir af forræði aðila á sakarefninu.“ Þá sagði jafnframt að dómstólar ættu ekki einungis að meta hvort ákvörðun samkeppnisyfirvalda um sektir styddist við fullnægjandi heimildir og lögmæt sjónarmið heldur væri dómstólum ætlað að meta til hlítar hvaða sekt teldist hæfileg. Þótt ekki sé sérstaklega vikið að því í dóminum leiðir af fyrrgreindri dómaframkvæmd að endurskoðunarvald dómstóla gagnvart sektarákvörðunum samkeppnisyfirvalda getur einnig verið takmarkað vegna ákvæða stjórnarskrár og þeirra almennu reglna sem gilda um endurskoðunarvald dómstóla og takmörk þess.

3 Málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins

Meginreglan er sú að lægra sett stjórnvald getur ekki stefnt æðra settu stjórnvaldi til ógildingar á úrskurði þess nema fyrir því sé skýr lagaheimild.⁸ Sjá t.d. *Hrd. 1998, bls. 2821 (Samkeppnisráð)*. Í 1. málslíð 1. mgr. 41. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er mælt fyrir um undantekningu frá þessari reglu, en þar segir (áhersla höfundar):

Nú vill aðili, **þ.m.t. Samkeppniseftirlitið**, ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til **ógildingar** hans fyrir dómstólum.

Ef ákvæðið er lesið eftir orðanna hljóðan virðist ljóst að málskotsheimild Samkeppniseftirlitsins sé bundin við að krefjast *ógildingar* á úrskurði áfrýjunarnefndar. Þar sem fyrrgreind málsóknarheimild er undantekning frá meginreglunni um að lægra sett stjórnvöld geti ekki borið úrskurði æðra settra stjórnvalda undir dómstóla verður að skýra hana þröngt. Athygli vekur að Samkeppniseftirlitið hefur í a.m.k. tvígang gert þá kröfu fyrir dómi að sektir sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði ákvarðaðar yrðu hækkaðar. Annars vegar í *Hrd. 9. október 2014 (111/2014) (Vífilfell)* þar sem krafa eftirlitsins um hækkun sektarinnar kom ekki til skoðunar þar sem fallist var á ógildingarkröfu Vífilfells hf. og hins vegar í fyrrgreindum dómi Landsréttar frá 14. júní 2019 í máli nr. 490/2018 þar sem Landsréttur hækkaði sekt sem áfrýjunarnefndin hafði ákveðið.

⁷ Eiríkur Tómasson: „Hæstiréttur og framkvæmdarvaldið“ (2020), bls. 170-171 og Trausti Fannar Valsson: „Sjálftæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“ (2020), bls. 458-459. Sjá einnig fræðilega umfjöllun sem benti í sömu átt en birtist áður en umræddir dómur féllu, Róbert R. Spanó: „Kröfugerð í málum gegn ríkinu og stjórnskipuleg valdmörk dómstóla“ (2005), bls. 83.

⁸ Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðun dómstóla á stjórnvaldsákvörðunum“ (2008), bls. 28-29.

