



**Háskólinn
á Akureyri**

Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði stjórnvalda

Sólveig Elín Þórhallsdóttir

**Lagadeild/Hug- og
félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri**

Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði stjórnvalda

Sólveig Elín Þórhallsdóttir

30 eininga ritgerð sem er hluti af
Magister Legis gráðu í lögfræði

Leiðbeinandi
Inga Þöll Þórgnýsdóttir

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Akureyri, ágúst 2014

Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði stjórnvalda
30 eininga ritgerð sem er hluti af *Magister Legis* gráðu í Lögfræði

Höfundarréttur © 2014 Sólveig Elín Þórhallsdóttir
Öll réttindi áskilin

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Sólborg, Norðurslóð 2
600 Akureyri

Sími: 460 8000

Skráningarupplýsingar:

Sólveig Elín Þórhallsdóttir, 2014, *Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði stjórnvalda*, meistararitgerð, Lagadeild, Háskólinn á Akureyri, 97 bls.

Prentun: Stell
Akureyri, ágúst 2014

Útdráttur

Meðalhófsreglan gildir að íslenskum rétti sem óskráð meginregla, en einnig er hún lögfest í 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Meðalhófsreglan felur það í sér að að stjórnvöld verða að gæta hófs við meðferð valds síns og er þeim skylt að líta til þess markmiðs sem starf þeirra stefnir að og taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir og valdbeiting beinist gegn. Stjórnvöldum ber ætíð að líta til meðalhófsreglunnar þegar þau standa frammi fyrir því að taka íþyngjandi ákvörðun og velja þarf úr fleiri en einum kosti við úrlausn máls. Þá skulu stjórnvöld því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Á vissum réttarsviðum hefur löggjafinn veitt stjórnvöldum heimild til að beita lögmæltum þvingunarúrræðum til að ná fram því ástandi sem að er stefnt, án atbeina dómstóla. Slíkum þvingunarúrræðum má einunigs beita sé fyrir þeim skýr heimild í lögum og skyldan sem verið er að fá uppfyllta hvíli á gildri stjórnvaldsákvörðun eða fyrirmælum laga. Þvingunarúrræðum stjórnvalda er skipt í bein og óbein þvingunarúrræði, þar sem þau fyrrnefndu einkennast af því að með þeim er rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi, án þátttöku málsaðila. Tilgangur óbeinna þvingunarúrræða er hins vegar að hafa áhrif á viljaafstöðu málsaðila þannig að hann láti af ólögmætum athöfnum eða athafnaleysi. Í þessari ritgerð verður meðalhófsreglunni gerð góð skil, auk þess sem farið verður ofan í saumana á þvingunarúrræðum stjórnvalda og kannað verður samspil þessa tveggja þátta í framkvæmd.

Abstract

The Principle of proportionality is to be found in Article 12 of the Icelandic Administrative Procedure Act No. 37/1993. Proportionality is a general principle in law which covers several special and related concepts. In Icelandic Administrative Law the Principle of proportionality includes that a public authority shall reach an adverse decision only when the lawful purpose sought cannot be attained by less stringent means. Care should then be taken not to go further than necessary.

In certain areas of the legal system the legislator has allowed Icelandic administrative authorities to use a special kind of restrictive measures in order to reach the lawful purpose sought. When taking such actions, authorities must respect the Principle of proportionality and not go further in using their administrative power than necessary. In this thesis the Principle of proportionality will be examined as well as the restrictive measures administrative authorities are allowed to use against citizens. Furthermore the balance and interaction between the Principle of proportionality and those restrictive measures will be explored.

Efnisyfirlit

Þakkir	X
1 Inngangur	1
2 Um stjórnáslurétt	3
2.1 Stjórnásluréttur í fræðikerfi lögfræðinnar	3
2.2 Stjórnásluréttur á Íslandi	4
3 Stjórnáslulögin	7
3.1 Aðdragandi að setningu stjórnáslulaga	7
3.2 Gildissvið stjórnáslulaga	8
3.3 Stjórnvaldsákvæðanir	10
4 Meðalhófsreglan sem óskráð meginregla	13
4.1 Uppruni og þróun meðalhófsreglunnar	13
4.2 Meðalhófsreglan og Mannréttindasáttmáli Evrópu	14
4.3 Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar	15
5 Meðalhófsregla stjórnáslulaga	17
5.1 Meðalhófsreglan fyrir setningu stjórnáslulaga	17
5.2 Gildissvið meðalhófsreglu 12. gr. stjórnáslulaga	18
5.3 Þeir þættir sem felast í meðalhófsreglu stjórnáslulaga	19
5.3.1 Efni ákvörðunar skal vera til þess fallið að ná settu markmiði	19
5.3.2 Velja ber vægasta úrræðið	21
5.3.3 Gæta ber hófs við beitingu þess úrræðis sem valið er	23
5.4 Brot á meðalhófsreglunni	26
6 Sérákvæði um meðalhófsregluna	33
6.1 Barnaverndarmál	33
6.2 Framkvæmd lögreglustarfa og rannsókn sakamála	35
6.3 Starfsmannamál ríkisins	37

7 Þvingunarúrræði stjórnvalda	41
7.1 Almennt um þvingunarúrræði	41
7.2 Stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði	42
7.3 Lögregluvald og beiting þvingunarúrræða	43
7.4 Bein þvingunarúrræði.....	44
7.4.1 Stöðvun ólögmetra framkvæmda	45
7.4.2 Fjarlægja skal ólöglega byggingu	47
7.4.3 Haldið eftir af launum til greiðslu krafna	51
7.4.4 Sjálfstökuúrræði stjórnvalda	52
7.5 Óbein þvingunarúrræði	53
7.5.1 Áskorun eða áminning.....	53
7.5.2 Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar	55
7.5.3 Dagsektir	57
7.5.4 Stöðvun atvinnurekstrar	59
7.6 Þvingunarúrræði við rannsókn stjórnsýslumála	61
7.7 Ákvæði um þvingunarúrræði í sérlögum	62
7.7.1 Lög nr. 55/2013 um velferð dýra	63
7.7.2 Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda	63
7.7.3 Lög nr. 160/2010 um mannvirki.....	64
7.7.4 Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvanir	64
7.7.5 Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur	65
7.7.6 Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs	65
7.7.7 Lög nr. 75/2000 um brunavarnir.....	66
7.7.8 Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd	67
7.7.9 Barnaverndarlög nr. 80/2002.....	68
8 Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði	71
8.1 Ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum	71
8.2 Áhrif meðalhófsreglunnar.....	73
8.3 Meðferð opinbers valds - valdmörk	80
8.4 Velja skal eitt úrræði	81
9 Lokaorð.....	85
Lagaskrá	89

Dómaskrá91

Heimildir93

Þakkir

Ég vil þakka leiðbeinanda mínum, Ingu Þöll Þórgnýsdóttur, fyrir alla veitta aðstoð, leiðbeiningar og stuðning við vinnslu þessa rits. Þá vil ég þakka Kristjáni Hrafni Guðmundssyni fyrir prófarkalestur og að lokum þakka ég syni mínum, Tómasi Leonard, fyrir ómælda þolinmæði og umburðarlyndi meðan á skrifunum stóð.

1 Inngangur

Stjórnsýsluréttur fjallar um þann þátt ríkisvaldsins sem nefndur er framkvæmdarvald. Í 2. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944,¹ er kveðið á um skiptingu ríkisvalds og segir meðal annars að það falli í hlut forseta og annarra stjórnarvalda samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum að fara með framkvæmdarvaldið. Stjórnsýsluréttur fjallar því um stjórnsýslu ríkisins og stjórnsýslukerfið og er þar að finna þær reglur sem gilda um samskipti borgaranna, bæði einstaklinga og lögaðila, við stjórnvöld.² Í meðförum valds síns er stjórnvöldum skylt að gæta hófs og ganga ekki lengra í beitingu valds en nauðsyn krefur. Með lögum er stjórnvöldum falið vald til að sýsla með hagsmuni hins opinbera sem óhjákvæmilega snertir oft og tíðum hagsmuni einstaklinga og lögaðila. Samskipti hins opinbera og einstaklinga geta verið af ýmsu tagi og geta falið í sér aðgerðir sem ýmist eru íþyngjandi eða ívilnandi fyrir þann aðila sem í samskiptunum á. Ein af þeim meginreglum sem stjórnvöldum er skylt að hlíta í allri umsýslan sinni er reglan um meðalhóf. Reglunni er ætlað að koma í veg fyrir að stjórnvöld gangi lengra en nauðsynlegt er í valdbeitingu sinni gagnvart borgurunum. Hér á eftir verður meðalhófsreglunni gerð nokkuð ítarleg skil og einstaka tilvik skoðuð þar sem stjórnvöld hafa virt meðalhófsregluna, en einnig þar sem dómstólar, eða aðrir úrskurðaraðilar, hafa komist að því að meðalhófsreglu hafi ekki verið gætt.

Á nokkrum réttarsviðum hefur löggjafinn veitt stjórnvöldum heimild í lögum til að beita vissum úrræðum til að fá aðila til að hlíta ákvörðunum sínum. Þessi úrræði eru jafnan kölluð þvingunarúrræði og geta stjórnvöld beitt þeim án atbeina dómstóla. Svo unnt sé að beita þvingunarúrræðum þurfa viss skilyrði að vera uppfyllt, en lögmætisreglan veldur því að stjórnvöldum er óheimilt að íþyngja borgurunum að ástæðulausu og án skýrrar lagaheimildar. Í síðari hluta þessarar ritgerðar verður fjallað um

¹ Í 2. gr. stjkskr. segir: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.“

² Róbert R. Spanó, *Um lög og rétt*, bls. 99.

Þvingunarúrræði og skilyrði fyrir beitingu þeirra á ýmsum réttarsviðum íslensks réttar. Vissulega gildir meðalhófsreglan þegar stjórnvöld beita þvingunarúrræðum og er áhugavert að skoða samspil þessa tveggja þátta í framkvæmd.

