

## BROTTFALL STJÓRNSÝSLUVIÐURLAGA\*

### *Efnisyfirlit*

1. Inngangur.....	451
2. Almenn um stjórnsýsluviðurlög .....	455
2.1 Skilgreining.....	455
2.2 Stjórnsýsluúrræði.....	457
2.3 Valdheimild stjórnvalda .....	458
2.4 Lögum samkvæmt.....	460
2.5 Nánar um tegundir stjórnsýsluviðurlaga .....	461
2.6 Í viðurlagaskyni .....	463
2.7 Þeim sem hefur gerst sekur (brotlegur við lög) .....	467
2.8 Réttarbrott .....	470
2.9 Skerðing hagsmuna hins brotlega .....	472
3. Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og stjórnsýsluviðurlög ...	473
3.1 Nokkrar mannréttindareglur stjórnarskrárinnar og MSE .....	473
3.2 Heyra stjórnsýsluviðurlög undir mannréttindareglurnar? .....	475
4. Sérлагаákvæði um brottfall stjórnsýsluviðurlaga .....	478
4.1 Aðeins er kveðið á um brottfall heimildar til að leggja á stjórnvaldssektir í sumum sérlögum .....	479
4.2 Réttaráhrif þess að heimild fellur brott (fyrning) .....	480
4.3 Mismunandi lengd fresta.....	485
4.4 Hvenær byrjar frestur að líða? .....	486
4.5 Hvernig er frestur reiknaður út?.....	489
4.6 Réttaráhrif þess að frestur er rofinn .....	491
4.7 Hvenær rofnar frestur? .....	492
4.7.1 Ekki er alltaf byggt á sama viðmiði í sérlögum .....	492
4.7.2 Stjórnvald tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti o.fl. ....	494
4.7.2.1 Flest sérлагаákvæði miða við tilkynningu ólíkt 4. mgr. 82. gr. hgl.....	494
4.7.2.2 Tilkynning beinist að meintu broti aðilans.....	497
4.7.2.3 Kröfur til skýrleika tilkynningar og rétturinn til að teljast saklaus uns sekt er sönnuð .....	498

4.7.2.4 Tilkynning er komin til aðila.....	498
4.7.2.5 Hvenær telst tilkynning komin til aðila? .....	500
4.7.2.6 Önnur viðmið um rof frests o.fl. ....	502
4.7.3 Tafir á meðferð máls eða því lokið.....	502
4.7.4 Ekki er alltaf kveðið á um rof frests í sérlögum.....	503
4.8 Gagnvart hverjum rofnar fresturinn?.....	505
4.9 Önnur stjórnsluviðurlög en stjórnvaldssektir .....	507
4.10 Ítrekuð brot.....	508
5. Reglur hegningarlaga um sakarfyrningu.....	510
5.1 Stjórnvaldssektir .....	510
5.2 Stjórnsluleg réttindasvipting.....	514
5.3 Önnur stjórnsluviðurlög .....	517
6. Er unnt að lögjafna frá hegningarlögum? .....	517
6.1 Almenn um lögjöfnun á sviði refsiréttar .....	518
6.2 Hvernig horfa skilyrðin við stjórnsluviðurlögum? .....	520
6.2.1 Ólögmaelt í rúmum skilningi .....	520
6.2.2 Eðlislík og samkynja.....	522
6.2.3 Efnis- og lagarök að öðru leyti.....	523
6.3 Dómar Hæstaréttar frá 4. febrúar 2016 .....	524
7. Meðalhófsregla stjórnslulaga .....	528
7.1 Almenn um meðalhófsreglu stjórnslulaga.....	529
7.2 Hvernig horfir meðalhófsreglan við stjórnsluviðurlögum? .....	530
7.2.1 Sjónarmið um að langt er um liðið frá broti falla ágætlega að meðalhófsreglunni.....	530
7.2.2 Tímamark .....	531
7.2.3 Meðalhófsreglan er sveigjanleg en óljós .....	532
8. Lokaorð.....	532
Abstract.....	535
Heimildir .....	537

## 1. Inngangur<sup>1</sup>

Langur tími getur liðið frá því að réttarbrot eiga sér stað þar til að þau upplýsast eða að stjórnáskýslumál í tilefni af þeim er hafið. Með stjórnáskýslumáli er hér átt við mál sem lýkur eða getur lokið með töku svokallaðrar stjórnvaldsákvörðunar, þ.e. ákvörðunar um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir „stjórnáskýslulög“ eða „ssl.“). Vegna þess rís álitafnið hvort heimildir stjórnvalda til að beita svokölluðum stjórnáskýsluviðurlögum falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Svárið skiptir miklu máli enda kann að reyna á álitamálið í starfsemi allra stjórnvalda sem hafa heimildir til að beita stjórnáskýsluviðurlögum. Þeim heimildum fer fjölgandi eftir því sem meiri áhersla hefur verið lögð á skilvirknissjónarmið og að refska aðeins fyrir alvarlegri brot en beita stjórnáskýsluviðurlögum vegna annarra brota.<sup>2</sup> Til að mynda kann Samkeppniseftirlitið að uppgötva að ólögmætt samráð hafi átt sér stað fyrir tíu árum,<sup>3</sup> Fjármálaeftirlitið kann að komast á snoðir um það sjö árum síðar að fjármálafyrirtæki hafi ekki upplýst opinberlega um áhættu, áhættustýringu og eiginfjárstöðu fyrirtækis,<sup>4</sup> Matvælastofnun kann að fá ábendingu um að einstaklingur hafi fyrir sex árum ekki tryggt dýri góða umönnun, þar á meðal að sinna því að jafnaði einu sinni á dag,<sup>5</sup> og Fiskistofu kunna að berast upplýsingar um að fiskiskip hafi stundað brottkast þremur árum eftir að það átti sér stað.<sup>6</sup> Sambærileg réttarbrot geta komið upp í starfsemi fjölmargra annarra stjórnvalda. Svo fáein séu nefnd má geta Seðlabanka Íslands og Umhverfisstofnunar.

---

\* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum.

<sup>1</sup> Daða Kristjánssyni, héraðsdómara, eru færðar þakkir fyrir að hafa lesið yfir greinina. Jafnframt eru Hafsteini Þór Haukssyni og Kristínu Benediktsdóttur, dósentum við Lagadeild Háskóla Íslands, og Skúla Magnússyni, héraðsdómara og dósent við Lagadeild Háskóla Íslands, þakkað fyrir samtöl um einstaka hluta greinarinnar eða álitafni sem þar er að finna. Að lokum er ritrýni þakkað fyrir gagnlegar ábendingar. Höfundur ber þó að sjálfsgöðu einn ábyrgð á efni greinarinnar.

<sup>2</sup> Sjá til dæmis Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningsansvar, EMK og Grunnloven“, bls. 297 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 496, fyrir norskan rétt.

<sup>3</sup> Sjá 10. gr., sbr. a-lið 1. mgr. 37. gr., samkeppnislaga nr. 44/2005.

<sup>4</sup> Sjá 18. gr., sbr. 7. tölul. 1. mgr. 110. gr., laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Hinn 1. janúar 2020 taka gildi lög nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands. Með lögnum sameinast Fjármálaeftirlitið Seðlabankanum. Í greininni er fjallað um réttarástandið fyrir gildistöku laganna.

<sup>5</sup> Sjá a-lið 14. gr., sbr. b-lið 1. mgr. 42. gr., laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

<sup>6</sup> Sjá 2. mgr. 2. gr., sbr. 15. gr., laga nr. 57/1995, um umgengni um nytjastofna sjávar.

Sök í refsirétti fynnist að meginstefnu eftir reglum IX. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hér eftir „hegningarlög“ eða „hgl.“) og verður þá hvorki refsað fyrir háttsemi né dæmd önnur nánar tiltekin viðurlög, sbr. 6. mgr. 82. gr. hgl. Einhverjum kann að þykja ankannalegt ef réttarstaðan er sú að möguleikinn til að beita refsingum og refsikenndum viðurlögum fellur niður að ákveðnum tíma liðnum en ekki heimildin til að beita stjórnsluviðurlögum. Að baki slíku viðhorfi kann að búa sjónarmiðið að veruleg líkandi séu meðal refsinga og refsikenndra viðurlaga annars vegar og hins vegar stjórnsluviðurlaga. Á móti vegur að viðurlögin eru ekki sambærileg að öllu leyti. Þá kunna önnur sjónarmið að búa að baki þeim. Til að mynda kann að vera talið að stjórnsluviðurlög séu ekki jafnþungbær og refsingar sem og að þau hafi ekki sama fordæmingarmátt. Engu að síður er 100.000 kr. stjórnvaldssekt jafn viðurlutamikil og 100.000 kr. fésekt séð frá fjárhagslegu sjónarmiði. Svo heimildir til að beita stjórnsluviðurlögum falli niður að ákveðnum tíma liðnum verður að vera fyrir að fara réttarreglu sem kveður á um þau réttaráhrif eða leiðir til þeirra. Upp kemur því álitaefnið hvort slík réttarregla, ein eða fleiri, fyrirfinnist.

Í sumum lögum hefur verið tekið af skarið um álitamálið. Á það við í tilviki Samkeppniseftirlitsins í dæminu hér að framan. Í 1. mgr. 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 segir að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögnum fellur niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Í 2. mgr. lagagreinarinnar er fjallað um rof frestsins. Þar segir að frestur samkvæmt 1. mgr. rofni þegar Samkeppniseftirlitið tilkynni aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti eða þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Einnig er fjallað um þetta í lögum í tengslum við Fjármálaeftirlitið í dæminu hér að framan. Ákvæði 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er efnislega sambærilegt lagaákvæðinu um Samkeppniseftirlitið að öðru leyti en að heimildin fellur niður að fimm árum liðnum og ekki er fjallað um rof frests við leit á starfsstöð. Bæði ákvæðin voru færð í lög árið 2007. Fyrri lagaákvæðið kom inn með lögum nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005. Síðara lagaákvæðið kom inn með lögum nr. 55/2007, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Bæði breytingalögin voru samin með hliðsjón af niðurstöðum nefndar

forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum.<sup>7</sup> Þá er mælt fyrir um málefnið í tilviki Matvælastofnunar í dæminu hér að framan í 5. og 7. mgr. 42. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, með sambærilegum hætti og í tilviki Samkeppniseftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins.<sup>8</sup>

Þegar sérstökum lagaákvæðum sleppir reynir á hvort og þá hvaða almennu réttarreglur gilda um efnið. Þetta á við í dæminu um Fiskistofu hér að framan. Í lögum nr. 57/1996, um umgengni við nytjastofna sjávar, er ekki sérstakt ákvæði um brottfall heimildar Fiskistofu til að svipta leyfi og áminna samkvæmt 15. gr. laganna. Þótt ekki reyni á heimildir Fiskistofu til að leggja á stjórnvaldssektir í dæminu, eins og í dæmunum um Samkeppniseftirlitið, Fjármálaeftirlitið og Matvælastofnun, er sama staða uppi í sumum öðrum tilvikum þegar stjórnvöld leggja á stjórnvaldssektir. Til að mynda er ekki kveðið á um þetta atriði í tilviki Neytendastofu sem leggur á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Í slíkum tilvikum er nærtækt að líta til stjórnsýslulaga en í þeim er ekki fjallað berum orðum um hvernig beri að leysa úr slíkum álitamálum. Þó er kveðið á um meðalhófsregluna í 12. gr. þeirra. Vikið verður að þýðingu hennar hér á eftir. Þar sem ekki er kveðið á um þetta berum orðum í stjórnsýslulögum en í IX. kafla hgl. er að finna reglur um sambærilegt eða hliðstætt efni vaknar spurningin hvort ákvæði kaflans gildi um stjórnsýsluviðurlög. Taki ákvæðin ekki til stjórnsýsluviðurlaga reynir á hvort unnt sé að lögjafna frá þeim. Reynist niðurstaðan vera sú að ákvæði IX. kafla hgl. taka hvorki beint né fyrir tilstuðlan lögjöfnunar til sumra eða allra stjórnsýsluviðurlaga kemur til skoðunar hvort aðrar réttarreglur, svo sem fyrrnefnd meðalhófsregla stjórnsýslulaga, eigi við um álitafnið og þá hvernig.<sup>9</sup>

Í greininni verður fjallað um þær reglur sem gilda um brottfall stjórnsýsluviðurlaga. Sjónum verður annars vegar beint að þeim

<sup>7</sup> Alpt. 133. löggj.þ., 2006-2007, þskj. 788 í tilviki fyrri laganna og Alpt. 133. löggj.þ., 2006-2007, þskj. 789 í tilviki síðari laganna. Til hliðsjónar má vekja athygli á norskrí skýrslu NOU 2003:15 *Fra brot til bedring*.

<sup>8</sup> Frumvarpsákvæði því er varð að lokum að 42. gr. var breytt við meðferð þingsins í núverandi horf, sjá Alpt. 141. löggj.þ., 2012-2013, þskj. 1217. Athugasemdir við breytinguna er að finna í nefndaráliti atvinnuveganefndar, sbr. Alpt. 141. löggj.þ., 2012-2013, þskj. 1216.

<sup>9</sup> Þó að álitafnunum sé stillt upp í eins konar tímaröð hér er raunveruleikinn ekki svo einfaldur. Við úrlausn þess hvort unnt sé að lögjafna frá hegningarlögum kemur til skoðunar hvernig meðalhófsregla stjórnsýslulaga horfir við álitafnunum, svo dæmi sé nefnt.

sérlögum sem hafa verið sett um efnið en ýmis álitamál eru fyrir hendi um túlkun og beitingu þeirra. Hér er hugtakið sérlög látið ná til annarra laga en stjórnslulaga og hegningarlaga.<sup>10</sup> Hins vegar verður tekið til umfjöllunar hvaða almennu réttarreglur, þ.e. almenn lög í framangreindum skilningi, gilda um efnið.<sup>11</sup>

Skipulagi greinarinnar er svoháttað. Í 2. kafla verður fjallað almennt um stjórnsluviðurlög. Í 3. kafla verður getið fáeinna atriði í tengslum við hvernig stjórnsluviðurlög horfa við nokkrum ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjórnarskrá“ eða „stjskr.“), einkum 1. mgr. 69. gr. og 70. gr., og ákvæðum samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir „mannréttindasáttmáli Evrópu“ eða „MSE“), einkum 6., 7. og 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í 4. kafla verður farið yfir sérlagaákvæði um brottfall stjórnsluviðurlaga með áherslu á ákvæði um stjórnvaldssektir. Ýmis álitafni verða greind og gerð grein fyrir sjónarmiðum sem koma til skoðunar við úrlausn þeirra. Bent verður á hvað sérlagaákvæðin eiga sameiginlegt og hvað ber á milli. Í 5. kafla verður fjallað um hvort ákvæði IX. kafla hgl. eigi við um stjórnsluviðurlög. Fyrst verður vikið að því hvernig lögin horfa við stjórnvaldssektum, þá stjórnslulegri

---

<sup>10</sup> Sjá til hliðsjónar sérrefsilög í refsirétti sem eru önnur refsilög en almenn hegningarlög og sérlög í stjórnslurétti sem eru önnur lög en stjórnslulög, sbr. Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaþyrð I*, bls. 19-20 og Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 330 og 338. Sjá einnig Knud Waaben: *Strafferettens almindelige del*, bls. 10.

<sup>11</sup> Aftur á móti verður ekki fjallað um hvort og þá hvernig kröfuréttindi, sem verða til við álagningu stjórnvaldssekta, fyrnist samkvæmt lögum nr. 150/2007, um fyrningu kröfuréttinda. Um fyrningu kröfuréttinda, sjá Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvind G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok Kröfuréttinda*, bls. 271-379. Enn fremur verður ekki farið yfir hvort stjórnsluviðurlög, sem hafa verið lögð á, falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Sjá í þessu sambandi til hliðsjónar ákvæði 83. gr. og 83. gr. a til b hgl. Sérlagaákvæði verða þó borin saman við hegningarlagaákvæðin. Þá verður heldur ekki vikið að því álitafni hvort heimildir til að leggja á eða fullnusta þvingunarúrræðum á borð við dagesektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Að lokum verður ekki minnst á heimildir stjórnvalda til að fella mál niður eða leggja ekki á stjórnvaldssektir við vissar aðstæður. Í frumvarpi til laga um breytingu á stjórnslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsluviðurlög) var í c-lið 1. gr. gerð tillaga að nýju ákvæði um niðurfellingu máls. Þar sagði: „Stjórnvald getur fellt mál niður í stað þess að leggja á stjórnsluviðurlög þegar svo stendur á sem hér segir: 1. ef ómögulegt var að koma í veg fyrir brot, 2. ef brot er mjög smávægilegt, 3. ef sérstaklega stendur á og álagning stjórnsluviðurlaga þykir ekki brýn af almennum réttarvörsluáætlunum.“ Lagafrumvarpið var samið að tillögu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Sjá Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837. Í frumvarpinu var ekki fjallað um brottfall stjórnsluviðurlaga. Sjá einnig *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 105.

réttindasviptingu og loks öðrum stjórnsluviðurlögum. Í 6. kafla er umfjöllun um hvort unnt sé að lögjafna frá ákvæðum IX. kafla hgl. í tilviki stjórnsluviðurlaga. Þá er í 7. kafla fjallað um hvernig meðalhófsregla 12. gr. ssl. horfir við álitafninu um brottfall stjórnsluviðurlaga. Að endingu er í 8. kafla að finna lokaorð þar sem því verður velt upp hvort tilefni sé til að lögfesta almennt ákvæði um efnið, svo sem í stjórnslulög, eða að halda áfram á sömu braut og færa æ fleiri ákvæði í sérlæg.

## 2. Almennt um stjórnsluviðurlög

### 2.1 Skilgreining

Stjórnsluviðurlög eru úrræði sem stjórnvöld beita lögum samkvæmt í viðurlagaskyni gagnvart þeim sem sekur hefur gerst um réttarbrott og fela í sér skerðingu á hagsmunum hins brotlega.<sup>12</sup> Þau ber að aðgreina

---

<sup>12</sup> Lýsingin byggir á skilgreiningu Jónatans Þórmundssonar: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 62-63, á efnislegu inntaki refsinga sem og greiningu hans á einstökum efnisþáttum skilgreiningarinnar á bls. 63-64. Skilgreining hans er eftirfarandi: „Refsing er ein tegund viðurlaga, sem ríkisvaldið beitir þann, sem sekur hefur gerst um refsivert brott. Hún felur í sér vanþóknun og fordæmingu samfélagsins og er til þess fallin að valda þjáningu eða óþægindum.“ Sjá einnig Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaþbyrgð I*, bls. 16, 21 og 32. Enn fremur hefur verið litið til skilgreiningar Ármanns Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 68, þar sem segir: „Hugtakið refsing hefir að jafnaði verið skýrgreint svo í refsifræði, að hún sé þjáning eða bö, sem ríkisvald beiti við þann, sem sekur er um refsivert brott, í þeim tilgangi m.a. að skapa manni þeim, er sætir viðurlögum, sérstakt aðhald um að fremja ekki brott að nýju, svo og til að skapa öðrum út í frá varnað í þessu efni.“ Jafnframt byggir lýsingin á skilgreiningu *Skýrslu um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 3 og 27 og Páls Hreinssonar: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 253. Þar eru stjórnsluviðurlög skilgreind sem þau „[refsikenndu viðurlög] sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.“ Sjá einnig lýsingu Eiríks Jónssonar, Friðriks Ársælssonar og Kristínar Benediktsdóttur: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 159. Í *NOU 2003:15*, bls. 19 og 139, var lögð til svohljóðandi skilgreining á viðurlögum fyrir umfjöllun í skýrslunni og að breyttu breytanda í frumvarpi til breytinga á norsku stjórnslulögum sem náði ekki fram að ganga: „En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter sig mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuelle avgjørelse, og som har et hovedsaklig eller vesentlig pønalt formål.“ Með lögum árið 2016 var norsku stjórnslulögum breytt. Nú er hugtakið skýrgreint í 2. mgr. 43. gr. þeirra og tengt við viðurlagahugtak mannréttindasáttmála Evrópu. Í ákvæðinu segir: „Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.“ Sjá einnig *Prop. 62 L*, bls. 7 og 21. Bjørn O. Berg: *Forvaltningsansskjoner*, bls. 17, skilgreinir

frá öðrum úrræðum stjórnvalda sem og refsingum og refsikenndum viðurlögum, eins og þau eru skilgreind í almennum lögum og sem dómstólar almennt dæma.<sup>13</sup> Ástæða þess er sú að önnur lagaskilyrði kunna að gilda um málsmeðferð, beitingu og lok þeirra.<sup>14</sup> Refsihugtakið er hvergi skilgreint í lögum eða lögskýringargögnum en tegundir refsinga í hegningarlögum teljast nú vera fangelsi og fésektir samkvæmt 1. mgr. 31. gr. hgl., sem er að finna í V. kafla laganna.<sup>15</sup> Þá er fjallað um refsikennd viðurlög meðal annars í VII. kafla og VII. kafla a hgl.<sup>16</sup> Við verkefnið að afmarka og aðgreina stjórnsluviðurlög er að nokkru leyti unnt að styðjast við eftirfarandi efnisþætti sem felast í framangreindri skilgreiningu.<sup>17</sup>

---

stjórnsluviðurlög víðtækt og fellir þvingunarúrræði undir hugtakið. Skilgreining hans hljóðar svo: „... forvaltningssanksjon defineres som en administrativ reaksjon på en overtredelse hvor formålet med reaksjonen er enten av avergende eller straffende.“ Sjá að lokum til hliðsjónar skilgreiningu á „administrative sanctions“ í Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>13</sup> Hér er vísað til hugtakanna refsing og refsikennd viðurlög í skilningi almennra laga en ekki í merkingu 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 7. gr. MSE. Þótt hugtakið refsikennd viðurlög geti rúmað stjórnsluviðurlög verður það til einföldunar látið vísa til refsikenndra viðurlaga í refsirétti í greininni, einkum þeirra viðurlaga sem mælt er fyrir um í VII. og VII. kafla a hgl. Þegar það tekur einnig til stjórnsluviðurlaga verður komist svo að orði að um refsikennd viðurlög í víðtækum skilningi sé að ræða. Í þessu sambandi má minna á að byggt hefur verið á því að stjórnsluviðurlög teljist „ekki til refsinga í skilningi V. kafla [hgl.]“. Sjá Páll Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 253.

<sup>14</sup> Á það einkum við um muninn á stjórnsluviðurlögum og refsingum. Þannig tekur náðun og reynslulausn aðeins til refsinga en ekki til stjórnsluviðurlaga, sbr. Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 89. Björn O. Berg: *Forvaltningssanksjónir*, bls. 16, bendir á að hugtakið hafi ekki lagalega þýðingu í norskum rétti. Doktorsritgerð hans var gefin út árið 2005 en norskur stjórnslulögum var síðar breytt með lögum árið 2016. Nú er hugtakið skilgreint í 2. mgr. 43. gr. laganna og afmarkar að hluta gildissvið IX. kafla laganna.

<sup>15</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 62.

<sup>16</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 61, bendir á að glögglega er skilið milli refsinga og refsikenndra viðurlaga í V. og VII. kafla hgl.

<sup>17</sup> Bent hefur verið á að kostir stjórnsluviðurlaga í samanburði við refsingar eru að málsmeðferðin er ódýrari og tekur skemmri tíma enda er það sama stjórnvaldið sem rannsakar málið og ákveður viðurlögin. Í því felist meiri skilvirkni og varnaðaráhrif. Gallinn er að réttaröryggi aðila er meira hjá dómstólum enda er málsmeðferð þeirra almennt vandaðri. Sjá *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 23-26, Pál Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 254-256 og II. kafla almennra athugasemda greinargerðar við frumvarp til laga um breytingu á stjórnslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsluviðurlög), sbr. AÍþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837.



## 2.2 Stjórnsluúrræði

Stjórnvöld geta gripið til ýmissa úrræða í starfsemi sinni til að sinna verkefnum sínum og ná þeim lögmætu markmiðum sem þeim ber að stefna að. Meðal þeirra eru stjórnvaldsákvarðanir, almenn stjórnvaldsfyrirmæli, samningsgerð, styrk- og lánveitingar sem og kaup og sala eigna.<sup>18</sup> Ákvörðun um að beita stjórnsluviðurlögum er svokölluð stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl.<sup>19</sup> Af því leiðir að efnis- og formreglur stjórnslulaga eiga við um undirbúning og töku ákvörðunar. Til viðbótar gilda óskráðar meginreglur stjórnslu-réttarins. Af þessu leiðir að þær efnis- og málsmeðferðarreglur sem gæta ber að við beitingu stjórnsluviðurlaga eru almennt aðrar en þær reglur sem eiga við þegar refsingar eru dæmdar en það eru reglur refsiréttar og sakamálaréttarfars. Frá því eru þó undantekningar, þ.e. þegar vikið hefur verið frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla, sbr. nánar hér á eftir..<sup>20</sup>

Stjórnsluviðurlögum er því beitt í skjóli stjórnsluvalds. Þau byggjast alla jafna ekki á einkaréttarlegum réttargrundvelli, svo sem samningsfrelsinu og eignarforræði. Almennt eru þau reist á einhliða ákvörðun stjórnvalds en ekki samþykki borgarans. Vegna þess telst féviti í einkaréttarlegum samningi ekki til stjórnsluviðurlaga.<sup>21</sup> Stjórnvöld hafa stundum í lögum heimild til að gera sátt.<sup>22</sup> Í þeim tilvikum er sáttin gerð í tengslum við mál þar sem stjórnvald telur koma til greina að leggja stjórnvaldssektir á aðila.

<sup>18</sup> Um verkefni og úrræði stjórnvalda, sjá til dæmis Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup: „Forvaltningens virksomhed“. *Forvaltningsret. Almindelige emner*, ritstj. Karsten Revsbech o.fl., bls. 89-104, Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 7-46 og 49, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 72-87 og Hans Petter Graver: *Almindelig forvaltningsrett*, bls. 41-65.

<sup>19</sup> Sjá til dæmis *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 38 og Pál Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 259. Á báðum stöðum er fjallað nánar um málsmeðferð slíkra mála með vísan til dóma, sjá bls. 259-263. Sjá einnig Björn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 249, fyrir norskan rétt.

<sup>20</sup> Sjá til hliðsjónar um flokkun refsinga og annarra viðurlaga Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 64 og bls. 86 o.áfr. en þar er fjallað um samanburð á refsingum og öðrum viðurlögum með tilliti til þeirra lagaskilyrða sem gilda um beitingu þeirra, ákvörðun og lyktir.

<sup>21</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 17 og 52.

<sup>22</sup> Sjá til dæmis 111. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

### 2.3 Valdheimild stjórnvalda

Aðalreglan er sú að stjórnvöld hafa ákvörðunarvald um beitingu stjórnarsýsluviðurlaga.<sup>23</sup> Er reglan dregin fram í sviðsljósið sökum þess að önnur regla gildir um ákvörðun refsinga. Þar er grundvallarreglan refsihlutverk dómstóla.<sup>24</sup> Dómstólar dæma refsingar og refsikennnd viðurlög en endurskoða stjórnvaldsákvarðanir um að beita stjórnarsýsluviðurlögum. Munur er á ákvörðunar- og endurskoðunarvaldi. Sá sem hefur ákvörðunarvald metur hvaða ákvörðun er haganlegust innan marka laga. Þegar stjórnvöldum er falið lögum samkvæmt að ákveða málefni hafa þau ekki aðeins vald til að meta til dæmis hvernig atvik horfa við málefnalegum sjónarmiðum heldur einnig til að velja, þegar svo ber undir, hvaða málefnalegu sjónarmiðum verður byggt á og hvert sé innbyrðis vægi þeirra.<sup>25</sup> Sá sem hefur endurskoðunarvald tekur aftur á móti almennt ekki nýja ákvörðun í stað þess sem hefur ákvörðunarvaldið, þ.e. endurmetur og tekur nýja ákvörðun eftir eigin höfði. Fremur endurskoðar hann hvort gætt hafi verið lagafyrirmæla við ákvarðanatöku.<sup>26</sup> Þegar stjórnvaldsákvarðanir eru endurskoðaðar er til dæmis lagt mat á hvort gætt hafi verið að réttmætisreglu stjórnarsýsluréttarins og annarra reglna og sjónarmiða sem hafa áhrif á val á málefnalegum sjónarmiðum, vægi þeirra og heimfærslu. Hafi verið farið eftir þeim reglum og sjónarmiðum felst almennt ekki í endurskoðunarvaldinu heimild til að velja önnur sjónarmið eða breyta innbyrðis vægi þeirra.<sup>27</sup> Þó að mörkin á milli ákvörðunar- og endurskoðunarvalds geti verið óskýr í einhverjum tilfellum eru útgangspunktarnir æði ólíkir. Þegar um stjórnarsýsluviðurlög er að ræða er ákvörðunarvaldið, sem fyrr er getið, hjá stjórnvöldum en dómstólar fara með endurskoðunarvald, sbr. 60. og 70. gr. stjskr. Af því leiðir að dómstólar taka almennt ekki nýja ákvörðun í stað ákvörðunar stjórnvalda sem byggir á nýju mati eða endurmati þeirra. Sé stjórnvaldsákvörðun haldin verulegum annmarka er hún þess í stað ógilt með dómi og kemur það í hlut stjórnvaldsins að ákveða á ný, gefi aðstæður tilefni til þess.<sup>28</sup> Dómstólar hafa þó almennt fullt endurskoðunarvald með öllum þáttum ákvörðunar þó stjórnvöldum sé

---

<sup>23</sup> NOU 2003:15, bls. 139-141 og Björn O. Berg: *Forvaltnings­sans­kjo­ner*, bls. 17.

<sup>24</sup> Um grundvallarregluna um refsihlutverk dómstóla, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 221.

<sup>25</sup> Um réttmætisregluna, sjá til dæmis Ólaf Jóhannes Einarsson: „Réttmætisreglan“, bls. 253-257.

<sup>26</sup> Sjá til hliðsjónar Ólaf Jóhannsson: *Stjórnar­fars­réttur*, bls. 228-330.

<sup>27</sup> Björn O. Berg: *Forvaltnings­sans­kjo­ner*, bls. 64-66.

<sup>28</sup> Sjá til dæmis Ólaf Jóhannsson: *Stjórnar­fars­réttur*, bls. 328-330.

játað svigrúm til mats við ákveðnar aðstæður.<sup>29</sup> Á það sérstaklega við þegar stjórnásluviðurlög teljast refsingar eða viðurlög í skilningi 6. gr. MSE og 70. gr. stjkskr. sbr. 3. kafla.<sup>30</sup>

Veruleikinn er þó ekki eins einfaldur og sú mynd sem nú hefur verið dregin upp bendir til. Tvö atriði flækja myndina. Annars vegar hefur endurskoðunarvald dómstóla með stjórnvaldsathöfnum þróast í réttarframkvæmd á þann hátt að þeir þykja nú bærir til að breyta efni ákveðinna ákvarðana, svo sem fjárhæð stjórnvaldssekta. Þó er ekki víst að sú heimild nái einnig til annarra stjórnásluviðurlaga.<sup>31</sup> Hins vegar eru þýðingamiklar undantekningar frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla. Þannig hefur stjórnvöldum í vissum tilvikum verið fengið ákvörðunarvald um fésektir (sektarvald) en þær teljast til refsinga.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, bls. 5 og 46-50 og Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársællsson og Kristín Benedíktsdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 73-77 og sérstaklega 75. Sjá einnig *Hrd.* 2003, bls. 3698 (nr. 37/2003). Enn fremur má minna á að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að dómstólar hafi fullar endurskoðunarheimildir samkvæmt 6. gr. MSE. Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Stjórnásluviðurlög“, bls. 266-267 og Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjoner*, bls. 196. Kann það að mæla með því að teljist tiltekin stjórnásluviðurlög vera refsing í skilningi 6. gr. MSE, þá hafi dómstólar fullar endurskoðunarheimildir. Þá má vekja athygli á áttundu meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions en þar segir: „An act imposing an administrative sanction shall be subject, as a minimum requirement, to control of legality by an independent and impartial court established by law.“ Sjá einnig *Prop. 62 L*, bls. 9 og 142-149.

<sup>30</sup> *Prop. 62 L*, bls. 149. Sjá einnig *MDE Segame gegn Frakklandi* 7. júní 2012 (mál nr. 4837/06), mgr. 55.

<sup>31</sup> Í frumvarpi til laga um breytingu á stjórnáslulögum, nr. 37/1993 (stjórnásluviðurlög) var í e-lið 1. gr. gerð tillaga að nýju ákvæði um að dómstólar hefðu vald til þess að endurskoða alla þætti stjórnvaldsákvörðunar um álagningu stjórnásluviðurlaga og þar sem efni stæðu til gætu þeir fellt þau niður, hækkað eða lækkað, allt eftir dómkröfum aðila. Sjá Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837. Sjá einnig Pál Hreinsson: „Stjórnásluviðurlög“, bls. 267-268. Um þróun endurskoðunarvalds dómstóla að þessu leyti sjá til dæmis Eirík Jónsson, Friðrik Ársællsson og Kristín Benedíktsdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 73-77. Þau benda á að ekki sé réttaróvissa um að dómstólar geta breytt fjárhæð stjórnvaldssekta. Vísu þau ályktuninni til stuðnings til *Hrd.* 2003, bls. 3698 (mál nr. 37/2003) og *Hrd.* 2. október 2008 (mál nr. 640/2007). Til viðbótar má benda á *Hrd.* 4. febrúar 2016 (mál nr. 272/2015), *Hrd.* 4. febrúar 2015 (mál nr. 277/2015) og *Hrd.* 4. febrúar 2016 (mál nr. 278/2015) (*samráð oliufélaga*) sem eru afdráttarlausir um þetta atriði.

<sup>32</sup> Til dæmis úrskurðar yfirskattanefnd um fésektir, sem eru refsingar, sbr. 109. og 110. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 78 og Ólaf Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur*, bls. 260. Um undantekningar frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla og vandaða málsmeðferð í búningi sektarvalds stjórnvalda, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 221-226.

## 2.4 Lögum samkvæmt

Af lögætisreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 2. gr. stjkskr., og að hluta lögætisreglum refsiréttarins, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjkskr., 1. mgr. 7. gr. MSE sem og 1. gr. hgl., leiðir að kveða verður á um stjórnsýsluviðurlög í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum sem eiga viðhlítandi lagastoð.<sup>33</sup> Í því felst að í lögum verður að mæla fyrir um viðurlagategund, svo sem að háttsemi varði stjórnvaldssektum, og ef það á við, viðurlagamörk, svo sem hvaða fjárhæð stjórnvaldssektir geta numið. Með því er þó ekki átt við að nauðsynlegt sé að kveða á um lágmark og hámark viðurlaga í öllum tilfellum.<sup>34</sup> Einnig verður að afmarka í lögum þá háttsemi sem varðar slíkum viðurlögum.<sup>35</sup> Þá verður að vera skýrt hvaða sagnæmiskröfur eru gerðar.<sup>36</sup> Enn fremur verður að vera ljóst hverja sé unnt að beita stjórnsýsluviðurlögum, hvort sem það eru allir, einstaklingar eða lögpersónur eða þá ákveðnir hópar þeirra.<sup>37</sup>

Lagastoðin verður að vera viðhlítandi en í því felst að gerðar eru ákveðnar efnislegar kröfur til inntaks hennar.<sup>38</sup> Túlka ber vafa um hvort háttsemi varði stjórnsýsluviðurlög borgaranum í hag. Með öðrum orðum er þrengjandi lögskýringu beitt í vafatilfellum.<sup>39</sup> Óskýr eða tvíræð lög teljast almennt ekki fullnægjandi stoðir fyrir beitingu

---

<sup>33</sup> Sjá til hliðsjónar Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 68. Einnig má vekja athygli á fyrstu meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>34</sup> Sjá til hliðsjónar 51. gr. hgl. en þar er ekki kveðið á um lágmark eða hámark sektar.