4 Álitaefnin sem Hæstiréttur kann að standa frammi fyrir

Í landsréttarmálinu nr. 490/2018 gerði Samkeppniseftirlitið kröfu um að Norvik hf. yrði „gert að greiða 650.000.000 króna sekt, er renni í ríkissjóð“ og að ógilt yrði sektarákvæðið í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar. Ef Hæstiréttur tekur undir málatilbúnað Samkeppniseftirlitsins stendur rétturinn frammi fyrir tveimur álitaefnum. *Annars vegar* hvort eftirlitið geti, í samræmi við orðalag 41. gr. samkeppnislaga, einungis krafist *ógildingar* á úrskurði nefndarinnar. Alls óvíst er hvort krafa um hækkun sektar rúmist innan þessarar heimildar og eru ekki færð rök fyrir því í dómi Landsréttar. Þá er ekki hægt að líta svo á að Hæstiréttur hafi tekið afstöðu til þessa álitaefnis í áður nefndum *Hrd. 9. október 2014 (111/2014) (Vífilfell)*, enda kom krafa um hækkun sektarinnar ekki til skoðunar fyrir réttinum. Var raunar sérstaklega tekið fram í dóminum að í ljósi þess að fallist hefði verið á ógildingarkröfu Vífilfells væri „ekki þörf á að taka frekari afstöðu“ til krafna Samkeppniseftirlitsins. *Hins vegar* hvort eðlilegt sé, í ljósi þriggreiningar ríkisvaldsins, að dómstólar „breyti“ ákvörðun nefndarinnar með íþyngjandi hætti. Dómstólar hafa talið sér heimilt að *lækka* sektir til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki, sbr. til dæmis *Hrd. 9. febrúar 2012 (205/2011) (Icelandair)*. Breyting til hækkunar er hins vegar af öðrum toga og getur t.d. vart talist rúmast innan þeirrar stjórnvaldsákvörðunar sem til umfjöllunar er líkt og ef um lækkun sektar væri að ræða. Þvert á móti er í slíkum tilvikum farið út fyrir efnisleg mörk ákvörðunarinnar. Þá verður ekki séð að undantekningar frá meginreglunni um að dómstólar taki ekki nýjar stjórnvaldsákvörðanir geti átt við í þessu tilviki, enda ljóst að stjórnvöld hafa talsvert svigrúm við mat á hæfilegri sektarfjárhæð og eru margvísleg atriði sem geta haft áhrif á þá niðurstöðu.

Ef Hæstiréttur telur að sektin hafi verið ákveðin of lág í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar kann að vera eðlilegra í ljósi framangreindra meginreglna að ógilda sektarákvæðið í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar og gefa þannig nefndinni kost á að komast að annarri niðurstöðu um sektarfjárhæðina. Hæstiréttur gæti í forsendum sínum tiltekið atriði sem nefndinni bæri að hafa til hliðsjónar við mat á því hver hæfileg sekt gæti orðið. Um sambærilegt tilvik, sem þó varðaði annars konar annmarka á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, má til hliðsjónar nefna *Hrd. 1. desember 2011 (116/2011) (Vélar og verkfæri)*.

Heimildaskrá

Arnar Þór Stefánsson: *Um ógildingu stjórnvaldsákvæðana*. Fjölrit til kennslu, útgáfuárs ekki getið.

Eiríkur Tómasson: „Hæstiréttur og framkvæmdarvaldið“. *Hæstiréttur í 100 ár – Ritgerðir*. Reykjavík 2020, bls. 163-192.

Hafsteinn Þór Hauksson, Kjartan Bjarni Björgvinsson og Ólafur Jóhannes Einarsson. *Stjórnsýsluréttur – fjölrit. Endurskoðun á stjórnvaldsákvörðun*. Reykjavík 2016.

Jóna Björk Helgadóttir: „Samkeppnismál fyrir dómstólum“. *Hæstiréttur í 100 ár – Ritgerðir*. Reykjavík 2020, bls. 275-300.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðunarvald dómstóla á stjórnvaldsákvörðunum“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 2008, bls. 261-302.

Ragnhildur Helgadóttir: „Vald dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvæðanir“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. tbl. 2005, bls. 99-112.

Róbert R. Spanó: „Kröfugerð í málum gegn ríkinu og stjórnskipuleg valdmörk dómstóla“, *Tímarit Lögréttu*, 1. hefti 2005, bls. 23-41.

Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstæðar úrskurðarnefndir og dómstólar“. *Hæstiréttur í 100 ár – Ritgerðir*. Reykjavík 2020, bls. 451-474.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 6. desember 2018 (857/2017)

Hrd. 31. júlí 2017 (451/2017)

Hrd. 21. júní 2017 (334/2017)

Hrd. 2. júní 2016 (595/2015)

Hrd. 19. maí 2016 (327/2016)

Hrd. 4. febrúar 2016 (277/2015)

Hrd. 9. október 2014 (111/2014)

Hrd. 9. febrúar 2012 (205/2011)

Hrd. 1. desember 2011 (116/2011)

Hrd. 19. júlí 2010 (436/2010)

Hrd. 22. september 1998 (297/1998)

Dómar Landsréttar

Lrd. 14. júní 2019 (490/2018)

Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála

ÚÁS frá 28. september 2015 (6/2015)