2 Um stjórnslurétt

2.1 Stjórnsluréttur í fræðikerfi lögfræðinnar

Fræðikerfi lögfræðinnar er gjarnan skipt í tvo meginflokka, landsrétt og þjóðarétt. Í þjóðarétti er fjallað um þær alþjóðlegu réttarreglur og skuldbindingar sem ríkið hefur tekið á sig, en landsréttur fjallar um lög og reglur sem gilda innan ríkisins og eiga uppruna sinn innan réttarskipunar ríkisins. Landsrétti er skipt í opinberan rétt (allshejarrétt) og einkamálarétt.³ Í opinberum rétti er fjallað um þær réttarreglur sem í gildi eru um lögskipti ríkisins og borgaranna og skipun ríkisvaldsins. Auk stjórnsluréttar falla stjórnskipunarréttur, réttarfar, refsiréttur og skattaréttur undir opinberan rétt.⁴ Hugtakið stjórnsluréttur hefur tvær meginmerkingar í stjórnslurétti, formmerkingu og efnismerkingu. Með formmerkingu er átt við þá *ad iura* sem fara með framkvæmdarvald, svo sem kveðið er á um í 2. gr. stjkskr. Í efnismerkingu er hins vegar átt við þá *starfsemi* í þjóðfélaginu sem einungis getur farið fram hafi hún þær heimildir sem átt er við með hugtakinu framkvæmdarvald samkvæmt 2. gr. stjkskr., slíkt vald mega stjórnvöld ein fara með lögum samkvæmt.⁵

Stjórnsluréttur skiptist í almennan og sérstakan hluta. Almenni hlutinn hefur að geyma reglur sem eiga við á flestum sviðum stjórnsluréttar, óháð því hver málaflokkurinn er. Almenna hluta stjórnsluréttar er gjarnan skipt í flokka; skipulag stjórnsluréttar, verkefni og valdmörk, réttarstaða opinberra starfsmanna, málsmeðferðarreglur, almennar efnisreglur stjórnsluréttarins og eftirlit með stjórnvöldum. Málsmeðferðarreglurnar gilda í lögskiptum milli stjórnvalda og einstaklinga eða lögaðila. Í sérstaka hluta stjórnsluréttar er hins vegar að finna reglur sem lúta eingöngu að

³ Þessi skipting á rætur sínar að rekja allt til Rómarréttar, en í rómversku lögboókinni Tólftafnalögin (e. Twelve Tables) var höfðuskiptingin í „public law“ og „privat law“. Andrew Borkowski og Paul du Plessis, *Textbook on Roman Law*, bls. 30-31.

⁴ Björg Thorarensen, *Um lög og rétt*, bls. 22.

⁵ Róbert R. Spanó, *Um lög og rétt*, bls. 100.

afmörkuðum sviðum stjórnsýslunnar. Má hér nefna reglur sem gilda um almannatryggingar, skipulags- og byggingarmál, heilbrigðismál, umhverfismál, mál er varða lögreglu og skattkerfi, svo eitthvað sé nefnt. Sveitarstjórnarréttur fellur í raun á milli hins almenna hluta stjórnsýsluréttar og þess sérstaka og ber hann að vissu leyti einkenni beggja flokka.⁶

2.2 Stjórnsýsluréttur á Íslandi

Valdsvið stjórnsýslunnar á 19. öld var mun takmarkaðra á Íslandi og öðrum Norðurlöndum en það er í dag. Í þá tíð einkenndist stjórnsýslan fremur af því að stjórnvöld hefðu áhrif á háttsemi borgaranna með almennum stjórnvaldsfyrirmælum, sem beint var að ótilteknum hópi manna, en stjórnvaldsákvörðunum, sem beint er að tilteknum aðila í tilteknu máli, svo sem vikið verður að síðar.⁷ Tuttugasta öldin var aftur á móti tími mikilla breytinga, þróunar og framfara í heiminum og var Ísland þar ekki undanskilið. Eftir síðari heimsstyrjöldina varð ör þróun á íslensku þjóðfélagi og kallaði hún, ásamt nýfengnu sjálfstæði þjóðarinnar, á ýtarlegri lagasetningu á ýmsum sviðum. Það kom í hlut stjórnsýslunnar að sjá um framkvæmd þeirra laga sem sett voru og einnig að setja stjórnvaldsfyrirmæli sem kváðu á um nánari útfærslu laganna. Af þessu leiddi að valdsvið stjórnsýslunnar óx jafnt og þétt og urðu athafnir borgaranna í æ ríkara mæli háðar eftirliti og afskiptum stjórnsýslunnar. Þetta hafði í för með sér að menn fóru að beina athyglinni að málsmeðferð stjórnvalda, en ljóst var að verulega skorti á reglur sem tryggðu lágmarksréttindi borgaranna í samskiptum sínum við stjórnvöld.

Íslenskur stjórnsýsluréttur hefur þróast fremur tilviljanakennt hvað varðar setningu málsmeðferðarreglna og virðist sem erlend löggjöf hafi haft þar mikil áhrif og var hún gjarnan notuð sem nákvæm fyrirmynd þegar slíkar reglur mótuðust og voru settar hér á landi. Nokkuð háværar raddir voru um það á seinni hluta sjöunda áratugar síðustu aldar að auka þyrfti réttaröryggi íslenskra borgara gagnvart stjórnvöldum. Skiptar skoðanir voru um það hvernig að því skyldi staðið og var setning stjórnsýslulaga á þeim tíma ekki í sjónmáli. Töldu margir að setning slíkra laga myndi draga úr skilvirkni

⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 27.

⁷ *Ibid*, bls. 65.

stjórnsýslunnar til muna. Litu menn til Danmerkur í þessum efnum og hugað var að hvort gerlegt væri að setja lög um afmarkaðan þátt málsmeðferðar, nánar tiltekið um aðgang að gögnum. Í Danmörku fór fram mikil umræða um slíka löggjöf sem leiddi að lokum til lögfestingar á lögum sem veittu almennan rétt til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum, eða lög nr. 280/1970 „om offentlighed i forvaltningen“.⁸ Almenn stjórnsýslulög litu svo dagsins ljós í Danmörku þann 19. desember 1985, með lögum nr. 571/1985.

Hér á landi voru stjórnsýslulög sett árið 1993 og í athugasemdum við frumvarp til stjórnsýslulaga kemur fram að þótt höfð hafi verið hliðsjón af norrænum stjórnsýslulögum við samningu frumvarpsins, einkum þeim dönsku frá 1985, hafi ekki verið hægt að horfa fram hjá því að aðstæður í íslenskri stjórnsýslu séu að mörgu leyti ólíkar því sem tíðkist annars staðar á Norðurlöndum. Stjórnsýslan hér á landi sé að mörgu leyti frumstæðari og lausari í reipunum en stjórnsýsla nágrannaþjóðanna og til dæmis hafi stjórnsýsluvenjur ekki náð að mótast hér á landi nema á afmörkuðum sviðum stjórnsýslunnar. Í athugasemdunum kemur einnig fram að fámennið hér á landi hafi eflaust mótað að einhverju leyti þá stjórnsýsluhætti sem tíðkast héraendis og er nefnt sem dæmi að einkenni íslenskrar stjórnsýslu sé meðal annars að mörg mál séu afgreidd með óformlegum hætti, oftast munnlega og án þess að nokkuð skriflegt sé til um afgreiðslu þeirra.⁹

⁸ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 31.

⁹ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 10. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Sjá athugasemdir um V. kafla.

3 Stjórnsýslulögin

3.1 Aðdragandi að setningu stjórnsýslulaga

Meðan unnið var að setningu stjórnsýslulaga í nágrannalöndum okkar á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar, aðhöfðust Íslendingar ekkert í slíkum málum. Virðist íslenskur réttur hafa þróast fremur tilviljanakennt um það hvar lögfestar voru málsmeðferðarreglur. Rætt var um hvort setja ætti lög um afmarkaðan þátt málsmeðferðar, um aðgang að gögnum, líklega vegna áhrifa frá Danmörku. Þrátt fyrir ítrekað framlagðar tillögur til þingsályktunar, á áttunda áratugnum um upplýsingaskyldu stjórnvalda, urðu engar breytingar um sinn á skipan mála. Þann 28. febrúar 1992 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd sérfræðinga sem meðal annars var falið að vinna að undirbúningi almennrar stjórnsýslulöggjafar. Í vinnu sinni var nefndinni ætlað að hafa hliðsjón af fyrri lagafrumvörpum á þessu sviði og kynnti hún sér einnig stjórnsýslulöggjöf í nágrannalöndunum. Samráð var haft við ýmsa hagsmunaaðila sem og sérfróða menn í stjórnsýslu og stjórnsýslurétti.