<sup>35</sup> Almennt um lögætisreglu stjórnsýsluréttar og lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar sjá til dæmis Hafstein Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögætisregla“, bls. 421-494, Pál Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“, bls. 399-421, Pál Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“, bls. 193-294, Pál Hreinsson: „Þegar reglugerð brýtur í bága við lög“, bls. 577-619, Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnsýsluréttur“, bls. 96-100 og kafli 2.1 í *Starfsskilyrði stjórnvalda*. Fyrir lagaáskilnaðarreglur 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 7. gr. MSE sjá Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 151, Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 331-338 og Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 198-199. Á bls. 206-207 fjallar hún um löggjöfnun samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu. Almennt um kröfu lögætisreglunnar í norsku rétti í tengslum við stjórnsýsluviðurlög, sjá *NOU 2003:15*, bls. 183-185 og 214-215, Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 59-62 og *Prop. 62 L*, bls. 67-68.

<sup>36</sup> *Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 35-36 og *NOU 2003:15*, bls. 184 og *Prop. 62 L*, bls. 68.

<sup>37</sup> *Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 35-36, *NOU 2003:15*, bls. 215-216, Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 223 og 226-227 og *Prop. 62 L*, bls. 68-70.

<sup>38</sup> Sjá til hliðsjónar Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 151 og *Hrd. 1998*, bls. 137 (nr. 286/1997).

<sup>39</sup> Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 60-62.

stjórnsýsluviðurlaga en um er að ræða afar íþyngjandi úrræði. Hafa verður þó hugfast að stjórnsýsluviðurlög eru ólík að eðli og umfangi og geta þau því verið mis íþyngjandi. Þrátt fyrir framangreint þekkjast dæmi þess að í lögum sé kveðið á um að óljósar háttænisreglur varði stjórnvaldssektum. Dæmi um það eru lagaheimildir sem vísa til brota gegn „góðum viðskiptaháttum“,<sup>40</sup> „góðri reikningsskilavenju“,<sup>41</sup> og „illri meðferð dýra“ sem og að fara vel með dýr.<sup>42</sup> Vegna þeirra líkinda sem eru meðal stjórnsýsluviðurlaga og refsinga og refsikenndra viðurlaga og að sum af fyrrnefndu viðurlögum geta fallið undir lögætisreglur refsiréttar verður að telja að gerðar séu ríkar kröfur til skýrleika viðurlagaheimilda stjórnvalda. Þó verður ekki fullyrt að þær séu í öllum tilfellum jafnstrangar. Af þeim sökum reynir á hvort viðurlagaheimildir stjórnvalda á borð við þær sem hér voru gerðar að umtalsefni séu viðhlítandi lagaheimildir. Í því sambandi kann að vera litið til þess hvort inntak þeirra hefur verið afmarkað nánar í framkvæmd.

Takmarkanir eru á því að mælt sé fyrir um stjórnsýsluviðurlög með afturvirkum hætti. Þegar stjórnsýsluviðurlög falla undir 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 7. gr. MSE leiðir takmörkunin af þeim réttarheimildum, sbr. 3. kafla. Í öðrum tilvikum leiðir takmörkunin af lögætisreglu stjórnsýsluréttar og óskráðum reglum um bann eða takmarkanir á töku afturvirkra og íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana. Á það sérstaklega við eftir því sem stjórnsýsluviðurlög líkjast meir refsingum og refsikenndum viðurlögum.<sup>43</sup>

## 2.5 Nánar um tegundir stjórnsýsluviðurlaga

Samkvæmt framansögðu velta tegundir stjórnsýsluviðurlaga á lögum hverju sinni. Helstu tegundirnar í dag eru stjórnvaldssektir<sup>44</sup> og álag,

<sup>40</sup> Sjá til dæmis 8. tölul. 1. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og 2. mgr. 65. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingarsjóði.

<sup>41</sup> Sjá til dæmis 47. tölul. 1. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Háttsemin varðar einnig við refsingu samkvæmt 27. tölul. 1. mgr. 112. gr. b laganna.

<sup>42</sup> Sjá a-lið 1. mgr. 42. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

<sup>43</sup> Vekja má athygli á annarri meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>44</sup> Sjá til dæmis Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret*, bls. 507, fyrir almennt um stjórnvaldssektir í dönskum rétti. Ekki virðist fara mikið fyrir þeim þó í dönskum rétti. Í *NOU 2003:15*, bls. 128, sem er að vísu frá 2003, segir: „De administrative sanktionene spiller nok så liten rolle i dansk ret.“ Sjá Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanksjoner*, fyrir almenna umfjöllun um stjórnvaldssektir í norskum rétti. Á bls. 118 bendir hann á að á árinu 2005 hafi verið um 30 ákvæði um stjórnvaldssektir í norskum lögum. Rannsókn

réttindasvipting og svipting bótaréttar, afturköllun leyfis, áminning, brottrekstur úr starfi, brottrekstur úr opinberu starfi, brottrekstur úr öðrum störfum og stöðum<sup>45</sup> og nafnbirting í tilefni af réttarbroti.<sup>46</sup> Einnig má nefna upptöku ólögþæmis ávinnings en fá eða engin dæmi fyrirfinnast nú í lögum um slíkar heimildir stjórnvalda.<sup>47</sup> Jafnframt má geta banns við starfsemi sem er ekki háð leyfi stjórnvalda.<sup>48</sup> Þá má ímynda sér lagaákvæði þar sem endurgreiðslukrafa er bundin við réttarbrot en ekki það eitt að einstaklingur hafi fengið ofgreitt. Þó að ýmsar tegundir stjórnsýsluviðurlaga hafi nú verið taldar upp með ólíkum heitum standa rök til þess að líta til dæmis á afturköllun leyfis sem undirtegund réttindasviptingar. Þá eru stjórnvaldssektir og álag af sama meiði enda kunna stjórnvaldssektir að vera reiknaðar út með ýmsum hætti, svo sem vera föst krónutala, fast hlutfall eða byggjast á mati stjórnvalds.<sup>49</sup>

Líta má á tegundir stjórnsýsluviðurlaga frá ólíkum sjónarhornum. Stundum er gerður greinarmunur á formlegum og óformlegum viðurlögum. Til að mynda er formleg áminning aðgreind frá tiltali eða viðvörun. Sá munur er á viðurlögunum að þau fyrri byggja á lögbundinni valdheimild stjórnvalds og eru í ákveðnum skilningi lagalega bindandi fyrir borgarana en þau síðari á ólögfestum grundvelli.<sup>50</sup> Beiting slíkra óformlegra viðurlaga leiðir stundum af meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Hér er aðeins fjallað um formleg eða lagaleg stjórnsýsluviðurlög. Enn fremur kann að vera gerður

---

hans var þó unnin samhliða skýrslu *NOU 2003:15* þar sem lagt var til að afreksivæða ákveðin svið réttarins. Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningssanskyoner, EMK og Grunnloven“, bls. 297-298, bendir á að ákvæðum um stjórnvaldssektir hafi fjölgað síðasta einn og hálfan áratug en grein hans var birt árið 2014. Í *Prop. 62 L*, bls. 7 og 23, er bent á að stjórnsýsluviðurlög hafi aukist í norskum rétti og á árinu 2015 séu um 45 lög sem mæla fyrir um stjórnvaldssektir. Sjá einnig Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 496. Í *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 3, er bent á að stjórnsýsluviðurlögum hafi fjölgað í íslenskum rétti.

<sup>45</sup> Sjá til dæmis 50. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

<sup>46</sup> Þessar tegundir stjórnsýsluviðurlaga eru skilgreindar í *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 3-4 og 31-35, Páli Hreinssyni: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 256-258 og í athugasemdum við a-lið 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsýsluviðurlög), sbr. Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837. Sjá einnig *NOU 2003:15*, bls. 22-25 og 169-178 og *Prop. 62 L*, bls. 8 og 81-101.

<sup>47</sup> Sjá þó 14. gr. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögþæmis sjávarafla, sem vísar til eldri laga nr. 32/1976, um upptöku ólöglegs sjávarafla.

<sup>48</sup> Sjá til dæmis *Prop. 62 L*, bls. 8 og 104.

<sup>49</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningssanskyoner*, bls. 240.

<sup>50</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningssanskyoner*, bls. 18-19 og 51.

greinarmunur á beinum og afleiddum stjórnarsýsluviðurlögum. Þau síðarnefndu eru háð eða tengd þeim fyrrnefndu. Þannig kann birting nafns að vera bundin því skilyrði að stjórnvaldssektir hafi verið lagðar á.<sup>51</sup>

Athygli vekur hve fjölbreyttar framantaldar tegundir stjórnarsýsluviðurlaga eru. Sum stjórnarsýsluviðurlög líkjast refsingum. Þannig eru mikil líkindi meðal stjórnvaldssekta og fésekta. Önnur stjórnarsýsluviðurlög svipa til refsikenndra viðurlaga. Dæmi um það eru réttinda-svipting og upptaka ólögsmæts ávinnings. Enn önnur stjórnarsýsluviðurlög eiga ekki hliðstæðu í tegundum refsinga eða refsikenndra viðurlaga í V., VII. og VII. kafla a hgl. Dæmi um það er áminning.

Við mat á því hvort önnur úrræði en að framan greinir teljist stjórnarsýsluviðurlög er unnt að líta til þess hvort þau séu eðlisskyld þeim. Um er að ræða heildstætt mat á einkennum þeirra. Við matið skiptir eflaust miklu hvort úrræði sé beitt í viðurlagaskyni en að því verður nú vikið.

## 2.6 Í viðurlagaskyni

Stjórnarsýsluviðurlög deila mörgum einkennum refsinga og refsikenndra viðurlaga enda eru þau meðal þeirra viðurlaga sem ríkisvaldið beitir brotlega aðila. Telja má þau til refsikenndra viðurlaga í viðtækum skilningi. Algengur efnisþáttur viðurlaga er að vera úrræði sem beitt er í viðurlagaskyni.<sup>52</sup> Með því er átt við að markmið úrræðis er að vera eins konar refsing í viðtækum skilningi þess orðs. Verið er að hegna hinum brotlega vegna óæskilegs hátternis metið eftir lögbundnum mælikvarða. Aftur á móti er ekki verið að knýja aðila til að fullnægja tiltekinni lagaskyldu eða reyna að afstýra broti.<sup>53</sup> Viðurlög, þar á meðal

<sup>51</sup> Sjá til hliðsjónar Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjoner*, bls. 17-18. Dæmi um slíkt lagaákvæði er 53. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, og 44. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál.

<sup>52</sup> Hér kann að vera full djúpt í árinni tekið þar sem markmið til dæmis refsikenndra viðurlaga geta verið að nokkru leyti önnur. Sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 85, sem bendir á að öryggis-, varnaðar- og einkaréttarleg sjónarmið sem og að nokkru marki uppeldissjónarmið geta búið að baki eignaupptöku. Jafnframt geta margs konar rök búið að baki réttindasviptingu. Í því sambandi nefnir hann sjónarmið um öryggi og varúð, hæfni og verðleika. Leggjja ber áherslu á að hreinræktuð refsismarkmið verða ekki að búa að baki úrræði. Geta önnur markmið legið þeim til grundvallar. Hugtakið í viðurlagaskyni nær einnig til þeirra úrræða sem tengjast réttarbroti. Sjá enn fremur til hliðsjónar umfjöllun Ármanns Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 69 og 82. Sjá til hliðsjónar umfjöllun Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjoner*, bls. 410-418, um upptöku ólögsmæts ávinnings.

<sup>53</sup> Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 63.

stjórnsýsluviðurlög, lúta almennt að fortíðinni, þ.e. réttarbroti sem hefur átt sér stað, en ekki að framtíðinni.<sup>54</sup> Þá felst alla jafna í beitingu viðurlaga neikvæð viðbrögð samfélagsins við háttsemi hins brotlega, svo sem vanþóknun og stundum fordæming.<sup>55</sup> Búi refsísmarkmið eða refsirök að baki úrræði telst því beitt í viðurlagaskyni.<sup>56</sup> Þau geta verið af margháttuðum toga. Til að mynda má nefna eftirfarandi rök og markmið sem er ætlað að réttlæta refsingar í refsirétti og réttarheimspeki: endurgjaldsrök, rök um almenn og sérstök varnaðaráhrif, rök um almannaöryggi, endurhæfingu og aðlögun að samfélaginu að nýju.<sup>57</sup> Ætla má að stjórnsýsluviðurlög byggi oft á fyrstnefndu rökunum um endurgjald, varnaðaráhrif og almannaöryggi.

Áréttá ber að önnur rök geta búið að baki stjórnsýsluviðurlögum til viðbótar við refsísmarkmið eða refsirök. Ekki er nauðsynlegt að tilvist úrræðis helgist einvörðungu af refsísmarkmiði.<sup>58</sup> Eins og vikið verður að í kafla 3.2 getur markmið úrræðis haft þýðingu við úrlausn þess hvort það teljist vera refsing eða viðurlög samkvæmt tilteknum ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Búi hreinræktuð refsísmarkmið að baki úrræði eru líkur fyrir því að úrræði falli undir

---

<sup>54</sup> *NOU 2003:15*, bls. 140-141, Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 17 og 25 og Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningssanskjoner, EMK og Grunnloven“, bls. 298. Sjá til hliðsjónar Ólaf Jóhannsson: *Stjórnarfrarsréttur*, bls. 269, sem segir að refsingar snúi að hinu liðna en féviti að nútíðinni eða framtíðinni.

<sup>55</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 63. Velta má fyrir sér hvort fordæming taki alla jafna aðeins til refsinga og þá fangelsisrefsinga en sjaldnar til stjórnsýsluviðurlaga.

<sup>56</sup> Hér er stuðst við forskeytið refsí- þótt ef til vill væri réttara að nota forskeytið viðurlaga-. Um notkun refsísmarkmiðs til aðgreiningar frá öðrum úrræðum, sjá til dæmis Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 78.

<sup>57</sup> Áhugaverða umfjöllun um refsirök og breytilegt vægi þeirra er að finna í yfirdeildadómi *MDE Hutchinson gegn Stóra-Bretlandi* 17. janúar 2017 í máli nr. 57592/08, mgr. 42. Í málsgreininni segir meðal annars: „The basis of such review must extend to assessing whether there are legitimate penological grounds for the continuing incarceration of the prisoner. These grounds include punishment, deterrence, public protection and rehabilitation. The balance between them is not necessarily static and may shift in the course of a sentence, so that the primary justification for detention at the outset may not be so after a lengthy period of service of sentence.“ Í tengslum við breytilegt vægi refsiraka má benda á að þau refsísmarkmið sem er lýst í athugasemdum við almenn hegningarlög, sbr. Alþt. 1939-40, 54. löggj.þ., þskj. 43, urðu ekki ofan á þegar fram leið, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 85. Um refsísmarkmið, sjá einnig Knud Waaben: *Strafferettens almindelige del*, bls. 18-45. Alf Ross: *Forbrydelse og straf*, bls. 110, leggur áherslu á að ekki er aðeins um eitt refsísmarkmið að ræða.

<sup>58</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 85, bendir á að grundvallareinkenni annarra viðurlaga en refsinga séu flest hin sömu en að markmið þeirra geti verið að nokkru leyti annað.



ákvæðin. Þegar fleiri rök búa að baki úrræði og refsirök eru ekki veigamikill þáttur eða þau eru fjarlæg kann úrræði engu að síður að teljast til stjórnsýsluviðurlaga í íslenskum rétti samkvæmt þeirri skilgreiningu sem hér er lögð til grundvallar en falla utan við gildissvið fyrrgetinna ákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu.

Efnisþátturinn, um að vera beitt í viðurlagaskyni, aðgreinir stjórnsýsluviðurlög frá sumum öðrum stjórnsýsluúrræðum.<sup>59</sup> Meðal þeirra eru svokölluð þvingunarúrræði. Til þeirra teljast þau úrræði sem stjórnvöld beita í þvingunarskyni til að knýja á um lagaskyldu, svo sem til að stöðva ólögmeta háttsemi eða ólögmett ástand.<sup>60</sup> Markmið úrræðis vegur oft og tíðum þungt við mat á því hvort stjórnsýsluúrræði teljist til stjórnsýsluviðurlaga eða þvingunarúrræðis.<sup>61</sup> Til marks um það má vísa til þess að dagsektir teljast yfirleitt til þvingunarúrræða, enda er þeim beitt í þvingunarskyni til að knýja á um lagaskyldu, en stjórnvaldssektir til stjórnsýsluviðurlaga, þar sem þeim er beitt í viðurlagaskyni.<sup>62</sup> Sömuleiðis getur markmið sem býr að baki úrræði haft úrslitagildi fyrir hvenær það telst til stjórnsýsluviðurlaga og hvenær til annarra stjórnsýsluúrræða. Til að mynda getur afturköllun leyfis verið stjórnsýsluviðurlög þegar úrræðinu er beitt í tilefni af réttarbroti. Sé leyfi afturkallað vegna þess að ekki eru lengur uppfyllt ófrávíkjanleg skilyrði fyrir því er aftur á móti ekki um stjórnsýslu-

<sup>59</sup> Í frumvarpi til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsýsluviðurlög) var í a-lið 1. gr. talin upp ýmis stjórnsýsluviðurlög, þ.e. stjórnvaldssektir, álag, upptaka ólögmeta ávinnings, svipting réttinda, afturköllun leyfis sem viðurlög við lögbroti og síðan sagði „og aðrar eðlisskyldar ákvarðanir“. Hefði frumvarpið orðið að lögum má gera úr því skóna að við mat á eðlisskyldum ákvörðunum hefði skipt miklu hvort þær væru teknar í viðurlagaskyni. Sjá Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837.

<sup>60</sup> Ólafur Jóhannsson: *Stjórnarfráséttur*, bls. 261, *Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*, bls. 3 og 28-31, Páll Hreinsson: „Þvingunarúrræði stjórnvalda“, bls. 373-390, Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 897 og Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjónar*, bls. 17.

<sup>61</sup> Í athugasemdam við 1-lið 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsýsluviðurlög), sbr. Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837, sagði að gera yrði greinarmun á stjórnsýsluviðurlögum, svo sem stjórnvaldssektum, sem væru í eðli sínu viðurlög við réttarbroti og hefðu að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif og þvingunarráðstöfunum, svo sem dagsektum, sem væru í eðli sínu þvingunarúrræði.

<sup>62</sup> Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælfsson og Kristín Benediksdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 122-123, benda á að stjórnvöld geta oft valið milli þess að leggja á stjórnvaldssektir eða dagsektir í tilefni þess að aðili fylgir ekki ákvörðun stjórnvalds. Í því sambandi vísa þau til *Hrd. 19. mars 2009 (mál nr. 479/2008) (IceCapital ehf.)*

viðurlög að ræða.<sup>63</sup> Í slíkum tilvikum byggir beiting úrræðisins á öðrum rökum, svo sem öryggis- og varnaðarsjónarmiðum.<sup>64</sup> Með sömu formerkjum getur áminningu verið beitt í þvingunarskyni og telst þá til þvingunarúrræðis.<sup>65</sup> Í öðrum tilvikum er áminningu beitt í viðurlaga-skyni eða hún er forrennari úrræðis sem beitt er í því augnamiði. Er hún þá flokkuð sem stjórnýsluviðurlög.<sup>66</sup> Sömu sögu er að segja um nafnbirtingu. Þá má geta þess að dæmi þekkjast þar sem úrræði eru í lögum kölluð „stjórnýsluviðurlög“ þótt ekki verði betur séð en að þeim sé ætlað að vera beitt í þvingunarskyni.<sup>67</sup> Þó að slíkt lagaheiti gefi vísbandingu um eðli úrræðis ræður það ekki úrslitum.<sup>68</sup> Aðrar vísbandingar kunna að vera yfisterkari með þeim afleiðingum að líta beri á úrræði sem þvingunarúrræði.

Stjórnvöld hafa stundum heimild til að grípa til eða hlutast til um beitingu ýmissa þvingunarráðstafana í þágu rannsóknar máls, svo sem haldlagningu. Er þá oft mælt fyrir um að lög um meðferð sakamála gildi um málsmeðferðina. Frá því eru þó undantekningar.<sup>69</sup> Slíkum þvingunarráðstöfunum er almennt ekki beitt í viðurlagaskyni. Einnig má benda á að sum úrræði byggja á því að bæta fyrir tjón eða hagsmunaskerðingu, svo sem skaðabætur.<sup>70</sup> Þá grundvallast

---

<sup>63</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Stjórnýsluviðurlög“, bls. 258, athugasemdir við 1-lið 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á stjórnýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnýsluviðurlög), sbr. Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837, *NOU 2003:15*, bls. 140-143 og 181, Björn O. Berg: *Forvaltningsanskygner*, bls. 17 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, 9. útg. bls. 518-519.

<sup>64</sup> Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 85.

<sup>65</sup> Sjá til dæmis 55. gr. efnalaga nr. 61/2013, 24. gr. laga nr. 155/2018, um landgræðslu, 14. gr. laga nr. 95/2016, um timbur og timburvörur, 60. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og 1. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og strandar.

<sup>66</sup> Sjá til dæmis 2. mgr. 8. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, 1. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998, 24. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni við nytjastofna sjávar, 4. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, viðvörun samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra (kallað viðvörun) og 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

<sup>67</sup> Sjá til dæmis 33. gr. laga nr. 130/2014, um vernd afurðaheita sem vísa til uppruna, landssvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu.

<sup>68</sup> Í tengslum við þýðingu heita fyrir hvort úrræði teljist refsing, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 62.

<sup>69</sup> Sjá til dæmis um haldlagningu Umhverfisstofnunar samkvæmt 61. gr. efnalaga nr. 61/2013 og haldlagningu Mannvirkjastofnunar samkvæmt 17. gr. laga nr. 95/2016, um timbur og timburvörur.

<sup>70</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningsanskygner*, bls. 126. Hér er ekki tekið tillit til refsibóta.

endurheimtu- og endurgreiðslukröfur almennt ekki á refsismarkmiðum.<sup>71</sup>

## 2.7 Þeim sem hefur gerst sekur (brotlegur við lög)

Efnisþáttinn, um að aðili hafi gerst sekur um réttarbrot, mætti einnig orða svo að aðili hafi gerst brotlegur við lög.<sup>72</sup> Með orðalaginu sekur eða brotlegur er átt við að öll lagaskilyrði fyrir því að beita aðila stjórnýsluviðurlögum eru uppfyllt í máli.<sup>73</sup> Meðal slíkra lagaskilyrða kann að vera áskilnaður um saknæmi en svo þarf ekki að vera. Yfirleitt nægir þá gáleysi en stundum er gerð krafa um ásetning.<sup>74</sup> Saknæmisskilyrði verður, sem fyrr greinir, að vera unnt að ráða skýrlega af lögum. Vegna þess að stjórnýsluúrræði eru ekki refsingar í skilningi V. kafla hgl. reynir ekki á ýmis refsiskilyrði, svo sem sakhæfi, sbr. 14. og 15. gr. hgl.<sup>75</sup> Þá er álitamál hvort hlutrænar refsileysisástæður eða sambærilegar ástæður eigi við þegar tekin er afstaða til þess hvort beita eigi stjórnýsluviðurlögum. Í því sambandi reynir á löggjöfnun frá 12. og 13. gr. hgl. sem og meginreglur laga eða eðli máls í tilviki óskráðra hlutrænna refsileysisástæðna.<sup>76</sup>

Svo að stjórnvald geti tekið stjórnvaldsákvörðun, þar á meðal um stjórnýsluviðurlög, verða atvik og staðreyndir málsins, sem þýðingu hafa að lögum, að vera sönnuð.<sup>77</sup> Sönnun í málum er varða stjórnýsluviðurlög getur verið snúin af tveimur ástæðum.<sup>78</sup> Fyrri ástæðan er sú að huga verður að því hvaða sönnunarreglur gilda í stjórnýslumálum, þ.e. málum sem getur lokið með töku stjórnvaldsákvörðunar. Fari mál um stjórnýsluviðurlög fyrir dómstóla er það rekið eftir reglum laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Kemur þá til

<sup>71</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningsanskygning*, bls. 109.

<sup>72</sup> Ekki er hér átt við sök í margvíslegum skilningi refsiréttarins þótt af því sé tekið mið. Um hugtakið sök í ólíkum skilningi í refsiréttinum, sjá Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabýrgð I*, bls. 40.

<sup>73</sup> Sjá til hliðsjónar á sviði refsiréttar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 63 og Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabýrgð I*, bls. 37-38.

<sup>74</sup> Sjá til dæmis 60. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysisstryggingar, um að atvinnuleysisbótum sé aflað með sviksamlegum hætti. Ákvæðið hefur verið túlkað með þeim hætti að ásetningur sé áskilinn, sbr. til dæmis *álit umboðsmanns Alþingis frá 31. desember 2014 í máli nr. 7484/2013 (atvinnuleysisstryggingar)*.

<sup>75</sup> Um sakhæfi sem refsiskilyrði refsinga er almennt ekki skilyrði fyrir beitingu refsikenndra viðurlaga, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 78-79 og 87.

<sup>76</sup> *Prop. 62 L*, bls. 78-81.

<sup>77</sup> Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 63.

<sup>78</sup> Sjá til hliðsjónar *NOU 2003:15*, bls. 183. Þar er því velt upp hvort þörf sé á sérstökum reglum í þessu sambandi.

skoðunar hvaða sönnunarreglur gilda í einkamálum. Ekki er sjálfgefið að sömu sönnunarreglur gildi í stjórnáslumáli og hefðbundnu einkamáli án afbrigða. Síðari ástæðan er sú að sum stjórnásluviðurlög líkjast refsingum og refsikennndum viðurlögum og jafnvel teljast sjálf vera refsingar eða viðurlög samkvæmt 69. og 70. gr. stjkskr. og 6. og 7. gr. MSE.<sup>79</sup> Í málum þar sem er gerð krafa um refsingu eða refsikennnd viðurlög er farið eftir reglum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sbr. 1. gr. þeirra, og fyrrnefndar mannréttindareglur hafa áhrif. Í sakamálum ber ákærvaldið sönnunarbyrðina og skýra ber allan (skynsamlegan) vafa sökuðum manni í hag (l. *in dubio pro reo*).<sup>80</sup> Þessar reglur gilda ekki í hefðbundnum einkamálum. Þrátt fyrir að sum stjórnásluviðurlög líkist refsingum og refsikennndum viðurlögum eru þau, sem fyrr segir, rekin sem einkamál en ekki sakamál.<sup>81</sup>

Samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. ssl. skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun í málinu er tekin. Á stjórnvaldi hvílir því almennt skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga um hvort lagaskilyrði séu uppfyllt fyrir ákvörðun um stjórnásluviðurlög. Stjórnvaldi er ætlað að taka efnislega rétta ákvörðun. Segja má að ákveðin sannleiksregla eða sannleiksskylda gildi í stjórnáslurétti. Ekki má heldur gleyma því að það eru engar almennar málsforræðis- og útilokunarreglur í stjórnáslurétti. Af rannsóknarreglunni, sannleiksskyldunni sem og leiðbeiningarskyldu 1. mgr. 7. gr. ssl. leiðir að aðili stjórnáslumáls er ekki endilega í hliðstæðri stöðu og aðilar einkamáls. Í því sambandi má benda á að staðan er einatt sú, þegar ákvörðun um stjórnásluviðurlög er tekin, að aðili stjórnáslumáls er aðeins einn en úrlausn almenns einkamáls lýtur að ágreiningi tveggja eða fleiri aðila. Líta verður á reglur um sönnunarkröfur, sönnunarmat og sönnunarbyrði í þessu ljósi. Til að mynda er ekki unnt að ganga út frá því að aðili stjórnáslumáls beri hallann af því að staðhæfing, sem er honum í hag, sé ósönnuð.<sup>82</sup> Það ræðst af nánara mati á því hvort stjórnvald hafi fullnægt þeim skyldum sem á því hvíla sem og öðrum aðstæðum. Enn fremur kunna að vera gerðar ríkar sönnunarkröfur í

---

<sup>79</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Stjórnásluviðurlög“, bls. 263, Eirík Jónsson, Friðrik Ársælfsson og Kristínu Benediksdóttur: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 65-66 og 3. kafla hér á eftir.

<sup>80</sup> Í þessu sambandi má vekja athygli á sjöundu meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions en þar segir: „The onus of proof shall be on the administrative authority.“

<sup>81</sup> Sjá til hliðsjónar Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett II*, bls. 188-189.

<sup>82</sup> Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 493.

málum er varða stjórnýsluviðurlög, allavega þeim sem teljast verulega íþyngjandi.

Í einkamáli gildir aftur á móti reglan um forræði aðila máls á sönnun. Rannsóknarreglan og sannleiksskyldan í stjórnýslurétti fer ekki alltaf saman við málsforræðisreglur einkamálaréttarfars. Hafa verður þó í huga að borgurunum er almennt fær sú leið að byggja dómkröfu sína á þeirri málsástæðu að stjórnvald hafi ekki uppfyllt þær form- og efniskröfur sem gerðar eru til starfsemi þess við meðferð og úrlausn stjórnýslumálsins. Þannig myndi úrlausn dómsmálsins lúta að því hvort stjórnvaldið hefði gætt að viðeigandi reglum við meðferð og úrlausn stjórnýslumálsins, þar á meðal sönnunarreglum. Oft myndi stjórnvald bera hallann af því að ekki sé sannað að skilyrði til að leggja á stjórnvaldssekt hafi verið fyrir hendi.<sup>83</sup> Þá geta sönnunarkröfur aukist við vissar aðstæður, svo sem ef um verulega íþyngjandi stjórnýsluviðurlög sé að ræða.<sup>84</sup>

Þar sem sum stjórnýsluviðurlög falla undir 69. og 70. gr. stj.skr. og 6. og 7. gr. MSE getur reynt á hvernig kröfur þeirra ákvæða, til dæmis um að teljast saklaus uns sekt er sönnuð, horfa við í bæði stjórnýslumálum og einkamálum.<sup>85</sup> Enn fremur kann að koma til skoðunar hvernig ýmsar sönnunarreglur í einkamálum horfa við málum er varða stjórnýsluviðurlög.<sup>86</sup> Eðlisrök mæla með því að þær eða framkvæmd þeirra taki mið af þeim réttarreglum sem gilda almennt um stjórnýsluviðurlög sem og inntaki og eðli þeirra.<sup>87</sup> Ekki verður farið nánar út í þá sálma hér.

Í dómaframkvæmd hér á landi hefur verið byggt á því að almennar sönnunarreglur eigi við en ríkari sönnunarkröfur geti verið gerðar sökum þess hve íþyngjandi stjórnýsluviðurlög eru. Sjá til dæmis *Hrd.* 1999, bls. 957 (*mál nr. 257/1998*) og *Hrd.* 2003, bls. 3698 nr. 37/2003.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Sjá til hliðsjónar *Prop.* 62 L, bls. 122 og 124.

<sup>84</sup> Sjá til hliðsjónar *Prop.* 62 L, bls. 123.

<sup>85</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjónar*, bls. 206-207 og Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 483, 492 og 500-501.

<sup>86</sup> *NOU* 2003:15, bls. 185, Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjónar*, bls. 96-101, Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 483 og 498 og Niels Fenger: „Domstolsprøvelse“, bls. 927.

<sup>87</sup> Sjá til hliðsjónar Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 483 og 489-490 og Sten Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 47. Sjá einnig umfjöllun um málefnið í *Prop.* 62 L, bls. 9, 24 og 122-125.

<sup>88</sup> Sjá einnig Pál Hreinsson: „Stjórnýsluviðurlög“, bls. 259-260, sem reifar dómana.

## 2.8 Réttarbrot

Hugtakið réttarbrot eða lögbrot vísar til háttsemi sem er andstæð réttarreglum.<sup>89</sup> Stjórnsýsluviðurlögum er beitt í tilefni af slíkum brotum.<sup>90</sup> Viðurlögin eru því lögfylgjur brotanna.<sup>91</sup> Þau eru réttarvörslureglur.<sup>92</sup> Þannig eru stjórnvaldssektir fjárhagslegar álögur sem lagðar eru á í tilefni af broti á réttarreglu. Skattar og þjónustugjöld eru aftur á móti fjárhagslegar álögur sem eru almennt ekki lagðar á af þeirri ástæðu. Þá eru eftirlitsheimildir stjórnvalda alla jafna ekki bundnar við að borgari hafi nú þegar brotið í bága við lög heldur lúta þær að því að upplýsa hvort svo hátti til. Jafnframt er stjórnsýsluviðurlögum beitt af hálfu stjórnvalds gagnvart þeim sem hefur gerst sekur um réttarbrot. eru það almennt einstaklingar og lögpersónur þótt stjórnvöld geti verið í hliðstæðri stöðu og borgararnir í sumum tilvikum. Segja má að í ákveðnum skilningi beinist stjórnsýsluviðurlög að borgurinum vegna brota þeirra. Á hinn bóginn eru ógilding stjórnvaldsákvarðana og skaðabótaábyrgð stjórnvalda lögfylgjur réttarbrotastjórnvalda. Þau beinast í ákveðnum skilningi að stjórnvöldum vegna brota þeirra.<sup>93</sup>

Réttarbrot geta verið margvísleg. Þau geta lotið að brotum á settum lögum í þrengri og rýmri merkingu. Einnig geta brot á stjórnvaldsákvörðunum varðað stjórnsýsluviðurlög, mæli lög svo fyrir.<sup>94</sup>

Sá munur er á stjórnsýsluviðurlögum og refsingum að fyrrnefndu viðurlögunum er beitt í tilefni af réttarbrotum en þeim síðarnefndu í tilefni af afbrotum. Með afbroti er átt við refsivert brot eða refsiverða háttsemi, þ.e. brot sem varðar refsingu að lögum. Réttarbrot er víðtækara hugtak en það vísar til allra brota á lögum, ekki aðeins þeirra sem varða refsingu. Bent hefur verið á að hugtökin afbrot og refsing í formlegum skilningi eru afmörkuð með vísan til hvors annars. Afbrot eru þau réttarbrot sem varða refsingu en refsingar eru viðurlög við

---

<sup>89</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 62 og Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 29. Sjá til hliðsjónar Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 344-345.

<sup>90</sup> Sjá til hliðsjónar Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 69.

<sup>91</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningsanskygning*, bls. 16.