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnsýslulaga kemur fram í I. kafla að helsta markmiðið með setningu laganna hafi verið að tryggja sem best réttaröryggi manna í samskiptum sínum við hið opinbera, bæði ríki og sveitarfélög. Þá er tekið fram að ákvæði laganna verði að taka mið af aðstæðum héraendis sem að vissu leyti eru aðrar en í nágrannalöndum okkar. Einnig segir að lögin þurfi að vera aðgengileg almenningi og starfsmönnum stjórnsýslunnar og að gæta þurfi þess að þau stuðli að því að málsmeðferð í stjórnsýslunni sé allt í senn einföld, hraðvirk og ódýr.¹⁰

Sérfræðinganefndin lagði áherslu á að með frumvarpinu væru gerðar lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og því væri jafnframt gert ráð fyrir því að á einstökum sviðum hennar yrðu gerðar strangari kröfur. Þá lét nefndin í veðri vaka að með tímanum gætu myndast stjórnsýsluvenjur til fyllingar

¹⁰ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 10. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

ákvæðunum og var umboðsmaður Alþingis nefndur þar sérstaklega sem einn áhrifavaldur í þeim efnunum. Einnig benti nefndin á að stjórnsýslustörf eru bæði fjölbreytt og ólík innbyrðis og því geti verið vandkvæðum bundið að setja almennar reglur sem eiga jafn vel við öll svið stjórnsýslunnar. Stjórnsýslulögin nr. 37/1993 tóku síðan gildi 1. janúar 1994.¹¹

3.2 Gildissvið stjórnsýslulaga

Stjórnsýslulögin taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, hér eftir einnig skammstöfuð ssl. Samkvæmt þessu felst könnun á gildissviðinu í tveimur þáttum. Í fyrsta lagi þarf að greina til hvaða aðila lögin taka og hvaða störf þessara aðila falla undir lögin. Þess vegna þarf að skilgreina hvaða athafnir teljast til stjórnsýslu og huga svo að tengslum þeirrar skilgreiningar við ákvæði 1. mgr. 2. gr. ssl.¹² Í öðru lagi þarf að skilgreina hvaða aðilar geti talist ríki og sveitarfélög í skilningi 1. mgr. 1. gr. ssl.¹³ Í raun má því segja að stjórnsýslulögin taki til allrar opinberrar stjórnsýslu, hvort sem hún er á vegum ríkis, sveitarfélaga, opinberra stofnana eða sjálfstæðra stjórnsýslunefnda. Engu máli skiptir hvort stjórnsýslan er í höndum sérstakra stofnana á vegum ríkis eða sveitarfélaga, né heldur hvort slíkar stofnanir lúta stjórn nefnda, ráða eða stjórna kjörinna af Alþingi eða sveitarstjórnnum. Í 2. mgr. 1. gr. ssl. kemur fram að lögin gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þá segir í 2. másl. 2. mgr. 1. gr. að þau gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnsýslulaga segir að skilyrði fyrir gildi laganna sé að um sé að ræða stjórnsýslu, það er að segja þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þrískiptingu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnsýslulögin taki þannig ekki til löggjafarvaldsins, starfsemi Alþingis og stofnana þess, svo sem umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar. Einnig kemur fram í athugasemdum við frumvarpið að starfsemi dómstóla, Hæstaréttar,

¹¹ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 11. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Sjá athugasemdir í I. kafla.

¹² Í 1. mgr. 2. gr. ssl. segir að þau gildi ekki um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrotaskipti, skipti á dánarbúum eða önnur opinber skipti.

¹³ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 109.

héraðsdóma og annarra dómstóla, sé einnig undanþegin ákvæðum laganna. Lögin gildi hins vegar um sýslumenn, enda teljist sýslumenn ótvírætt til stjórnvalda þar sem búið sé að skilja til fulls á milli dómvalds og umboðsvalds í héraði, sbr. þó 1. mgr. 2 gr. laganna.¹⁴ Hafa verður í huga að einn af hornsteinum íslenskrar stjórnskipunar er að stjórnarsýslan er lögbundin og stjórnvöld geta ekki tekið íþyngjandi ákvarðanir sem beinast gegn tilteknum aðila nema með stoð í lögum og í samræmi við gildandi lög. Af þessu leiðir að í aðalatriðum er það stjórnarskrárgjafinn og löggjafinn sem ákvarða með lagasetningu og stjórnarskrá hvaða störf stjórnvöld skulu rækja á hverjum tíma. Gildandi lög og stjórnarskrá segja til um hvaða athafnir teljist til stjórnarsýslu í efnismerkingu. Ekki hefur þótt gerlegt að skilgreina algilt á jákvæðan hátt hvað felist í stjórnarsýslu í efnismerkingu og er ástæðan sú að hún er afar margvísleg og breytileg frá einum tíma til annars og háð fyrirmælum laga þar að lútandi. Til einföldunar hefur því tíðkast að skilgreina stjórnarsýslu sem svo að hún sé önnur starfsemi en sú sem fellur undir dómstóla og löggjafarvaldið.¹⁵

Þegar skera á úr um það hvort ákvæði stjórnarsýslulaga gildi um meðferð tiltekins máls þarf að huga að þrennu. Í fyrsta lagi er skilyrði að sá lögaðili sem um málið fjallar teljist stjórnvald í skilningi laganna, sbr. 1. mgr. 1. gr. ssl. Í annan stað verða athafnir þess stjórnvalds að eiga við um mál þar sem ætlunin er að taka stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl., og í þriðja lagi er nauðsynlegt að sá aðili sem vill bera fyrir sig ákvæði stjórnarsýslulaga teljist aðili viðkomandi máls.¹⁶ Við úrlausn á því hvort tiltekinn aðili falli undir gildissvið laganna skal leggja til grundvallar hvort um sé að ræða eiginlega stjórnarsýslu í þágu ríkis eða sveitarfélaga. Mögulegt er að einkaaðili, sem fengið hefur verið opinbert vald, geti lotið ákvæðum laganna. Að sama skapi getur fyrirtæki sem einungis stundar almennan atvinnurekstur og er í eigu hins opinbera, fallið utan gildissviðs stjórnarsýslulaganna.¹⁷

¹⁴ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnarsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 12. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

¹⁵ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 110-111.

¹⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnarsýslurétur málsmeðferð*, bls. 87.

¹⁷ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnarsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 12. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Sjá athugasemdir um 1. gr.

3.3 Stjórnvaldsákvarðanir

Hlutverk stjórnvæðslunnar er meðal annars að sjá um framkvæmd laga og koma til leiðar þeim markmiðum sem lagasetning Alþingis felur í sér. Til að þetta markmið náist þarf oft að hafa áhrif á athafnir og háttsemi almennings, en til þess þarf öflug tæki. Þýðingarmestu úrræði stjórnvæðslunnar til að sinna þessu hlutverki sínu eru heimildir hennar til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli og taka stjórnvaldsákvarðanir í einstökum og afmörkuðum málum.¹⁸ Stjórnvaldsfyrirmæli eru fyrirmæli stjórnvalda sem beint er til óákveðins fjölda manna eða ótiltekens hóps og fela í sér réttarreglu. Oftast eru stjórnvaldsfyrirmæli nefnd reglugerðir og eru þær að jafnaði birtar með sambærilegum hætti og sett lög frá Alþingi.¹⁹ Um stjórnvaldsákvörðun er hins vegar að ræða þegar stjórnvald tekur einhliða ákvörðun þar sem kveðið er á um rétt eða skyldu tiltekens aðila í einstöku máli.²⁰ Ekki er það svo að öll stjórnvæðslumál leiði til töku stjórnvaldsákvörðunar því stundum eru mál felld niður. Hins vegar gilda stjórnvæðslulögin um öll mál þar sem kemur til greina að taka stjórnvaldsákvörðun, óháð því hvort slík ákvörðun verður síðar tekin eður ei.²¹

Í athugasemdum við lagafrumvarp til stjórnvæðslulaga kemur fram að lögum er aðeins ætlað að gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila. Er hér átt við stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Af þessu leiðir að lögini taka ekki til ýmisskonar þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera, svo sem umönnunar sjúkra, fatlaðra og aldraðra, kennslu, bókavörslu og slökkvistarfa, svo eitthvað sé nefnt. Hins vegar ber að hafa hugfast að þjónustustarfsemi sem beinist að tilteknum aðila byrjar oft með stjórnvaldsákvörðun.²² Í athugasemdum við lagafrumvarpið má sjá að skilgreining á hugtakinu stjórnvaldsákvörðun er nokkuð þröng og íhaldssöm. Kann þetta að stafa af því að frumvarpinu var ætlað það hlutverk að setta ólík sjónarmið og stuðla að því að frumvarpið yrði að lögum. Tekið er fram í athugasemdum

¹⁸ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnvæðslulaga*, bls. 135.

¹⁹ Róbert R. Spanó, *Um lög og rétt*, bls. 101.

²⁰ Sigurður Línal, *Um lög og lögfræði*, bls. 314.

²¹ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnvæðslulaga*, bls. 135.

²² Páll Hreinsson, *Stjórnvæðslulögin skýringarrit*, bls. 44.

frumvarpsins við 1. gr. að orðalag hennar sé það rúmt að í algjörum vafatilvikum beri að álykta svo að lögin gildi, fremur en að þau gildi ekki.²³

Mögulegt er að ekki liggi alltaf ljóst fyrir hvort ákvarðanir, sem tengjast opinberri þjónustu, falli undir gildissvið stjórnslulaga. Í slíkum tilvikum þarf að athuga hvort ákvörðunin lýtur fyrst og fremst að framkvæmdinni, til dæmis því hvenær og hvernig lækniáðgerð skuli framkvæmd eða hvaða námsefni skuli velja við kennslu, eða hvort viðkomandi ákvörðun sé frekar lagalegs eðlis á þann hátt að hún veiti mönnum réttindi eða skerði þau, létti skyldum af mönnum eða leggi á þá auknar byrðar. Það er því nauðsynlegt að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er, en ekki einungis hvers efnis hún er og frá hverjum hún stafar.²⁴ Stjórnslulögin gilda ekki þegar stjórnvöld taka ákvarðanir sem teljast vera einkaréttar eðlis. Undir slíkt falla kaup á vörum og þjónustu og gerð samninga við verktaka. Undantekningu er þó að finna í 3. mgr. 1. gr. ssl, en þar segir að ákvæði II. kafla þeirra um sérstakt hæfi gildi einnig um gerð samninga einkaréttar eðlis. Tíðkast hefur að flokka ákvarðanir um skipun, ráðningu og setningu ríkisstarfsmanna sem stjórnvaldsákvarðanir, sem og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu. Hið sama gildir um ákvarðanir stjórnvalda um að beita ríkisstarfsmenn stjórnsluviðurlögum vegna brota á starfsskyldum. Sömu sjónarmið eru uppi á teningnum hvað varðar bótakröfur sem beinast að hinu opinbera. Stjórnslulögin taka til ákvarðana meðal annars varðandi eignarnámsbætur og bætur frá almannatryggingum, en ákvarðanir um skaðabætur sökum annarra atvika falla flestar utan gildissviðs laganna.²⁵ Vert er að hafa í huga að þrátt fyrir að lögin gildi aðeins um þá stjórnslu þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvarðanir, eru mörg ákvæði stjórnslulaganna byggð á óskráðum meginreglum stjórnsluréttar, sem hafa víðtækara gildissvið en sjálf lögin.²⁶

²³ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 166.

²⁴ Páll Hreinsson, *Stjórnslulögin skýringarrit*, bls. 45.

²⁵ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 10. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Sjá athugasemdir við 1. gr.

²⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnslulögin skýringarrit*, bls. 41.

4 Meðalhófsreglan sem óskráð meginregla

4.1 Uppruni og þróun meðalhófsreglunnar

Í ríkjum þar sem tíðkast að skilyrði skuli sett opinberu valdi þegar stjórnvöld taka íþyngjandi ákvarðanir, sem beinast að einstaklingum, er meðalhófsreglan rótgróin grundvallarregla með langa sögu.²⁷ Það er því ekki nýlunda að handhöfum opinbers valds séu settar skorður á grundvelli lagasjónarmiða sem skylda þá til að líta bæði til tilgangs og markmiðs starfs síns og hagsmuna og réttinda málsaðila sem ákvarðanir eða valdbeiting beinist að. Af þessu leiðir að þeim sem fara með opinbert vald er gert skylt, þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir sem að einhverju leyti eru matskenndar, að veða og meta ósamrýmanlega hagsmuni og fara ákveðinn meðalveg í ákvarðanatöku sinni með þessa andstæðu hagsmuni í huga. Þau sjónarmið sem hér hefur verið lýst hafa verið dregin saman í meginreglu sem nefnd er á íslensku *meðalhófsregla*.²⁸ Gaukur Jörundsson (1934 – 2004) var fyrstur manna hér á landi til að nefna meginregluna meðalhófsreglu. Hann byggði nafngiftina á því að stjórnvöld yrðu að gæta hófs í meðferð valds síns og að við ákvörðun valdmarka stjórnvalda yrði að taka tillit til andstæðra hagsmuna og fara þar ákveðinn meðalveg.²⁹ Erlend heiti reglunnar vísa ótvírætt til þess að aðgerðir stjórnvalda sem takmarka réttindi borgaranna þurfi að vera í tilteknu hlutfalli við það markmið sem aðgerðirnar miða að, en á ensku nefnist meðalhófsreglan *Principle of proportionality* og *proportionalitetsprincippet* á dönsku.³⁰

Meðalhófsreglan er rótgróin meginregla víða á Vesturlöndum. Í þýskum rétti hefur hún verið leidd af þeirri grundvallarreglu að Þýskaland sé réttarríki og er þar vísað til mannréttindaákvæða þýsku stjórnarskrárinnar. Því hefur verið slegið föstu af þýska stjórnlagadómstólnum að meðalhófsreglan bindi

²⁷ Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, bls. 55.

²⁸ Gaukur Jörundsson, *Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnslururétti*, bls. 207.

²⁹ *Ibid* bls. 222.

³⁰ Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, bls. 55.

alla handhafa ríkisvalds og að hún sé jafngild fyrir mælum stjórnarskrárinnar, án þess að hún sé skráð þar berum orðum. Í frönskum rétti hefur mótast meðalhófsregla í stjórnskipunar- og stjórnsýslurétti, en þar er reglan fyrst og fremst runnin undan rifjum dómsúrlausna í stjórnarfarsrétti og hefur henni einkum verið beitt á þann veg að hún takmarki svokallað frjálst mat stjórnvalda. Í Danmörku á meðalhófsreglan sér hefð í refsiréttarfari þar sem velja skal vægasta úrræðið sem kemur að notum, en eðlilegt samræmi verður að vera á milli óhagræðisins sem úrræðið felur í sér og mikilvægi þess fyrir rannsókn viðkomandi máls. Þá hefur sjónarmiða meðalhófsreglunnar gætt á ýmsum öðrum sviðum dansks réttar, svo sem í stjórnarfarsrétti og við úrlausn eignarnámsmála þar sem sú regla hefur gilt að óheimilt sé að ganga lengra í skerðingu eignarréttinda en nauðsyn ber til. Danskir fræðimenn hafa stundum litið á meðalhófsregluna sem lögskýringarreglu og álitid að í henni felist að því meira íþyngjandi ákvarðanir sem teknar eru varðandi borgarana, þeim mun skýrari þurfi lagaheimildin, sem heimilar aðgerðirnar, að vera.³¹

4.2 Meðalhófsreglan og Mannréttindasáttmáli Evrópu

Mannréttindasáttmáli Evrópu var lögfestur hér á landi árið 1994, sbr. lög nr. 62/1994, og í kjölfarið voru gerðar veigamiklar breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.³² Meðalhófsreglan hefur haft mikið að segja við framkvæmd og skýringu ákvæða Mannréttindasáttmála Evrópu, þrátt fyrir að meðalhófsreglan sé þar hvergi nefnd eða skráð á neinn hátt. Mannréttindadómstóll Evrópu og Mannréttindanefnd Evrópu hafa látið í veðri vaka að Mannréttindasáttmálinn byggist á málamiðlun milli réttinda borgarana og þeirrar nauðsynjar að vernda hagsmuni þjóðfélagsins. Í Mannréttindasáttmálanum er kveðið á um heimild til þess að takmarka þau mannréttindi sem upp eru talin í 8. – 11. gr. sáttmálans.³³ Skilyrði fyrir slíkri takmörkun eru þrenns konar; í fyrsta lagi þarf takmörkunin að þjóna einhverju þeirra markmiða sem eru upptalin í hverri lagagrein fyrir sig, í öðru

³¹ Gaukur Jörundsson, *Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti*, bls. 210.

³² Þingskjal 142 (1995). Stjórnarskipunar lög (mannréttindaákvæði). *Alþingisíðindi A-deild*, sótt 12. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.097.html>>

³³ Þessi réttindi eru: 8. gr. friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, 9. gr. hugsana- samvisku- og trúfrelsi, 10. gr. tjáningafrelsi og 11. gr. funda- og félagafrelsi.

lagi þarf takmörkunin að eiga sér skýra lagastoð og í þriðja lagi þarf takmörkunin að vera nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Ljóst er að það er þriðja skilyrðið sem getur helst valdið vafa, enda er þar um matskennt atriði að ræða. Við mat á því, hvort skilyrðinu um að takmörkun mannréttinda geti talist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi sé fullnægt, hefur meðalhófsreglan haft úrslitavald í meðförum Mannréttindadómstólsins og Mannréttinda-nefndarinnar.³⁴

4.3 Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar

Fræðimenn hafa margir hverjir í umfjöllun sinni vísað til meðalhófsreglu og átt þar bæði við meðalhófsreglu stjórnsluréttar og meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Þá hefur því verið haldið fram að þau sjónarmið sem meðalhófsreglan hvílir á séu í raun meginregla sem hafi gildi jafnt í stjórnskipunarrétti og stjórnslurétti. Leiðir þetta til vangaveltna hvort þetta séu tvær aðgreindar reglur með ólík áhrif og gildissvið, sem þó hvíli á sama grunni. Tilvist stjórnslulaganna gerir það að verkum að auðvelt er að afmarka inntak og efni meðalhófsreglu stjórnslulaga, sbr. 12. gr. ssl.³⁵ Í athugasemdum við lagafrumvarp til stjórnslulaga kemur fram að með 12. gr. sé lagt til að lögfest verði ein af grundvallarreglum stjórnsluréttarins, meðalhófsreglan, sem feli meðal annars í sér að stjórnvöld verði að gæta hófs við meðferð valds síns. Þá segir einnig í athugasemdunum að almennt verði að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga, sem verndar njóta í mannréttindaákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðlegum mannréttinda-sáttmálum, vegi þungt og þá sérstaklega hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi.³⁶

Heldur flóknara getur verið að skilgreina, eða meta hvort unnt sé að skilgreina, meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Þar sem tekið er sérstaklega fram í 1. mgr. 1. gr. ssl. að lögin taki til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga verður að líta svo á að gildissvið meðalhófsreglu stjórnslulaga nái einungis til handhafa framkvæmdarvaldsins, svo sem það er skilgreint í 2. gr. stjkskr. Að þessu gefnu hlýtur að vera eðlilegt að álykta að hin óskráða

³⁴ Gaukur Jörundsson, *Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnslurétti*, bls. 211.

³⁵ Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, bls. 53.

³⁶ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 20. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Athugasemdir við 12. gr.

meðalhófsregla stjórnskipunarréttar eigi þá aðallega við um störf annarra handhafa ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjskr., löggjafarvaldið og dómvaldið.³⁷ Af dómaframkvæmd má ráða að dómstólar beiti meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar þegar ákvarðanir löggjafans, sem takmarka mannréttindi, eru metnar og leyst er úr ágreiningsefnum þar sem tveir andstæðir stjórnarskrárvarðir hagsmunir stangast á. Má í þessu samhengi benda á dóm Hæstaréttar *H 426/1998 (hnefaleikabann)*, þar sem fram kom að svo unnt sé að takmarka stjórnarskrárvarin mannréttindi þurfi að búa að baki málefnaleg sjónarmið, en auk þess beri við setningu þeirra að virða jafnræði og stilla þeim í hof að teknu tilliti til markmiðsins með þeim.³⁸ Dómurinn gefur vísbendingu um að þegar ekki er um grundvallarréttindi að ræða séu ekki gerðar eins strangar kröfur til að sýna fram á brýna nauðsyn takmarkana.³⁹ Hins vegar hefur Hæstiréttur sjaldan eða aldrei vísað berum orðum til meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar í rökstuðningi dóma sinna. Í dómsniðurstöðum mála varðandi löggjöf sem takmarkar mannréttindi, þar sem metin er nauðsyn takmarkana með tilliti til markmiðs löggjafar, er ekki vísað til meðalhófsreglu berum orðum heldur tekið fram að löggjöf verði að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.⁴⁰

³⁷ Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, bls. 54.

³⁸ Þingskjal 1224. (2010-2011). Frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 22. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1224.pdf>>

³⁹ Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, bls. 102.

⁴⁰ *Ibid* bls. 100.