<sup>92</sup> Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 17, segir: „Réttarskipunarreglur mæla fyrir um, hvaða háttsemi sé lögmæt og skipa efnislega fyrir um, hvernig skiptum manna skuli hagað í þjóðfélagi og segja skil á réttarstöðu manna að efni til. Réttarvörslureglur mæla hins vegar um viðbrögð réttarins, ef réttarskipandi reglum er brugðið.“

<sup>93</sup> Björn O. Berg: *Forvaltningsanskygning*, bls. 16.

<sup>94</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 253. Í *Prop. 62 L*, bls. 21-22, er stuðst við hugtakið „lovbrudd“ sem samheiti fyrir brot á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnvaldsákvörðunum.

afbrotum.<sup>95</sup> Þótt formkönnun hugtakanna sé hringlaga og ófínisleg eru skilgreiningarnar ekki gagnslausar. Af þeim leiðir að túlka verður lög með það fyrir sjónum hvort þau mæli fyrir um háttsemi og viðurlög sem falla að hugtakaparinu. Stundum liggur það í augum upp.<sup>96</sup> Í öðrum tilvikum þarf að líta til ýmissa sjónarmiða sem ekki verður farið ítarlega út í hér. Verður þá að leggja mat á lagalegt eðli úrræðis í ljósi þess markmiðs sem býr að baki því, lagaskilyrðum sem gilda um það sem og inntaks úrræðisins að öðru leyti.<sup>97</sup> Lykilatriðið er að nægjanlegt er að háttsemi sé andstæð lögum til að stjórnýsluviðurlögum verði beitt. Í sumum tilfellum mæla lög aðeins fyrir um að ákveðin háttsemi varði stjórnýsluviðurlög.<sup>98</sup> Í öðrum tilvikum er kveðið á um að ákveðin háttsemi varði stjórnýsluviðurlög en önnur við refsingum.<sup>99</sup> Í enn öðrum tilfellum varðar sama háttsemin við hvoru tveggja.<sup>100</sup> Er hún þá bæði réttarbot og afbrot. Þegar svo háttar til reynir á val úrræðis enda verður ekki refsað tvívegis fyrir sömu háttsemina.<sup>101</sup> Er þá stundum

<sup>95</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 62 og Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 29. Sjá til hliðsjónar Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 344-345. Sjá einnig Johs. Andenæs: *Alminnelig strafferett*, bls. 6, fyrir hugtakið afbrot en hann skilgreinir það sem háttsemi sem varðar refsingu. Aftur á móti skilgreinir hann refsingu efnislega á bls. 10 á svofarandi hátt: „Straff er et onde som staten tilføyer en lovovtreder på grunn av lovovtredelsen, i den hensikt at han skal føle det some en onde.“

<sup>96</sup> Oft er stuðst við ólíkt orðalag fyrir refsingar og stjórnýsluviðurlög og mælt er fyrir um viðurlögin í sitthvorum lagaákvæðunum eða köflum laga. Til að mynda er fjallað um refsingar, viðurlög og málsmeðferð í XXII. kafla tollalaga nr. 88/2005. Kaflinn hefst á undirkafla um „Refsiábyrgð og refsingar“. Við tekur annar undirkafla sem heitir „Önnur viðurlög“ en þar er meðal annars fjallað um stjórnvaldssektir. Að lokum kemur undirkafla sem heitir „Rannsókn, málsmeðferð og fyrning“. Þar er til dæmis í 1. mgr. 183. gr. kveðið á um að tollstjóri annist rannsókn brota gegn „refsiákvæðum þessa kafla“. Í 187. gr. er síðan fjallað um fyrningu. Þar segir: „Sök samkvæmt ákvæðum þessa kafla fyrnist á fimm árum miðað við upphaf rannsóknar á vegum tollstjóra eða lögreglustjóra enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar. Um upphaf og stöðvun fyrningarfrests fer að öðru leyti eftir ákvæðum 82. gr. almennra hegningarlaga.“ Sjá einnig heiti 45. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, sem eru „refsiviðurlög“, en ákvæði 43. gr. heitir „stjórnvaldssektir“.

<sup>97</sup> Sjá til hliðsjónar umfjöllun Jónatans Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 86-87.

<sup>98</sup> Sjá til dæmis ýmis atriði sem geta leitt til áminningar samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

<sup>99</sup> Dæmi um það er a-liður 1. mgr. 42. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

<sup>100</sup> Dæmi um það eru b- og c-liður 1. mgr. 42. gr. og b- og c-liður 1. mgr. 45. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

<sup>101</sup> Í 47. gr. norsku stjórnýslulaganna (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) Lov-1967-02-10, er að finna almennt ákvæði um samvinnu stjórnvalda við þær aðstæður þegar sama háttsemi varðar við bæði stjórnýsluviðurlög og refsingu sem og þegar sama háttsemi getur varðað við fleiri stjórnýsluviðurlög sem ólík

farin sú leið í lögum að fela stjórnvaldi að meta eftir lögbundnum viðmiðum í hvaða farveg eigi að leggja mál.<sup>102</sup>

## 2.9 Skerðing hagsmuna hins brotlega

Stjórnsýsluviðurlögum er, eins og öðrum viðurlögum, almennt ætlað að valda hinum brotlega þjáningu, böli eða óþægindum.<sup>103</sup> Er það yfirleitt gert með því að skerða hagsmuni hans. Þeir hagsmunir sem sæta skerðingu með viðurlögum geta verið margs konar.<sup>104</sup> Þeir geta lotið að lífi, líkama og frjálsræði manna. Ekki er lengur kveðið á um lífláts- og líkamsrefsingar eða nauðungarvinnu í íslenskum rétti en frjálsræði manna er nú skert með fangelsisvist.<sup>105</sup> Aðrir hagsmunir eru fjárhagslegir. Dæmi um það eru fésektir, sem eru refsingar, og stjórnvaldssektir og álag, sem eru stjórnsýsluviðurlög. Þá getur upptaka ólögmæts ávinnings ýmist verið refsikennnd viðurlög eða stjórnsýsluviðurlög. Enn aðrir hagsmunir varða persónu eða æru

---

stjórnmöld beita. Ákvæðið er svohljóðandi: „Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt. / Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at det også for et annet organ kan være aktuelt å ilegge administrativ sanksjon mot samme forhold, må forvaltningsorganet sørge for en samordning av behandlingen av spørsmålet om å ilegge sanksjoner.“

<sup>102</sup> Dæmi um það er 7. mgr. 45. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, en ákvæðið er svohljóðandi: „Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Matvælastofnun hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Matvælastofnun að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Matvælastofnun á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til rannsóknar lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.“

<sup>103</sup> Sjá til hliðsjónar Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 70.

<sup>104</sup> Um flokkun eftir hagsmunum, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 80-82. Hann flokkar í hagsmuni sem varða persónu eða fjármuni eða nánar tiltekið líf og líkama, frjálsræði, réttarstöðu, fjármuni og annað svo sem brottvísun og ómerkingu ummæla. Sjá enn fremur flokkun Ármanns Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 79-88 og sérstaklega bls. 80, þar sem viðurlög eru flokkuð eftir þeim hagsmunum sem þau bitna á. Jafnframt má benda á flokkun Páls Hreinssonar: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 256-258, í fjárhagslegar álögur, réttindasviptingu og áminningu. Sjá einnig Eirík Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristínu Benediktsdóttur: *Opinbert markaðsefirlit*, bls. 159.

<sup>105</sup> Eins og kunnugt er segir í 2. mgr. 69. gr. stjkskr. að í lögum megi aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu. Líflátsrefsingar hurfu úr íslenskum lögum árið 1928 og hýðingar 1940, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 216. Í þessu samhengi má einnig geta þess að í 2. mgr. 68. gr. stjkskr. segir að nauðungarvinnu skuli engum gert að leysa af hendi.



manna. Til að mynda getur nafnbirting í tilefni af réttarbroti tengst slíkum hagsmunum. Áminning hefur verið flokkuð sem stjórnsýsluviðurlög vegna tengsla hennar við slík viðurlög, þ.e. til dæmis brottrekstur úr starfi.<sup>106</sup> Varpa má því fram að áminning í tilefni af réttarbroti sé einnig til þess fallin að skerða hagsmuni sem varða persónu eða æru manna og vera bagaleg fyrir framtíðar starfsmöguleika og starfsframa óháð tengslum hennar við önnur stjórnsýsluviðurlög. Að lokum varða sumir hagsmunir missi eða takmörkun á réttindum. Þeir geta einnig haft áhrif á fjárhagslega hagsmuni hins brotlega þótt viðurlögin séu ekki í formi fjárhagslegra áлага. Geta má afturköllun leyfis, brottreksturs úr starfi og sviptingu bótaréttar sem og missis starfsleyfis og annarrar stjórnsýslulegrar réttindasviptingar.

### 3. Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og stjórnsýsluviðurlög

#### 3.1 Nokkrar mannréttindareglur stjórnarskrárinnar og MSE

Ekki er ætlunin að fjölyrða um inntak og gildissvið viðeigandi ákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu á þessum vettvangi. Í staðinn verður samhengisins vegna dregið á fáeinum atriðum er tengjast því hvernig stjórnsýsluviðurlög horfa við þessum mannréttindareglum. Áður en lengra er haldið má nefna að þótt ekki sé sjálfgefið að stjórnarskrárákvæði séu túlkuð með vísan til þjóðaréttar horfir málið öðruvísi við þegar þau byggja á tilteknum ákvæðum í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og til dæmis er vísað til tiltekins sáttmála í lögskýringargögnum.<sup>107</sup> Á þetta við um 69. og 70. gr. stj.skr. sem taka mið af 6. og 7. gr. MSE.<sup>108</sup> Þykir því rétt að horfa til síðarnefndu ákvæðanna við túlkun á fyrrnefndu ákvæðunum.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Páll Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 258 og athugasemdir við a-lið 1. gr. í frumvarpi til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnsýsluviðurlög), sbr. Alþt. 135. löggj.þ., 2007-2008, þskj. 837,

<sup>107</sup> Um túlkun stjórnarskrárákvæða með vísan til alþjóðasamninga, einkum um mannréttindi, sjá til dæmis Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 249-252 og Hafstein Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 156-157. Sjá einnig Davíð Þór Björgvinsson: „Beiting Hæstaréttar á lögnum um mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 161 og Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 20-25.

<sup>108</sup> Sjá til hliðsjónar Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 16-18.

<sup>109</sup> Sjá til hliðsjónar Pál Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 268.

Í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 7. gr. MSE er að finna lögmatísreglur refsiréttar.<sup>110</sup> Af ákvæðunum leiðir að kveða verði á um í lögum hvaða háttsemi telst refsiverð sem og hvaða refsingu eða viðurlögum hún varði þó ekki sé loku fyrir það skotið að unnt sé að lögjafna í vissum tilfellum. Enn fremur er í ákvæðunum mælt fyrir um bann við afturvirkni refsilaga.<sup>111</sup> Þannig segir í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð lögum samkvæmt á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki vera þyngri en heimiluð voru í lögum þá er háttsemi átti sér stað. Jafnframt segir í 1. mgr. 7. gr. MSE að enginn skuli teljast sekur um afbrot hafi verknaður sá eða aðgerðarleysi, sem hann er borinn, eigi varðað refsingu að landslögum eða þjóðarétti þá er framin voru. Eigi megi heldur dæma mann til þyngri refsingar en lög leyfðu þegar afbrotið var framið.

Í 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. MSE er kveðið á um réttláta málsmeðferð og í 2. mgr. ákvæðanna um réttinn til að teljast saklaus þar til sekt er sönnuð. Þannig kemur meðal annars fram í 1. mgr. 70. gr. stjkskr. að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð. Í 2. mgr. 70. gr. er svo kveðið á um að hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans er sönnuð. Í 1. mgr. 6. gr. MSE er fjallað um réttláta málsmeðferð og er ákvæðið meðal annars afmarkað við þær aðstæður þegar maður

---

<sup>110</sup> Einnig má benda á 1. gr. hgl.

<sup>111</sup> Þar sem reglur um fyrningu eru efnisreglur verður þeim ekki beitt með afturvirkum hætti. Sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300 og Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 358. Til hliðsjónar má benda á *MDE Chim og Przywieczerski gegn Póllandi 12. apríl 2018 í málum nr. 36661/07 og 38433/07* um flokkun á reglum sem málsmeðferðarreglum. Í 205. mgr. dómsins segir: „In this connection, the Court reiterates that in *Coëme and Others v. Belgium*, it examined a complaint under Article 7 of the Convention about the immediate application of a law extending limitation periods. It found that the provision had not been violated “since it could not be interpreted as prohibiting an extension of limitation periods through the immediate application of a procedural law where the relevant offences have never become subject to limitation” (§ 149). In the judgment, the Court classified the rules on limitation periods as procedural laws. It later confirmed that it was reasonable for domestic courts to apply the *tempus regit actum* principle with regard to procedural laws (see *Scoppola v. Italy* (no. 2) [GC], no. 10249/03, § 110, 17 September 2009). The rules on limitation periods did not define the offences or corresponding penalties and could be construed as merely laying down a prior condition for the examination of a case (see *Previti v. Italy* (dec.) no. 1845/08). In that sense, the rules on limitation periods had no bearing on the exercise of the right to a fair hearing.”

er borinn sök um refsivert brot. Í 2. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um að hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð. Þá er í 3. mgr. 6. gr. að finna tiltekin réttindi þess sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi.<sup>112</sup>

Auk þess er kveðið á um réttinn til að vera ekki saksóttur eða refsað tvívegis í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka MSE.<sup>113</sup> Þar segir að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttaritari viðkomandi ríkis.<sup>114</sup>

Þá má til hliðsjónar minna á að í 1. mgr. 68. gr. stjkskr. segir að engan megi beita pyntingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Samkvæmt 3. gr. MSE skal enginn sæta pyntingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.<sup>115</sup> Einnig má minna á vernd eignarréttar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. og 1. gr. 1. viðauka MSE en sum stjórnarsýsluviðurlög fela í sér inngríp í eignarréttindi manna.

### 3.2 Heyra stjórnarsýsluviðurlög undir mannréttindareglurnar?

Hugtök í framangreindum ákvæðum, hvort sem er í stjórnarskránni eða mannréttindasáttmála Evrópu, hafa sjálfstæða merkingu. Í því felst að inntak hugtakanna í stjórnarskrá ræðst ekki af því hvernig refsiverð háttsemi sem og refsingar og viðurlög eru skilgreind í almennum lögum og merking hugtakanna í mannréttindasáttmálanum er óháð því hvernig sambærileg eða hliðstæð hugtök eru afmörkuð í landsrétti.<sup>116</sup> Þrátt fyrir að stjórnarsýsluviðurlög teljist ekki refsingar í skilningi V. kafla hgl. eða refsikennd viðurlög í skilningi VII. og VII. kafla a hgl.,

<sup>112</sup> Sjá til hliðsjónar sjöttu meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>113</sup> Jafnframt má vekja athygli á þriðju meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>114</sup> Um gildissvið ákvæðisins sjá nánar Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 67-82.

<sup>115</sup> Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 108, túlkar 1. mgr. 68. gr. stjkskr. með hliðsjón af 3. gr. MSE í tengslum við refsingar.

<sup>116</sup> Sjá til dæmis Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 143, Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 346-347. Sjá einnig Tom Barkhuysen, Michiel van Emmerik, Oswald Jensen og Masha Fedorova: „Right to a Fair Trial“, bls. 523-526, Karen Reid: *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 107, D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates og C.M. Buckley: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 373 og 377, Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks og Clare Overy: *Jacobs, White and Overy European Convention on Human Rights*, bls. 274-275 og Christoph Grabenwarter: *European Convention on Human Rights. Commentary*, bls. 108 og 112.

sbr. nánar 5. kafla, leiðir af áðurnefndu að þau geti talist til refsinga og viðurlaga í skilningi ákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttinda-sáttmála Evrópu með þeim afleiðingum að gæta beri að þeim réttindum sem ákvæðin mæla fyrir um.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort háttsemi heyri undir 6., 7. og 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka MSE má með einföldun segja að lagt sé heildstætt mat á inntak og eðli hennar með vísan til svokallaðra Engel-viðmiða.<sup>117</sup> Þau eru þrjú talsins.<sup>118</sup> Í fyrsta lagi er athugað hvernig háttsemi er skilgreind í landsrétti, svo sem hvort hún er flokkuð sem refsivert brot, agabrot o.s.frv.<sup>119</sup> Sé háttsemi skilgreind sem afbrot (refsiverð/refsinæm háttsemi) hefur það úrslitagildi og fellur hún þá undir gildissvið fyrrnefndra ákvæða. Eins og að framan greinir eru stjórnsýsluviðurlög almennt ekki skilgreind með þeim hætti í íslenskum rétti. Aftur á móti hefur það ekki úrslitabýðingu fyrir matið. Þegar svo ber undir er litið til tveggja annarra viðmiða og nægir að annað þeirra sé uppfyllt. Í undantekningartilfellum er þó lagt heildstætt mat á bæði viðmiðin í einu lagi. Í öðru lagi er horft til raunverulegs eðlis háttsemi. Er þá meðal annars litið til gildissviðs reglu, svo sem hvort hún beinist að almenningi eða afmörkuðum hópi manna. Einnig er litið til þess markmiðs sem býr að baki viðurlögum, svo sem hvort úrræði sé ætlað að vera fyrirbyggjandi og bæta tjón eða vera hegning og hafa varnaðaráhrif. Búi refsismarkmið að baki úrræði mælir það með því að viðmiðið sé uppfyllt.<sup>120</sup> Í þriðja lagi er litið til þess hversu þungbærar

---

<sup>117</sup> MDE Engel o.fl. gegn Hollandi frá 8. júní 1976 í málum nr. 5100/71 5101/71 5102/71 5354/72 5370/72, sjá mgr. 81-82.

<sup>118</sup> Fyrir umfjöllun um Engel-viðmiðin og stjórnsýsluviðurlög á íslensku, einkum stjórnvaldssektir, sjá til dæmis Röbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttinda-sáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 143-154, Röbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 64-66, Pál Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 263-267, Ólaf Jóhannes Einarsson: „Pagnarréttur og meðferð samkeppnismála“, bls. 55-86 og Eirík Jónsson, Friðrik Ársællsson og Kristínu Benediktsdóttur: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 66. Fyrir umfjöllun í norskum rétti í tengslum við stjórnsýsluviðurlög, sjá *NOU 2003:15*, bls. 96-98, Björn O. Berg: *Forvaltningssanskjoner*, bls. 173-187, Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningssanskjoner, EMK og Grunnloven“, bls. 302-303 og *Prop. 62 L*, bls. 29-30.

<sup>119</sup> Sjá til dæmis Tom Barkhuysen, Michiel van Emmerik, Oswald Jensen og Masha Fedorova: „Right to a Fair Trial“, bls. 526, Karen Reid: *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 108 og D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates og C.M. Buckley: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 377.

<sup>120</sup> Sjá til dæmis Tom Barkhuysen, Michiel van Emmerik, Oswald Jensen og Masha Fedorova: „Right to a Fair Trial“, bls. 527-531, Karen Reid: *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 109-110 og D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates

afleiðingar viðurlög kunna að hafa sem og til eðlis og inntaks þeirra. Er þá meðal annars horft til þess hversu viðurhlutamikil þau eru. Í því sambandi er til dæmis könnuð fjárhæð sektar og hvort hún geti haft í för með sér frelsisskerðingu.<sup>121</sup> Einnig skiptir máli hvaða reglur gilda um viðurlögin, þar á meðal um málsmeðferð. Í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hefur sérstaklega verið horft til þess hvort úrræði sé beitt í tilefni af sakfellingu fyrir refsiverða háttsemi.<sup>122</sup>

Telja verður að stjórnvaldssektir, ekki síst þegar fjárhæðir eru ekki óverulegar, uppfylli fyrrnefnd viðmið og falli undir gildissvið framangreindra ákvæða mannréttinasáttmálans. Sömu sögu er að segja um álag, til dæmis í skattarétti, og ýmsa stjórnsýslulega réttindasviptingu.<sup>123</sup> Sé úrræði einvörðungu beitt í viðurlagaskyni eru líkur fyrir því að annað Engel-viðmiðið sé uppfyllt. Búi blönduð rök að baki úrræði þarf að leggja nánara mat á hvort annað og/eða þriðja matsviðmiðið sé uppfyllt. Ekki gefst rúm til að fjalla um hvernig einstakar tegundir stjórnsýsluviðurlaga og birtingarmyndir þeirra í lögum horfa við Engel-viðmiðunum enda ræðst það af nokkru leyti af heildstæðu og atviksbundnu mati.<sup>124</sup> Verður látið við það sitja að benda á að sum stjórnsýsluviðurlög geta fallið undir framangreind ákvæði

---

og C.M. Buckley: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 377-378.

<sup>121</sup> Sjá til dæmis Tom Barkhuysen, Michiel van Emmerik, Oswald Jensen og Masha Fedorova: „Right to a Fair Trial“, bls. 531-538, Karen Reid: *A Practioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 111-112 og D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates og C.M. Buckley: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 379. Almennt um Engel viðmiðin, sjá einnig Karen Reid: *A Practioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 107, Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks og Clare Overy: *Jacobs, White and Overy European Convention on Human Rights*, bls. 275 og Christoph Grabenwarter: *European Convention on Human Rights. Commentary*, bls. 108-111.

<sup>122</sup> MDE Scoppola gegn Ítalíu 22. maí 2012, mál nr. 126/05. (Yfirdeild). Sjá einnig Karen Reid: *A Practioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, bls. 108 og Róbert R. Spanó: *Stjórnskráin, Mannréttinasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 146.

<sup>123</sup> Fyrir nánari rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu sjá til dæmis Ólaf Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“, bls. 55-86, Pál Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 264-265, Róbert R. Spanó: *Stjórnskráin, Mannréttinasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 150, Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 74 og Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 198-199, en hún segir að allavega stjórnvaldssektir falla undir 1. mgr. 69. gr. stjkskr. Sjá einnig Eirík Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristínu Benediktsdóttur: *Opinbert markaðseftirlits*, bls. 66. Sjá enn fremur *Prop. 62 L*, bls. 22-23.

<sup>124</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“, bls. 264-267. Hann segir að stjórnvaldssektir, álag nema um fremur lága fjárhæð sé að ræða, svipting réttinda og afturköllun leyfis geti uppfyllt Engel-viðmiðin. Sjá Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 78, um sambærilega niðurstöðu um álag.

mannréttinda-sáttmálans og þá væntanlega einnig 1. mgr. 69. gr. og 70. gr. stjkskr. en önnur stjórnsluviðurlög gera það ekki. Af því leiðir að sú vernd sem mannréttindaákvæðin fela í sér á við þegar sumum en ekki öllum stjórnsluviðurlögum er beitt. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu tekið fram að meta verði hvernig einstök réttindi sem felast í 6. gr. MSE horfa við sumum tegundum viðurlaga. Ekki er víst að réttindin eigi öll við í hverju tilviki eða gildi fullum fetum og án afbrigða.<sup>125</sup>

Með þetta í huga verða stjórnvöld að vera á varðbergi fyrir því hvort framangreind ákvæði eigi við um mál, þar sem til greina kemur að beita stjórnsluviðurlögum, og þá að hvaða marki. Æskilegt er að hvert stjórnvald greini hvort og þá hvaða viðurlög falli undir mannréttindareglurnar og hvaða þýðingu það hafi fyrir málsmeðferð og efnisúrlausn.

#### 4. Sérлагаákvæði um brottfall stjórnsluviðurlaga

Eins og að framan greinir er í ýmsum sérlögum kveðið á um að heimildir stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Ekki verður séð að sambærileg lagaákvæði hafi verið sett um önnur stjórnsluviðurlög, allavega ekki í sama mæli. Af þeim sökum verður sjónum einkum beint að sérлагаákvæðum um stjórnvaldssektir. Þar sem þau eru fjölmörg verður látið við það sitja að geta dæma. Ekki ætti það þó að koma að sök enda eru flest lagaákvæðin eins úr garði gerð.

Í því sem á eftir fer verður fjallað um efnislegt inntak og gildissvið sérлагаákvæðanna. Vakin verður athygli á álitaeftum sem kunna að rísa og gerð grein fyrir sjónarmiðum sem koma til skoðunar við úrlausn þeirra. Jafnframt verður bent á hvað er líkt og ólíkt með sérлагаákvæðunum. Ekki verður þó lagt mat á hvort fullnægjandi rök búi að baki þeim greinarmun sem er gerður á heimildum stjórnvalda í einstaka tilvikum, eftir atvikum þeim greinarmun sem er gerður á réttaröryggi borgaranna. Enn fremur verða sérлагаákvæðin borin saman við reglur hegningarlaga um sakarfyrningu og brottfall viðurlaga þegar það þykir eiga við. Eins og ráðið verður af þeirri umfjöllun sem hér fer í hönd koma ýmis álitaefti upp um hvort og þá að hversu miklu leyti ber að taka mið af meginreglum refsiréttar þegar

---

<sup>125</sup> MDE Jussila gegn Finnlandi, frá 23. nóvember 2006 í máli nr. 73053/01 mgr. 30 (Yfirdeild). Sjá einnig Pál Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 266, sem og Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningsanskjoner, EMK og Grunnloven“, bls. 321-321, í tengslum við réttinn til að fella ekki á sig sök í stjórnslumáli.

ekki verður ráðið af sérlagaákvæði hvað gildir um einstök atriði. Á það bæði við um túlkun hugtaka og þegar sérlagaákvæði fjalla ekki um tiltekin atriði. Reynir þá á hvort unnt sé beita meginreglum refsiréttar þeim til fyllingar, eftir atvikum með lögjöfnun frá hegningarlögum, og þá jafnvel borgurinum í óhag.

#### 4.1 *Aðeins er kveðið á um brottfall heimildar til að leggja á stjórnvaldssektir í sumum sérlögum*

Allur gangur virðist vera á því hvort í sérlögum sé kveðið á um að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður. Almennt virðist mælt fyrir um þetta atriði í tilviki Fjármálaeftirlitsins. Sambærileg ákvæði og 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er að finna í ýmsum öðrum lögum. Sum þeirra eiga rætur að rekja til fyrrnefndra breytingalaga nr. 55/2007 en önnur virðast hafa tekið mið af þeim.<sup>126</sup> Einnig er kveðið á um þetta atriði í tilviki ýmissa annarra stjórnvalda.<sup>127</sup>

Þrátt fyrir að slík sérlagaákvæði séu nokkuð algeng er ekki fjallað um brottfall stjórnsýsluviðurlaga í ýmsum tilfellum.<sup>128</sup> Aðstöðumunurinn

<sup>126</sup> Sjá 68. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfestasjóði, 36. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, 34. gr. c laga nr. 131/1997, um rafræna eignaskráningu verðbréfa, 100. gr. laga nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi, og 168. gr. laga nr. 100/2016, um váttryggingastarfsemi. Einnig má benda á sambærileg ákvæði í 49. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 11. gr. laga nr. 15/2018, um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, 4. og 5. mgr. 4. gr. laga nr. 78/2014, um greiðslu yfir landamæri í evrum, 5. og 6. mgr. 77. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu, 5. mgr. 18. gr. innheimtulaga nr. 95/2008, 11. mgr. 3. gr. laga nr. 50/2017, um lánshæfismatsfyrirtæki, 33. gr. laga nr. 11/2008, um sértryggð skuldabréf, 9. gr. laga nr. 55/2017, um skortsölu og skuldatryggingar, 5. og 6. mgr. 43. gr. laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris, 53. gr. laga nr. 60/2017, um váttryggingasamstæður, og 144. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti.

<sup>127</sup> Í tilviki Seðlabanka Íslands sjá 15. gr. d í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Í tilviki Mannvirkjastofnunar sjá 7. og 8. mgr. 25. gr. e laga nr. 75/2000, um brunavarnir, og 7. og 8. mgr. 18. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Í tilviki Matvælastofnunar sjá 9. gr. i laga nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og 7. mgr. 34. gr. laga nr. 130/2014, um vernd afurðaheita sem vísa til uppruna, landssvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu. Í tilviki Persónuverndar sjá 7. mgr. 46. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í tilviki Umhverfisstofnunar sjá 64. gr. efnalaga nr. 61/2013.

<sup>128</sup> Í tilviki Neytendastofu sjá 22. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, 40. gr. laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vígtamenn, 30. gr. laga nr. 33/2013, um neytendalán, 29. gr. laga nr. 16/2016, um neytendasamninga, 32. gr. laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, og 18. gr. laga nr. 120/2013, um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi eða fristundum o.fl. Í tilviki Fjölmílanefndar og Póst- og fjarskiptastofnunar sjá 54. gr. laga nr. 38/2011, um

fer yfirleitt eftir lagabálkum þar sem í einum lögum er mælt fyrir um brottfall en ekki í öðrum. Þó þekkest dæmi þess að í sömu lögunum sé fjallað með ólíkum hætti um heimildir stjórnvalda að þessu leyti. Þannig er kveðið á um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum í 5. og 6. mgr. 57. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda. Eru ákvæðin sambærileg 112. gr. a laga nr. 161/2002. Í 53. gr. laga nr. 118/2016 er fjallað um heimild Neytendastofu til að leggja á stjórnvaldssektir. Þar er aftur á móti ekki að finna sambærilegt ákvæði um brottfall heimildarinnar. Ekki verður ráðið af lögskýringargögnum hvers vegna hafi verið gerður greinarmunur á heimildum stjórnvaldanna að þessu leyti.<sup>129</sup>

Pegar kveðið er á um brottfall stjórnsýsluviðurlaga í tilviki eins stjórnvalds en ekki annars vaknar spurningin hvort gagnálykta eigi í tilviki síðarnefnda stjórnvaldsins á þann hátt að heimildin falli ekki niður að ákveðnum tíma liðnum. Niðurstaðan ræðst meðal annars af því hvort og þá hvaða almennu reglur gilda um brottfall stjórnsýsluviðurlaga og hvort unnt sé að lögjafna frá ákvæðum IX. kafla hgl. Fjallað verður um það í 5.-7. kafla.

#### 4.2 Réttaráhrif þess að heimild fellur brott (fyrning)

Hingað til hefur ekki verið gerð grein fyrir hugtakinu fyrning í refsirétti. Með fyrningu er átt við að „réttur ríkisvaldsins til að koma fram refsingu eða öðrum viðurlögum fellur niður að ákveðnum tíma

---

fjölmíðla sem og í tilviki fjölmíðlanefndar 17. gr. laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmíðil í almannabágu. Í 5. mgr. 54. gr. laga nr. 38/2011 og 3. mgr. 17. gr. laga nr. 23/2013 kemur fram að falla megi frá sektarákvörðun ef brot teljast óveruleg eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á beitingu sekta. Spyrja má hvort „þörf“ í ákvæðinu geti tekið mið af þeim tíma sem hefur liðið frá því að lögbrot átti sér stað. Í tilviki Póst- og fjarskiptastofnunar sjá enn fremur 74. gr. a laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Í tilviki Ársreikningaskrár sjá 120. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga. Í tilviki Landgræðslunnar sjá 25. gr. laga nr. 155/2018, um landgræðslu. Í tilviki lögreglu og Landhelgisgæslunnar sjá 55. gr. laga nr. 61/2006, um lax- og silungaveiðar. Í tilviki Samgöngustofu sjá 13. gr. laga nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja, og 2. mgr. 59. gr. vegalaga nr. 80/2007. Í tilviki Mannvirkjastofnunar sjá 11. gr. laga nr. 72/1994, um merkingar og upplýsingaskyldu um vörur sem tengjast orkunýtingu, 18. gr. laga nr. 95/2016, um timbur og timburvörur, og 14. gr. laga nr. 42/2009, um vishönnun vöru sem tengist orkunotkun. Í tilviki kærunefndar útboðsmála sjá 111. og 118. gr. laga nr. 120/2016, um opinber innkaup. Í tilviki sýslumanns sjá 22. gr. a laga nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

<sup>129</sup> Ekki hefur verið kannað hvort ástæðan eigi rætur að rekja til EES-réttar.



(fresti) liðnum“.<sup>130</sup> Fyrning í refsirétti er tvenns konar. Annars vegar er fyrning sakar (fyrning málshöfðunarfrests), sbr. meðal annars 80.-82. gr. hgl.<sup>131</sup> Hún er ein tegund svokallaðra refsilokaástæðna.<sup>132</sup> Í því felst að refsíabyrgð eða sök, sem hefur stofnast, fellur niður vegna aðstæðna sem koma til síðar. Lok refsíabyrgðar leiðir til sýknu í dómsmáli hvort sem sakborningur ber fyrir sig fyrningu eða ekki.<sup>133</sup> Af því leiðir jafnframt að refsingum og sumum öðrum viðurlögum verður almennt ekki við komið enda er refsíabyrgð (sök) ekki fyrir hendi.<sup>134</sup> Nú hefur verið beinlínis kveðið á um þessa afleiðingu í 6. mgr. 82. gr. hgl. en ákvæðið var fært í lög með breytingalögum nr. 20/1981. Áður var reglan dómhelguð.<sup>135</sup> Í lagaákvæðinu kemur fram að sé sök fyrnd verði hvorki refsað fyrir háttsemina né dæmd nánar önnur tiltekin viðurlög.<sup>136</sup> Sá munur er á refsiloka- og refsileysisástæðu að síðarnefndu ástæðurnar lúta að aðstæðum sem voru fyrir hendi á verknaðarstundu sem leiða til þess að maður bakaði sér ekki refsíabyrgð en fyrrnefndu ástæðurnar lúta að því að refsíabyrgð, sem maður hefur bakað sér, fellur niður á síðari stundu.<sup>137</sup> Hins vegar er fyrning eða brottfall refsinga og annarra viðurlaga, sbr. 83. gr. og 83. gr. hgl. a til b. Í henni felst almennt að refsing eða önnur viðurlög, sem hafa verið ákveðin með dómi, úrskurði eða sátt, falla niður að ákveðnum tíma liðnum frá því að unnt var að fullnusta eða fullnægja dómnum, úrskurðinum eða sáttinni.<sup>138</sup> Fyrning af þessu tagi hefur ekki áhrif á sakfellingu eða

<sup>130</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300. Sjá einnig Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 356.

<sup>131</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300.

<sup>132</sup> Aðrar slíkar ástæður eru andlát sökunauts, afturhvarf frá tilraun og afnám refsíakvæðis, sbr. 2. gr. hgl. Sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 297.

<sup>133</sup> Refsíabyrgð er enda grundvöllur sakfellingar. Sjá Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð I*, bls. 38.

<sup>134</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 297-299 og Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 56-57. Sjá einnig Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 356-357.

<sup>135</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300. Fyrir danskan rétt sjá 95. gr. dönsku hegningarlaganna.

<sup>136</sup> Í athugasemdum við 6. gr. laga nr. 20/1981, færði 6. mgr. 82. gr. hgl. í lög, sagði að í 80. gr. væru ekki sagt berum orðum að fyrning ylli því að refsingu yrði ekki beitt. Það væri löngu dómhelguð réttarregla að fyrning valdi sýknu. Þó væri rétt að taka þetta fram berum orðum. Jafnframt kom fram að fyrning samkvæmt IX. kafla hegningarlaga tæki aðeins til refsingar en ekki annarra viðurlaga. Rétt þætti að kveða á um að fyrning tæki einnig til annarra viðurlaga. Sjá Alþt. 103. löggj.þ. 1980, þskj. 4.