5 Meðalhófsregla stjórnssýslulaga

5.1 Meðalhófsreglan fyrir setningu stjórnssýslulaga

Fyrir setningu stjórnssýslulaganna árið 1993 var meðalhófsreglan ólögfest, líkt og aðrar meginreglur stjórnssýsluréttarins. Meðalhófsreglan á sviði stjórnssýsluréttar á rætur sínar að rekja til Þýskalands á 19. öld, en þar gildi hún fyrst um stjórnssýslu á vegum lögreglunnar.⁴¹ Hér á landi einkennist almenni hluti stjórnssýsluréttar af því að margar réttarreglna hans eru runnar undan rifjum óskráðra meginreglna. Segja má að meginreglur stjórnssýsluréttar hafi orðið til annars vegar með settum lögum, byggðum á meginreglum, og hins vegar í meðförum dómstóla þar sem þeir hafa byggt niðurstöður sínar á meginreglum sem ekki verða raktar beint til lagasetningar. Meðalhófsreglan, jafnræðisreglan og réttmætisreglan eru meðal meginreglna sem mótast hafa af dómstólum.⁴² Setning stjórnssýslulaganna gerði það að verkum að slíkar meginreglur urðu margar hverjar lögfestar og stjórnvöld því bundin af því að hlíta þeim við meðferð mála. Mikilvægt er að borgararnir hafi möguleika á að kynna sér gildandi rétt og geti gert sér grein fyrir því hver réttarstaða þeirra er hverju sinni með tilliti til athafna þeirra. Stjórnvöldum er ekki heimilt að íþyngja borgurunum án viðhlítandi stoðar í lögum og eru lögmætisreglan og meðalhófsreglan mikilvægar í því samhengi.⁴³ Stjórnvöldum ber að líta til meðalhófsreglunnar þegar þau standa frammi fyrir því að taka íþyngjandi ákvörðun og velja þarf úr fleiri en einum kosti við úrlausn málsins.⁴⁴

⁴¹ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnssýslulaga*, bls. 504.

⁴² Páll Hreinsson, *Stjórnssýsluréttur málsmeðferð*, bls. 42.

⁴³ *Ibid* bls. 31.

⁴⁴ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnssýslulaga*, bls. 509.

5.2 Gildissvið meðalhófsreglu 12. gr. stjórnýslulaga

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnýslulaga segir um III. kafla laganna⁴⁵ að þar sé skipað saman almennum reglum sem ekki þóttu heyra undir aðra kafla frumvarpsins. Flest ákvæði kaflans byggi á óskráðum grundvallarreglum stjórnýsluréttarins sem almennt hafi mun víðtækara gildissvið en gert sé ráð fyrir að lögin sjálf hafi.⁴⁶ Meðalhófsregla 12. gr. ssl. gildir þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Slíkar ákvarðanir eru nefndar stjórnvaldsákvarðanir, svo sem vikið hefur verið að. Ákvæði stjórnýslulaga, þar á meðal meðalhófsreglan, gilda þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þrátt fyrir þessa afmörkun á gildissviði meðalhófsreglunnar er ekki unnt að líta sem svo á að stjórnvöld þurfi ekki í öðrum tilvikum að gæta meðalhófs í athöfnum sínum. Ástæðan er sú að meginreglan sem meðalhófsregla stjórnýslulaga hvílir á hefur mun víðtækara gildissvið en 12. gr. ssl. sem leiðir til þess að meðalhófsreglan, sem óskráð meginregla, gildir um allar athafnir stjórnvalda, svo sem rannsókn stjórnýslumála og setningu stjórnvaldsfyrirmæla.⁴⁷ Meðalhófsregla stjórnýslulaga felur í sér að stjórnvaldi er ekki aðeins skylt að líta til markmiðsins sem stefnt er að með aðgerðum eða ákvarðanatöku, heldur er stjórnvöldum jafnframt skylt að taka tillit til réttinda og hagsmuna þeirra aðila sem valdbeiting stjórnvalds beinist að.⁴⁸ Meðalhófsreglan gerir það að verkum að stjórnvöldum er óheimilt að beita því úrræði, sem fyrir valinu verður, á harkalegri hátt en nauðsyn krefur. Hún er ekki algild regla sem leiðir til afdráttarlausrar niðurstöðu í einstökum málum, heldur bendir meðalhófsreglan á tiltekin sjónarmið sem stjórnvöldum ber að beita við skýringu regna og úrlausn einstakra mála. Þegar efni ákvörðunar er að einhverju leyti háð mati stjórnvalds er óhætt að segja að meðalhófsreglan komi ætíð til skoðunar.⁴⁹

⁴⁵ III. kafli stjórnýslulaga nefnist *almennar reglur*.

⁴⁶ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 15. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

⁴⁷ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnýslulaga*, bls. 505.

⁴⁸ Róbert R. Spanó, *Um lög og rétt*, bls. 134.

⁴⁹ Páll Hreinsson, *Stjórnýslulögin skýringarrit*, bls. 147.

5.3 Þeir þættir sem felast í meðalhófsreglu stjórnslulaga

Meðalhófsregla stjórnslulaga, sbr. 12. gr. ssl. hljóðar svo:

„Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnslulaga segir að lagt sé til að lögfest verði ein af grundvallarreglum stjórnsluréttarins, meðalhófsreglan. Reglan feli í sér að stjórnvöld verði að gæta hófs við meðferð valds síns og þeim sé skylt að líta til markmiðsins sem starf þeirra stefnir að og taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir og valdbeiting beinist að. Þá segir að stjórnvöldum sé skylt að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða. Einnig kemur fram að í meðalhófsreglunni felist þrjú ólíkir efnisþættir. Í fyrsta lagi að efni íþyngjandi ákvörðunar, sem stjórnvald tekur, verði að vera til þess fallið að þjóna lögmætu markmiði sem að er stefnt, þrátt fyrir að markmiðinu verði ekki náð að fullu. Í öðru lagi að ef fleiri úrræða er vöð sem þjónað geti settu markmiði skuli velja það úrræði sem vægast er og einungis taka íþyngjandi ákvörðun ef ekki er kostur á öðrum vægari úrræðum sem að gagni koma. Að lokum felist í 12. gr. ssl. að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem verði fyrir valinu og ekki megi ganga lengra en nauðsyn krefji. Verður nú fjallað nánar um hvern þátt meðalhófsreglunnar fyrir sig.

5.3.1 Efni ákvörðunar skal vera til þess fallið að ná settu markmiði

Í meðalhófsreglu stjórnslulaga felst að efni íþyngjandi ákvörðunar, sem tekin er af stjórnvaldi, verður að vera þannig úr garði gert að það þjóni því lögmæta markmiði sem að er stefnt, sbr. 1. másl. 12. gr. ssl. Þetta þýðir þó ekki að markmiðinu verði að ná að fullu.⁵⁰ Er þetta byggt á þeirri meginreglu að stjórnvöld megi ekki íþyngja borgurunum að ástæðulausu. Stjórnvaldsákvörðun sem tekin er af stjórnvaldi verður því að vera markhæf,

⁵⁰ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 12. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

þ.e. til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt, jafnvel þó það markmið náist ekki að fullu. Íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun, sem er ekki til þess fallin að ná settu markmiði, er hins vegar ólögmat. Verið getur að eftir að stjórnvald hefur tekið lögmat og gilda íþyngjandi ákvörðun, breytist aðstæður sem valda því að ákvörðunin verði ekki lengur augljóslega og greinilega til þess fallin að ná upphaflegu markmiði. Við slíkar aðstæður hefur stjórnvald oft og tíðum heimild til að afturkalla ákvörðunina, sbr. 1. tl. 25. gr. ssl., en þar segir að stjórnvald geti afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila. Þegar þannig háttar getur sá möguleiki verið fyrir hendi að málsaðili eigi rétt á því að fá mál sitt endurupptekið, sbr. 2. tl. 1. mgr. 24. gr. ssl. Verði stjórnvald ekki við óskum málsaðila um að fella niður eða afturkalla ákvörðunina gæti komið til skoðunar hvort unnt sé að ógilda hana á grundvelli 1. másl. 12. gr. ssl. Um slíkt yrðu dómstólar að öllum líkindum úr að skera.⁵¹

Í álitum umboðsmanns Alþingis, *UA 913/1993*, kvartaði félagið A yfir ákvörðun umhverfissráðherra um að stytta veiðitíma rjúpu um einn mánuð á árinu 1993. A byggði mál sitt á því að ákvörðun ráðherra skorti lagastoð og einnig á því að með styttingu veiðitímabilsins um einn mánuð hefði umhverfissráðuneytið gengið harkalegar fram en efni stóðu til. Umboðsmaður benti á að ráðherra gæti mælt fyrir um friðun, að uppfylltum lagaskilyrðum um nauðsyn friðunar og umsögn fuglafriðunarnefndar. Ráðherra bæri þó að virða þá meginreglu að grípa ekki til róttækari aðgerða en efni stæðu til. Þá benti umboðsmaður einnig á að stjórnvöldum bæri, við setningu íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla, að gæta þess að fyrirmælin væru til þess fallin að ná því markmiði sem að væri stefnt. Ef fleiri úrræða væri vöð, ætti að grípa til þess sem vægast væri. Umboðsmaður féllst á það með umhverfissráðuneytinu að erfitt hefði verið að binda friðun rjúpu við tiltekin landsvæði og sá umboðsmaður ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við ákvörðun umhverfissráðuneytisins um að stytta almennt veiðitíma rjúpu. Umboðsmaður taldi að ekki yrði fullyrt að fyrirmæli ráðuneytisins um styttingu veiðitímabilsins hefðu gengið lengra en efni stóðu til og komst að þeirri niðurstöðu, að samkvæmt þeim gögnum sem fyrir lágu hefðu fyrirmæli umhverfissráðherra um styttingu veiðitíma rjúpu ekki verið haldin þeim annmörkum að leiða ætti til ógildingar. Í þessu máli sést glögg að stjórnvöld

⁵¹ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 150.

voru ekki talin hafa gengið lengra í valdbeitingu en nauðsyn krafði og áleit umboðsmaður stjórnvöld hafa virt meðalhófsregluna.