<sup>137</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 297-298.

<sup>138</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300.

réttaráhrif hennar. Telst hún til svokallaðra eftirfarandi brottfalls-ástæðna.<sup>139</sup>

Sérlagaákvæði um að heimildir stjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum rúmast innan skilgreiningarinnar á fyrningu í refsirétti. Aftur á móti verða þau ekki algerlega lögð að jöfnu við þær tvær tegundir fyrningar sem gerð var grein fyrir að ofan. Til útskýringar má benda á tiltekið sérlagaákvæði. Þótt útfærsla sérlagaákvæðanna sé mismunandi, eins og nánar verður vikið að hér á eftir, er algengasta fyrirkomulagið það sem er að finna í áðurnefndri 112. gr. a laga nr. 161/2002. Ákvæðið hljóðar svo í heild sinni:

„Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.“

Eins og ráðið verður af orðalagi ákvæðisins, sem og sambærilegra ákvæða, er það heimildin til að leggja á stjórnvaldssektir sem fellur niður (fyrnist). Aðstaðan er því önnur en þegar viðurlög hafa nú þegar verið ákveðin eins og þegar refsingar og önnur viðurlög falla niður samkvæmt 83. gr. og 83. gr. hgl. a til b. Sérlagaákvæðin eru því ekki í eðli sínu eftirfarandi brottfallsástæður. Jafnframt kveða sérlagaákvæðin ekki á um að sök fyrnist eins og í tilviki 80.-82. gr. hgl. með þeim afleiðingum að viðurlögum verður ekki við komið. Sérlagaákvæðin lúta beinlínis að heimildinni til að leggja á stjórnvaldssektir í stað þess að brottfallið sé afleiðing þess að sök fyrnist. Sérlagaákvæðin eru því ekki í eðli sínu fyllilega hliðstæð refsilokaástæðum. Af því verður ráðið að undirliggjandi brot fyrnist ekki samkvæmt sérlagaákvæðunum. Aðili máls kann því enn að teljast brotlegur við lög eða sekur í þeim skilningi sem stuðst var við í 2. kafla. Segja má að í 80.-82. gr. hgl. sé kveðið á um fyrningu sakar (fyrningu málshöfðunarréttar), í 83. gr. og 83. gr. a til b hgl. er kveðið á um fyrningu álagðra viðurlaga en í sérlagaákvæðunum er kveðið á um fyrningu heimildar til að beita viðurlögum. Þrátt fyrir þetta kann munurinn á sakarfyrningarreglum hegningarlaga og sérlagaákvæðunum að vera ekki eins afgerandi og hann virðist vera við fyrstu sýn.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 300.

<sup>140</sup> Í því sambandi má benda á orðalag samsvarandi danskra og norskra ákvæða en það er annað en í 81. gr. hgl. Í 85. gr. lov om straff (straffeloven) Lov-2005-05-20-28 (norsku

Þótt sérlagaákvæðin rúmist innan skilgreiningar fyrningarhugtaksins er hér almennt stuðst við orðalagið brottfall stjórnsluviðurlaga. Er það vegna þess að fyrningarhugtakið er oft tengt við sakarfyrningu. Þó væri nákvæmara að styðjast við orðalagið brottfall heimildar enda er það hún sem fellur brott en ekki viðurlög sem hafa nú þegar verið lögð á.

Stundum er vísað til fyrningar í sérlagaákvæðunum en tilhögun þeirra er alls konar. Sum sérlagaákvæðin standa sjálfstætt og hafa heitið „fyrning stjórnvaldssektar“, sbr. til dæmis 168. gr. laga nr. 100/2016, um váttryggingastarfsemi, og 53. gr. laga nr. 60/2017, um váttryggingasamstæður, eða „fyrning“, sbr. til dæmis 64. gr. efnalaga nr. 61/2013.<sup>141</sup> Önnur sérlagaákvæði, sem standa sjálfstætt, heita ekkert. Oft eru ákvæðin þó hluti af öðru ákvæði sem fjallar um stjórnvaldssektir og fer heiti þeirra eftir því. Þá er stundum vísað til fyrningar í orðalagi ákvæðis. Í flestum þeirra er mælt fyrir um „rof frests“ en þess þekkest dæmi að kveðið sé á um að „fyrningarfrestur rofnar“, sbr. 7. mgr. 46. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Enn fremur er stundum fjallað um tengsl ákvæðanna við fyrningarreglur hegningarlaga í lögskýringargögnum.<sup>142</sup> Því er ljóst að nán tengsl eru á milli fyrningarreglna refsiréttar og sérlagaákvæðanna þótt eðli þeirra sé ekki algerlega sambærilegt.

Hvað sem þessu líður er orðalag sérlagaákvæðanna skýrt um réttaráhrif þeirra. Þegar sá tími er liðinn sem í ákvæði greinir (fresturinn er útrunninn) er stjórnvaldi ekki heimilt að leggja á stjórnvaldssektir vegna brots. Til að mynda væri stjórnvaldi ekki stætt á því að ákveða stjórnvaldssekt en að taka fram að henni verði ekki fullnustað eða hún ekki innheimt sökum brottfalls heimildarinnar enda er stjórnvaldinu ekki leyfilegt að leggja stjórnvaldssektina á. Á hinn bóginn er stjórnvaldi fært að taka afstöðu til þess hvort aðili máls hafi gerst brotlegur við lög enda leiðir brottfall heimildarinnar ekki til

---

hegningarlaganna) segir: „En handling kan ikke straffes når foreldelse er inndrædt etter §§ 86 til 89.“ Nánara um norska ákvæðið, sjá Finn Haugen og Jon Sverdrup Efstestad: *Strafferet. Håndbok*, bls. 122 o.áfr. og Johs. Andenæs: *Alminnelig strafferet*, bls. 544 o.áfr. Í 92. gr. dönsku hegningarlaganna segir: „En lovovertrædelse straffes ikke, når der er inddrædt forældelse efter §§ 93-94.“ Nánar um danska ákvæðið sjá *Kommenteret Straffelov. Almindelig del*. Kommenterate af Vagn Greve, Bent Unmack Larsen og Per Lindegaard, bls. 341 o.áfr. Samkvæmt orðanna hljóðan fela danska og norska ákvæðið í sér að ekki er refsað þegar brot eða háttsemi er fyrnd.

<sup>141</sup> Heiti getur haft þýðingu fyrir túlkun lagaákvæðis, sjá Hafstein Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinmi lagalegu aðferð*, bls. 144.

<sup>142</sup> Sjá til dæmis Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 789.

hliðstæðra niðurstöðu og sýkna í dómsmáli. Sé niðurstaðan neikvæð (aðili er ekki brotlegur) kemur mögulegt brottfall heimildarinnar ekki til skoðunar.<sup>143</sup> Reynist niðurstaðan aftur á móti vera jákvæð (aðili er brotlegur) koma sérlagaákvæðin í veg fyrir að stjórnvaldssekt verði lögð á aðila máls vegna háttseminnar. Afstaða til þess hvort aðili máls hafi gerst brotlegur við lög kann því að vera liður í rökstuðningi fyrir niðurstöðu þótt útkoman sé að stjórnvaldssektir verði ekki álagðar sökum þess að heimildin er fallin brott. Við þær aðstæður kann stjórnvaldi að vera mögulegt að grípa til annarra aðgerða samkvæmt lögum. Til marks um framangreint má benda á athugasemdir við 3. gr. breytingalaga nr. 52/2007, sem færðu 37. gr. a í samkeppnislög nr. 44/2005, en þar sagði:

„Rétt er að taka fram að þótt réttur Samkeppniseftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn samkeppnislögum. Sérstaklega má nefna að tilefni kann að vera fyrir Samkeppniseftirlitið til að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. laganna þó að sektum yrði ekki beitt.“<sup>144</sup>

Sambærilegar athugasemdir er að finna við 10. gr. breytingalaga nr. 55/2007, sem færðu 112. gr. a í lög nr. 161/2002. Þar sagði:

„Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki.“<sup>145</sup>

Ekki er fullvíst hvort athugasemdirnar byggi á því að ákvörðunar- eða úrskurðarorð geti lotið að því að aðili máls hafi gerst brotlegur við lög með hliðstæðum hætti og í dómsorði viðurkenningarmála, sem rekin eru á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að því marki sem það er unnt í slíkum málum eða hvort aðeins sé vísað til þess að stjórnvaldið geti tekið afstöðu til lögætis háttsemi sem þáttar í rökstuðningi fyrir lokaniðurstöðu.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 301.

<sup>144</sup> Alþt. 133. löggj.þ., 2006-2007, þskj. 788.

<sup>145</sup> Alþt. 133. löggj.þ., 2006-2007, þskj. 789.

<sup>146</sup> Um viðurkenningarmál sjá til dæmis Hafstein Dan Kristjánsson: „Viðurkenningar-kröfur um (ó)lögætti einhvers“, bls. 39-82 og Hafstein Dan Kristjánsson: „Um inntak og eðli viðurkenningarkrafna í almennum einkamálum“, bls. 5-40.

### 4.3 Mismunandi lengd fresta

Lengd fresta í sérlögum er mismunandi.<sup>147</sup> Er það eðlilegt enda eru brot misalvarleg.<sup>148</sup> Enn fremur kunna ýmis önnur lagasjónarmið að koma til skoðunar í því sambandi rétt eins og í tilviki mismunandi fyrningar-fresta í refsirétti.<sup>149</sup> Stundum virðist lengd frests miðast við fyrningar-frest refsíabýrgðar vegna sömu háttsemi. Til að mynda er í ákvæði 112. gr. a laga nr. 161/2002 miðað við fimm ár. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 55/2007, sem færðu ákvæði 112. gr. a í lög nr. 161/2002, sagði eftirfarandi um þetta atriði:

„Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíabýrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögunum. Í b. lið 10. gr. frumvarpsins kemur fram að hámarksrefsing vegna brota gegn lögunum skuli vera sektir eða fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.“<sup>150</sup>

Í öðrum tilvikum er miðað við annað viðmið. Í 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 er miðað við sjö ár. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 52/2007, sem færðu 37. gr. a í samkeppnislög nr. 44/2005, sagði eftirfarandi um ákvörðun lengdar frestsins:

„Ekki eru sambærileg fyrningarákvæði í gildandi lögum. Vegna þess hversu alvarleg brot gegn samkeppnislögum eru er lagt til að frestur til að leggja á stjórnvaldssektir verði sjö ár. Þar sem kveðið er á um í a-lið 4. gr. frumvarpsins (41. gr. a) að hámarksrefsing vegna brota gegn samkeppnislögum skuli vera sektir eða fangelsi allt að sex árum er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum tíu ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í 1. mgr. 20. gr. laga um bókhald, nr. 145/1994, er kveðið á um að varðveita skuli bókhaldsgögn og fylgiskjöl í sjö ár frá lokum viðkomandi reikningsárs. Í ljósi þessa er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir á fyrirtæki falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.“<sup>151</sup>

<sup>147</sup> Sjá til samanburðar áðurgetið ákvæði 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem miðað er við sjö ár og 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálfyrirtæki, þar sem miðað er við fimm ár.

<sup>148</sup> Um ákvörðun sakarfyrningarfrests, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 304.

<sup>149</sup> Um lagarök fyrir fyrningu, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 301-302. Sjá einnig Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 357-358.

<sup>150</sup> Alpt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 789.

<sup>151</sup> Alpt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 788.

Ekki verður annað ráðið af tilvitnuðum athugasemdum en að frestur til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki hafi verið ákveðinn annar en fyrningarfrestur hegningarlaga í tilviki einstaklinga, sbr. 1. mgr. 81. gr. hgl. Einnig var fresturinn ekki miðaður við fyrningarfrest vegna refsíabyrgðar lögaðila en hann er fimm ár samkvæmt 5. mgr. 81. gr. hgl. Við afmörkun frestsins hafi í staðinn verið horft til þess hvenær varðveisluskyldu bókhaldsgagna ljúki. Þetta kann að gefa til kynna að ekki er unnt að ganga út frá því í öllum tilfellum, þegar um ólögmaelt tilvik er að ræða, að frestur til að leggja á stjórnvaldssektir verði lagður að jöfnu við sakarfyrningarfrest vegna sömu eða sambærilegrar háttsemi.

#### 4.4 Hvenær byrjar frestur að líða?

Vegna þess að réttaráhrif eru bundin við að tiltekinn frestur sé útrunninn skiptir máli að afmarka nákvæmlega hvenær hann byrjar að líða. Almennt eru sérlagaákveðin orðuð svo að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir fellur niður þegar ákveðinn tími er „líðinn frá því að háttsemi lauk“. Af þessu leiðir að túlka verður hugtökin „háttsemi“ og „lauk“ sem og samspil þeirra.

Skilja verður hugtakið „háttsemi“ á þann veg að vísað sé til þeirra réttarbrotu sem varða stjórnvaldssektum. Þau eru almennt afmörkuð í því ákvæði sem kveður á um heimildina til að leggja á stjórnvaldssektir. Til að mynda segir að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum í 36. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, en í 1. mgr. 33. gr. laganna er afmarkað hvaða háttsemi varðar stjórnvaldssektum. Hugtakið „háttsemi“ í 36. gr. vísar til þeirra réttarbrotu sem talin eru upp í 16 töluliðum í 1. mgr. 33. gr. laganna. Háttsemishugtakið tekur til bæði athafna- og athafnaleysisbrota.<sup>152</sup> Einnig rúmast innan þess ekki aðeins brot sem eru framin með einum verknaði heldur einnig röð brota eða brotaeinda/brotapátta sem og brot sem fela í sér að ólögmaetu ástandi er komið á. Eins og framangreint ber með sér getur háttsemishugtakið náð til margvíslegra réttarbrotu. Túlka verður orðalagið „lauk“ í ljósi þeirrar háttsemi sem reynir á hverju sinni. Taka verður tillit til eðlis réttarbrotu og þeirra

---

<sup>152</sup> Sjá í þessu sambandi meginreglu refsiréttar að athafnaleysi verði lagt að jöfnu við athöfn. Þannig segir í athugasemdum við 1. gr. hgl.: „Með orðunum háttsemi og hegðun er gefið til kynna, að ákvæði greinarinnar eigi bæði við um refsiverðan verknað og refsivert athafnaleysi. Til varúðar skal það þó tekið fram, að þar sem annarsstaðar í lögum kann að vera talað um refsiverðan verknað, er einnig átt við refsivert athafnaleysi, nema annað sé berum orðum ákveðið.“ Alþt. 1939-1940, 54. löggj.þ., þskj. 43.

réttarreglna sem gilda um það á hverju sviði. Hvenær háttsemi telst lokið ræðst af lagalegu eðli réttarbrotisins og venjum sem hafa eða munu mótast um efnið.

Ef um stakt brot er að ræða telst háttsemi lokið daginn sem það átti sér stað. Er meginreglan sú að leggja verður mat á brottfall heimildarinnar sjálfstætt fyrir hvert réttarbrot.<sup>153</sup> Sé eitt réttarbrot utan frests en annað innan hans er stjórnvaldi heimilt að leggja á stjórnvaldssekt vegna síðara réttarbrotisins en ekki hins fyrra.

Meiri vafi leikur á því hvernig fara beri með þau brot sem kölluð er framhaldsbrot og ástandsbrot í refsirétti. Við úrlausn þess þykir rétt að hafa hliðsjón af meginreglum refsiréttar. Byggist það á líkindum meðal orðalags sérlagaákvæðanna og upphafsorða 1. mgr. 82. gr. hgl., efnislegri samstöðu ákvæðanna að öðru leyti sem og að sérstaklega er vísað til fyrningarreglna hegningarlaga í athugasemdum við sum sérlagaákvæði.<sup>154</sup> Í athugasemdum við önnur sérlagaákvæði er tekið fram að höfð hafi verið hliðsjón af fyrstnefndu sérlagaákvæðunum.<sup>155</sup> Í enn öðrum tilvikum eru ákvæðin samhljóða eða fyllilega sambærileg

<sup>153</sup> Í refsirétti er meginreglan sú að hvert afbrot fynnist sjálfstætt, sjá Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 307. Sjá í þessu sambandi þó 4. mgr. 81. gr. hgl. þegar háttsemi varðar við fleiri en eitt refsíákvæði og skal þá miða fyrningarfreft brotanna við það ákvæði sem geymi þyngst refsímörk.

<sup>154</sup> Sjá til dæmis Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 789 og Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 788.

<sup>155</sup> Sjá til dæmis 64. gr. efnalaga nr. 61/2013. Í athugasemdum við ákvæðið er vísað til þess að höfð hafi verið hliðsjón af 100. gr. laga nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi. Sjá Alþt. 141. löggj.þ. 2012-2013, þskj. 88. Það ákvæði á rætur að rekja til ákvæðis 99. gr. c eldri laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, eins og þeim var breytt með lögum nr. 55/2007. Í athugasemdum við 19. gr. þeirra laga, sem færðu 99. gr. c í lög nr. 60/1994, er vísað berum orðum til meginreglna refsiréttar í þessu sambandi. Sama gildir um önnur sambærileg ákvæði í athugasemdunum. Sjá Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 789. Sömu sögu er að segja um 9. gr. i laga nr. 22/1994, um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/2014, sem færði 9. gr. i í lög nr. 22/1944, var tekið fram að höfð hefði verið hliðsjón af 100. gr. laga nr. 56/2010. Sjá Alþt. 143. löggj.þ. 2013-2014, þskj. 157. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 65/2016, sem færði 25. gr. e í lög nr. 75/2000, um brunavarnir, kom fram að höfð hefði verið hliðsjón af 64. gr. efnalaga nr. 61/2013. Sjá Alþt. 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 1097. Jafnframt kom fram í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 66/2016, sem breyttu 18. gr. í núverandi horf í lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, að höfð hefði verið hliðsjón af 64. gr. efnalaga. Sjá Alþt. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 1099. Eins og ráðið verður af framanröktu má rekja fyrirmynd ákvæðanna ekki aðeins til 64. gr. efnalaga heldur til breytingalaga nr. 55/2007 þar sem vísað er til meginreglna refsiréttar.

fyrirnefndum sérlagaákvæðum þótt ekki sé fjallað sérstaklega um merkingu þeirra eða fyrirmyndir í lögskýringargögnum.<sup>156</sup>

Fyrri málsliður 1. mgr. 82. gr. hgl. hljóðar svo: „Fyrningarfrestur telst frá þeim degi, er refsiverðum verknaði eða refsiverðu athafnaleysi lauk.“ Ákvæðið hefur verið túlkað svo að frestur byrji að líða þegar síðasta brot (brotabáttur) hefur verið framinn og þegar ólögmætu ástandi lýkur.<sup>157</sup> Með framhaldsbroti er átt við „framhaldandi röð samkynja eða eðlislíkra athafna“.<sup>158</sup> Ástandsbrott hefur þrengri og rýmri merkingu. Í þrengri merkingu er það að „koma á og viðhalda varanlegu ólögmætu ástandi eða vanrækslu um að sinna varanlegri laga-skyldu“.<sup>159</sup> Frestur vegna ástandsbrots í þrengri merkingu byrjar að líða þegar hinu ólögmæta ástandi lýkur. Sé um beint athafnaleysisbrott að ræða, þ.e. athafnaskylda er lögð á aðila með lagaákvæði, hefst fresturinn almennt að líða þegar lagaskyldan fellur niður. Með öðrum orðum þá varir ástandið almennt svo lengi sem skyldan er vanrækt.<sup>160</sup> Sé um tilkynningarskyldu að ræða byrjar fresturinn að líða þegar frestur til að tilkynna rennur út. Þegar um ástandsbrott í rýmri merkingu er að ræða leiðir hið ólögmæta ástand af eða fylgir því broti sem er lýst í ákvæði. Leggjja verður mat á í hverju tilviki hvenær frestur vegna slíkra brota byrjar að líða.<sup>161</sup> Byggt hefur verið á því að sambærilegar reglur og sjónarmið eiga við um upphaf frests í sumum sérlagaákvæðum, þ.e. fresturinn byrji að líða þegar hinu ólögmæta ástandi linnir eða hinni samfelldu brotastarfsemi er hætt.<sup>162</sup>

Til viðbótar kann réttarbrott að vera háð því skilyrði að tiltekin afleiðing raungerist eða tiltekið atvik eigi sér stað á síðari stigum.

---

<sup>156</sup> Í athugasemdum við 46. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, er ekki vísað sérstaklega til annars ákvæðis sem fyrirmyndar. Þó er vísað til laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, um fjárhæð sekta. Sjá Alþt. 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 1029.

<sup>157</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 310 og 312.

<sup>158</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 310. Sjá einnig Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabýrgð I*, bls. 43 og 48. Sjá enn fremur Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 41-43.

<sup>159</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 312. Sjá einnig Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabýrgð I*, bls. 53. Sjá enn fremur Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*, bls. 43-44.

<sup>160</sup> Um bein athafnaleysisbrott, sjá Jónatan Þórmundsson, *Afbrot og refsíabýrgð I*, bls. 86-88

<sup>161</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 312-313.

<sup>162</sup> Sjá til dæmis athugasemdir við lög nr. 52/2007 og 55/2007 í Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 789 og Alþt. 133. löggj.þ. 2006-2007, þskj. 788 um þau ákvæði sem urðu að 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.



Fjallað er um upphaf fyrningarfrests slíkra afbrota í 2. mgr. 82. gr. hgl. en ákvæðið er svohljóðandi:<sup>163</sup>

„Nú er refsinaemi háð því að nokkru leyti eða öllu, að háttsemi hafi í för með sér tiltekna afleiðingu, og hefst fyrningarfrestur þá ekki fyrir en afleiðing þessi kemur fram. Hinu sama gegnir að sínu leyti, ef refsinaemi er háð því, að tiltekið atvik beri að höndum eftir að háttsemi er uppi höfð, og tekur sök þá ekki að fyrnast, fyrir en atvik þetta hefur gerst.“

Reglan tekur mið af svokölluðum sjálfstæðum hlutrænum refsiskilyrðum, þ.e. skilyrðum sem standa utan eiginlegrar verknaðarlýsingar. Í henni felst að sé tiltekin afleiðing eða atvik meðal skilyrða refsinaemis hefst frestur að líða þegar afleiðingin er komin fram eða atvikið hefur átt sér stað en ekki þegar (eiginlegur) verknaður var framinn eins og í 1. mgr. 82. gr. hgl.<sup>164</sup> Vegna sömu raka og tíunduð voru að ofan og eðli máls samkvæmt verður að telja að sambærileg sjónarmið gildi um eðlislíka háttsemi sem varðar stjórnvaldssektum.

#### 4.5 *Hvernig er frestur reiknaður út?*

Telja verður að orðalagið ár í sérлагаákvæðunum vísi til almanaksárs og almanaksmánaða enda eru ekki vísbendingar um annað.<sup>165</sup> Ekki liggur í augum uppi hvernig beri að telja upphafs- og lokadag frests. Til greina kæmi að telja þann dag sem réttarbrot er framið með í frestinum eða hefja talninguna frá næsta degi. Sé miðað við fyrri daginn reynir á hvort tíminn byrji að líða við upphaf eða lok hans eða þá þann tíma dags er réttarbrotinu lauk.

Þegar tekin er afstaða til álítaefnisins reynir meðal annars á hvernig 8. gr. ssl. um útreikning frests horfir við. Í ákvæðinu segir að þar sem kveðið er á um frest í lögum teljist sá dagur, sem fresturinn er talinn frá, ekki með í frestinum. Ef lokadagur frests er almennur frídagur lengist fresturinn til næsta opnunardags þar á eftir. Að öðru leyti ber að telja frídaga með sem eru innan frestsins þegar fresturinn er reiknaður. Væri reglan lögð til grundvallar bæri ekki að telja þann dag sem réttarbrot var framið með í frestinum. Ef réttarbrot hefði átt sér stað 1. september

<sup>163</sup> Ákvæði 3. mgr. 81. gr. hgl. er efnislega afmarkaðra en það hljóðar svo: „Nú er refsiverður verknaður framinn á íslensku skipi eða loftfari, utan forráðasvæðis íslenska ríkisins, og tekur sök þá ekki að fyrnast, fyrir en skipið eða loftfarið er komið til íslenskrar hafnar. Fyrningarfrestur hefst þó ekki síðar en 1 ári frá því að brot var framið.“

<sup>164</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 314.

<sup>165</sup> Til hliðsjónar má benda á að samkvæmt 2. mgr. 31. gr. hgl. telst ár vera 360 dagar og mánuðir 30 dagar þegar þegar fangelsisrefsing er ákvörðuð.

2014 hefði stjórnvald til og með 1. september 2019 til að rjúfa frestinn, sem rynni þá út daginn eftir, þ.e. 2. september 2019, sé miðað við 5 ára fyrningarfrest.<sup>166</sup> Kemur því til skoðunar hvort 8. gr. ssl. eigi yfir höfuð við um sérlagaákvæðin.

Ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta er, sem fyrr greinir, stjórnvaldsákvörðun með þeim afleiðingum að stjórnslulögin gilda um undirbúning, málsmeðferð og efni hennar. Vegna þess kemur reikniregla 8. gr. ssl. til greina. Orðalag ákvæðisins er einnig víðtækt, sbr. „kveðið er á um frest í lögum“ og þar sem vísað er til „frests“ án þess að það sé takmarkað við fresti af ákveðnu tagi. Jafnframt er í athugasemdum við ákvæðið tekið fram að um sé að ræða skýringarreglu á því hvernig „reikna beri út fresti í lögum er varða stjórnsluna“.<sup>167</sup>

Þrátt fyrir framanrakið eru vísbendingar þess efnis að reiknireglan taki ekki til allra fresta óháð eðli þeirra. Í fyrsta lagi er í 2. mgr. ákvæðisins að finna þá reglu að sé lokadagur frests frídagur þá lengist fresturinn til næsta opnunardags. Taki reglan til fresta í tengslum við brottfall stjórnsluviðurlaga verður að telja hana nokkuð einkennilega. Í dæminu hér að ofan myndi reiknireglan leiða til þess að 1. september 2019, sem er sunnudagur og þar með frídagur, myndi ekki vera lokadagur frestsins heldur myndi hann færast yfir til 2. september sama ár. Með öðrum orðum myndi leiða af reiknireglunni að frídagur lengi frest stjórnvalda til að koma fram stjórnsluviðurlögum gagnvart borgurunum þeim í óhag. Í öðru lagi má draga ályktun af athugasemdum við 8. gr. ssl. um hvers konar frestir eru einkum hafðir í huga. Þar er vísað til kærufrests samkvæmt 27. gr. ssl. og tekið fram að þegar lokadagur kærufrests ber uppi á frídegi framlengist hans til næsta opnunardags.<sup>168</sup> Séu kærufrestir og sambærilegir frestir hafðir í huga fela bæði 1. og 2. mgr. 8. gr. ssl. í sér ívilnandi reiknireglu fyrir borgarana. Þetta er þó ekki einhlítt enda gildir reiknireglan um ýmsa fresti sem stjórnvöld hafa, svo sem til að gefa rökstuðning samkvæmt 3. mgr. 21. gr. ssl. Aftur á móti þegar reynir á fresti í tengslum við brottfall stjórnsluviðurlaga er reiknireglan borgurunum í óhag. Af framangreindu leiðir að ákveðin rök standa til þess að túlka gildissvið reiknireglu 8. gr. ssl. á þann veg að hún taki fyrst og fremst til kærufresta, annarra fresta í stjórnslulögum og sambærilegra fresta.

---

<sup>166</sup> Fyrir beitingu á 8. gr. ssl. sjá til dæmis *álit umboðsmanns Alþingis frá 10. apríl 2015 í máli nr. 8140/2014 (niðurfelling dráttarvaxta)*.

<sup>167</sup> Alpt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 116.

<sup>168</sup> Alpt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 116.

Með sambærilegum frestum er átt við fresti eins og þá sem kveðið er á um í stjórnsýslulögum eða hliðstæða þeim. Sú niðurstaða er þó alls ekki efallaus enda verður ekki framhjá því litið að orðalag ákvæðisins er almennt. Framanraktar vísbendingar um að gildissvið skýringarreglunnar sé þrengra en orðalag ákvæðisins gefur til kynna eru heldur ekki þungvægar. Væri heppilegra ef lög væru skýrari um þetta atriði.

Hvað sem framangreindum vangaveltum líður þá kann túlkun lagaákvæðis að leiða til þeirrar niðurstöðu að skýringarregla 8. gr. ssl. samrýmist því ekki. Á það einkum við þegar réttarregla felur skýrlega í sér annað viðmið um útreikning frests. Í þeim tilvikum verður 8. gr. ssl. ekki beitt við útreikninginn. Í sérlagaákvæðunum er almennt miðað við að tiltekinn tími hafi liðið „frá því að háttsemi lauk“. Einn túlkunarkostur, sem studdur er við 1. mgr. 82. gr. hgl., er að fresturinn „telst frá þeim degi“ er háttsemi lauk. Í ýmsum ákvæðum stjórnsýslulaga er miðað við hvenær aðila var tilkynnt um ákvörðun eða beiðni barst en ekki hvenær háttsemi lauk, sbr. áðurgetin beiðni um rökstuðning í 3. mgr. 21. gr., frest til endurupptöku samkvæmt 2. mgr. 24. gr. og kærufrest samkvæmt 1. mgr. 27. gr. Þó verður ekki séð að munurinn á sérlagaákvæðunum og ákvæðum stjórnsýslulaga sé afgerandi að þessu leyti.

Líta má til þess hvernig fyrningarfrestir eru reiknaðir út í 1. mgr. 82. gr. hgl. Í upphafsmálslið ákvæðisins segir, sem fyrr er nefnt, að fyrningarfrestur „telst frá þeim degi“ er refsiverðum verknæði eða refsiverðu athafnaleysi lauk. Ákvæðið hefur verið túlkað á þann hátt að dagurinn sem afbroti lauk er talinn með, ólíkt því sem gildir samkvæmt 1. mgr. 8. gr. ssl. Jafnframt hefur verið miðað við upphaf þess dags, þ.e. miðnætti aðfararnótt dagsins. Í dæminu hér að ofan myndi frestur vegna afbrots sem lauk síðdegis 1. september 2014 byrja að líða á miðnætti aðfararnótt 1. september þess árs og renna út á miðnætti eða við lok dags hinn 31. ágúst 2019.<sup>169</sup> Vegna þess að reikningareglur 8. gr. ssl. og 1. mgr. 82. gr. hgl. leiða til mismunandi niðurstöðu er enn frekari ástæða fyrir því en ella að lög séu skýrari um þetta atriði.

#### 4.6 Réttaráhrif þess að frestur er rofinn

Ekki er þörf á að fara mörgum orðum um réttaráhrif þess að frestur rofnar. Við þær aðstæður stöðvast fresturinn (hættir að líða) og stjórnvaldi er lögum samkvæmt heimilt að leggja á stjórnvaldssektir

<sup>169</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 310.

vegna háttsemi. Vegna réttaráhrifanna skiptir máli að afráða hvenær frestur er rofinn en að því verður nú vikið.

#### 4.7 Hvenær rofnar frestur?

##### 4.7.1 Ekki er alltaf byggt á sama viðmiði í sérlögum

Oft er kveðið á um í sérlagaákvæðunum að frestur rofni þegar ákveðinn atburður á sér stað eða ákveðnar aðstæður eru fyrir hendi. Þó er ekki alltaf kveðið á um sama viðmiðið í þeim efnum. Í því sem á eftir fer verður getið þriggja ólíkra viðmiða.

Algengasta viðmiðið kemur fram í áðurnefndri 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálfyrirtæki. Í því ákvæði, sem og þeim ákvæðum sem eru hliðstæð, er byggt á því að frestur rofni þegar stjórnvaldið „tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti“. Auk þess viðmiðs er í sumum sérlagaákvæðum kveðið á um annað viðmið, svo sem að húsleit hafi farið fram eða að aðili hafi fengið vitneskju um að mál sé til meðferðar. Þannig er í 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 miðað við tilkynningu um upphaf rannsóknar á meintu broti eða „þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr.“ Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016, um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, segir að fresturinn rofni „þegar aðila er kunnugt um að mál hans er til meðferðar“. Jafnframt segir að Seðlabanki Íslands tilkynni aðila um rannsókn á meintu broti, nema ljóst sé að hann hafi áður fengið vitneskju um það.<sup>170</sup>

Velta má því upp hverju það sæti að ekki sé byggt á sama viðmiði í öllum tilvikum. Augljóslega er óþarfi að miða við húsleit í þeim tilfellum þegar stjórnvald getur ekki hlutast til um slíka rannsóknaraðgerð. Engu að síður verður ekki séð að kveðið sé á um viðmiðið í öllum tilvikum þegar stjórnvald getur hlutast til um athuganir á starfsstöð eftirlitsskyldra aðila. Í því sambandi má benda á rannsóknarheimildir Seðlabanka Íslands samkvæmt 15. gr. e laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, en við framkvæmd slíkra aðgerða skal beita lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Í 2. mgr. 15. gr. d er kveðið á um að frestur rofni þegar Seðlabanki Íslands tilkynnir aðila um upphaf

---

<sup>170</sup> Ákvæði 22. gr. laga nr. 37/2016, um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, hljóðar svo: „Heimild Seðlabanka Íslands til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk./ Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar aðila er kunnugt um að mál hans er til meðferðar. Seðlabanki Íslands tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti, nema ljóst sé að hann hafi áður fengið vitneskju um það. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.“

rannsóknar á meintu broti. Ekki er tekið fram að frestur rofni þegar þær aðgerðir eru viðhafðar sem getið er í 15. gr. e.<sup>171</sup> Má spyrja hvort yfir höfuð sé þörf á því að miða við húsleit en yfirleitt myndi aðila vera tilkynnt um upphaf rannsóknar á meintu broti þegar húsleit eða haldlagning gagna fer fram. Tilgreiningin kann þó að vera til öryggis (l. *ex tuto*).

Í athugasemdum við 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016 kemur ekki fram af hverju hafi verið lagt til grundvallar annað viðmið en til dæmis í 2. mgr. 15. gr. d laga nr. 87/1992.<sup>172</sup> Bæði lagaákvæðin fjalla um heimildir Seðlabanka Íslands. Sem fyrr segir verður ráðið af orðalagi 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016 að frestur geti rofnað þótt aðila hafi ekki verið tilkynnt um meðferð máls, sbr. orðalagið „nema ljóst sé að hann hafi áður fengið vitneskju um það“ og „þegar aðila er kunnugt um að mál hans sé til meðferðar“. Í athugasemdunum segir jafnframt að ákvæðið um rof frests sé í samræmi við áskilnað stjórnisluulaga um tilkynningarskyldu stjórnvalds.<sup>173</sup> Í þessu sambandi má rifja upp að í 14. gr. ssl. segir að eigi aðili máls rétt á tjá sig um efni þess samkvæmt 13. gr. skuli stjórnvald, svo fljótt sem því verður við komið, vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar, nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram. Væri æskilegra að skýrar lægi fyrir því byggt hafi verið á öðru viðmiði í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016 en til dæmis í 2. mgr. 15. gr. d laga nr. 87/1992.