5.3.2 Velja ber vægasta úrræðið

Þegar stjórnvald hefur mál einstaks aðila til meðferðar er ekki óalgengt að unnt sé að fara fleiri en eina leið til að ná settu marki. Af 1. másl. 12. gr. ssl. leiðir að stjórnvaldi ber að velja það úrræði sem er vægast gagnvart málsaðila. Það er því óheimilt að taka íþyngjandi ákvörðun, ef unnt er að leysa úr málinu og ná settu markmiði án þess að íþyngja málsaðila. Íþyngjandi ákvörðun skal þannig aðeins taka að ekki sé völ á vægara úrræði sem þjónað geti markmiðinu.⁵² Oft verður þó ekki hjá því komist að taka íþyngjandi ákvörðun og ber þá stjórnvaldi að velja vægasta úrræðið sem til greina kemur. Strangar kröfur eru gerðar til sönnunar á nauðsyn skerðingar sem leiðir af ákvörðun stjórnvalds vegna vals á úrræði sem beita á og því meiri sem skerðingin er, þeim mun ríkari eru kröfur um nauðsyn skerðingar.⁵³ Þegar atvik eru þannig að ekki verður hjá því komist að taka íþyngjandi ákvörðun, er stjórnvaldi skylt að velja vægasta úrræðið, þrátt fyrir að það hafi í för með sér meiri kostnað og fyrirhöfn. Getur því sú staða komið upp að freistandi sé fyrir stjórnvöld að velja ekki það úrræði sem er vægast gagnvart málsaðila. Stjórnvöldum er án nokkurs vafa óheimilt að láta val á úrræðum ráðast af því hve mikla fyrirhöfn þau útheimta og misbeita þannig valdi sínu. Ef vægasta úrræðið sem til greina kemur er löglegt og fjárhagslega raunhæft, er viðkomandi stjórnvald knúið til þess að taka afstöðu til þess.⁵⁴

Til eru dæmi þess að stjórnvöld hafi látið hjá líða að velja vægasta úrræðið þegar ákvörðun var tekin til að ná settu markmiði og getur hið opinbera í slíkum tilvikum orðið bótaskyld gagnvart málsaðila. Slíkar aðstæður voru uppi á teningnum í *H 1982:902*. Á átti hæsnahús í kaupstaðnum X og leigði það B. Hæsnahúsið var ekki vel hirt og talið var að þar væri rottugangur og yfir því kvörtuðu nágrognar til heilbrigðisnefndar, sem sendi skoðunarmenn á staðinn. A féllst á að gera ráðstafanir til að losna við rottuganginn og flutti hæsnin á brott. Tveimur vikum síðar eittraði meindýraeyðir fyrir rottunum, án þess að A kæmi þar að máli. Eitrunin

⁵² Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 13. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

⁵³ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 151.

⁵⁴ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 510-511.

skilaði tilætluðum árangri, en þremur vikum eftir brottflutning hænsnanna ákváðu bæjaryfirvöld í X að brenna húsið og jafna yfir lóðina vegna smithættu af eitri og rottumaur. A var tilkynnt um framkvæmdirnar að þeim loknum og höfðaði A í kjölfarið bótamál gegn X. Hæstiréttur benti á að ekki hefði verið sýnt fram á, að svo stórfelld hætta hefði stafað af þeirri eitrun eða af dauðum rottum, að heimilt hefði verið með stoð í lögum, heilbrigðisreglugerðum eða heilbrigðissamþykktum að brenna húsið án undangenginnar tilkynningar til A. Hæstiréttur taldi að þar sem bæjarstjórn X bæri ábyrgð á þeirri aðgerð, samkvæmt samþykkt sinni, ætti A rétt á skaðabótum úr hendi X fyrir það tjón sem af hlaust. Í málinu voru bæjaryfirvöld í X talin hafa brotið meðalhófsregluna og bökuðu sér með því skaðabótaábyrgð gagnvart A.

Í álit umboðsmanns Alþingis, *UA 1096/1994*, kvartaði A yfir því að harkalegar hefði verið gengið fram en efni stóðu til er honum var nauðugum gefið lyf stuttu eftir komu hans á geðdeild Kleppsspítala. A kvartaði einnig yfir því að enginn á spítalanum hefði viljað taka á móti kvörtun hans um þetta efni, en það var ætlan hans að beina kvörtuninni til framkvæmdastjóra spítalans eða annarra yfirmanna. Í álit sínu benti umboðsmaður á að meðalhófsregla stjórnsýsluréttar fæli í sér að stjórnvald skyldi því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun, þegar lögmætu markmiði sem að væri stefnt yrði ekki náð með öðru og vægara móti. Af þeim sökum væri þvinguð lyfjagjöf óheimil, nema hún teldist nauðsynleg og fullreynt væri að lyfjagjöf yrði ekki komið við án þvingunar. Þá benti umboðsmaður á að það fælist í meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar að velja bæri vægasta úrræðið sem kostur væri á og að gæta þyrfti hófs í beitingu þeirrar aðferðar sem valin væri miðað við þá hagsmuni sem í húfi væru. Ekki yrði annað talið en að lyfjagjöf án samþykkis sjúklings varðaði þýðingarmikil persónuleg réttindi og yrði því að gæta ítrustu varfærni við slíka lyfjagjöf.⁵⁵ Í þessu máli var niðurstaðan sú að ekki hefði verið valið vægasta úrræðið sem kostur var á og meðalhófsreglan þannig sniðgengin.

⁵⁵ Álit umboðsmanns Alþingis *UA 1096/1994*, sótt 27. maí. 2014 af <http://www.umboðsmadurathingis.is/ViewCase.aspx?Key=175&skoda=mal>

5.3.3 Gæta ber hófs við beitingu þess úrræðis sem valið er

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnýslulaga kemur fram að ákvæði 12. gr. ssl. byggi á því að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið, miðað við þá hagsmuni sem í húfi eru, og því megi ekki ganga lengra en nauðsyn ber til.⁵⁶ Þegar stjórnvald hefur valið úrræði, sem ætlunin er að beita, þarf að ákveða hvernig beita eigi því og er stjórnvaldinu þá skylt að vega og meta þau andstæðu sjónarmið sem vegast á og fara meðalveginn þeirra á milli. Slíkt mat getur verið flókið og torvelt í framkvæmd, en þá ber að líta til löggjafar á einstökum réttarsviðum og til meginreglna laga því þar er oftast ekki að finna vísbendingar um vægi hagsmuna. Verið getur að réttaráhrif íþyngjandi ákvörðunar sé háð ákvæðum laga og stjórnvöldum þar með ekki gefið neitt svigrúm eða mat. Þegar sú staða er uppi á sá þáttur meðalhófsreglunnar, um að gæta beri hófs við beitingu úrræðis, ekki við. Dæmi um slíkt eru stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru þegar ríkisstarfsmanni er veitt lausn frá störfum frá og með næstu mánaðamótum eftir að 70 ára aldri er náð, sbr. 1. mgr. 33. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.⁵⁷

Ganga verður út frá því að þeir einstaklingsbundnu hagsmunir, sem verndaðir eru í mannréttindákvæðum stjórnarskrárinnar og þeim alþjóðlegu mannréttindasáttmálum sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að hlíta, vegi þungt. Má þar sérstaklega nefna hagsmuni er varða frelsi manna og friðhelgi. Tillit verður að taka til nauðsynjar á greiðri og skilvirkri stjórnýslu, en sú nauðsyn er oft afar brýn því á vissum sviðum eru stjórnvöld knúin til þess að afgreiða mikinn málafjölda á vissum tíma og slíkt útheimtir öguð vinnubrögð og festu í allri stjórnýsluframkvæmd.⁵⁸ Stjórnvaldi er skylt að líta til þeirra þjóðfélagslegu hagsmuna sem verndaðir eru og þess markmiðs sem starf og aðgerðir stjórnvaldsins stefna að. Auk þess verður stjórnvald að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem valdbeitingin beinist að.⁵⁹

Meðalhófsreglan gildir meðal annars um störf lögreglunnar, en eðli málsins samkvæmt þarf lögreglan æði oft að taka ákvarðanir sem líta að

⁵⁶ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 13. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

⁵⁷ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnýslulaga*, bls. 518.

⁵⁸ Páll Hreinsson, *Stjórnýslulögin skýringarrit*, bls. 154.

⁵⁹ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnýslulaga*, bls. 518.

valdbeitingu og skerðingu einstaklingshagsmuna. Atvik eru oft og tíðum á þann veg að ekki er gott að sjá hvaða úrræði muni helst koma að notum við að ná því markmiði sem stefnt er að. Leiðir þá meðalhófsreglan til þess að fyrst ber að grípa til vægari úrræða, svo sem tiltals og áskorana um að gera eitthvað eða láta af vissri háttsemi, áður en til líkamlegrar valdbeitingar verður gripið.⁶⁰ Lögreglan hefur ríkar valdbeitingarheimildir, en ganga verður út frá því sem meginreglu að lögreglumenn framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar. Þrátt fyrir það er ljóst að þær aðstæður skapast að nauðsynlegt er að grípa til beitingar valds. Í 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er að finna ákvæði um valdbeitingu lögreglu. Ákvæðið byggir á meðalhófsreglunni og í því felst sú skylda lögreglu að beita ekki harkalegra úrræði en nauðsynlegt er, til að því markmiði verði náð sem að er stefnt hverju sinni. Með þessu er lögð áhersla á að einungis verði gripið til valdbeitingar að önnur mildari úrræði hafi verið reynd, en án árangurs.⁶¹ Aðgerðir lögreglu mega þannig ekki ganga lengra en tilefni er til og er því afar brýnt, þegar ákvarðanir um valdbeitingu eru teknar, að fram fari mat á aðsteðjandi hættu og þeirra hagsmuna sem í húfi eru, áður en til aðgerða er gripið. Í *H 1943:256* hafði A verið mjög ölváður og skipt sér heimildarlaust að athöfnum amerískis herlögreglumanns. Í kjölfarið tóku tveir lögreglumenn A fastan og héldu hvor í sinn handlegg A fyrir aftan bak hans og leiddu hann þannig álútan á milli sín. Annar lögreglumaðurinn ætlaði að reisa A við og kippti vinstri hönd hans hærra upp á bakið með þeim afleiðingum að handleggurinn brotnaði fyrir ofan olnboga. A höfðaði skaðabótamál gegn íslenska ríkinu. Hæstiréttur komst að því að ekki yrði talið lögreglumönnum til áfellis, þótt þeir skærust í leikinn, þegar A tók að skipta sér af ölvuðum erlendum sjóliða sem herlögreglumaður var að handtaka. Hæstiréttur taldi þó að lögreglumennirnir hefðu tekið A of hörðum tökum miðað við aðstæður og dæmdi A skaðabætur. Voru lögreglumennirnir taldir hafa farið á svig við meðalhófsregluna og bökuðu hinu opinbera bótaskyldu með framferði sínu.