Einnig þekkjast dæmi þess að lagaákvæði kveði á um brottfall heimildar án þess að mælt sé fyrir um rof frests. Kemur þá upp álitæfnið hvernig fara beri með slík tilvik. Fjallað verður um þau hér á eftir.

Að framan var getið mismunandi viðmiða um rof frests. Vaknar þá spurningin hvaða útfærsla sé haganlegust. Ekki verður tekin afstaða til þess að öðru leyti en að benda á eftirfarandi. Fyrirkomulag 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016, um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, er sveigjanlegast. Er miðað við vitneskju aðila af meðferð máls, hvort sem aðili hafi öðlast hana með tilkynningu stjórnvalds eða á annan hátt. Virðist viðmiðið rúma önnur viðmið um

<sup>171</sup> Um önnur dæmi má benda á að samkvæmt 1. og 2. mgr. 34. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, er Matvælastofnun heimilt að fara í eftirlitsheimsóknir og taka dýr úr vörslum eiganda eða umráðamanns. Ekki er miðað sérstaklega við slíkar aðgerðir í 7. mgr. 42. gr. laganna. Í 9. gr. b laga nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, er kveðið á um aðgang Matvælastofnunar til aðgangs til skoðunar og eftirlits. Ekki er miðað sérstaklega við slíkar aðgerðir í 9. gr. i.

<sup>172</sup> Alpt. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 1314.

<sup>173</sup> Alpt. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 1314.

tiltekin rannsóknarræði og þvingunarráðstafanir. Einnig er ákvæðið í samræmi við tilkynningarreglu 14. gr. ssl. Á hinn bóginn kann tilkynning að þykja traustari grundvöllur fyrir jafn þýðingarmikil réttaráhrif og raun ber vitni. Þá má benda á að samkvæmt a-lið 3. mgr. 6. gr. MSE er gerð sú krafa að hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi fái án tafa, á máli því sem hann skilur, vitneskju í smáatriðum eðli og orsök þeirrar ákæru sem hann sætir. Enn fremur getur verið erfiðleikum háð að sanna hvenær aðili fékk fullnægjandi vitneskju.

#### 4.7.2 Stjórnvald tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti o.fl.

##### 4.7.2.1 Flest sérlagaákvæði miða við tilkynningu ólíkt 4. mgr. 82. gr. hgl.

Eins og að framan greinir er tíðast að miða rof frests við að stjórnvald tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Kemur því til skoðunar hvenær skilyrðið telst uppfyllt. Í því sambandi er fróðlegt að bera orðalag sérlagaákvæðanna saman við fyrstu þrjá málsliði 4. mgr. 82. gr. hgl. en þar er fjallað um rof sakarfyrningarfrests. Viðeigandi hlutar ákvæðisins er svohljóðandi:

„Fyrningarfrestur rofnar þegar rannsókn sakamáls hefst fyrir rannsóknara gegn manni sem sakborningi. Í málum, sem lögreglan má samkvæmt lögum ljúka með sátt, rofnar fyrningarfrestur þegar lögreglan sakar mann um brot og kynnir honum sáttaboð. Þegar lög heimila stjórnvaldi endranær að kveða á um refsingu fyrir brot rofnar fresturinn þegar stjórnvaldið sakar mann um slíkt brot.“

Við túlkun 4. mgr. 82. gr. hgl. verður meðal annars að líta til athugasemda við breytingalög nr. 20/1981 og lög nr. 63/1998. Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 20/1981 kom fram að fyrning rofnar þegar rannsókn beinist að manni sem sökunaut, þ.e. „maður er skýrlega hafður fyrir sökum vegna tiltekens brots“. Jafnframt var bent á að slíkt fælist í bókunum við rannsókn máls. Einnig var tekið fram að rannsókn gæti hafist gegn manni sem sökunaut „þótt hann [væri] ekki nærstaddur og [kæmi] ekki persónulega fyrir dómara eða aðra þá, sem í 4. mgr. 6. gr. greinir“. Enn fremur sagði að stöku sinnum væri stjórnvaldi heimilt að gera manni refsingu. Í því tilviki rofnaði fyrningarfrestur „þegar stjórnvaldið sakar mann um tiltekið brot sem heimild þess nær til“.<sup>174</sup> Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 63/1998 kom eftirfarandi fram:

---

<sup>174</sup> Alþt. 1980, 103. löggj.þ., þskj. 4.

„Lagt er til að fyrningarfrestur rofni þegar rannsókn opinbers máls hefst fyrir rannsóknara gegn manni sem sakborningi. Átt er við að rof fyrningarfrests miðist við það þegar tiltekinn maður er við rannsókn opinbers máls sannanlega hafður fyrir sökum vegna refsiverðs brots þannig að rannsókn málsins beinist að þeim manni sem sakborningi í skilningi laga um meðferð opinberra mála. Nokkur vafi getur leikið á því hvenær maður er orðinn sakborningur samkvæmt þeim lögum. Stundum er það ljóst, t.d. þegar maður er handtekinn vegna gruns um refsivert brot, settur í gæsluvarðhald eða þegar framkvæmd er leit eða önnur þvingunarráðstöfun í þágu rannsóknar máls. Sama á við þegar maður er yfirheyrður við rannsókn máls vegna gruns á hendur honum um refsivert brot, en þá á hann rétt á því að fá vitneskju um að hann hafi réttarstöðu sem sakborningur, sbr. 32. gr. laga um meðferð opinberra mála. Í öllum þessum tilvikum er ljóst að maður er orðinn sakborningur og að fyrningarfrestur er rofinn. Vera má að rannsókn máls hafi beinst að tilteknum manni sem sakborningi þannig að fyrningarfrestur sé rofinn, þótt framangreind tilvik séu ekki fyrir hendi, t.d. vegna þess að ekki hefur náðst í sakborning. Hvíliir sönnunarbyrðin um þau atriði á ákærvaldinu. Í þeim efnun nægja t.d. fyrirmæli ríkissaksóknara um rannsókn á hendur ákveðnum manni eða handtökuskipun dómara. Samkvæmt frumvarpinu er það því ekki skilyrði fyrir rofi á fyrningarfresti að manni hafi verið gerð grein fyrir réttarstöðu sinni sem sakborningi eða að honum sé kunnugt um hana.“<sup>175</sup>

Af framanröktu verður ráðið að fyrningarfrestur er rofinn samkvæmt 4. mgr. 82. gr. hgl. þegar rannsókn hefst gagnvart manni sem sakborningi eða þegar maður er skýrlega sakaður um brot.<sup>176</sup> Þá verður að vera skýrt hver sé hafður fyrir sök en áður fyrr var ekki gerð sú krafa.<sup>177</sup> Maður getur talist sakborningur við ýmsar aðstæður, svo sem þegar hann eða hún er handtekin, sett í gæsluvarðhald eða önnur þvingunarráðstöfun í þágu sakamálarannsóknar beinist gegn honum eða henni. Jafnframt kann fresturinn að rofna þótt manni sé ekki kunnugt um réttarstöðu sína sem sakborningur. Einnig má minna á að sumar þvingunarráðstafanir í þágu sakamálarannsóknar geta verið framkvæmdar með leynd, svo sem símahlustun og sambærileg úrræði samkvæmt XI. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Samkvæmt þeim sérlagaákvæðum sem vísað er til í upphafi undirkaflans er réttarstaðan önnur. Skýrlega er kveðið á um í þeim að fresturinn sé rofinn þegar stjórnvald „tilkynnir aðila“ um málið. Vegna

<sup>175</sup> Alþt. 1997-98, 122. löggi.þ., þskj. 892.

<sup>176</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 315.

<sup>177</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 316.

Þess verður ekki séð að frestur rofni við framkvæmd ákveðinna rannsóknaraðgerða án þess að stjórnvaldið tilkynni aðilanum samhliða um málið. Til að mynda nægir ekki að stjórnvald bóki hjá sér tiltekna yfirlýsingar eða aðgerðir. Að auki dugar ekki að tiltekna þvingunaráðstafanir í þágu rannsóknar sakamáls sé framkvæmdar með leynd enda miða sérлагаákvæðin við tilkynningu.

Sérлагаákvæðin má einnig skoða í samhengi við 14. gr. ssl. og upphaf stjórnslumáls. Af sérлагаákvæðunum leiðir að frestur er ekki rofinn við það eitt að stjórnslumál sé hafið. Ekki má gleyma því að stjórnslumál kann að hafa verið til meðferðar hjá stjórnvaldi um skeið áður en aðila er tilkynnt um það.<sup>178</sup> Í ljósi þess hvernig sérлагаákvæðin eru orðuð kann stjórnvald að fara þá leið að tilkynna aðila um upphaf máls samkvæmt 14. gr. ssl. og sérлагаákvæðunum þótt ekki standi til að gefa honum kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum samkvæmt 13. gr. ssl. fyrir en á síðari stigum máls. Við þessar aðstæður fara tilkynningar samkvæmt 14. og 13. gr. ssl. ekki saman eins og oft er.

Ekki er víst að fyrrnefnd sérлагаákvæði feli í sér efnislega sömu reglu og þá sem ákvæði 14. gr. ssl. hefur að geyma. Samkvæmt sérлагаákvæðunum nægir ekki að tilkynna aðeins aðila máls um upphaf þess heldur verður efni tilkynningarinnar að vera ákveðins efnis. Í þeim kemur fram að tilkynna skuli um „upphaf rannsóknar á meintu broti“. Af tilkynningunni verður því að vera ljóst að stjórnslumálið lýtur að rannsókn meints réttarbrot. Jafnframt verður að gera þá kröfu að almennt megi ráða af tilkynningunni að hið meinta réttarbrot varði stjórnvaldssektum. Í því sambandi er bent á að tilkynning samkvæmt sérлагаákvæðunum er ætlað að rjúfa frest í tengslum við álagningu stjórnvaldssekta. Yfirleitt myndi þó krafa til efnis tilkynninga samkvæmt 14. gr. ssl. fyrir mál af þessum toga og samkvæmt sérлагаákvæðunum vera sambærileg að þessu leyti.

Jafnframt eru flest en þó ekki öll sérлагаákvæðin því marki brennd að ekki er gerð sams konar undantekning frá tilkynningarskyldu eins og í 14. gr. ssl. Samkvæmt ákvæði stjórnslulaga þarf ekki að tilkynna aðila um meðferð máls þegar „ljóst [er] að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram“. Þótt ýmislegt mæli með því að túlka sérлагаákvæðin til samræmis við 14. gr. ssl. verður ekki litið framhjá því að löggjöfnun í þessu tilviki er borgaranum óhagstæð. Þá má einnig vísa til a-liðar 3. mgr. 6. gr. MSE fyrir þau tilvik sem falla undir ákvæðið.

---

<sup>178</sup> Um upphaf stjórnslumáls, sjá Trausta Fannar Valsson: „Upphaf stjórnslumáls“, bls. 421-457 og Eirík Jónsson, Friðrik Ársællsson og Kristínu Benediktsdóttur: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 100-110.



#### 4.7.2.2 Tilkynning beinist að meintu broti aðilans

Í 4. mgr. 82. gr. hgl. er miðað við að maður hafi verið sakaður um refsiverða háttsemi, þ.e. að rannsókn máls beinist að honum sem sakborningi. Orðalag sérlagaákvæðanna er ekki fyllilega sambærilegt. Þar segir að stjórnvald „tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti“. Er spursmál hvort nægir að tilkynna aðila um að mál sé hafið sem lýtur að rannsókn meints brots eða hvort tilkynningin verði að bera með sér að rannsóknin beinist að aðilanum, þ.e. að hann sé grunaður eða sakaður um réttarbrott í þeim skilningi sem hugtökin voru notuð í 2. kafla. Þótt orðalag sérlagaákvæðanna sé órætt að þessu leyti má færa rök að því að tilkynning verði að bera með sér að stjórnsýslumál lúti að rannsókn á meintu broti aðilans. Aðeins þegar aðillinn er sakaður í þeim skilningi er fresturinn rofinn. Tvennt mælir með þeirri túlkun. Fyrri atriðið er að í sérlagaákvæðunum segir jafnan að rof frests hafi réttaráhrif gagnvart öllum „sem staðið hafa að broti“. Mælir það með því að sama gildi um þann aðili sem fyrst er tilkynnt um meðferð máls. Vikið verður nánar að tilteknu dæmi í tengslum við þetta hér á eftir. Síðara atriðið er skýring til samræmis við 4. mgr. 82. gr. hgl. Þá má, sem fyrr, minna á a-lið 3. mgr. 6. gr. MSE fyrir þau tilvik þegar ákvæðið gildir.<sup>179</sup>

Ef fallist er á framangreint kunna sérlagaákvæðin, líkt og fyrr er komið inn á, að geyma strangari reglu en 14. gr. ssl. Það veltur þó á því hvernig 14. gr. ssl. horfir við málum þar sem til greina kemur að leggja stjórnvaldssekt á aðila. Í tengslum við það má minna á að í tilkynningu samkvæmt 14. gr. ssl. verður að „tilgreina nægilega vel um hvaða mál sé að ræða þannig að aðili geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna“ annars nær hún ekki markmiði sínu.<sup>180</sup> Meðal þeirra er að tilkynning eða vitneskja um að mál sé til meðferðar er forsenda þess að aðili geti kynnt sér gögn máls og tjáð sig um það.<sup>181</sup> Til viðbótar þessum markmiðum eru réttaráhrif tengd tilkynningu í sérlagaákvæðunum um rof frests.

<sup>179</sup> Til hliðsjónar má benda á i-lið 1. mgr. sjöttu meginreglu Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions um: „Any person faced with an administrative sanctions shall be informed of the charge against him.“

<sup>180</sup> Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit*, bls. 181.

<sup>181</sup> Alþt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 116. Sjá athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins sem varð að 14. gr. laganna.

#### 4.7.2.3 Kröfur til skýrleika tilkynningar og rétturinn til að teljast saklaus uns sekt er sönnuð

Nú hefur verið gerð grein fyrir kröfum til efnislegs inntaks tilkynninga sem rjúfa frest samkvæmt sérlagaákvæðunum. Telja verður að þó nokkrar kröfur séu gerðar til skýrleika slíkra tilkynninga enda eru réttaráhrifin þýðingarmikil. Með öðrum orðum verða þær að bera með sér skýrlega að rannsókn beinist að meintu broti tiltekins aðili sem varðar stjórnvaldssektum. Nánara mat á kröfunum ræðst þó af atvikum og eðli hvers máls.<sup>182</sup>

Áréttá ber að þegar stjórnvald tilkynnir aðila um að rannsókn máls beinist að meintum brotum hans verður að gæta að réttinum til að teljast saklaus þar til sekt er sönnuð, sbr. 2. mgr. 70. gr. stjkskr. og 2. mgr. 6. gr. MSE. Hefur það áhrif á hvernig tilkynningar skulu fram settar.<sup>183</sup> Þannig ætti ekki að fullyrða að aðili hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi í skilningi framangreindra réttarheimilda heldur fremur að komast svo að orði að til skoðunar sé hvort aðili hafi gerst brotlegur við lög eða að til rannsóknar séu meint brot aðilans.

#### 4.7.2.4 Tilkynning er komin til aðila

Sú staða getur komið upp, sem fyrr greinir, að frestur sé rofinn samkvæmt 4. mgr. 82. gr. hgl. þótt sakborningur hafi ekki vitneskju um að mál hans sé til meðferðar. Hvorki er kveðið á um tilkynningarhátt í 14. gr. ssl. né sérlagaákvæðunum. Tilkynning samkvæmt 14. gr. ssl. getur ýmist verið munnleg eða skrifleg. Þó er eðlilegra að „tilkynning um meðferð máls er varðar mikilvæga hagsmuni sé skrifleg, verði því við komið“.<sup>184</sup> Í því sambandi má minna á svarregluna, þ.e. þá óskráðu meginreglu að svara beri skriflegu erindi borgara skriflega nema (skriflegs) svars sé eigi vænst.<sup>185</sup> Einnig er skrifleg tilkynning vandaðri málsmeðferð enda tryggir hún sönnun.<sup>186</sup> Almennt verður að gera þá

---

<sup>182</sup> Sjá í þessu sambandi umfjöllun um skýrleikaregluna svokölluðu í Hafsteini Dan Kristjánssyni og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnslurétti.“, bls. 237-299, sem og Hafstein Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnsluhættir*, bls. 43-44 og 77-80.

<sup>183</sup> Sjá til dæmis álit umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2017 í máli nr. 8749/2015 (ótímabundin brottvísun úr menntaskóla).

<sup>184</sup> Páll Hreinsson: *Stjórnslulöggin. Skýringarrit*, bls. 181.

<sup>185</sup> Um svarregluna svokölluðu, sjá Hafstein Dan Kristjánsson og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnslurétti.“, bls. 237-299.

<sup>186</sup> Sjá til dæmis Hafstein Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnsluhættir*, bls. 59-61.

kröfu að tilkynning samkvæmt sérlagaákvæðunum sé skrifleg enda eru mikilvæg réttaráhrif bundin við hana. Það er að minnsta kosti æskilegt.

Sé aðila tilkynnt um mál munnlega telst tilkynningin komin til vitundar hans þá þegar. Þegar aðila er tilkynnt um mál með skriflegum hætti reynir á hvort það nægi að tilkynning sé komin til hans eða hvort gerð sé sú krafa að tilkynningin sé komin til vitundar hans. Við úrlausn álitaefnisins má líta til birtingarreglu 20. gr. ssl. og birtingarhátt stjórnvaldsákvarðana. Af athugasemdum við það ákvæði er ljóst að birting stjórnvaldsákvörðunar verður ekki að vera komin til vitundar aðila máls.<sup>187</sup> Í athugasemdunum er einnig sérstaklega tekið fram:

„Enda þótt gildissvið birtingarreglunnar í 20. gr. sé að meginstefnu til bundið við ákvarðanir, sem binda enda á stjórnsýslumál, er ljóst, eðli máls samkvæmt, að einnig verður að tilkynna aðila um sumar ákvarðanir er snerta meðferð máls. Má í þessu sambandi benda á að í 19. gr. er lagt til að sú regla verði sérstaklega lögfest að tilkynna skuli aðila máls um ástæður fyrir því að ekki hafi verið orðið við beiðni hans um að veita honum aðgang að tilteknum gögnum máls.“<sup>188</sup>

Með því að rýna í athugasemdirnar má ráða að tilkynning samkvæmt 20. gr. ssl. er ekki einstök. Með skírskotun til þess og innbyrðis samræmis milli tilkynninga samkvæmt stjórnsýslulögum má álykta að sama gildi um birtingarhátt og tilkynningarhátt. Til enn frekari stuðnings þessu má vísa til 39. gr. ssl. en að ákvæðinu verður vikið hér á eftir. Einnig má benda á fyrri hluta 5. mgr. 27. gr. ssl. þar sem segir að kæra telst nógu snemma fram komin ef bréf, sem hefur hana að geyma, er komið til æðra stjórnvalds eða afhent pósti áður en fresturinn er liðinn. Samræmis- og skilvirknisrök styðja því framangreinda niðurstöðu. Gegn þessu mælir að markmið tilkynningar er að aðili öðlist vitneskju um mál svo hann geti nýtt sér réttindi sín, einkum andmæla- og upplýsingarétt í IV. kafla ssl. Þá eru ákveðin réttaráhrif bundin við birtingu stjórnvaldsákvarðana.<sup>189</sup> Aftur á móti má benda á að vitneskja um stjórnvaldsákvörðun er einnig forsenda þess að aðili geti nýtt sér ýmis réttindi, svo sem óskað eftir rökstuðningi, sbr. 21. gr. ssl., og kært ákvörðun, sbr. 26. gr. ssl. Að þessu virtu eru veigamikil rök fyrir þeirri niðurstöðu að miða skuli við að tilkynning sé kominn til aðila máls. Telst hún komin til aðila þegar hún berst á stað þar sem

<sup>187</sup> Alþt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 116.

<sup>188</sup> Alþt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 116.

<sup>189</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit*, bls. 215-216 og Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 871-875.

almennt má ætla að hann geti kynnt sér efni hennar, svo sem lögheimili hans.

Sé fallist á framangreint um tilkynningarreglu 14. gr. ssl. er rökrétt að túlka sérлагаákvæðin eins. Má minna á að í athugasemdum við 22. gr. laga nr. 37/2016 var sérstaklega vísað til 14. gr. ssl. Verður niðurstaðan þá sú að nægjanlegt sé að tilkynning um upphaf rannsóknar á meintu broti sé komin til aðila. Afleiðingin getur verið sú að frestur rofni þó að tilkynning hafi ekki enn komist til vitundar hans.

#### 4.7.2.5 Hvenær telst tilkynning komin til aðila?

Munnleg tilkynning telst komin til aðila þegar hún er tjáð honum.

Þegar tekin er afstaða til þess hvenær skrifleg tilkynning er komin til aðila verður við það að miða að hann eigi þess að kost að kynna sér efni hennar. Skrifleg tilkynning telst almennt komin til aðila þegar hún er komin á þann stað sem hann getur almennt kynnt sér hana, svo sem þann dag sem hún berst á heimili hans. Ekki ber því að miða við dagsetningu tilkynningar nema sannað sé að hún hafi til dæmis borist á heimili aðila sama dag.<sup>190</sup> Stundum er tilkynning send með (ábyrgðar-)pósti og aðili er ekki heima. Er þá jafnan skilinn eftir miði í póstkassa viðkomandi um að pakki/bréf bíði hans eða hennar á næsta pósthúsi. Þegar svo háttar til telst tilkynning komin til aðila þann dag sem hann gat fyrst nálgast hana á pósthúsinu, sem væri oft næsti virki dagur eftir að miði var settur í póstkassann. Tilkynningin telst því ekki komin til aðila þann dag sem miðinn er skilinn eftir í póstkassanum. Kalla mætti þetta tilbrigði pósthúsregluna.<sup>191</sup>

Nú á dögum reynir æ meir á rafræna stjórnslu en fjallað er um hana í IX. kafla ssl. Ákvæði 39. gr. ssl. kveður á um rafræna málsmeðferð. Í 1. mgr. lagagreinarinnar segir meðal annars að stjórnvaldsákvörðun eða önnur gögn á rafrænu formi teljast birt aðila þegar hann á þess kost að kynna sér efni þeirra. Í 3. mgr. segir að þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að stjórnvöld birti aðila gögn með sannanlegum hætti telst slíkum áskilnaði fullnægt með notkun rafræns búnaðar sem staðfestir að gögn séu komin til aðila. Í athugasemdum við 6. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 51/2003, sem færðu IX. kafla í stjórnslulög, sagði:

---

<sup>190</sup> Í sumum lagaákvæðum hefur verið vikið frá þessu. Þannig er til dæmis miðað við 15 daga frest frá „póstlagningu tilkynningar“ í 4. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

<sup>191</sup> Um regluna í tengslum við birtingu stjórnvaldsákvæðana sjá *álit umboðsmanns Alþingis frá 10. apríl 2015 í máli nr. 8140/2014 (niðurfelling dráttarvaxta)*.

„Ef tölvuskeyti er t.d. aðgengilegt aðila hjá vefþjóni hans mundi skeytið teljast komið til hans í framangreindum skilningi. Ef gögnin eru ekki aðgengileg aðilanum af tæknilegum ástæðum, sem hann verður ekki talinn bera ábyrgð á, þannig að hann getur ekki kynnt sér efni þeirra, teljast þau ekki komin til hans. Af þessum sökum er sú skylda lögð á stjórnvöld að setja fram í upphafi þær kröfur sem vél- og hugbúnaður aðila þarf að fullnægja svo að meðferð máls geti farið fram með rafrænum hætti, og að þessar kröfur séu aðilanum aðgengilegar við upphaf máls, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Ef stjórnvald hefur fullnægt þessari skyldu sinni má ganga út frá því að aðilanum megi vera þessar kröfur ljósar. Af þessum sökum þykir megi láta aðilann bera áhættuna af því að vél- og hugbúnaður hans fullnægi þeim kröfum sem til hans hafa verið gerðar við upphaf málsmeðferðar, og nauðsynlegar eru til þess að hann geti kynnt sér efni stjórnvaldsákvörðunar eða annarra gagna á rafrænu formi, sbr. 2. másl. 1. mgr. Rétt er að minna á að aðila er ekki skylt að taka þátt í rafrænni meðferð samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa og á þess ætíð kost að mál hans sæti hefðbundinni meðferð.

Vilji stjórnvöld ganga úr skugga um að gögn hafi borist aðila á fullnægjandi hátt gætu þau eftir atvikum óskað eftir að aðili staðfesti að hann hefði veitt þeim viðtöku. Í þessu skyni væri stjórnvaldi rétt að ganga úr skugga um hvaða raffang (e. e-mail adress) aðili notar í samskiptum við stjórnvald og eftir atvikum gera honum grein fyrir því að hann megi búast við því að gögn verði send honum þangað og á ákveðnu formi. Með hliðsjón af því að rafræn meðferð máls á sér ekki stað nema þess sé óskað, beint eða óbeint, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, verður að gera þá kröfu til aðila stjórnsýslumáls að hann fylgist með þeim gögnum sem honum berast með rafrænum hætti svipað og á við um almennar póstsendingar á heimili hans eða pósthólf. Ef ástæða er til að tryggja að gögn sem send eru berist aðila örugglega óbreytt ættu rafrænar undirskriftir jafnan að geta þjónað því hlutverki.“<sup>192</sup>

Sé ákvörðun til dæmis birt með tölvubréfi leiðir af framangreindu að hún telst komin til aðila þegar hún er aðgengileg hjá vefþjóni hans. Ákvæði 1. og 3. mgr. 39. gr. ssl. kveða á um birtingu stjórnvaldsákvörðunar og „gagna“. Með vísan til fyrrnefndra samræmisraka og heitis ákvæðisins, þ.e. „rafræn málsmeðferð“, verður að telja að tilkynningar samkvæmt 14. gr. ssl. og sérlagaákvæðunum geti fallið undir það. Tilkynning með tölvubréfi telst því komin til aðila þegar hún er aðgengileg hjá vefþjóni hans. Álitaefnið kann þó að hafa takmarkaða þýðingu vegna tiltölulega þröngs gildissviðs rafrænnar málsmeðferðar. Í 2. mgr. 35. gr. ssl. er miðað við að aðili máls hafi óskað sérstaklega eftir rafrænni miðlun upplýsinga eða að aðili hafi að fyrra bragði notað

<sup>192</sup> Alþt. 2002-2003, 128. löggj.þ., þskj. 384.

þann búnað til rafrænna samskipta við stjórnvald sem það hefur auglýst á vefsíðu sinni að standi til boða í slíkum samskiptum. Þegar stjórnvald hefur mál að eigin frumkvæði eru þessi skilyrði sjaldnast uppfyllt.

#### 4.7.2.6 Önnur viðmið um rof frests o.fl.

Fyrir var getið að stöku sinnum er mælt fyrir um annað viðmið um rof frests. Þegar miðað er við vitneskju aðila um að mál sé til meðferðar, eins og í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 37/2016, verður að gera þá kröfu að vitneskjan nái til þess að málið lúti að rannsókn á meintu broti aðilans. Verður þetta öðrum þræði ráðið af hinu viðmiðinu í ákvæðinu um tilkynningu og túlkun þess. Almennt yrði að meta vafa um hvort aðili hafi fullnægjandi vitneskju honum í hag. Sömuleiðis yrði vafi um hvenær aðili öðlaðist slíka vitneskju metinn honum í hag. Bæri í síðasta lagi að miða við þegar aðilinn fékk skriflega upplýsingagjöf um framangreind atriði, svo sem þegar honum er gefið færi á að koma að athugasemdum, sbr. andmælareglu 13. gr. ssl., svo lengi sem sú tilkynning sé nægilega skýr. Almennt verður að gera sambærilegar kröfur þegar miðað er við tiltekna rannsóknaraðgerðir eða þvingunar-ráðstafanir, svo sem leit á starfsstöð, sbr. til dæmis í 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005.

Vegna þess að 4. mgr. 82. gr. hgl. og sérlagaákvæðin hafa að geyma ólíkar reglur um rof frests getur sú staða komið upp að frestir séu rofnir á mismunandi tímum. Þannig kann frestur til að leggja á stjórnvalds-sekt að vera liðinn en sök ekki fyrnd og unnt að koma fram refsingu. Svo getur háttáð til þegar rannsókn sakamáls beinist að manni sem sakborningi án tilkynningar til hans um málið eða hann fengið vitneskju um það eftir öðrum leiðum.

#### 4.7.3 Tafir á meðferð máls eða því lokið

Í 5. mgr. 82. gr. hgl. er svohljóðandi ákvæði:

„Rannsókn skv. 4. mgr. rýfur ekki fyrningarfrest ef rannsóknari hættir rannsókninni, ákærandi ákveður að höfða ekki sakamál gegn sakborningi eða ákærandi afturkallar ákæru. Stöðvist rannsókn máls um óákveðinn tíma rýfur rannsóknin heldur ekki fyrningarfrest. Stöðvist rannsókn máls af því að sakborningur hefur komið sér undan rannsókn rýfur rannsóknin fyrningarfrest, en sá tími sem rannsóknin stóð yfir telst ekki til fyrningartímans.“

Í ákvæðinu felst að sé máli lokið með þeim leiðum sem mælt er fyrir um í upphafsmálslið þess þá fyrnist sök óháð því máli.<sup>193</sup> Orðalagið „stöðvun á rannsókn máls um óákveðinn tíma“ hefur verið túlkað með þeim hætti að átt sé við verulegar eða óeðlilegar tafir án þess að fyrir því séu færð gild rök. Sé um slíkar tafir að ræða rýfur rannsókn máls í viðtækum skilningi ekki fyrningarfrest.<sup>194</sup>

Tafir á meðferð máls hafa sambærileg réttaráhrif í nokkrum sérrefsilögum. Til að mynda segir í 8. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, meðal annars að sök samkvæmt 109. gr. (en þar er fjallað um fésektir sem eru refsingar) fyrnist á sex árum miðað við upphaf rannsóknar á vegum skattrannsóknarstjóra, enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar. Í *áliti umboðsmanns Alþingis frá 6. febrúar 2002 í máli nr. 3047/2000 (rannsókn skattrannsóknarstjóra)* var ákvæðið túlkað til samræmis við sakarfyrningarreglur hegningarlaga. Annað dæmi er 187. gr. tollalaga nr. 88/2005. Þar kemur meðal annars fram að sök samkvæmt ákvæðum kaflans fyrnist á fimm árum miðað við upphaf rannsóknar á vegum tollstjóra eða lögreglustjóra enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar.

Ekki er kveðið á um áhrif loka máls eða tafa á brottfall heimildar til að leggja á stjórnvaldssektir í sérlagaákvæðunum. Þrír valmöguleikar koma til greina. Í fyrsta lagi að lok máls eða óeðlilegar tafir á meðferð þess hafi engin áhrif á brottfall heimildarinnar. Í öðru lagi að 5. mgr. 81. gr. hgl. sé beitt með lögjöfnun. Gegn því mælir að ekki er víst að síðara tilvikið, þ.e. tafirnar, sé ólöglegt í rúmum skilningi vegna þriðja valkostarins. Hann er að réttaráhrif málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. ssl. eru mögulega þau, þegar um verulegar eða óeðlilegar tafir er að ræða án þess að gild rök séu fyrir því, að tilkynning og meðferð máls telst ekki rjúfa frestinn. Efnisleg samstaða sakarfyrningarreglna hegningarlaga og sérlagaákvæðanna styður lögjöfnun um áhrif loka máls og réttaráhrif málshraðareglunnar vegna óeðlilegra tafa máls. Væri þó heillavænlegra að kveðið væri skýrar á um þessi atriði í lögum.

#### 4.7.4 Ekki er alltaf kveðið á um rof frests í sérlögum

Þegar á annað borð er fjallað um brottfall heimildarinnar í sérlögum er jafnan einnig kveðið á um rof frests. Er það yfirleitt gert í sömu eða

<sup>193</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 317.

<sup>194</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 317-318 og Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 57.

annarri málsgrein sömu lagagrein. Þó eru ákveðnar undantekningar frá þessu. Nefna má þrjú tilvik. Í 9. mgr. 43. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, er kveðið á um að heimild Umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Í 6. mgr. 11. gr. b laga nr. 139/2005, um starfsmannaleigur, kemur fram að heimild Vinnumálastofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Sambærilegt lagaákvæði í tilviki Vinnumálastofnunar er að finna í 7. mgr. 15. gr. b laga nr. 45/2007, um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveita. Ekki verður séð að í framangreindum lögum sé fjallað um rof frests. Við könnun á lögskýringargögnum verður heldur ekki ráðið af hverju hafi verið vikið frá því sem almennt tíðkast í þessum tilvikum.

Þegar svo háttar til sem að framan greinir vaknar spurningin hvernig fari með rof frests. Ber til dæmis að skilja fyrirnefnd lagaákvæði á þann veg að löggjafinn hafi tekið þá afstöðu að frestur rofni ekki í þeim tilvikum? Stjórnvöldin verði því að vera búin að taka ákvörðun um að leggja á stjórnvaldssekt áður en fresturinn er liðinn en ekki nægi að aðila hafi verið tilkynnt um upphaf rannsóknar á meintu broti. Vegna þess að ekki er fjallað um rof frests í þessum ákvæðum ólíkt því sem almennt tíðkast kann að vera nærlægt að gagnálykta. Á hinn bóginn kemur til greina að líta á þessa aðstöðu sem yfirsjón löggjafans, allavega ekki ígrundaða afstöðu hans, og lögjafna frá öðrum réttarreglum. Ef síðari leiðin er farin rís álítaefnið frá hvaða réttarreglum beri að löggjafna. Sérlegaákvæðin sem mæla fyrir um rof frests styðjast við ólík viðmið og þau eru ekki fyllilega sambærileg 82. gr. hgl. Ekki verður þó horft framhjá því að algengast er að miða við tilkynningu til aðila máls um upphaf rannsóknar á meintu broti. Þegar tekin er afstaða til löggjöfnunar má ekki gleyma því að regla um rof frests er borgaranum í óhag. Þá eru fyrir hendi mikilvægar meginreglur á sviðinu um lögmæti stjórnvaldsathafna, sbr. lögmætisreglu stjórnsýsluréttar og ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 7. gr. MSE þegar svo ber undir.<sup>195</sup> Á móti vegur að almennt virðist mælt fyrir um rof frests í sérlegaákvæðum og ekki liggur fyrir hví hafi verið farin önnur leið í þessum tilvikum. Ekki

---

<sup>195</sup> Almennt um lögmætisreglu stjórnsýsluréttar og lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar sjá til dæmis Hafstein Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla“, bls. 421-494, Pál Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“, bls. 399-421, Pál Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“, bls. 193-294, Pál Hreinsson: „Þegar reglugerð brýtur í bága við lög“, bls. 577-619, Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Stjórnsýsluréttur“, bls. 96-100 og kafla 2.1 í *Starfskilyrði stjórnvalda*.



verður tekin afstaða til niðurstöðunnar hér en taka verður þó fram að eðlilegra hefði verið að fjalla um þetta atriði í lögskýringargögnum. Þá hefði verið æskilegra að gætt hefði verið samræmis við önnur svipuð lagaákvæði.

#### 4.8 *Gagnvart hverjum rofnar fresturinn?*

Þegar frestur er rofinn með tilkynningu til aðila máls liggur í augum uppi að hann er rofinn gagnvart aðilanum. Stundum háttar svo til að fleiri hafi staðið að broti. Reynir þá á hvort tilkynning til aðila máls rjúfi frestinn gagnvart öðrum aðilum. Þegar kveðið er á um rof frests í sérlögum er einnig tekið á álitaefninu. Þar segir alla jafna: „Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.“ Af ákvæðinu leiðir að tilkynning til eins aðila máls hefur í för með sér að fresturinn er rofinn gagnvart „öllum sem staðið hafa að broti“ óháð því hvort þeim hafi verið tilkynnt um upphaf málsins.

Fyrir var vikið að því að rök standa til þess að túlka sérlagaákvæðin á þann hátt að tilkynning verði að bera með sér að rannsókn máls beinist að meintu broti aðila. Kann sú túlkun að hafa þýðingu sökum þess að í stjórnáslurétti geta fleiri verið aðilar máls en aðeins þeir sem eru grunaðir um réttarbrott. Í þessu sambandi er eftirtektarvert að í sérlagaákvæðunum er almennt ekki mælt fyrir um að aðila sé tilkynnt um upphaf rannsóknar á meintu broti „hans“. Í því sambandi má minna á *Hrd.* 2003, bls. 2686 (*mál nr. 83/2003*) (*samkeppnismál*). Í málinu var S talið aðili máls er laut að því hvort E hefði brotið í bága við samkeppnislög. Sjá einnig *Hrd.* 2006, bls. 4390 (*mál nr. 539/2006*) (*lífeyrissjóður*).<sup>196</sup> Aðstæður geta því verið þær að til dæmis einstaklingur eða lögaðili kvartar til stjórnvalds yfir því að einhver hafi brotið í bága við lög án þess að fyrir liggja hver það kunni að vera. Stjórnvaldið hefur mál og tilkynnir einstaklingnum eða lögaðilanum um það sem aðila málsins. Þegar stjórnvaldið upplýsir hver hafi mögulega gerst brotlegur við lög beinir það tilkynningu til þess aðila. Hafi töluverður tími liðið frá hinu meinta broti þar til að hinum grunaða er tilkynnt um málið kann frestur til að leggja á stjórnvaldssektir að hafa runnið út á milli þess að stjórnvaldið tilkynnti þeim sem kvartaði og að hinum grunaða var tilkynnt um málið. Að framan voru leidd rök að því að aðeins tilkynning þar sem tiltekinn aðili er sakaður eða grunaður um réttarbrott rjúfi frestinn en af því leiðir að tilkynning til þess sem

<sup>196</sup> Um aðild í málum eftirlitsstjórnvalda, sjá Eirík Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristínu Benediktsdóttur: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 111-113.

kvartaði myndi ekki rjúfa frest. Eins og fyrr segir er orðalag sérlagaákvæðanna þó ekki skýrt um þetta atriði.

Sérlagaákvæðin um rof frests gagnvart öðrum sem staðið hafa að broti má bera saman við 4. og 5. málsl. 4. mgr. 82. gr. hgl. en þar segir:

„Nú rofnar fyrningarfrestur gagnvart fyrirsvarsmanni lögaðila, starfsmanni hans eða öðrum á hans vegum og rofnar þá fyrningarfrestur jafnframt gagnvart lögaðilanum. Rof fyrningarfrests gagnvart lögaðila leiðir ekki til rofs á fyrningarfresti gagnvart fyrirsvarsmanni, starfsmanni eða öðrum á vegum lögaðilans.“<sup>197</sup>

Samiburðurinn leiðir í ljós að ekki gildir sama regla. Af 4. mgr. 82. gr. hgl. verður ráðið að rofni fyrningarfrestur gagnvart tilteknum aðilum sé fyrningarfrestur gagnvart lögaðila jafnframt rofinn en hið sama eigi ekki við þegar þessu er öfugt farið. Af sérlagaákvæðunum verður aftur á móti ályktað að sé fyrningarfrestur rofinn gagnvart aðila máls rofni hann gagnvart „öllum“ sem staðið hafa að broti. Þannig verður ekki betur séð af orðalaginu en að rof frests gagnvart lögaðila geti rofið frest gagnvart öðrum, svo sem starfsmönnum lögaðilans. Niðurstaðan getur því orðið sú að fyrningarfrestur sé liðinn í tilviki starfsmanns með þeim afleiðingum að refsing verði ekki dæmd en að frestur til að leggja á stjórnvaldssekt hafi verið rofinn og því sé unnt að leggja þær á.

Að þessu sögðu verður þó að hafa í huga að í sumum tilvikum hefur stjórnvald aðeins heimild til að leggja sekt á lögaðila þótt jafnframt sé kveðið á um refsíabyrgð einstaklinga í lögum. Sjá til dæmis 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem fram kemur að Samkeppniseftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á „fyrirtæki eða samtök fyrirtækja“. Fjallað er um refsíabyrgð í 41. gr. a til b. Í öðrum tilvikum getur stjórnvald lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögpersónur. Í þessu sambandi má benda á 1. mgr. 46. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þar kemur fram að Persónuvernd geti lagt stjórnvaldssektir á „ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila“. Bæði einstaklingar og lögpersónur geta verið ábyrgðaraðilar og vinnsluaðilar, sbr. skýrgreiningu hugtakanna í 6. og 7. tölul. 3. gr. laganna. Þessi munur á orðalagi sérlagaákvæðanna, sbr. til dæmis 6. mgr. 46. gr. laga nr. 90/2018, og 4. mgr. 82. gr. hgl. getur því haft þýðingu í sumum tilvikum.

---

<sup>197</sup> Síðustu málsliðir 4. mgr., þ.e. 4. og 5. málsl., komu inn í lög með 5. gr. laga nr. 140/1998 en ekki er fjallað nánar um inntak þeirra í athugasemdum við ákvæðið. Sjá Alþt. 123. löggj.þ. 1998-99, þskj. 114.

#### 4.9 Önnur stjórnsluviðurlög en stjórnvaldssektir

Líkt og að framan greinir er almennt ekki kveðið á um í sérlögum að heimildir stjórnvalda til að beita öðrum stjórnsluviðurlögum en að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Á það við um stjórnslulega réttindasviptingu og afturköllun leyfis,<sup>198</sup> áminningu,<sup>199</sup> sviptingu bótaréttar,<sup>200</sup> brottreksturs úr stöðu eða starfi,<sup>201</sup> endurgreiðslu með álagi,<sup>202</sup> upptöku ólögmarks ávinnings,<sup>203</sup> og birtingu nafns af hálfu stjórnvalds eða aðila máls sjálfs.<sup>204</sup> Ekki ber að rugla

<sup>198</sup> Sjá til dæmis leyfissviptingu samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, afturköllun starfsleyfis í 3. mgr. 32. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, sviptingu réttar til eignarskráningar í verðbréfamistöð, sbr. 32. gr. laga nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, 51. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sviptingu innheimtuleyfis samkvæmt 17. gr. innheimtulaga nr. 95/2008, 22. gr. laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris, afturköllun á löggildingu og annarrí starfsviðurkenningu samkvæmt 38. gr. laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunn og vigtarmenn, sviptingu atvinnuleyfis samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, sviptingu starfsleyfis samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, sviptingu leyfis samkvæmt 27. gr. laga nr. 28/2017, um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, 2. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998, 2. mgr. 84. gr. laga nr. 60/1998, um loftferðir, 24. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, 14. gr. og 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni við nytjastofna sjávar, 1.-3. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og afturköllun starfsleyfis 9. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki,

<sup>199</sup> Sjá til dæmis viðvörun samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, 2. mgr. 8. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, 1. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998, 24. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni við nytjastofna sjávar, 4. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, 1. mgr. 18. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, og 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

<sup>200</sup> Sjá til dæmis 57.-60. gr. laga nr. 65/2006, um atvinnuleysisbætur.

<sup>201</sup> Sjá til dæmis 50. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

<sup>202</sup> Sjá til dæmis 2. mgr. 39. gr. laga nr. 65/2006, um atvinnuleysisbætur, 6. og 21. mgr. 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og 27. gr. laga nr. 75/2016, um húsaleigubætur.

<sup>203</sup> Sjá áðurgildandi lög nr. 32/1976, um upptöku ólöglegs sjávarafla. Nú lög nr. 37/1992, um sértakt gjald vegna ólögmarks sjávarafla.

<sup>204</sup> Um ákvæði sem kveða á um birtingu nafns sjá til dæmis 44. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, og 8. gr. laga nr. 15/2018, um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár. Í 53. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, er fjallað um að eftirlitsaðilar skulu sjálfir birta á vefsíðu sinni nánar tiltekin stjórnsluviðurlög. Sum ákvæði virðast ekki stjórnsluviðurlög til dæmis að Seðlabanka Íslands er heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum samkvæmt 16. gr. d laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.

Þessu álitafni saman við hve lengi réttaráhrif stjórnsluviðurlaga vari, svo sem hversu lengi áminning hefur réttaráhrif.<sup>205</sup> Frá þessu er helst undantekning á sviði skattaréttar, til dæmis í tengslum við álag vegna vanefnda.<sup>206</sup>

Greinarmunurinn kann að vera til marks um þá löggjafarstefnu að aðrar réttarreglur skulu gilda um stjórnvaldssektir en önnur stjórnsluviðurlög og þá ef til vill með hliðsjón af því að stjórnvaldssektir geta fallið undir tiltekin ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 3. kafla, og líkjast fésektum samkvæmt hegningarlögum. Burtséð frá því reynir meira á hvaða almennu reglur gilda um brottfall annarra stjórnsluviðurlaga en stjórnvaldssekta, en að því verður vikið í 5.-7. kafla.

#### 4.10 Ítrekuð brot

Ítrekun í refsirétti er skilgreind á þann veg að maður hafi gerst „á ný brotlegur við refsilög, eftir að hann hefur hlotið refsidóm eða gengist undir sektargerð ... fyrir sams konar eða eðlislíkt brot“.<sup>207</sup> Ítrekunaráhrif leiða til aukinnar hegningar séu refsihækkunarástæður í lögum. Yfirleitt leiða þau þó til þyngri refsingar innan refsiramma.<sup>208</sup>

Með hliðsjón af framangreindu og þeim lagaákvæðum sem gilda um efnið má skilgreina ítrekun eða ítrekuð brot í stjórnslurétti almennt sem þær aðstæður þegar aðili hefur annað hvort gerst sekur um mörg sams konar eða eðlislík brot sem varða stjórnsluviðurlögum eða gerst brotlegur á ný þannig að stjórnsluviðurlögum varði eftir að tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun í máli hans um sams konar eða eðlislíkt brot. Ítrekuð brot geta haft ýmiss konar réttaráhrif í stjórnslurétti. Almennt eru þau þó tvenns konar. Annars vegar geta þau verið skilyrði fyrir því að stjórnsluviðurlögum sé beitt eða skilyrði fyrir beitingu viðurhlutameiri stjórnsluviðurlaga. Hins vegar geta þau haft áhrif á þyngd stjórnsluviðurlaga. Þannig eru ítrekuð brot stundum skilyrði þess að stjórnvaldssektir verði lagðar á.<sup>209</sup> Oftast

---

<sup>205</sup> Dæmi um slík lagaákvæði er til dæmis 1. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998.

<sup>206</sup> Sjá til dæmis 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, 17. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, og 108. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Sjá í þessu sambandi til dæmis 97. gr. laga nr. 90/2003, um heimild til að endurákvarða skatt samkvæmt 96. gr.

<sup>207</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 272.

<sup>208</sup> Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 272.

<sup>209</sup> Sjá til dæmis b-lið 1. mgr. 40. gr. laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, 2. og 3. mgr. 65. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingarsjóði, og 2. mgr. 141. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti.

hafa ítrekuð brot þó áhrif á fjárhæð sekta.<sup>210</sup> Einnig geta ítrekuð brot verið skilyrði leyfis- eða réttindasviptingar.<sup>211</sup> Jafnframt er stundum kveðið á um að ítrekuð brot hafi áhrif á lengd leyfis- eða réttindasviptingar.<sup>212</sup> Þá þekkist að stjórnvald skuli áminna eða veita viðvörun en við ítrekuð brot skuli svipta leyfi eða réttindum.<sup>213</sup> Til viðbótar framanröktu kunna ítrekuð brot að hafa annars konar

<sup>210</sup> Sjá til dæmis i-lið 2. mgr. 46. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, i-lið 3. mgr. 7. gr. laga nr. 15/2018, um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðluviðskiptaskrár, 3. mgr. 25. gr. laga nr. 75/2000, um brunavarnir, 3. mgr. 62. gr. efnalaga nr. 61/2013, 3. mgr. 9. gr. g laga nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, 3. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrisból, 2. mgr. 4. gr. laga nr. 78/2014, um greiðslur yfir landamæri í evrum, 2. mgr. 77. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustur, 3. mgr. 18. gr. innheintulaga nr. 95/2008, 3. mgr. 33. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, 3. mgr. 13. gr. laga nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja, i-lið 2. mgr. 34. gr. laga nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, 2. mgr. 31. gr. laga nr. 11/2008, um sértryggð skuldabréf, i-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/2017, um skortsölu og skuldtryggingar, 3. mgr. 11. gr. b laga nr. 139/2005, um starfsmannaleigur, 2. mgr. 18. gr. laga nr. 95/2016, um timbur og timburvörur, 2. mgr. 43. gr. laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris, 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 45/2007, um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, 2. mgr. 42. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, i-lið 5. mgr. 65. gr. laga nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingarsjóði, i-lið 3. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, i-lið 4. mgr. 141. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, og 3. mgr. 18. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

<sup>211</sup> Sjá til dæmis 4. mgr. 22. gr. laga nr. 28/2017, um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, 2. mgr. 52. gr. laga nr. 38/2011, um fjölmiðla, 2. mgr. 11. gr. laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, 4. mgr. 126. gr. c laga nr. 60/1998, um loftferðir, 4. mgr. 14. gr. laga nr. 160/2000, um mannvirki, 2. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, 1. mgr. 51. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 1. mgr. 7. gr. laga nr. 24/2005, um faggildingur o.fl., 6. tölul. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, f-lið 1. mgr. 16. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustur, 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, 1. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1998, um lögmenn, 32. gr. laga nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, 4. mgr. 18. gr. laga nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir, og f-lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris.

<sup>212</sup> Sjá til dæmis 2. mgr. 15. gr. laga nr. 97/1996, um umgengni við nytjastofna sjávar, 3. mgr. 21. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, 2. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998 og 2. mgr. 31. gr. laga nr. 47/2003, um eftirlit með skipum. Sjá einnig 61. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar.

<sup>213</sup> Sjá til dæmis 2. mgr. 18. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, og 1. mgr. 57. gr. laga nr. 160/2010, um mannvirki (ekki víst hvernig eigi að flokka þetta), 2. mgr. 27. gr. laga nr. 77/1998, um lögmenn, 3. mgr. 17. gr. laga nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, og 43. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

réttaráhrif.<sup>214</sup> Til hliðsjónar má nefna að ítrekuð brot geta einnig haft áhrif á þvingunarúrræði. Ítrekuð brot eru stundum skilyrði þess að starfsemi sé stöðvuð.<sup>215</sup> Þá hafa ítrekuð brot stundum áhrif á fjárhæð dagsekta.<sup>216</sup>

Í sérlagaákvæðum um brottfall heimilda til að leggja á stjórnvaldssektir er almennt ekki kveðið á um brottfall ítrekunaráhrifa. Er þessu öðruvísi farið í refsirétti. Í 3. mgr. 71. gr. hgl. segir að ítrekunaráhrif falli niður, ef liðið hafa 5 ár frá því að sökunautur hefur tekið út fyrri refsinguna, eða frá því að hún hefur fallið niður eða verið gefin upp, þangað til hann fremur síðara brotið. Hafi fyrri refsingin verið sektir, telst fresturinn þó frá þeim degi, er fullnaðardómur var upp kveðinn eða gengist var undir sektargreiðslu. Þar sem ekki er mælt fyrir um þetta atriði í lögum gæti reynt á hvort unnt sé að lögjafna frá til dæmis 3. mgr. 71. gr. hgl. Þegar tekin er afstaða til þess reynir ekki aðeins á hvort ítrekunaráhrif í refsirétti sé nægilega sambærileg áhrifum ítrekaðra brota í stjórnslurétti heldur einnig hvaða almennu reglur gilda um stjórnsluviðurlög og brottfall þeirra. Að síðarnefnda atriðinu verður nú vikið.

## 5. Reglur hegningarlaga um sakarfyrningu

### 5.1 Stjórnvaldssektir

Sem fyrr segir eru töluverð líkindi meðal stjórnvaldssekta og fésekta, ekki síst þegar sektarvaldið er í höndum stjórnvalda. Fésektir eru önnur tveggja tegunda refsinga (hegninga) sem getið er í 1. mgr. 31. gr. hgl. Um fyrningu þeirra fer eftir IX. kafla hgl. sem fjallar um fyrningu sakar, brottfall viðurlaga o.fl. Í 1. tölul. 1. mgr. 81. gr. hgl. segir að sök fyrnist á 2 árum þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en 1 árs fangelsi eða refsing sú, sem til er unnið, fer ekki fram úr sektum. Í þessu sambandi má einnig geta þess að fyrningarfrestur vegna refsíabyrgðar lögaðila er 5 ár, sbr. 5. mgr. 81. gr. hgl. Þegar sérlagaákvæðum um brottfall

---

<sup>214</sup> Til dæmis skal graðhestur seldur nauðungarsölu við ítrekuð brot, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2013, um búfjárhald. Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 35/2010, um lögskráningu sjómanna, kemur fram að við ítrekuð brot sama skipstjóra megí færa skip til hafnar.

<sup>215</sup> Sjá til dæmis 1. mgr. 32. gr. laga nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, 2. mgr. 48. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, 4. mgr. 9. gr. laga nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og 35. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra.

<sup>216</sup> Sjá til dæmis 1. mgr. 94. gr. a laga nr. 3/2006, um ársreikninga, 2. mgr. 56. gr. efnalaga nr. 61/2013 og 3. mgr. 12. gr. laga nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja.

heimildar til leggja á stjórnvaldssektir sleppir rís álitafnið hvort fyrning stjórnvaldssekta fari eftir IX. kafla hgl.<sup>217</sup>

Svarið ræðst af því hvort stjórnvaldssektir teljist sektir í skilningi ákvæða IX. kafla hgl., einkum 1. tölul. 1. mgr. 81. gr. laganna. Þungvæg rök mæla með því að sektir í skilningi þeirra ákvæða séu fésektir samkvæmt 1. mgr. 31. gr. hgl. Byggja þau á efni hegningarlaga, uppbyggingu þeirra og innbyrðis samræmi. Hegningarlögin kveða meðal annars á um almennar og sérstakar reglur um ýmis atriði er tengjast afbrotum og refsingum en lúta alla jafna ekki að stjórnvæðisúrræðum. Til frekari stuðnings þessu er í fyrstu þremur málsgreinum 83. gr. a fjallað um fésektir. Verður þá að svara því hvort stjórnvaldssektir teljist fésektir í skilningi hegningarlaga.

Ákvæði 1. mgr. 81. gr. hgl. hefst á þeim orðum að „sök fyrnist“ að ákveðnum tíma liðnum. Skilja verður hugtakið sök í ákvæðinu á þann hátt að maður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi (afbrot), þ.e. að öll refsiskilyrði séu uppfyllt. Með sök í ákvæðinu er átt við að maður hafi bakað sér refsíabyrgð, sbr. einnig orðalag 5. mgr. 81. gr. hgl. en telja verður að sök og refsíabyrgð vísi hér til sama fyrirbrigðisins.<sup>218</sup> Orðalag 82. gr. hgl., sem fjallar meðal annars um upphaf fyrningarfrests, styður þennan skilning. Þar kemur meðal annars fram að fyrningarfrestur teljist frá þeim degi þegar „refsiverðum verknaði eða refsiverðu athafnaleysi“ lauk, sbr. 1. mgr. og að hluta 3. mgr., og geti tekið mið af „refsinæmi“, sbr. 2. mgr. Í 82. gr. er einnig fjallað um rof fyrningarfrests. Í 4. mgr. lagaákvæðisins kemur fram að fyrningarfrestur rofni þegar „rannsókn sakamáls“ hefjist fyrir rannsóknara gegn manni „sem sakborningi“. Enn fremur kemur fram í málsgreininni að þegar lög heimila stjórnvaldi endranær að „kveða á um refsingu“ fyrir brot rofni fresturinn þegar stjórnvaldið sakar mann um slíkt brot. Í 6. mgr. segir síðan að nú sé „sök“ fyrnd samkvæmt framansögðu og verði þá hvorki refsað fyrir háttseminna né dæmd nánar tiltekin viðurlög. Sakarhugtakið í 6. mgr. 82. gr. er sama og í 80. gr. hgl.

Ákvæðum 80.-82. gr. hgl. var meðal annars breytt með lögum nr. 20/1981 að hluta til í núverandi horf. Eins og ráðið verður af almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögnum var með þeim gerð sú breyting að reglur um sakarfyrningu taka nú til allra afbrota,

<sup>217</sup> Í Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 272/2015), Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 277/2015) og Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 278/2015) (samráð olíufélaga) byggðu stefnendur á því að ákvæði IX. kafla hgl. ættu beint við um fyrningu stjórnvaldssekta sem Samkeppniseftirlitið hefði lagt á félagin.

<sup>218</sup> Sjá til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 297.

hvort sem þau eru í almennum hegningarlögum eða „öðrum refsilögum utan þeirra“. Fyrir gildistöku laganna tóku þau aðeins til afbrota sem kveðið var á um í hegningarlögum. Í athugasemdum við 4.-6. gr. frumvarpsins sagði að reglur um sakarfyrningu í hegningarlögum giltu aðeins um þau brot sem kveðið væri á um í þeim en ekki þau sem lýst væru „refsiverð í sérrefsilögum“ eða í „refsilögum“ utan almennra hegningarlaga. Tekið var fram að það væri álitamál hvort unnt væri að beita ákvæði 81. gr. hgl. með lögjöfnun um þau brot. Eðlilegt væri að þessar reglur tækju einnig til brota er varði við „sérrefsilög“. Í tengslum við rof fyrningarfrests sagði að stöku sinnum væri stjórnvaldi heimilt „að gera manni refsingu“ og í því tilviki rofni fyrningarfrestur þegar stjórnvaldið saki mann um tiltekið brot sem heimild þess nær til.<sup>219</sup>

Af framanröktu verður dregin hin augljósa ályktun að fésektir séu refsingar, þ.e. viðurlög við refsiverðum verknaði eða refsiverðu athafnaleysi. Til að sektir í sérlögum falli undir hugtakið verða þær því að vera tengdar við refsiverða eða refsinaema háttsemi (afbrot). Stjórnvaldssektir voru skilgreindar í 2. kafla sem viðurlög við réttarbrotum en ekki afbrotum. Enn fremur má benda á að 43. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, heitir „stjórnvaldssektir“ en 45. gr. „refsiviðurlög“. Þegar ýmis sérlög eru skoðuð verður glögglega séð að almennt er gerður skýr greinarmunur á sektum/fésektum annars vegar og hins vegar stjórnvaldssektum. Til dæmis heitir ákvæði 110. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, „stjórnvaldssektir“, og er að finna sérstakar reglur um slík mál í því ákvæði og 111.-112. gr. a. Aftur á móti er kveðið á um „sektir og fangelsi“ í 112. gr. b. og 112. gr. e. Í IX. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005 er fjallað um viðurlög. Í 37. gr. segir að Samkeppniseftirlitið leggi á „stjórnvaldssektir“ en í 41. gr. a og b segir að sá sem fremji tiltekna háttsemi skuli „sæta sektum eða fangelsi“. Þegar stjórnvöldum er falið sektarvald er almennt skýrlega kveðið á um að sektir séu refsingar. Til að mynda heitir ákvæði 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, „refsingar“ og samkvæmt 110. gr. er yfirskattanefnd falið að úrskurða um sektir samkvæmt 109. gr.<sup>220</sup> Af sérlögum verður því ráðið að stjórnvaldssektir eru almennt ekki lagðar að jöfnu við sektir/fésektir og ekki skilgreindar í lögum sem refsingar eða viðurlög við refsiverðri háttsemi.

---

<sup>219</sup> Alpt. 1980, 103. lögj.þ., 4. þskj.

<sup>220</sup> Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 6. febrúar 2002 í máli nr. 3047/2000 (rannsókn skattrannsóknarstjóra) reyndi því á refsingu í sérrefsilögum og voru þau túlkuð til samræmis við almenn hegningarlög.



Enn fremur gilda almennt aðrar reglur um stjórnvaldssektir og fésektir þótt vatnið gruggist þegar kemur að undantekningunni frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla. Meginreglan er sú, sem fyrr er nefnd, að stjórnvöld ákveða stjórnvaldssektir og ber þeim að fylgja skráðum og óskráðum reglum stjórnásluréttarins. Á hinn bóginn er höfuðreglan sú að dómstólar dæma fésektir og ber að fylgja reglum refsiréttar og sakamálaréttarfars, sbr. meðal annars 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Þegar vikið er frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla verður yfirleitt, sem fyrr segir, skýrlega ráðið af lögum að um refsingar sé að ræða. Að auki gilda sérstakar reglur um fésektir í V. kafla hgl. sem taka ekki til stjórnvaldssekta. Meðal þeirra er 53. gr. hgl. sem mælir fyrir um vararefsingu fésekta. Samkvæmt ákvæðinu kemur fangelsi í stað sektar greiðist hún ekki nema vissar undantekningar eigi við. Í 54. gr. hgl. er síðan að finna reglur um tímalengd vararefsingar.<sup>221</sup> Þá verður ráðið af 2. mgr. 55. gr. hgl. að minnsta kosti dagsektir teljist ekki til sekta en í því ákvæði er að finna sérákvæði um afplánun dagsekta.

Af framangreindu leiðir að stjórnvaldssektir teljast ekki til refsinga í skilningi V. kafla hgl. með þeim afleiðingum að ákvæði IX. kafla sömu laga um sektir/fésektir eiga ekki beint við um stjórnvaldssektir. Það eitt að bæði fésektir og stjórnvaldssektir geti talist refsingar (viðurlög við refsiverðri háttsemi) eða önnur viðurlög í skilningi tiltekinnna ákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, eins og nefnt var í 3. kafla, fær ekki breytt því að stjórnvaldssektir teljast ekki refsingar í skilningi hegningarlaga. Þó kann sá skilningur sem er lagður í ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmálans að hafa þýðingu við túlkun hegningarlaga. Ekki verður séð að þau áhrif breyti framangreindri niðurstöðu.

Ákvæði 5. mgr. 81. gr. hgl. vísar ekki berum orðum til sekta en þar er kveðið á um refsíabyrgð lögaðila. Í því sambandi má þó líta til afmörkunar á refsíabyrgð lögaðila í II. kafla a hgl. Samkvæmt 19. gr. a hgl. verður lögaðila gerð fésekt þegar lög mæla svo fyrir. Í upphaflegu frumvarpsákvæði var einnig gert ráð fyrir að unnt væri að svipta lögaðila starfsréttindum. Eins og fram kom í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 140/1998 telst fésekt vera

<sup>221</sup> Stundum er mælt fyrir um að vararefsing fylgi ekki sekt, þar sem sektarvaldið er hjá stjórnvöldum. Sjá til dæmis 2. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þar kemur fram að skattranssóknarstjóri ríkisins eða löglærðum fulltrúa hans sé heimilt að gefa kost á að ljúka refsimeðferð máls með því að greiða sekt til ríkissjóðs. Vararefsing fylgir ekki ákvörðunum skattranssóknarstjóra ríkisins og úrskurðum yfirskattanefndar, sbr. 3. og 7. mgr.

refsing en svipting starfsréttinda refsikennd viðurlög sem lögaðilum væri gerð ef „sérrefsilög“ kveða með skýrum hætti á um slíka heimild. Af öðru orðalagi í athugasemdum við frumvarpið verður ráðið að hugtakið „sérrefsilög“ sé notað í tengslum við „refsiábyrgð“ lögaðila og „refsiverðan verknað“. Frumvarpsákvæðinu var breytt í núverandi horf í meðförum þingsins.<sup>222</sup> Í nefndaráli allsherjarnefndar kom fram að í ákvæðinu væri fjallað um refsingar og teldist svipting starfsréttinda ekki til eiginlegra refsinga. Því þætti óeðlilegt að mæla fyrir um slíkt í ákvæðinu.<sup>223</sup> Enn fremur verður að skilja 5. mgr. 81. gr. hgl. í samhengi við aðrar málsgreinar ákvæðisins. Þar er kveðið á um fresti í tengslum við sektir og fangelsi. Þegar framanrakið er virt verður að telja að 5. mgr. 81. gr. hgl. eigi heldur ekki beint við um stjórnvaldssektir, sem lagðar eru á lögaðila, enda er ekki áskilið að þær séu ákveðnar í tilefni af refsiverðri háttsemi.<sup>224</sup>

## 5.2 Stjórnsýsluleg réttindasvipting

Eins og áður segir eru sum stjórnsýsluviðurlög svipuð refsikenndum viðurlögum í VII. og VII. kafla a hgl. Á það einkum við um réttindasviptingu og upptöku ólögsmæts ávinnings. Vegna þess að fá dæmi þekkjast um síðarnefnda úrræðið sem stjórnsýsluviðurlög verður sjónunum beint að því fyrrnefnda. Að framan kom til skoðunar munurinn á stjórnsýsluviðurlögum og refsingum en hér er það munurinn á stjórnsýsluviðurlögum og refsikenndum viðurlögum (í þrengri skilningi). Fyrir gildistöku breytingalaga nr. 20/1981 tóku ákvæði IX. kafla hgl. aðeins til refsinga „en ekki beinlínis til annarra viðurlaga við broti“, eins og sagði í athugasemdum við 6. mgr. 6. gr. frumvarps þess er varð að breytingalögunum og færði ákvæði 6. mgr. 82. gr. hgl. í lög. Eftir gildistöku laganna var aftur á móti kveðið á um fyrningu tiltekinna annarra viðurlaga. Reynir því á hvort stjórnsýsluleg réttindasvipting, sem eru í eðli sínu refsikennd viðurlög í viðtækum skilningi, fyrnist eftir 6. mgr. 82. gr. hgl. Ákvæðið er svofarandi:

„Nú er sök fyrm samkvæmt framansögðu og verður þá hvorki refsað fyrir háttsemina né dæmd viðurlög þau, sem mælt er um í 62.–67. gr. Hinu sama gegnir um eignarupptöku og réttindasviptingu og úrræði samkvæmt 2. mgr. 148. gr. og 2. mgr.

---

<sup>222</sup> Alþt. 1998-99, 123. löggj.þ., þskj. 114.

<sup>223</sup> Alþt. 1998-99, 123. löggj.þ., þskj. 320.

<sup>224</sup> Vekja má athygli á Rt 2015, bls. 921 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að stjórnvaldssektir (n. overtredelsesgebyr) væru ekki refsingar í skilningi 1. mgr. 96. gr. norsku grunnlaganna.

241. gr. Fyrningarfrestur um eignarupptöku er ekki skemmri en 5 ár, en 10 ár um eignarupptöku samkvæmt 1. mgr. 69. gr. og hliðstæðum ákvæðum í sérrefsilögum, nema þar sé öðruvísi kveðið á“

Ákvæðið tilgreinir fjögur önnur viðurlög en refsingar, þ.e. öryggisgæslu og aðrar öryggisráðstafanir samkvæmt 62.-67. gr. hgl., eignarupptöku, réttindasviptingu og birtingu dóms samkvæmt 2. mgr. 148. og 2. mgr. 241. gr. hgl.<sup>225</sup> Í athugasemdum við ákvæðið var sérstaklega tekið fram að það tæki ekki til ómerkingar ummæla, sbr. 1. mgr. 241. gr. hgl. Ákvæðið tekur því ekki til allra tegunda viðurlaga.

Framsetning 6. mgr. 82. gr. hgl. þarfnast rýni. Í sumum tilvikum er vísað til úrræðis samkvæmt tilteknum ákvæðum hegningarlaga og í tengslum við eignarupptöku samkvæmt 1. mgr. 69. gr. hgl. er einnig vísað til „hliðstæðra ákvæða í sérrefsilögum“. Í öðrum tilfellum er úrræði aðeins nefnt á nafn. Á það við um réttindasviptingu. Gildissvið ákvæðisins með tilliti til réttindasviptingar er því ekki eins skýrt afmarkað í texta ákvæðisins og til dæmis birting dóma. Í athugasemdum við ákvæðið sagði meðal annars að rétt þætti að kveða á um að fyrning tæki „einnig til annarra viðurlaga, sem greind eru í VII. kafla alm. hegningarlaga, þ. á m. réttindasviptingar og eignarupptöku“ og birtingu dóma samkvæmt tilteknum hegningarlagaákvæðum. Bendir athugasemdin eindregið til þess að sú réttindasvipting sem getið er í 6. mgr. 82. gr. hgl. sé sú sem kveðið er á um í VII. kafla hgl., þ.e. í 68. gr. Málið er þó ekki svo einfalt því í athugasemdunum sagði jafnframt: „Meginreglan um réttindasviptingu í 6. málsg. 6. gr. frv. tekur einnig til slíkra viðurlaga samkv. sérrefsilögum, nema þau geymi aðra reglu.“<sup>226</sup> Af þessu verður ráðið að réttindasvipting í 6. mgr. 82. gr. hgl. nær annars vegar til 68. gr. hgl. og hins vegar til réttindasviptingar í sérrefsilögum. Vísun ákvæðisins til sérrefsilaga í tengslum við eignarupptöku styrkir niðurstöðuna.

Til þess að 6. mgr. 82. hgl. eigi við um stjórnarsýslulega réttindasviptingu verður að vera mælt fyrir um hana í sérrefsilögum.

<sup>225</sup> Í því tilviki reynir á brottfall málshöfðunarheimildir í 29. gr. hgl. en ákvæðið hljóðar svo: „Heimild til þess að höfða einkamál til refsingar fellur niður sé mál ekki höfðað áður en 6 mánuðir eru liðnir frá því að sá, sem heimildina hefur, fékk vitneskju um hinn seka. Nú andast sá, sem misgert var við, áður en frestur er liðinn, og getur þá sá, sem í stað hans kemur, ávallt höfðað einkamál á næstu 3 mánuðum eftir andlátíð, þótt frestur væri annars liðinn. / Hafi einkamál ekki leitt til dóms um refsikröfunu, má höfða mál að nýju, uns framangreindur 6 mánaða frestur er liðinn. Einnig má jafnan höfða einkamál næstu 3 mánuði frá því að mál ónýttist.“

<sup>226</sup> Alpt. 1980, 103. löggj.þ., 4. þskj.