Í *H 1999:1511* var A svipt forsjá sonar síns af barnaverndaryfirvöldum þar sem þau töldu hana óhæfa til að annast uppeldi hans. Drengnum var í framhaldi forsjársviptingarinnar komið í fóstur og umgengnisréttur A við son sinn verulega takmarkaður. A höfðaði mál og krafðist þess að úrskurður um

⁶⁰ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 513.

⁶¹ Þingskjal 783. (1995-1996). Frumvarp til lögreglulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 14. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/120/s/0783.html>>

forsjársviptingu, samningur um fóstur og úrskurður um inntak umgengnisréttar hennar við son sinn yrðu felldir úr gildi með dómi. Í úrskurði barnaverndarráðs var umgengnin takmörkuð við eina og hálfu klukkustund á ári og var þeim mæðginum gert að hittast í húsnaði félagsmálastofnunar. Símhringingar voru aðeins leyfðar á afmælisdegi drengsins, en ekki að öðru leyti. Þá voru gjafir einungis heimilár á jólum og afmæli drengsins. Fyrir Hæstarétt var lögð fram matsgerð dómkvaddra matsmanna sem töldu A ekki hæfa til að fara með forsjá drengsins og kom fram að eftir að A hafði verið svipt forsjánni hefði lífernir hennar einkennst af óreglu. Talið var að skilyrði barnaverndarlaga til forsjársviptingar væru uppfyllt og var kröfu A um ógildingu á úrskurði barnaverndarráðs, þar sem A var svipt forsjá sonar síns, og kröfu A um ógildingu forsjársamnings um son hennar milli barnaverndarnefndar Reykjavíkur og fósturforeldra, hafnað. Hæstiréttur taldi að ekki hefði verið sýnt fram á réttmæti þessara ákvarðana við meðferð málsins fyrir dómstólum. Í álitgerð dómkvaddra matsmanna kom fram að mat þeirra um vanhæfi A til að fara með forsjá sonar síns fæli ekki í sér að það væri óæskilegt að hún hefði nokkra umgengni við hann. Var fallist á varakröfu A um að felldur yrði úr gildi úrskurður barnaverndaryfirvalda um inntak umgengnisréttar hennar við son sinn, enda var ekki talið að sýnt hefði verið fram á nauðsyn þess að takmarka hann svo mjög sem gert hafði verið.⁶² Í þessu máli staðfesti Hæstiréttur að ekki hafði verið gætt meðalhófs við ákvörðun umgengnisréttar og ákvörðun stjórnvalds þar að lútandi felld úr gildi.

Í álti umboðsmanns Alþingis UA 7070/2012 leituðu samtökin A til umboðsmanns og kvörtuðu yfir því að samskipti Innheimtustofnunar sveitarfélaga við samtökin hefðu ekki samrýmst lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum. Höfðu samtökin meðal annars óskað liðsinnis innheimtustofnunar við að koma upplýsingum um stofnun samtakanna á framfæri við meðlagsgreiðendur. Fyrir lá að innheimtustofnunin hafði birt á vefsíðu sinni öll samskipti sem hún átti við samtökin á tilteknu tímabili. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði ekki sýnt nægilega fram á að birting samskiptanna hefði byggst á forsvanlegu mati á því hvaða erindi þau gátu talist eiga við almenning. Umboðsmaður taldi að birting samskiptanna í heild sinni hefði ekki samrýmst

⁶² Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 519.

meðalhófssjónarmiðum, enda hefði verið mögulegt að birta einungis þann hluta samskiptanna sem í raun átti erindi við almenning.⁶³

5.4 Brot á meðalhófsreglunni

Þegar stjórnvald þarf að taka íþyngjandi ákvörðun og getur valið á milli tveggja eða fleiri kosta við úrlausn viðkomandi máls, kemur meðalhófsreglan ætíð til skoðunar og hún höfð að leiðarljósi við val á úrræði.⁶⁴ Fari svo að stjórnvald velji harkalegra úrræði en nauðsyn ber til, eða ef gengið er lengra við beitingu úrræðisins en nauðsyn krefur, er um efnisannmarka að ræða við úrlausn málsins sem leiðir iðulega til þess að viðkomandi ákvörðun er talin ógildanleg.⁶⁵ Við brot á meðalhófsreglunni verða málsaðilar oft og tíðum fyrir tjóni og geta því átt rétt á bótum úr hendi hins opinbera, en dómstólar eru best til þess fallnir að skera úr um slík mál. Í *H 136/1992* krafði stefnandi hið opinbera um skaðabætur og byggði kröfu sína á því að lokun fyrirtækis hans, með lögregluvaldi dagana 19.-21. júní 1989, hefði verið ólögmat. Rekstur fyrirtækisins var fyrirvaralaust stöðvaður, án undangenginnar tilkynningar um þá aðgerð, og án þess að gefa forsvarsmönnum fyrirtækisins kost á því að greiða umkrafða skuld. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að við stöðvun atvinnurekstrar stefnanda hefði ekki verið beitt réttum aðferðum og ætti hann því rétt á bótum fyrir tjón sem telja mætti að af því hefði hlotist.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála *nr. 131/2012* (*Ásar minkabú*) var kærð ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps um að samþykkja deiliskipulag fyrir minkabú á spildu úr landi jarðarinnar Ása. Kærendur vísuðu til þess að þeir væru eigendur tveggja jarða sem lægju að þeirri spildu úr landi Ása sem umdeilt skipulag tæki til. Þeir bentu á að þegar væri minkabú í landi Ása með um 5.000 læður og ef hið kærða skipulag gengi eftir, myndi langstærsta minkabú landsins verða við mörk jarða kæranda og myndi leiða til stórfelldrar skerðingar á eignarétti þeirra sem landeigenda. Kærendur töldu að meðalhófs- og rannsóknarreglna stjórnsýsluréttar hefði ekki verið gætt við skipulagsgerðina. Í niðurstöðu

⁶³ Álit umboðsmanns Alþingis *UA 7070/2012*, sótt 27. maí 2014 af <http://www.umbodsmadurathingis.is/ViewCase.aspx?Key=2292&skoda=mal>

⁶⁴ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 509.

⁶⁵ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 159.

úrskurðarnefndar kom fram að samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum hefði málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar að formi til verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Málið hefði snúist um hvort gætt hefði verið reglna stjórnvæðingarréttar við undirbúning skipulagsins og hvort heimilud staðsetning fyrirhugaðs minkabús hefði skert grenndarhagsmuni kæranda og möguleika til notkunar á landi í þeirra eigu með ólögætum hætti. Úrskurðarnefndin taldi að staðsetning minkabúsins í hinu kærða deiliskipulagi færi ekki í bága við 4. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti þar sem gerðar væru kröfur um lágmarksfjarlægð loðdýra-, alifugla- og svínabúa frá tilteknum mannvirkjum. Féllst úrskurðarnefndin á það með kærendum að gildistaka hins kærða deiliskipulags hefði í för með sér að hömlur yrðu lagðar á framtíðarmöguleika til notkunar þess lands sem væri innan við 500 m frá fyrirhuguðu minkabúi. Þá sagði í úrskurðinum að deiliskipulagið fæli í sér að þessu leyti skerðingu á möguleikum á notkun þess lands kæranda sem greindar takmarkanir næðu til, frá því sem áður var. Af þessum sökum hefði verið mun ríkari ástæða til að kanna aðra staðsetningarkosti minkabúsins með það að markmiði að áhrifasvæði þess næði eins skammt inn á jarðir kæranda og kostur væri. Ekki lá fyrir að nein athugun hefði verið gerð á þessu, en minkabúinu hefði verið valinn staður með hliðsjón af forsendum framkvæmdaaðila í aðeins rúmlega 30 metra fjarlægð, þar sem skemmst var, frá landamörkum kæranda. Í úrskurðinum kom fram að deiliskipulag, líkt og fjallað væri um í málinu og sett væri í þágu einkahagmuna og skapaði einstaklingum eða lögaðilum rétt, teldist vera stjórnvaldsákvörðun og bæri við meðferð slíkra mála að gæta ákvæða stjórnvæðingarréttar og samhliða málsmeðferðarreglum skipulagslaga nr. 123/2010. Úrskurðarnefndin komst að þeirri niðurstöðu að við málsmeðferðina hefði ekki verið gætt rannsóknarreglu 10. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnvæðingarréttar. Taldi úrskurðarnefndin þessa ágalla á meðferð málsins svo verulega að ekki yrði hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.⁶⁶ Í þessum úrskurði úrskurðarnefndar er afar skýrt hvaða afleiðingar það getur haft að virða meðalhófsregluna að vettugi.