Hugtakið sérrefsilög vísar til annarra lagabálka en almennra hegningarlaga sem hafa að geyma refsíákvæði, þ.e. ákvæði þar sem ákveðinni háttsemi er lýst (háttennisregla) sem varðar refsingu (refsiregla).<sup>227</sup> Þau refsikenndu viðurlög sem vísað er til í 6. mgr. 82. gr. hgl. eru viðurlög sem tengjast refsiverðri háttsemi (afbroti). Þessu til stuðnings má benda á að ákvæðið hefst á orðunum að nú er „sök“ fyrnd en um það hugtak vísast til umfjöllunar hér á undan. Enn fremur segir í ákvæðinu „né dæmd önnur viðurlög“. Bendir það til þess að ákvæðið eigi fyrst og fremst við um þau refsikenndu viðurlög sem dómstólar dæma.<sup>228</sup> Minna má á að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, skulu mál um refsikennd viðurlög, svo sem öryggisgæslu og aðrar öryggisráðstafanir, upptöku eigna, sviptingu réttinda og ómerkingu ummæla, þar sem ákærvaldið á sókn sakar, sæta meðferð samkvæmt lögnum, þótt ekki sé krafist refsingar í málinu. Í sömu átt vísar orðalag ákvæða 80.-82. gr. hgl. og athugasemdir við þau ákvæði sem gerð var grein fyrir hér að framan, svo sem orðalag 4. mgr. 82. gr. hgl. um „rannsókn sakamáls“ og „sakborningur“.

Stjórnsýsluleg réttindasvipting er ekki í lögum tengd með beinum hætti við refsiverða háttsemi eða sök í skilningi 80.-82. gr. hgl.<sup>229</sup> Henni er beitt í tilefni af réttarbroti. Hið sama gildir hér og um stjórnvaldssektir. Fyrir nánari umfjöllun um þetta atriði vísast til kafla 2 og 5.1. Þegar reynir á stjórnsýsluviðurlög teljast þau lög sem mæla fyrir um þau ekki sérrefsilög jafnvel þó að þau geri það í öðrum tilvikum þegar um er að ræða háttsemi sem varðar refsingu. Enn fremur dæma dómstólar ekki stjórnsýslulega réttindasviptingu með sama hætti og refsikennd viðurlög þótt bera megi ákvarðanir um stjórnsýsluviðurlög undir dómstóla.<sup>230</sup> Einnig má rifja upp forsögu 6. mgr. 82. gr. hgl. Með breytingalögum nr. 20/1981 voru sakarfyrningarreglur víkkaðar á þann hátt að þær tóku einnig til ákveðinna annarra viðurlaga en refsinga. Hefði ætlunin verið sú að láta ákvæðið ná einnig til ýmissa stjórnsýsluviðurlaga hefði verið eðlilegt að það hefði komið fram með skýrari

---

<sup>227</sup> Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíábyrgð I*, bls. 19-20 og Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“, bls. 330 og 338. Sjá einnig Knud Waaben: *Strafferettens almindelige del*, bls. 10.

<sup>228</sup> Hér verður ekki tekið afstaða til þess hvort 6. mgr. 82. gr. hgl. taki til réttindasviptingar sem refsikenndra viðurlaga þegar vikið hefur verið frá grundvallarreglunni um refsihlutverk dómstóla.

<sup>229</sup> Ákveðinn flækjufótur er stundum fyrir hendi vegna þess að í lögum varðar sama háttsemin við refsingu og jafnvel refsikenndum viðurlögum og hins vegar við stjórnsýsluviðurlögum.

<sup>230</sup> Sjá til dæmis 20. gr. laga nr. 57/1995, um umgengni við nytjastofna sjávar.

hætti í því og lögskýringargögnum sem og stuðst hefði verið við aðra hugtakanotkun en þar er gert. Þá má vekja athygli á því að ekki er loku fyrir það skotið að lög mæli fyrir um stjórnarsýslulega réttindasviptingu án þess að háttsemi varði einnig við refsingu og því er óhægt um vik að finna fyrningarfrest eftir til dæmis reglum 81. gr. hgl.

Að teknu tilliti til framangreinds verður að telja að 6. mgr. 82. gr. hgl. taki ekki beint til stjórnarsýslulegrar réttindasviptingar. Eins og í tilviki stjórnvaldssekta breytir það eitt ekki niðurstöðunni að þau kunni að teljast viðurlög við refsiverðri háttsemi í skilningi tiltekinna ákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 3. kafla. Álitafnið lýtur enda að því hvort þau teljist til réttindasviptingar í skilningi 6. mgr. 82. gr. hgl.

### 5.3 Önnur stjórnarsýsluviðurlög

Komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að hvorki stjórnvaldssektir né stjórnarsýsluleg réttindasvipting falli beint undir IX. kafla hgl. Flestar aðrar tegundir stjórnarsýsluviðurlaga, sem mælt er fyrir um í lögum, eru ekki (nægilega) sambærilegar þeim refsitögundum sem taldar er upp í 1. mgr. 31. gr. hgl. eða öðrum viðurlögum í 6. mgr. 82. gr. hgl. Í því sambandi má nefna brottrekstur, áminningu og birtingu nafns. Að því marki sem einhverjar þeirra kunna að vera það, svo sem stjórnarsýsluleg upptaka ólögmeats ávinnings, verður að telja að IX. kafla hgl. taki ekki heldur til þeirra með sömu eða sambærilegum rökum og tíunduð voru hér að framan.

### 6. Er unnt að lögjafna frá hegningarlögum?

Vegna þess að töluverð líkindi eru meðal stjórnarsýsluviðurlaga, allavega sumra þeirra, og refsinga og refsikenndra viðurlaga kemur til skoðunar hvort unnt sé að lögjafna frá IX. kafla hgl.<sup>231</sup> Ekki verður beinlínis fjallað um hvort unnt sé að lögjafna frá þeim fjölmörgu sérлагаákvæðum sem fjallað var um í 4. kafla og lúta að stjórnvaldssektum sem og hví ætti frekar að lögjafna frá hegningarlögum en þeim. Í því sambandi má benda á að þótt hegningarlög hafi að geyma almennar reglur á sviði refsiréttar eru sérлагаákvæðin afmarkaðri um brottfall heimildar til að leggja á stjórnvaldssektir.

<sup>231</sup> Í Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 272/2015), Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 277/2015) og Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 278/2015) (samráð olíufélaga) byggðu stefndu, Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið, á því að sakarfyrningareglur IX. kafla hgl. ættu við um álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 með lögjöfnun.

### 6.1 *Almennt um lögjöfnun á sviði refsiréttar*

Almennt er unnt að lögjafna á sviði refsiréttar sakborningi í hag. Sem dæmi um það er lögjöfnun frá refsileysis-, refsilækkunar- eða refsibrottfallsástæðum.<sup>232</sup> Þó bæði 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 1. gr. hgl. geri ótvírætt ráð fyrir því að lögjöfnun sé tæk sem refsiheimild reisa ákvæðin skorður við beitingu hennar. Þannig segir í fyrri málslið stjórnarskrárákvæðisins að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má „fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi“. Í hegningarlagaákvæðinu segir að eigi skuli refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum, eða megi „öldungis jafna til hegðunar, sem þar er afbrot talin“. Auk þess felur 1. mgr. 7. gr. MSE í sér ákveðna takmörkun á beitingu lögjöfnunar en hún verður að fullnægja efnislegum kröfum ákvæðisins, svo sem um fyrirsjáanleika og skýrleika refsiheimilda. Þegar til álita kemur að beita IX. kafla hgl. með lögjöfnun um stjórnsýsluviðurlög telst það almennt vera aðila í hag. Vegna þess eiga þær kröfur sem 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 1. gr. hgl. setja ekki við með sama hætti og t.d. þegar kemur greina kemur að lögjafna frá lögbundinni refsiheimild.

Lögjöfnun felur ekki í sér túlkun á lagaákvæði ólíkt rýmkaði lögskýringu enda fellur það tilvik, sem er til skoðunar, ekki undir það. Með lögjöfnun er lagaákvæði aftur á móti beitt á þann hátt að sambærileg regla og það hefur að geyma er látin ná til tilviksins. Lýsa má aðferðinni svo að „lagareglu tiltekins lagaákvæðis er beitt um annað sambærilegt tilvik en það sem rúmast innan lagaákvæðisins samkvæmt túlkun á því“. Almennt má segja að lögjöfnun sé heimil þegar nægilega rík efnis- eða lagarök mæla með því að sambærileg lagaregla eigi að gilda um tilvik, sem er til skoðunar, og það lögbundna tilvik sem það er borið saman við.<sup>233</sup>

Fræðimenn hafa ekki lýst nánari skilyrðum lögjöfnunar með sambærilegum hætti. Engu að síður má álykta að eftirfarandi skilyrði gildi. Í fyrsta lagi verður tilvik að vera ólögmaelt í rúmum skilningi. Með því er átt við að engin önnur réttarheimild taki til tilviksins. Í það

---

<sup>232</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 541 og Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaþbyrgð I*, bls. 156-157 og 204.

<sup>233</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 162. Sjá einnig til hliðsjónar Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 534, Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaþbyrgð I*, bls. 195. Sjá auk þess Viðar Már Matthíasson: „Lögjöfnun sem refsiheimild.“ *Úlfjótur* 1978, bls. 15.

minnsta að engin önnur traust réttarheimild sé fyrir hendi um tilfellið.<sup>234</sup>

Í annan stað verður tilvikið að vera efnislega sambærilegt því tilviki sem lagaákvæðið fjallar um. Með öðrum orðum verða tilvikin að vera samkynja og eðlislík. Svo háttar til þegar sömu efnisástæður eiga við um þau (l. *paritas rationum*). Við matið verður almennt að huga bæði að efni lagaákvæðis og heildarsamhengi þess sem og tilviksins.<sup>235</sup>

Þriðja skilyrðið má afmarka með bæði jákvæðum og neikvæðum hætti. Annars vegar verða efnis- og lagarök að öðru leyti en að framan greinir að mæla með lögjöfnun (jákvæð afmörkun). Svo má að orði komast að lagareglan verður að vera haganleg, nýtsamleg eða hallkvæm.<sup>236</sup> Þannig kann það að mæla með lögjöfnun að lagaákvæði hefur að geyma meginreglu eða byggist á almennri stefnumörkun sem hefur þýðingu út fyrir lagaákvæðið.<sup>237</sup> Hins vegar mega mikilvægar meginreglur og lagarök ekki mæla gegn lögjöfnun (neikvæð afmörkun). Svo kann að háttar til þegar mannréttindi eru skert, vikið er frá meginreglum eða gerðar eru ríkar kröfur til lagaáskilnaðar á sviði. Í því sambandi má rífa upp lögmætisreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 2. gr. stjkskr., og lögmætisreglur refsiréttar, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjkskr., 1. mgr. 7. gr. MSE og 1. mgr. 1. gr. hgl. Kröfur til skýrleika og fyrirsjáanleika samkvæmt ákvæðunum kunna bæði að hafa áhrif á mat á því hvort tilvik séu nægjanlega sambærileg (annað skilyrði lögjöfnunar) og að efnis- og lagarök að öðru leyti mæli með lögjöfnun, þ.e. að hún sé nægjanlega fyrirsjáanleg og skýr (þriðja skilyrði lögjöfnunar). Um önnur mikilvæg lagarök má nefna þær aðstæður þegar lagaákvæði kveður á um tæmandi talningu tilvika, hefur að geyma sérreglu eða byggist á sértækum forsendum og þörfum.<sup>238</sup>

<sup>234</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 542 og 546, Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 314 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 163.

<sup>235</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 163.

<sup>236</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 545-546, Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaðbyrgð I*, bls. 199 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 163.

<sup>237</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 534 og 545.

<sup>238</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 546-547, Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaðbyrgð I*, bls. 198, Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 320 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 163.

## 6.2 *Hvernig horfa skilyrðin við stjórnsýsluviðurlögum?*

### 6.2.1 *Ólögmælt í rúmunum skilningi*

Það er, sem fyrr segir, skilyrði lögjöfnunar að tilvik sé ólögmælt í rúmunum skilningi. Í því felst tvennt. Annars vegar má engin réttarregla eiga við, hvort sem hún byggist á settum rétti eða öðrum tegundum réttarheimilda. Hins vegar verður að telja að einhver réttarregla eigi að gilda um tilvikið. Aðstæður eru metnar með þeim hætti að það sé gloppa í réttinum, sem fylla þurfi upp í, að því er tilvikið varðar. Sjónarmið um að eðlilegt sé að ríkisvaldið geti ekki komið fram viðurlögum gagnvart manni um aldur og ævi getur leitt til þess að rétturinn teljist gloppóttur. Er sjónarmiðið undirbyggt með vísan til fyrningarreglna refsiréttar og sérlagaákvæðanna í 4. kafla.<sup>239</sup>

Hvað fyrra atriðið varðar má þó draga í efa að engin réttarregla eigi við. Ekki þarf einu sinni að leita lengra en í smiðju setts réttar. Ákvörðun um beitingu stjórnsýsluviðurlaga er stjórnvaldsákvörðun og því eiga stjórnsýslulögin við um efni hennar. Í 12. gr. ssl. er kveðið á um meðalhófsregluna. Hvort lögjöfnun verði beitt ræðst af því hvort meðalhófsreglan taki til tilviksins. Í ljósi þess að gildissvið reglunnar er rúmt er ekki loku fyrir það skotið að ákvörðun um beitingu stjórnsýsluviðurlaga vegna mjög gamals brots geti talist óhófleg eða of harkaleg. Meðalhófsreglan standi því í vegi fyrir slíkri ákvörðun þegar svo ber undir.

Að framan var nefnt að þetta skilyrði lögjöfnunar teljist að minnsta kosti ekki uppfyllt ef önnur réttarheimild er nægilega traust stoð. Er sá fyrirvari settur vegna þess að réttarheimildirnar meginreglur laga og eðli máls getur náð til ýmissa tilvika og stundum hafa réttarreglur verulega vítt gildissvið þannig að tilvik getur rúmast innan jaðarsins þó það falli ekki vel að meginefni þeirra.<sup>240</sup> Þegar svo háttar til getur verið rétt að velja fremur að lögjafna frá afmarkaðra lagaákvæði. Getur því komið til skoðunar hvort meðalhófsreglan sé nægilega traust réttarheimild fyrir tilvik af þessu tagi. Ekki nóg með að meðalhófsreglan sjálf er matskennd réttarregla er álitæfnið einnig háð mati.

---

<sup>239</sup> Ekki verður fjallað um hvort þau fjölmörgu sérlagaákvæði sem hafa verið sett um efnið undirbyggi óskráða reglu með víðtækara gildissvið.

<sup>240</sup> Í þessu sambandi má minna á að sumir fræðimenn hafa talið lögjöfnun meðal réttarheimildanna og stillt henni á eftir fordæmi en á undan meginreglum laga og eðli máls í hinum svokallaða réttarheimildastiga. Sjá til dæmis Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 158. Sé lögjöfnun „kípt út úr“ réttarheimildastiganum reynir enn fremur á hvernig skilyrðið um ólögmælt „í rúmunum skilningi“ sé skilið.



Kjarni meðalhófsreglunnar er að ekki verði gengið lengra við beitingu stjórnsýsluvalds (framkvæmdarvalds) en tilefni er eða þörf er á til að ná lögmætum markmiðum. Sambærileg lagarök og búa að baki fyrningarreglum hegningarlaga kunna að leiða til þeirrar niðurstöðu að ekki sé tilefni eða þörf á að beita stjórnsýsluviðurlögum vegna mjög gamals brots, að minnsta kosti þegar mat stjórnvalds nær á annað borð til þess hvort grípa eigi til slíks úrræðis. Þá geta rök sem tengjast tiltekinni tegund stjórnsýsluviðurlaga leitt til sömu niðurstöðu. Komi til dæmis til greina að áminna ríkisstarfsmann samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fyrir tilvik sem átti sér stað fyrir löngu síðan, þykir eðlilegra að líta til meðalhófsreglu 12. gr. ssl. en að lögjafna frá IX. kafla hgl. Í því sambandi kann að vera litið til þess að ekki sé þörf á áminningu til að gefa starfsmanninum kost á að bæta ráð sitt enda hefur ekkert annað tilvik komið upp síðar. Vekja má athygli á eftirfarandi héraðsdómi sem að vísu laut ekki að sjónarmiðum um hversu langur tími hefði liðið frá broti heldur að því að meðalhófsreglan leiddi til þess að ekki hefði borið að áminna.

*Dómur Héraðsdóms Vestfjarðar 19. maí 2010 í máli nr. E-118/2009 (löglærður fulltrúi hjá sýslumanni). Með dómi héraðsdóms var fallist á kröfu stefnanda þess efnis að áminning sem sýslumaðurinn á Ísafirði veitti henni tiltekinn dag yrði felld úr gildi. Í dóminum sagði: „Ber forstöðumanni, sem efni telur til áminningar á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996, áður en hann tekur ákvörðun um að áminna starfsmann, að gæta að meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. / ... Samkvæmt öllu framansögðu verður ekki séð að sýslumaður hafi, áður en hann veitti stefnanda áminningu á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996 hinn 15. júlí 2009, aðhafst nokkuð það sem með réttu verður talin tilraun til að fá stefnanda til að taka sig á í starfi og laga vinnubrögð sín að kröfum sýslumanns. Að því athuguðu, og að virtu eðli þeirra mannlegu mistaka stefnanda sem áður var getið, þykir sýslumaður hafa brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að áminna stefnanda án þess að grípa áður til annarra og vægari úrræða. Verður því fallist á kröfu stefnanda um að áminningin verði felld úr gildi.“*

Ekki verður séð að meðalhófsreglan horfi öðruvísi við áminningu en öðrum tegundum stjórnsýsluviðurlaga þó að sumar þeirra líkist refsingum og refsikenndum viðurlögum í hegningarlögum. Þegar það er haft í huga verður ekki fullýrt hér að meðalhófsregla 12. gr. ssl. sé ekki nægilega skýr eða traust réttarheimild fyrir álitafni um brottfall stjórnsýsluviðurlaga. Engu að síður verði vikið að öðrum skilyrðum lögjöfnunar.

### 6.2.2 *Eðlislík og samkynja*

Stjórnsýsluviðurlög deila mörgum einkennum með refsingum og refsikenndum viðurlögum. Bæði eru viðurlög ríkisvaldsins við brotum, þ.e. þeim er beitt í tilefni af broti í viðurlagaskyni. Þá geta sum stjórnsýsluviðurlög talist viðurlög við refsiverðri háttsemi í skilningi tiltekinna ákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Þau stjórnsýsluviðurlög eru enn líkari refsingum og refsikenndum viðurlögum.

Eins og ráðið verður af umfjölluninni í 2. kafla verða viðurlagategundirnar þó ekki algerlega lagðar að jöfnu. Minna má á að stjórnsýsluviðurlögum er beitt í tilefni af réttarbroti en refsingar og refsikennd viðurlög tengjast afbrotum. Þá er meginreglan sú að stjórnvöld ákveða stjórnsýsluviðurlög og fylgja reglum stjórnsýsluréttarins við það verkefni en grundvallarreglan í tengslum við refsingar og refsikennd viðurlög er refsihlutverk dómstóla og við meðferð þeirra mála er almennt byggt á reglum refsiréttar og sakamálaréttarfars. Þannig gildir fyrrnefnd meðalhófsregla 12. gr. ssl. um ákvarðanir um stjórnsýsluviðurlög en ekki þegar refsingar og refsikennd viðurlög eru dæmd. Sem fyrr segir verður munurinn þó minni þegar stjórnvöldum er fengið sektarvald. Að auki má minna á að sú leið sem hefur verið farin af hálfu löggjafans með lögfestingu sérlagaákvæða, sjá 4. kafla, er ekki algerlega sambærileg sakarfyrmingu í hegningarlögum. Í þeim lögum er mælt fyrir um fyrningu sakar, sem er refsilokaástaða, en sérlagaákvæðin fjalla um brottfall heimildar til að leggja á stjórnvaldssektir. Með því að lögjafna frá 80.-82. gr. hgl. er strangt til tekið verið að beita þeirri reglu að „sök“ í stjórnsýslurétti fyrnist að ákveðnum tíma liðnum en það er alls ekki sjálfgefið að fara eigi með réttarbrotin á þann hátt. Á móti er unnt að segja að afleiðingin er sú sama hvað viðurlögin varðar þó hún sé ólík hvað varðar möguleika stjórnvaldsins til að fjalla engu að síður um hvort aðili hafi gerst brotlegur við lög eða að taka afstöðu til þess hvort brot hafi önnur réttaráhrif í för með sér.

Samantektin á viðurlagategundunum er snúinn vegna þess að bæði stjórnsýsluviðurlög og refsingar og refsikennd viðurlög eru fjölbreytt. Kunna sumar tegundir stjórnsýsluviðurlaga að líkjast refsingum og refsikenndum viðurlögum meira en aðrar. Þannig eru veruleg líkindi meðal stjórnvaldssekta og fésekta sem og stjórnsýslulegrar réttinda-sviptingar og refsiréttarlegrar réttindasviptingar (sem eru refsikennd viðurlög í þrengri skilningi). Á hinn bóginn á til dæmis áminning og birting nafns ekki beina samsvörun í V., VII. og VII. kafla a hgl. Ekki má heldur gleyma því að unnt er að bera stjórnsýsluviðurlög saman við

önnur stjórnsýsluúrræði, svo sem þvingunarúrræði. Þannig gilda margar af sömu réttarreglunum um stjórnvaldssektir og dagsektir. Samstaða úrræðanna er að því leyti meiri en hjá stjórnvaldssektum og fésektum sem dómstólar dæma. Enn fremur geta sum úrræði ýmist verið stjórnsýsluviðurlög eða þvingunarúrræði eftir því hvaða markmið býr að baki þeim, svo sem afturköllun og áminning. Því er ekki sjálfgefið að bera stjórnsýsluviðurlög aðeins saman við refsingar og refsikennd viðurlög.

Þrátt fyrir framangreint má segja að stjórnvaldssektir, sérstaklega þær sem falla undir tiltekin ákvæði stjórnarskrár og mannréttinda-sáttmálans, séu eðlislíkar fésektum og stjórnsýsluleg réttindasvipting, sérstaklega ef hún fellur undir fyrrnefndar mannréttindareglur, er samkynja réttindasviptingu sem refsikenndum viðurlögum (í þrengri skilningi). Meiri vafi leikur á því hvort aðrar tegundir stjórnsýsluviðurlaga séu nægilega sambærilegar refsingum og refsikenndum viðurlögum í V., VII., og VII. kafla a hgl.

### 6.2.3 Efnis- og lagarök að öðru leyti

Við athugun á öðrum efnis- og lagarökum verður að líta til þess hvort IX. kafli hgl. hafi að geyma meginreglur eða byggist á almennri stefnumörkun sem hefur þýðingu út fyrir lagaákvæðið eða hvort ákvæðin hafi að geyma tæmandi talningu tilvika, séu sérreglur eða byggi á sérstæðum forsendum. Mat á því er nokkuð vandasamt. Annars vegar hafa fyrstu kaflar hegningarlaga að geyma almennar reglur sem oft er unnt að beita með lögjöfnun. Hins vegar verður að líta til forsögu sakarfyrningarreglna hegningarlaga. Eins og áður greinir áttu ákvæðin aðeins við um refsingar samkvæmt hegningarlögum en með breytingalögum nr. 20/1981 voru þær víkkaðar á tvo vegu. Í fyrsta lagi tóku þær einnig til refsinga samkvæmt sérrefsilögum. Í öðru lagi var lögfest regla, sem áður hafði verið dómhelguð, um að tiltekin önnur viðurlög yrðu heldur ekki dæmd, væri sök fyrnd, sbr. 6. mgr. 82. gr. hgl. Voru sum viðurlögin afmörkuð við tiltekin ákvæði eða hliðstæð þeim en önnur, eins og réttindasvipting, ekki. Þó var vísað til réttindasviptingar „samkvæmt sérrefsilögum“ í lögskýringargögnum. Vegna þeirrar áherslu sem er lögð á sérrefsilög og sök (refsíabyrgð) í 80.-82. gr. hgl. og lögskýringargögnum að baki þeim skapast verulegur vafi um hvort efni séu til að beita ákvæðunum með lögjöfnun við aðrar aðstæður. Þegar stjórnsýsluviðurlögum er beitt reynir ekki á lög sem sérrefsilög og þau tengjast ekki refsiverðri háttsemi.

Hvað sem því líður getur réttarregla, sem fundin er með lögjöfnun frá IX. kafla hgl., verið hallkvæm í ýmsum tilvikum. Ástæða þess er sú að kveðið er á um skýra tímafresti í 81. gr. hgl. Kann það að þykja heppilegra en að úrlausn álitæfnis ráðist af matskenndri reglu á borð við meðalhófsregluna. Enn fremur hefur IX. kafli einnig að geyma margvíslegar réttarreglur sem taka af skarið um ýmis álitæfni. Engu að síður breytir það ekki niðurstöðunni um hvort tilvikið sé ólögmælt í rúmum skilningi að reglur hegningarlaga þyki haganlegri en meðalhófsreglan.

Á hinn bóginn verður að huga að því að ekki er bersýnilegt í öllum tilvikum hvernig tímafestur verður fundinn út enda varðar ekki öll háttsemi, sem stjórnsluviðurlögum verður beitt í tilefni af, einnig við refsingum. Þegar háttsemi er bæði réttarbrot og afbrot er heldur ekki víst að leggja eigi refsiramma vegna afbrots til grundvallar. Þannig er ekki sjálfgefið að líta eigi til refsiramma um sektir og fangelsi þegar til dæmis stjórnvald ákveður að svipta einstakling réttindum vegna háttseminnar. Væri aðeins horft til sekta í 1. tölul. 1. mgr. og 5. mgr. 81. gr. hgl., sé þeim ákvæðum beitt, leiddi af því að stjórnvaldssektir einstaklinga myndu fyrnast á 2 árum en lögaðila á 5 árum í öllum tilvikum þar sem ekki væru sérlagaákvæði. Af þeim sökum kann lögjöfnun að fela í sér haganlega réttarreglu í sumum tilfellum en ekki öðrum.

Þegar framangreint er virt og í ljósi matskennds eðlis löggjöfnunar er vandmeðfarið að fullyrða hvort beita eigi löggjöfnun frá IX. kafla hgl. í tilviki stjórnsluviðurlaga og þá hvaða tegunda þeirra eða við hvaða nánari aðstæður.

### 6.3 Dómar Hæstaréttar frá 4. febrúar 2016

Dómar Hæstaréttar frá 4. febrúar 2016 í málum nr. 272/2015, 277/2015 og 278/2015 (samráð olúfélaga) eru efnislega sambærilegir. Í málunum reyndi á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála þar sem staðfest var sú ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að leggja stjórnvaldssektir á þrjú olúfélög að öðru leyti en að sektirnar voru lækkaðar. Voru félagin talin hafa viðhaft ólögmætt samráð, sbr. þágildandi 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Dómkröfur félaganna voru að úrskurður áfrýjunarnefndarinnar yrðu ógiltir en til vara að sektirnar yrðu felldar niður og til þrautavara að þær yrðu lækkaðar svo og að sektirnar yrðu endurgreiddar. Með dómum héraðsdóms var Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið sýknað. Voru héraðsdómarnir staðfestir með vísan til forsendna með dómum Hæstaréttar. Olúfélagin byggðu varakröfuna á

Því að brotin væru fyrnd. Ekki var fallist á það á þeirri forsendu að um samfellda brotastarfsemi hefði verið að ræða sem hefði ekki lokið fyrir en í desember 2001 en þá hefði fyrningarfrestur byrjað að líða. Í dómunum var vísað til þess að 5 ára fyrningarfrestur samkvæmt 5. mgr. 81. gr. hgl. um lögaðila hefði ekki verið liðinn þegar Samkeppniseftirlitið tók ákvörðun um að leggja á sektir í október 2004. Þess má geta að Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn á ætluðu ólögmatu samráði olíufélaganna í desember 2001.

Vísun í 5. mgr. 81. gr. hgl. er allra athygli verð. Í málunum reyndi á tilvik sem áttu sér stað fyrir gildistöku 37. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 sem kveður á um að heimildir Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður að sjö árum liðum frá því að háttsemi lauk. Ekki kom því til greina að beita því ákvæði með afturvirkum hætti. Í málunum byggðu stefnendur á því að reglur hegningarlaga um sakarfyrningu ættu beint við. Þannig sagði til dæmis í máli nr. 272/2015: „Stefnandi telur að ákvæðum hegningarlaga um þetta efni verði beitt án þess að grípa þurfi til lögjöfnunar.“ Stefnu byggðu aftur á móti á því að rétt væri að beita ákvæðum hegningarlaga með lögjöfnun. Var það gert í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar sem taldi að um samfellda brotastarfsemi hefði verið að ræða sem hefði ekki lokið fyrir en í desember 2001. Þannig sagði í máli nr. 272/2015: „Í tilefni af varakröfu stefnanda um niðurfellingu sektarákvæða í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála tekur stefndi fram að um fyrningu brotanna hafi gilt reglur almennra hegningarlaga með lögjöfnun.“ Stefnendur og stefndu voru því sammála um að um fyrningu brotanna færi eftir reglum hegningarlaga en voru ósammála um hvort lögin ættu beint við eða fyrir tilstuðlan lögjöfnunar.

Í 5. kafla voru færð rök fyrir því að sakarfyrningarreglur hegningarlaga eigi ekki beint við um stjórnvaldssektir. Í kafla 6.2 var gerð grein fyrir sjónarmiðum sem koma til álita þegar tekin er afstaða til þess hvort beita eigi reglunum með lögjöfnun. Í því sambandi var meðal annars dregið í efa að tilvikin væru ólögmatlét í rúmum skilningi enda gildir meðalhöfsregla 12. gr. ssl. um ákvarðanir um að leggja á stjórnvaldssektir.<sup>241</sup> Í héraðsdómunum sagði aðeins eftirfarandi um

<sup>241</sup> Ákvæði 1. mgr. 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 hljóðaði svo: „Samkeppnisráð leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til

grundvöll þess að sakarfyrningarreglur ættu við um stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins, sjá mál nr. 272/2015:

„Stefnandi gerir til vara kröfu um að úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála verði breytt þannig að stefnanda verði ekki gert að greiða sekt í ríkissjóð. Þessi krafa er reist á þeirri málsástæðu að brot stefnanda hafi verið fyrnd þegar samkeppnisráð tók ákvörðun í málinu. Ágreiningslaust er að um fyrningu brotanna fari eftir fyrir mælum IX. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Samkvæmt 5. mgr. 81. gr. þeirra laga, sbr. 5. gr. laga nr. 39/2000, er fyrningarfræstur vegna refsíabýrgðar lögaðila fimm ár. Stefnandi telur að þetta ákvæði taki ekki til brota stefnanda þar sem langflest samráðstilvikin áttu sér stað fyrir gildistöku laga nr. 39/2000. Stefndi er á öndverðum meiði og vísar til þess að um samfellda brotastarfsemi hafi verið að ræða sem ekki hafi lokið fyrr en eftir gildistöku laganna og hafi fyrning brotsins ekki hafist fyrr en þá“

Í framhaldinu var komist að þeirri niðurstöðu, sem fyrr segir, að um samfellda brotastarfsemi hefði verið að ræða og að umrædd brot hefðu ekki verið fyrnd samkvæmt 5. mgr. 81. gr. hgl. Ekki var fjallað sérstaklega um á hvaða grundvelli það væri reist að hegningarlögin ættu yfir höfuð við um málið. Þá verður heldur ekki séð að tekin hafi verið afstaða til þess hvort þau ættu beint við eða fyrir tilstuðlan löggjöfnunar. Er það bagalegt enda kunna dómur sem þessir að vera stefnumarkandi og fordæmisgefandi. Ekki var fjallað um þetta atriði í dómum Hæstaréttar en með þeim voru héraðsdómarnir, sem fyrr greinir, staðfestir með vísan til forsendna.

Upphafsorð þriðju setningar tilvitnaðra forsendna að ofan er eftirtektavert. Er það í raun einu forsendurnar fyrir þeirri mikilvægu niðurstöðu að hegningarlögin eigi við. Þar segir að „ágreiningslaust“ sé að um fyrningu brotanna fari eftir IX. kafla hgl. Unnt er að skilja orðið eða setninguna á þrjá vegu. Í fyrsta lagi kann þar aðeins að vera að lýsa því sem kom fram í málaltilbúnaði aðila máls.

Í öðru lagi á þann hátt að lagt hafi verið til grundvallar að þar sem atriðið hafi verið ágreiningslaust hafi dómurinn verið bundinn af því vegna málsforræðisreglunnar, sbr. meðal annars 2. mgr. 111. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Til stuðnings þeirri túlkun má benda á að sama orði bregður fyrir á öðrum stöðum í máli nr. 272/2015 en þar sagði: „Ágreiningslaust er að stefnanda ásamt hinum olúfélögunum var tjáð að þessar nýju upplýsingar lægju fyrir og hvers efnis þær voru.“ Enn fremur sagði að „ágreiningslaust [er] að um 80% af veltu

---

ríkissjóðs“ Ekki verður annað ráðið af orðalagi ákvæðisins en að Samkeppnisráð hafi haft mat um það hvort stjórnvaldssektir yrðu lagðar á.

félagsins hafi stafað frá þeim markaði sem um ræðir“. Síðarnefndu tilvitnanirnar lúta að málsatvikum eða málsástæðum, þ.e. staðhæfingum um atvik sem leiða samkvæmt lögum til tiltekinnar niðurstöðu, og er dómari bundinn af þeim. Séu aðilar sammála um atvik ber dómara að leggja það til grundvallar við úrlausn máls. Fyrsta tilvitnunin er þó ekki fyllilega sambærileg þeim tveimur síðarnefndu. Eins og setningin er sett fram er þar vísað til þess að aðilar máls séu sammála um hvaða lög beri að leggja til grundvallar. Virðast þar vera fjallað um lagarök.<sup>242</sup> Skiptir það máli sökum þess að málsforræðisreglur taka ekki til lagaraka. Dómari er óbundinn af tilgreiningu aðila á lagarökum.<sup>243</sup> Halda ber því til haga að málsástæður og lagarök geta verið samofin með þeim hætti að erfitt er að skilja á milli. Með allmikilli einföldun mætti segja að málsástæðan hafi verið sú að langur tími hafi liðið frá því að brotin áttu sér stað þar til að mál hófst eða ákvörðun var tekin og að sú staðreynd hafi átt að leiða til þess að ekki hafi verið heimilt að leggja stjórnvaldssektir á stefnanda. Sú röksemd eða staðreynd um atvik (málsástæða) leiði til þess að fella eigi niður sektir vegna sakarfyrningarreglna hegningarlaga (lagarök). Séu aðstæður með þeim hætti gæti dómari komist að sömu niðurstöðu á grundvelli málsástæðunnar en byggt á annarri réttarreglu (lagarökum). Þannig gæti málsástæðan leitt til sömu niðurstöðu hvort sem aðilar máls telji að hegningarlög eigi við beint eða fyrir tilstuðlan lögjöfnunar. Alltént, beri að túlka dómara á þann hátt að ekki hafi verið tekin afstaða til þess hvort hegningarlögin ættu við vegna þess að aðilar voru sammála um það telst fordæmisgildi dómanna vera takmarkað enda kunna aðilar að halda öðru fram í síðara máli.

Í þriðja lagi er unnt að túlka dómara á þann hátt að vísun til þess að umrætt atriði væri „ágreiningslaust“ tengdist ekki á neinn hátt málsforræðisreglum heldur leiddi aðeins til þess að ekki væri tilefni til að fjalla ítarlega um atriðið. Eins og umfjöllun í 5. og 6. kafla ber vonandi með sér er hér ekki um augljóst úrlausnarefni að ræða. Vegna

<sup>242</sup> Í þessu sambandi má vekja athygli á því að stuðst er við orðið með sambærilegum hætti á öðrum stöðum í héraðsdómunum. Þannig segir í máli nr. 272/2015: „Eins og rakið hefur verið lagði áfrýjunarnefndin ákvæðið [10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993] til grundvallar niðurstöðu sinni eins og það hljóðaði fyrir breytingu sem varð á því með lögum nr. 107/2000. Ágreiningslaust er milli aðila að ganga beri út frá þeirri niðurstöðu við úrlausn á ógildingarkröfu stefnanda.“ Einnig segir: „Áfrýjunarnefnd samkeppnismála komst að þeirri niðurstöðu að leggja bæri ákvæði 52. gr. samkeppnislaga í framangreindri mynd til grundvallar við úrlausn málsins. Ágreiningslaust er í máli þessu að fylgja beri þeirri niðurstöðu og verður við það miðað.“

<sup>243</sup> Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 23.

Þess var fullt tilefni til að fjalla ítarlega um þann grundvöll sem þessi ályktun var reist á. Hafi niðurstaða dómanna um þetta atriði byggst á túlkun hegningarlaga þá er ekki vikið einu orði að því af hverju stjórnvaldssektir teljast fésektir í skilningi þeirra laga. Hafi niðurstaðan aftur á móti byggst á lögjöfnun þá er ekki fjallað um neitt skilyrði hennar, þar á meðal af hverju tilvikið hafi talist ólögmaelt í rúnum skilningi þrátt fyrir tilvist 12. gr. ssl.

Þar sem rökstuðningur fyrir niðurstöðunni er fátæklegur, ekki er fjallað um þetta atriði berum orðum í dómum Hæstaréttar og ekki er fyllilega ljóst hvernig beri að túlka viðeigandi forsendur dómsins verður að telja að fordæmisgildi dómana sé takmarkað hvað þetta atriði varðar. Að því marki sem dómarnir hafa fordæmisáhrif leiðir rökstuðningurinn til þess að margt er á huldu um hversu víðtæk þau eru. Í fyrsta lagi má spyrja hvort hegningarlögin eigi við beint eða þeim sé beitt með lögjöfnun. Í öðru lagi má spyrja hvort niðurstaðan eigi aðeins við um stjórnvaldssektir samkvæmt samkeppnislögum eða um allar stjórnvaldssektir. Í þriðja lagi má spyrja hvort niðurstaðan eigi við um allar tegundir stjórnsluviðurlaga, sem eiga hliðstæðu í hegningarlögum, eða jafnvel allar tegundir stjórnsýsluviðurlaga, þar á meðal áminningu. Í fjórða lagi má spyrja hvort niðurstaðan eigi aðeins við um lögaðila eða jafnframt einstaklinga. Í fimmta lagi má spyrja hvernig eigi að finna út fyrningarfrest í tilviki einstaklinga. Tveir valmöguleikar koma til greina. Annars vegar er unnt að líta alltaf til 1. tölul. 1. mgr. 81. gr. hgl. með þeim afleiðingum að stjórnvaldssektir fynast á tveimur árum. Hins vegar er unnt að athuga hvort háttsemi sé einnig refsiverð og líta til refsirammans og miða við hann. Í sjötta lagi má spyrja hvort og þá hvernig meðalhófsregla 12. gr. ssl. horfi við þegar farin er sú leið að lögjafna frá sakarfyrningarreglum hegningarlaga.

### *7. Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*

Eigi sakarfyrningarreglur hegningarlaga ekki við um álitafni um brottfall stjórnsýsluviðurlaga, annaðhvort beint eða fyrir tilstuðlan lögjöfnunar, fer úrlausn þeirra eftir meðalhófsreglunni. Taki sakarfyrningarreglunnar ekki til allra tegunda stjórnsýsluviðurlaga eða engra þeirra reynir á hvernig meðalhófsregla stjórnsýslulaga horfir við stjórnsýsluviðurlögum. Verður því fjallað um hana nú.



### 7.1 Almennt um meðalhófsreglu stjórnsýslulaga

Í 12. gr. ssl. segir að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Inntaki reglunnar er ágætlega lýst í athugasemdum við ákvæðið. Þær eru svohljóðandi í heild sinni:

„Í 12. gr. er lagt til að lögfest verði ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins sem nefnd hefur verið meðalhófsreglan. Grundvallarregla þessi felur m.a. í sér að stjórnvöld verða að gæta hófs í meðferð valds síns. Er stjórnvaldi því ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að, heldur ber því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra einstaklinga og lögaðila sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að. Ber stjórnvaldi að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða.

Í 12. gr. felst í fyrsta lagi að efni íþyngjandi ákvörðunar, sem stjórnvald tekur, verður að vera til þess fallið að þjóna lögmætu markmiði sem að er stefnt. Þetta þýðir þó ekki að markmiðinu verði að ná að fullu.

Í öðru lagi felur ákvæðið í sér að ef fleiri úrræða er völ er þjónað geta því markmiði, sem að er stefnt, skal velja það úrræði sem vægast er. Íþyngjandi ákvörðun skal þannig aðeins taka að ekki sé völ vægara úrræðis sem þjónað geti markmiðinu.

Í þriðja lagi byggir ákvæðið á því að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið og má því ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Stjórnvaldi er sem fyrr segir skylt að veða og meta þau andstæðu sjónarmið sem hér vægast á. Slíkt mat er ekki alltaf auðvelt, en löggjöf á einstökum sviðum og meginreglur laga geyma þó oft vísbendingar um vægi hagsmuna. Almennt verður að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga, sem verndar njóta í mannréttindaákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, vegi þungt og þá sérstaklega hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi.“<sup>244</sup>

Eigi stjórnvald ekkert val milli úrræða eða við beitingu úrræðis reynir ekki á meðalhófsregluna. Hafi stjórnvald aftur á móti val, til dæmis milli tveggja úrræða eða hversu langt það gengur í beitingu tiltekins úrræðis, verður ákvörðunin að samrýmast meðalhófsreglunni.

Meðalhófsmatið tekur mið af vægi þeirra hagsmuna sem togast á. Almennt má segja að eftir því sem ákvörðun er meira íþyngjandi því strangari kröfur eru gerðar til þess að gætt sé meðalhófs.<sup>245</sup> Beiting

<sup>244</sup> Alþt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 505.

<sup>245</sup> Sjá til dæmis Pál Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnsýslulaga“, bls. 503-533.

stjórnsýsluviðurlaga telst almennt vera íþyngjandi ákvörðun og getur hún stundum verið afar íþyngjandi.

## 7.2 Hvernig horfir meðalhófsreglan við stjórnsýsluviðurlögum?

### 7.2.1 Sjónarmið um að langt er um liðið frá broti falla ágætlega að meðalhófsreglunni

Álitaefni um brottfall stjórnsýsluviðurlaga falla ágætlega að markmiði reglunnar um að stjórnvöld gæti hófs við meðferð valds síns. Í tengslum við þetta má einnig benda á að í 2. másl. 12. gr. ssl. er gerð sú krafa að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Þannig segir til dæmis í *áliti umboðsmanns Alþingis 30. desember 2016 í máli nr. 8471/2015 (yfirlæknir)*: „Við veitingu áminningar þarf jafnframt að gæta þess að eðlilegt samræmi sé milli eðlis þeirrar hegðunar sem til greina kemur að áminna fyrir annars vegar og þeirra úrræða sem gripið er til hins vegar, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.“ Vekja má athygli á því að komið hafa fram sjónarmið um að það leiði af 1. mgr. 68. gr. stjkskr. og 3. gr. MSE að viðurlög verði að vera í eðlilegu samhengi við brot.<sup>246</sup>

Þá verður ekki betur séð en að sjónarmið, sem lúta beint eða óbeint að því hversu langt er um liðið frá því að brot átti sér stað og að of harkalegt eða harðneskjulegt er að grípa til úrræða í tilefni af því nú, geti verið tekin með í reikninginn við meðalhófsmatið. Vega þau gegn þeim sjónarmiðum sem mæla með því að stjórnvald beiti stjórnsýsluviðurlögum í þágu lögmætra markmiða, yfirleitt almannahagsmuna. Taka má sem dæmi að ríkisstarfsmaður, sem hefur fyrr og síðar verið til fyrirmyndar, hafi mætt ölvaður til vinnu fyrir áratug og það uppgötvast nú. Leiða má rök að því að áminning við þær aðstæður að öðru óbreyttu væri andstæð meðalhófsreglunni. Þá eru réttaráhrif meðalhófsreglunnar sambærileg réttaráhrifum sérlagaákvæðanna, þ.e. ekki verður tekin ákvörðun um að beita stjórnsýsluviðurlögum.

Ekki er útilokað að það geti reynt á fyrsta þátt meðalhófsreglunnar um markhæfni ákvörðunar í þessu sambandi. Svo getur háttáð til þegar beiting stjórnsýsluviðurlaga löngu síðar er ekki til þess fallin að ná markmiði laga. Þrátt fyrir það kemur fremur til skoðunar hvernig hinir tveir þættirnir horfa við, þ.e. um að velja vægasta úrræði af þeim sem eru í boði og gæta hófs við beitingu þess úrræðis sem er valið eða er fyrir hendi. Svo á þættina reyni verður stjórnvald að hafa svigrúm til

---

<sup>246</sup> Róbert R. Spanó: *Stjórnskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 105-109.

mats. Einhverjir valkostir verða að vera til staðar.<sup>247</sup> Sé undirliggjandi réttarregla sú að stjórnvaldi sé fortakslaust skylt að beita tilteknum stjórnsýsluviðurlögum í tilefni af réttarbroti er ekkert val fyrir hendi. Reynir því ekki á meðalhófsregluna að því leyti. Ef réttarregla veitir stjórnvaldi aftur á móti svigrúm til að meta hvort beita eigi stjórnsýsluviðurlögum virkjast meðalhófsreglan. Hvor staðan er fyrir hendi veltur á túlkun lagaákvæðis. Stundum er kveðið á um „heimild“ stjórnvalds eða einfaldlega sagt að stjórnvald „geti“ beitt stjórnsýsluviðurlögum. Hefur stjórnvaldið almennt svigrúm til mats við þær aðstæður. Segi lagaákvæði að stjórnvald „leggi“ stjórnvaldssektir á aðila mælir túlkun til samræmis við 12. gr. ssl. með því að stjórnvaldið hafi svigrúm til mats. Þegar lagaákvæði segir að stjórnvald „skuli“ beita ákveðnum viðurlögum verður engu að síður að túlka það með það fyrir augum hvort um sé að ræða fortakslausa skyldu eða hvort stjórnvald hafi ákveðið mat um hvort viðurlögum verði beitt þótt takmarkað sé eða sem leiði aðeins í undantekningartilfellum til þess að viðurlögum verði ekki beitt. Sé svigrúm fyrir hendi til að meta hvort stjórnsýsluviðurlögum verði beitt getur reynt á hvort sá tími sem er liðinn frá verknaðarstundu eigi að leiða til þess að svo verði ekki. Skiptir ekki öllu máli hvort tilvikið sé flokkað undir annan efnisþáttinn, þ.e. stjórnvaldið stendur frammi fyrir tveimur kostum og velur þann vægari, eða þriðja efnisþáttinn, þ.e. stjórnvaldið hefur eitt úrræði en meðalhóf mælir með því að beita því ekki. Niðurstaðan verður enda sú sama.

### 7.2.2 Tímamark

Þegar tekin er afstaða til þess hvaða tímalengd eigi að miða við er eðlilegt að líta til stefnumarkandi afstöðu löggjafans, sé henni til að dreifa. Í því sambandi vísast til athugasemda við 12. gr. ssl. um að ráða megi vægi hagsmuna af lögum í sumum tilfellum. Þótt matskennt eðli meðalhófsreglunnar mæli gegn því að afdráttarlausum tímafrestum sé beitt með fortakslausum hætti kann niðurstaðan engu að síður að vera sú sama eða svipuð og þegar farin er sú leið að lögjafna frá hegningarlögum. Þó ber að halda því til haga að ekki er sjálfgefið að leggja tímafresti í hegningarlögum til grundvallar í öllum tilfellum. Verður það að ráðast af nánari aðstæðum og þeim reglum sem gilda um þá háttsemi sem varðar stjórnsýsluviðurlög. Einnig má minna á að

<sup>247</sup> Í *NOU 2003:15*, bls. 24 og 185-186, var lagt til grundvallar að stjórnvöld ættu almennt að hafa mat á hvort stjórnsýsluviðurlögum yrði beitt. Með öðrum orðum yrði byggt á svokallaðri svigrúmsreglu (n. opportunitetsprinsíp). Sjá einnig Björn O. Berg: *Forvaltningsanskjoner*, bls. 64 og 220.

flest sérlagaákvæðin í 4. kafla mæla fyrir um 5 ára frest en sum 7 ára frest.

### 7.2.3 *Meðalhófsreglan er sveigjanleg en óljós*

Meðalhófsreglan er opin og sveigjanleg. Mat samkvæmt henni getur tekið mið af aðstæðum í hverju tilviki. Af því leiðir að unnt er að taka tillit til brota sem eru í eðli sínu framhalds- eða ástandsbrott. Einnig er unnt að taka tillit til þess hversu veigamikið brott er eða hvort það sé ítrekað. Jafnframt er hægt að líta til þess hvenær stjórnslumál hófst og hversu langan tíma það hefur tekið, svo sem hvort á því hafi orðið óeðlilega tafir. Þá leiðir af matskenndu eðli reglunnar að niðurstöður um til dæmis hvort frestur hafi verið rofinn og hvenær verða ekki eins afdráttarlausar og þegar um fastmótaða reglu er að ræða.

Í sveigjanleikanum felst þó helsti ókostur reglunnar. Hún er ekki eins skýr og fyrirsjáanleg og til dæmis sakarfyrningarreglur hegningarlaga og sérlagaákvæðin. Að auki kann að reyna á ýmis álitafni, svo sem hvernig meðalhófsmatið horfir við öðrum en þeim er staðið hafa að brotti en er ekki tilkynnt um meðferð máls fyrr en síðar. Þá skapast einnig hættu á því að framkvæmdin verði mismunandi milli stjórnvalda, lagabálka og tegunda stjórnsluviðurlaga sem og jafnvel einstakra mála. Í því sambandi er áréttað mikilvægi jafnræðisreglu 11. gr. ssl. Eftir því sem tímanum vindur fram kunna stjórnsluvenjur eða stjórnsluframkvæmd um þetta efni að mótast. Vegna þess er sértaklega minnt á reglur og sjónarmið um breytingu á stjórnsluframkvæmd.

## 8. *Lokaorð*

Að framan var fjallað um álitafni um brottfall stjórnsluviðurlaga. Gerð var grein fyrir helstu álitafnum sem rísa við beitingu sérlagaákvæða, sem sett hafa verið um efnið, og reifuð sjónarmið sem koma til skoðunar við úrlausn þeirra. Jafnframt voru færð rök fyrir því að reglur hegningarlaga um sakarfyrningu ættu ekki beint við um brottfall stjórnsluviðurlaga. Erfiðara var að fullyrða um lögjöfnun frá hegningarlögum enda er um matskennt og ekki augljóst álitafni að ræða. Þó var dregið í efa að tilvikin væru ólögsmælt í rúmum skilningi og í því sambandi bent á 12. gr. ssl. Þá var nefnt að *dómar Hæstaréttar frá 16. febrúar 2016 (samráð olíufélaga)* beittu reglum hegningarlaga um stjórnvaldssektir en þeir væru þó ekki skýrir. Vegna þess mætti efast um fordæmisgildi þeirra. Að minnsta kosti væru fordæmisáhrif þeirra

óljós. Að lokum var farið yfir hvernig meðalhófsregla stjórnsýslulaga horfir við stjórnsýsluviðurlögum. Að endingu koma til skoðunar *de lege ferende* sjónarmið um hvort lögfesta beri ákvæði um brottfall stjórnsýsluviðurlaga.<sup>248</sup>

Fyrst ber að geta að fjölmörg sérlagaákvæði hafa nú þegar verið sett um brottfall stjórnvaldssekta. Lögfesting er því ekki ný af nálinni. Vekur þó athygli að ekki hafa verið sett slík ákvæði í öllum tilvikum þegar stjórnvöldum er falið að leggja á stjórnvaldssektir. Ekki liggur í augum upp af hverju er gerður greinarmunur á heimildum stjórnvalda og réttarstöðu borgaranna að þessu leyti.<sup>249</sup> Lengd fresta í sérlagaákvæðum er einnig mismunandi og er það eðlilegt. Oft er mælt fyrir um 5 ár en stundum 7 ár. Sé lögjafnað frá 1. tölul. 1. mgr. 81. gr. hgl. í tilviki einstaklinga er fresturinn þó 2 ár. Í flestum sérlagaákvæðum er kveðið á um rof frests en ekki í öllum. Vegna þess vakna ýmsar spurningar um hvernig fara beri með þau tilvik. Enn fremur er ekki alltaf kveðið á um sama viðmiðið um rof frests þótt almennt sé miðað við þegar stjórnvald tilkynni aðila máls um upphaf rannsóknar. Er þetta annað viðmið en það sem kemur fram í 4. mgr. 82. gr. hgl. Auk þess koma upp margvísleg álitafni við beitingu sérlagaákvæðanna. Má nefna hvernig beri að reikna út frest, hvert inntak tilkynningar stjórnvalds skuli vera og hvenær aðila telst hafa verið tilkynnt um málið. Enn fremur hver skulu vera áhrif þess að máli sé lokið eða tafir verða á meðferð þess á frestinn og hvort ítrekunaráhrif falli niður að ákveðnum tíma liðnum. Einnig eru uppi álitamál að hversu miklu leyti meginreglur refsiréttar eru sérlagaákvæðunum til fyllingar. Líta má á réttaróvissu um ýmis atriði, sem varða réttaröryggi borgaranna miklu, sem meinbugi á lögum. Eins og áður greinir hafa almennt ekki verið sett sambærileg sérlagaákvæði um aðrar tegundir stjórnsýsluviðurlaga. Þó að meðalhófsreglan sé sveigjanleg og taki til ýmissa álitafna kann að vera æskilegt að tekið sé af skarið um ýmis atriði með sérstökum lagaákvæðum.

Samræmisrök benda í þá átt að þau sérlagaákvæði sem eru fyrir í lögum verði samræmd að því marki sem tilefni er til. Samræmisrök mæla einnig með því að annaðhvort verði farin sú leið að lögfesta fleiri sérlagaákvæði um brottfall stjórnvaldssekta eða setja almennt laga-

<sup>248</sup> Til hliðsjónar má benda á að Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 496-497. Af umfjöllun þeirra verður ráðið að norsk lög mæli í æ ríkari mæli fyrir um stjórnsýsluviðurlög en lengi vel hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvaða almennu reglur ættu að gilda um efnið. Árið 2016 hafi norsku stjórnsýslulögum verið breytt og IX. kafli færður í þau en hann fjallar um stjórnsýsluviðurlög.

<sup>249</sup> Ekki var kannað hvort ástæðan eigi rætur að rekja til EES-réttar í einhverjum tilvikum.

ákvæði. Er það til einföldunar að færa almennt ákvæði um efnið í lög. Helsta atriðið sem mælir gegn almennt ákvæði er mismunandi lengd tímafresta. Sem fyrr segir er nú yfirleitt miðað við 5 ár og væri unnt að hafa það sem meginreglu nema vikið sé frá henni í sérlögum. Einnig mætti kveða á um þetta atriði í almennum lögum en mæla fyrir um fresti í sérlögum. Sjónarmið um einfaldara regluverk vísa í sömu átt.<sup>250</sup> Þá kalla skýrleikarök eftir því að tekin verði af tvímæli um ýmis vafaatriði, sem að framan eru nefnd, í tengslum við beitingu sérlagaákvæðanna. Einnig mætti taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fjalla um aðrar tegundir stjórnsluviðurlaga með almennum hætti, svo sem stjórnslulega réttindasviptingu. Í 2., 5. og 6. kafla var rakinn greinarmunur á stjórnsluviðurlögum annars vegar og hins vegar refsingum og refsikenndum viðurlögum. Vegna þess munar sem er á viðurlagategundunum og þeirra reglna sem gilda almennt um stjórnsluviðurlög þykir heppilegra að almennt ákvæði um stjórnvaldssektir sé fært í stjórnslulög en ekki hegningarlög. Í því sambandi má benda á að í frumvarpi til laga um breytingu á stjórnslulögum (stjórnsluviðurlög) 2007-2008 var lagt til að lögfest yrðu ákvæði um stjórnsluviðurlög. Frumvarpið varð ekki að lögum. Í norsku stjórnslulögunum er nú að finna kafla um stjórnvaldsviðurlög, þ.e. IX. kafla. Hvorki í íslenska frumvarpinu né norsku stjórnslulögunum er þó fjallað um brottfall stjórnsluviðurlaga. Í *NOU 2003:15* kom fram að erfitt væri að setja almennt ákvæði um efnið í lög vegna þess að tímafrestir væru mismunandi. Fremur bæri að setja ákvæði í sérlög.<sup>251</sup> Í lögskýringargögnum við IX. kafla norsku stjórnslulaganna kom fram að vafi hefði verið um hvort setja ætti almennt ákvæði um efnið í stjórnslulög. Ýmislegt mælti með almennum reglum eins og væru í hegningarlögum fyrir refsingar en erfitt væri að setja viðmið um tímafresti enda væri ekki sambærilegur refsirammí í tilviki stjórnsluviðurlaga. Þá væru stjórnsluviðurlög mjög ólík. Vegna þess hefði verið farin sú leið að setja ákvæði um efnið

---

<sup>250</sup> Sjónarmið um að færa IX. kafla í norsku stjórnslulögin, sem fjallar um stjórnsluviðurlög, byggðu á að almennar reglur í stjórnslulögum stuðluðu að einsleitni, þær væru til þess fallnar að fullnægja kröfum norsku grunnlaganna og alþjóðlegra sáttmála, einkum MSE. Sjá *Prop 62 L*, bls. 7 og 60-62. Í þessu sambandi má einnig benda á það sjónarmið að rýmkun gildissviðs fyrningarreglna hegningarlaga byggði á sínum tíma á því að óheppilegt væri að láta lausnina ráðast hverju sinni á löggjöfnun. Sjá Alþt. 1980, 103. löggj.þ., þskj. 4 og Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, bls. 303.

<sup>251</sup> *NOU 2003:15*, bls. 217.

í sérlæg.<sup>252</sup> Komið hefur fram tillaga að nýjum stjórnsýslulögum. Í þeim er ekki lagt til að gerðar verði breytingar á kaflanum um stjórnsýsluviðurlög að þessu leyti.<sup>253</sup>

Verði hugað að setningu almenns ákvæðis um brottfall stjórnvaldssekta og eftir atvikum annarra tegunda stjórnsýsluviðurlaga í stjórnsýslulög mætti einnig taka til skoðunar hvort ástæða sé til að færa ýmis önnur sérlagaákvæði um stjórnsýsluviðurlög í lögin. Má þar nefna ákvæði sem tengjast réttinum til að fella ekki á sig sök, banni við tvöfaldri refsingu og málsmeðferð, reglur um kærnu eða framsendingu máls til lögreglu eða ákærvalds sem og áhrif endursendingar til eftirlitsstjórnvalds, sáttir, atriði sem hafa áhrif á fjárhæð stjórnvaldssekta og lengd réttindasviptingar, að stjórnvaldssektir renni í ríkissjóð, þær séu aðfararhæfar, beri vexti og dráttarvexti, sem og hvenær beri að greiða þær. Einnig mætti athuga ýmis önnur skilyrði, svo sem um saknæmi, og reglur um sönnun.<sup>254</sup> Jafnframt hvort beiting stjórnsýsluviðurlaga eigi að taka mið af skilyrðum er varðar hinn brotlega, svo sem um lágmarksaldur og geðheilbrigði, eða hlutrænum refsileysis-ástæðum.<sup>255</sup> Að lokum mætti taka til skoðunar nokkur atriði er tengjast þvingunarúræðum.

## Abstract

### *The statute of limitations of administrative sanctions*

A long time can pass from when a violation of law occurred until an administrative case is started, where administrative sanctions may be applied because of the violation. For example, the Competition Authority may discover that enterprises were colluding illegally about prices five years ago, the Fishing Authority may receive information that ships illegally threw fish overboard three years ago, and the Consumer Protection Authority may find out that a corporation violated consumer rights seven years ago. The issue arises, therefore, whether there is any statute of limitations for administrative sanctions like there is for punishment and other criminal sanctions in the Criminal Code No. 19/1940. Many special legal provisions (*lex specialis*) have been enacted in Icelandic law concerning administrative fines. The article discusses issues that arise in interpreting and applying the

<sup>252</sup> Prop. 62 L, bls. 171.

<sup>253</sup> NOU 2019:5.

<sup>254</sup> Sjá til hliðsjónar Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 500.

<sup>255</sup> Sjá til hliðsjónar Prop. 62 L, bls. 78-81.

provisions as well as suggests some solutions. Where no special legal provisions have been enacted, the question arises whether there are any general legal provisions or unwritten rules (*lex generalis*) that apply. The article argues that administrative sanctions are not punishment or other criminal sanctions in the sense of the Criminal Code. Hence the Criminal Code does not apply directly to administrative sanctions. The article then argues that there are reasons to doubt that the Criminal Code should be applied by analogy. The main reason is that there is a legal principle that covers the topic, namely the general principle of proportionality in Article 12 of the Administrative Procedures Act No. 37/1993. In light of this, the judgments of the Supreme Court from 16 February 2016 are criticized, but in them the rules on statute of limitations in the Criminal Code were used for administrative fines applied by the Competition Authority. There is no argument for this conclusion in the judgments other than the parties „agreed on it“. Furthermore, it is unclear whether the Criminal Code was applied directly or by analogy. The article then discusses how the principle of proportionality applies to administrative sanctions in cases where a long time has passed from when a violation occurred until an administrative case is opened. Finally the article offers some *de lege ferende* considerations concerning the desirability of clarifying many issues identified in the article about the interpretation and application of the special legal provisions as well as enacting a general provision on the statute of limitations of administrative sanctions, at least administrative fines, in the Administrative Procedures Act.



## Heimildir

- Alf Ross: *Forbrydelse og straf. Analytiske og retsformateriske bidrag til kriminalrettens almindelige del*. Kaupmannahöfn 1974.
- Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind II*. Oslo 1992.
- Alþingistíðindi*.
- Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*. Reykjavík 1989.
- Ármann Snævarr: *Þættir úr refsirétti II*. Reykjavík 1983.
- Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*. Kaupmannahöfn 1992.
- Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks og Clare Overy: *Jacobs, White and Overy European Convention on Human Rights*. 7. útg. Oxford. 2017.
- Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2. útg. Reykjavík 2019.
- Bjørn O. Berg: *Forvaltningssanksjoner*. Oslo 2005.
- Christoph Grabenwarter: *European Convention on Human Rights. Commentary*. Munchen 2014.
- D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates og C.M. Buckley: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*. 4. útg. Oxford 2018.
- Davíð Þór Björgvinsson: „Beiting Hæstaréttar Íslands á lögnum um Mannréttindasáttmála Evrópu“. *Tímarit lögfræðinga* 2003, bls. 345-371.
- Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*. Reykjavík 2012.
- Finn Haugen og Jon Sverdrup Efstjed: *Strafferett. Håndbok*. 4. útg. Oslo 2015.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson og Særún María Gunnarsdóttir: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnsýslurétti“. *Afnælisrit Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015*. Reykjavík, bls. 237-298.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla“. *Úlfjótur* 2009, 4. tbl. 62. árg., bls. 421-494.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um inntak og eðli viðurkenningarkrafna í almennum einkamálaum“. *Úlfjótur* 1. hefti 70. árg. 2017, bls. 5-40.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Viðurkenningarkröfur um (ó)lögmæti einhvers“. *Úlfjótur* 1. hefti 71. árg. 2018, bls. 39-82.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*. Reykjavík 2015.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnsýsluhættir*. Reykjavík 2016.
- Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. útg. Oslo 2007.
- Henrik Zahle: *Bevisret*. Kaupmannahöfn 1994.
- Jens Edvin A. Skoghøy: „Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven“. *Jussens Venner* 05/2014, vol. 49, bls. 297-340.
- Jens Garde o.fl.: *Forvaltningsret. Sagsbehandling*. 6. útg. Kaupmannahöfn 2007.
- Johs. Andenæs: *Alminnelig strafferett*. 5. útg. ved Magnus Martningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn. Oslo 2010.
- Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaþbyrgð I*. Reykjavík 1999.
- Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*. Reykjavík 1992.
- Karen Reid: *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*. London 2015.
- Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup: „Forvaltningens virksomhed“. *Forvaltningsret. Admindelige emner*. 6. útg. Ritstj. Karsten Revsbech o.fl. Kaupmannahöfn 2016.
- Knud Waaben: *Strafferettens almindelige del*. Kaupmannahöfn 1993.
- Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*. 3. útg. Reykjavík 2013.
- Niels Fenger og Hanne Marie Motafeld: „Sagsoplysning“. *Forvaltningsret*. Ritstj. Niels Fenger. Kaupmannahöfn 2018, bls. 483-547.
- Niels Fenger: „Domstolsprøvelse“. *Forvaltningsret*. Ritstj. Nielse Fenger. Kaupmannahöfn 2018, bls. 883-958.

- Niels Fenger: *Forvaltning og Fællesskap*. Kaupmannahöfn 2004.  
NOU 2003:15. *Fra bot til bedring*.  
NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*.
- Ólafur Jóhannes Einarsson: „Réttmætisreglan.“ *Afmælisrit Björn Þ. Guðmundsson sjötugur* 13. júlí 2009. Reykjavík, bls. 253-277.
- Ólafur Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Timarit lögfræðinga* 1. hefti 56. árg. 2006, bls. 55-86.
- Ólafur Jóhannsson: *Stjórnarfrarsréttur*. Reykjavík 1955.
- Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinna“. *Lindæla*. Garðar Gíslason o.fl. ritstj. Reykjavík 2001, bls. 399-421.
- Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“. *Timarit lögfræðinga* 2015, 2. hefti 65. árg., bls. 143-294.
- Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnýslulaga“. *Lögberg*. Ritstj. Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003, bls. 503-533.
- Páll Hreinsson: „Stjórnýsluviðurlög“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005.
- Páll Hreinsson: „Þegar reglugerð brýtur í bága við lög“. *Afmælisrit: Tryggvi Gunnarsson sextugur* 10. júní 2015, Reykjavík 2015, bls. 577-617.
- Páll Hreinsson: „Þvingunarúræði stjórnvalda“. *Afmælisrit Jónatan Þórmundsson 19 desember 2007*. Reykjavík 2007, bls. 373-390.
- Páll Hreinsson: *Stjórnýslulögin. Skýringarrit*. Reykjavík 1994.
- Páll Hreinsson: *Stjórnýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013.
- Prop. 62 L (2015-2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Adopted 13 February 1991.*
- Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Refsiréttur“. *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Ritstj. Björg Thorarensen. 3. útg. Reykjavík 2017, bls. 329-361.
- Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnýsluréttur“. *Um lög og rétt* 3. útg. Ritstj. Björg Thorarensen. Reykjavík 2017, bls. 93-144.
- Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem. Bann við endurtekinni málsmeðferð og refsingu*. Reykjavík 2011.
- Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin. Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar. Akvæði 1. mgr. 68. gr. og 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinna og 3. og 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu*. Reykjavík 2012.
- Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.
- Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum* Reykjavík 2006.
- Starfsskilyrði stjórnvalda: skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnýslu*. Reykjavík 1999.
- Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*. 2. útg. Kaupmannahöfn 2006.
- Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret*. 4. útg. Kaupmannahöfn 2018.
- Tom Barkhuysen, Michiel van Emmerik, Oswald Jensen og Masha Fedorova: „Right to a Fair Trial“. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Ritstj. Peter van Dijk o.fl. 5. útg. Cambridge 2018.
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*. 9. útg. Osló 2010.
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*. 11. útg. Osló 2018.
- Trausti Fannar Valsson: „Upphaf stjórnýslumála“. *Afmælisrit lagadeilda Háskóla Íslands*. Reykjavík 2008, bls. 421-457.
- Vagn Greve, Bent Unmack Larsen og Per Lindegaard: *Kommenteret straffelov. Almindelige del*. 4. útg. Kaupmannahöfn 1989.
- Viðar Már Matthíasson: „Lögjöfnun sem refsheimild“. *Úlfljótur* 1. hefti 31. árg. 1978, bls. 5-19.
- Þorgeir Örlygsson, Benedikt Bogason og Eyvindur G. Gunnarsson: *Kröfuréttur III. Aðilaskipti. Lok Kröfuréttinda*. Reykjavík 2019.

*Dómaskrá*

*Dómar Hæstaréttar Íslands*

- Hrd. 1998, bls. 137 (mál nr. 286/1997).
- Hrd. 1999, bls. 957 (mál nr. 257/1998).
- Hrd. 2003, bls. 2868 (mál nr. 83/2003).
- Hrd. 2003, bls. 3698 /mál nr. 37/2003).
- Hrd. 2006, bls. 4390 (mál nr. 539/2006).
- Hrd. 2. október 2008 (mál nr. 640/2007).
- Hrd. 19. mars 2009 (mál nr. 479/2008).
- Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 272/2015).
- Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 277/2015).
- Hrd. 4. febrúar 2016 (mál nr. 278/2015).

*Dómar Héraðsdóms*

Dómur Héraðsdóms Vestfjarðar 19. maí 2019 í máli nr. E-118/2009.

*Álit umboðsmanns Alþingis*

- UA 6. febrúar 2002 (mál nr. 3047/2000).
- UA 31. desember 2014 (mál nr. 7484/2013).
- UA 10. apríl 2015 (mál nr. 8140/2014).
- UA 30. desember 2016 (mál nr. 8471/2015).

*Norskir dómar*

Rt. 2015, bls. 921.

*Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu*

- MDE Jussila gegn Finnlandi 23. nóvember 2006, mál nr. 7305/01 (Yfirdeild).
- MDE Segame gegn Frakklandi 7. júní 2012, mál nr. 4837/06.
- MDE Scoppola gegn Ítalíu 22. maí 2012, mál nr. 126/05. (Yfirdeild).
- MDE Hutchinson gegn Stóra-Bretlandi 17. júní 2017, mál nr. 57592/08 (Yfirdeild).
- MDE Chim og Przywieczerski gegn Póllandi 12. apríl 2018 í málum nr. 36661/07 og 38433/07.