Í áliti umboðsmanns Alþingis, *UA 4306/2005*, kvartaði A yfir því að honum hefði verið sagt upp störfum hjá Fasteignamati ríkisins í nóvember 2004. Var honum í uppsagnarbréfi tjáð að uppsögn hans stafaði af

⁶⁶ Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 131/2012, sótt 28. maí 2014 af <<http://uua.is/?c=verdic&id=51>>

hagræðingu í rekstri stofnunarinnar. Fasteignamat ríkisins ritaði skýringarbréf varðandi málið til umboðsmanns Alþingis þar sem fram kom að rekja mætti uppsögnina til þess að í fjárlögum fyrir árið 2004 hefði verið gerð krafa um hagræðingu í rekstri, þá hefði launakostnaður aukist vegna stofnanasamnings sem gerður hefði verið og að lokum var bent á ákveðnar breytingar sem gerðar hefðu verið á skipulagi og verkferlum á nokkrum sviðum innan stofnunarinnar. Í álitinu benti umboðsmaður á að uppgæfnar ástæður uppsagnarinnar gætu verið lögmætur grundvöllur fyrir slíkri uppsögn og taldi hann að ef skilyrði væru til uppsagnar á þeim grundvelli, myndi leiða af 2. málsl. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að ekki væri lagaskylda til að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tæki gildi. Þrátt fyrir þetta bæri stjórnvöldum að fylgja öðrum reglum stjórnisýslulaga og óskráðum grundvallarreglum stjórnisýsluréttarins við undirbúning og meðferð mála vegna uppsagnarinnar. Þyrfti í þessu sambandi að gæta meðal annars að rannsóknarreglunni og meðalhöfsreglunni, sbr. 10. og 12. gr. ssl. Við uppsögn vegna hagræðingar í rekstri ríkisstofnunar yrðu að vera borðliggjandi ástæður sem tilefni gæfu til svo íþyngjandi aðgerðar. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að ekki hefði tekist að sýna fram á að samhengi væri á milli þeirra skýringa sem stofnunin gaf fyrir niðurlagningu starfs A og þeirra ályktana sem unnt væri að draga af framlögðum gögnum í málinu. Það var álit umboðsmanns að í ljósi meðalhöfsreglu hefði ekki verið metið til hlítar hvort unnt hefði verið að færa A til í starfi innan stofnunarinnar. Þá áleit umboðsmaður að tilkynning þess efnis að leggja ætti niður starf A, hefði ekki falið í sér rökstuðning sem uppfyllti kröfur 1. og 2. mgr. 22. gr. ssl. og að stofnuninni hefði borið að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fara fram á að ákvörðunin yrði rökstudd, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. sömu laga. Umboðsmaður taldi að dómstólar yrðu að leysa úr því hvort A ætti rétt til skaðabóta eða hvort hann gæti nýtt sér önnur úrræði vegna málsmeðferðar Fasteignamats ríkisins á máli hans.⁶⁷ Hér er það afdráttarlaus niðurstaða umboðsmanns Alþingis að meðalhöfsreglu hafi ekki verið gætt við uppsögn ríkisstarfsmanns.

Í máli nr. 12/2008 hjá úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir kærði SS ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 3. september 2008. Með ákvörðuninni var SS gert að stöðva alla dreifingu

⁶⁷ Álit umboðsmanns Alþingis UA 4306/2005, sótt 30. maí 2014 af <<http://www.umboðsmadurathingis.is/ViewCase.aspx?Key=1172&skoda=mal>>

þriggja vörutegunda og innkalla þær, auk þess var gerð krafa um að vörurnar yrðu ekki til sölu eftir 3. desember 2008. SS var í ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur greint frá því að vörur þess innihéldu aukaefni, sem að mati Heilbrigðiseftirlitsins var óleyfilegt í kryddi, og var SS gert að stöðva dreifingu varanna og innkalla þær af markaði. SS benti á að innflutningur á umræddum vörum væri þáttur í atvinnustarfsemi þess og að atvinnufrelsi manna væri verndað í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig kom fram í rökstuðningi SS að túlka bæri þröngt þau lög sem felldu byrðar eða skyldur á borgarana, auk þess sem gæta yrði meðalhófs. Þá vísaði SS til þess að meginregluna um meðalhóf í stjórnskipunarrétti væri að finna í 12. gr. stjórnsýslulaga og að í reglunni fælist meðal annars að hóf yrði að vera í beitingu lögskýringakosta miðað við þá hagsmuni sem væru í húfi hverju sinni. Þá bæri Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur að sýna fram á að þeir almannahagsmunir væru til staðar sem kölluðu á þá skerðingu sem fylgdi ákvörðuninni, en það hefði ekki verið gert. Í máli SS kom fram að við mat á því hvort fresta ætti réttaráhrifum ákvörðunarinnar, bæri að líta til réttmætra hagsmuna aðila málsins. SS kom því einnig á framfæri að því hefði ekki verið veittur andmælaréttur áður en ákvörðunin var tekin og af þeim sökum ekki verið gefið tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að í málinu. Úrskurðarnefndin sem fjallaði um málið taldi rök til þess að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Nefndin taldi hana íþyngjandi fyrir kæranda og vera til þess fallna að valda honum tjóni. Úrskurðarnefndin benti á að meðferð málsins hefði hafist í apríl 2008 og að ákvörðun hefði verið tekin í september 2008. Málið væri komið í formlegan farveg og að mati úrskurðarnefndarinnar mæltu rök með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunarinnar, enda mætti búast við að efnisúrskurður lægi fyrir innan tíðar. Þá benti úrskurðarnefndin á að langt væri liðið síðan ákvörðunin hefði verið tekin og ekki yrði séð að hún snerti mikilvæga almannahagsmuni. Féllst úrskurðarnefndin því á frestun réttaráhrifa ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 3. september 2008 um innköllun og stöðvun dreifingar hinna þriggja umdeildu vörutegunda.⁶⁸

Í *H 128/2010* krafðist J forfallalauna og skaðabóta úr hendi Stykkishólmsbæjar vegna starfsloka hennar sem forstöðumanns

⁶⁸ Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 12/2008, sótt 2. júní 2014 af <http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdarnHollustuhattaMengunarvarna/nr/3002>>

Dvalarheimilis aldraðra í Stykkishólmi. Hæstiréttur komst að því að af gögnum málsins yrði ekki annað ráðið en Dvalarheimili aldraðra væri ein af stofnunum Stykkishólmsbæjar og það væri rekið af sveitarsjóði, sem meðal annars greiddi J laun fyrir að gegna starfi forstöðumanns heimilisins. Ágreiningur var með málsaðilum um hvort ráðningarsamningi J hefði verið slitið á fundi hennar með bæjarstjóra og formanni stjórnar dvalarheimilisins þann 30. september 2008. Bæði héraðsdómur og Hæstiréttur töldu að svo hefði verið. Að sögn J var aðdragandi uppsagnarinnar sá að hún var boðuð til fundar með bæjarstjóra og formanni stjórnar dvalarheimilisins með skömmum fyrirvara, án þess að fundarefni væri tilgreint. Á fundinum hefði J verið kynntar ýmsar ávirðingar í hennar garð sem forstöðumanns dvalarheimilisins og hún staðið frammi fyrir þeim valkosti að segja sjálf upp starfi eða verða sagt upp og veittur frestur til næsta dags til að taka ákvörðun í þeim efnum. Stefndi bar því við að J hefði einungis verið kynntar ætlaðar ávirðingar og verið veittur frestur til að bregðast við þeim.

Í forsendum sínum benti Hæstiréttur á að uppsögn stefnda á ráðningarsamningnum við J hafi verið stjórnvaldsákvörðun, sem var hluti af stjórnsýslu stefnda. Bæjarstjóra bar því að fara eftir ákvæðum stjórnsýslulaga, sbr. 1. gr. þeirra. Það var álit bæði Hæstaréttar og héraðsdóms að stefndi hefði ekki gætt þess að rannsaka ávirðingar sem hluti starfsfólks hafði borið á hendur J, né hefði stefndi gefið J nægilegan kost á að neyta andmælaréttar vegna ávirðinganna. Þá hafi stefndi verið bundinn af ákvæði í kjarasamningi sem ákvarðaði starfskjör J, en þar kom fram að ef talið væri að fyrir lægju ástæður til uppsagnar sem rekja mætti til starfsmannsins sjálfs, væri skylt að áminna starfsmanninn fyrst skriflega og veita honum tíma og tækifæri til að bæta ráð sitt áður en gripið væri til uppsagnar. Það var því niðurstaða Hæstaréttar að með uppsögn ráðningarsamningsins, án undangenginnar áminningar, hefði stefndi brotið meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Hæstiréttur taldi að háttsemi stefnda vegna slita á ráðningarsambandi við J hefði falið í sér brot á ákvæðum stjórnsýslulaga og skýrum fyrirmælum um rétt J til áminningar samkvæmt kjarasamningi. Framganga stefnda gagnvart J hafi því verið meiðandi í hennar garð og falið í sér ólögmetna meingerð gagnvart henni. Ætti J því rétt á miskabótum samkvæmt b. lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Hér staðfesti Hæstiréttur að uppsögn ríkisstarfsmanns sé stjórnvaldsákvörðun og

af þeim sökum beri að fara að ákvæðum stjórnssýslulaga. Brottvikning úr starfi án undangenginnar áminningar var talin vera brot á meðalhófsreglu.

6 Sérákvæði um meðalhófsregluna

6.1 Barnaverndarmál

Ákvæði um meginreglur barnaverndarstarfs er að finna í 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Í 7. mgr. 4. gr. laganna er sett fram grundvallarregla um beitingu úrræða, en þar segir að barnaverndaryfirvöld skuli eftir föngum gæta þess að almenn úrræði til stuðnings fjölskyldu séu reynd áður en gripið er til annarra úrræða. Þau skulu jafnframt ávallt miða við að beitt sé vægustu ráðstöfunum til að ná þeim markmiðum sem að sé stefnt. Því aðeins skuli gert ráð fyrir íþyngjandi ráðstöfunum að lögmæltum markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti. Í athugasemdum við frumvarp til barnaverndarlaga segir að þessi regla sé í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga, sem sé ein af grundvallarreglum stjórnsluréttarins. Þá segir enn fremur að sérstök ástæða sé til að hafa meðalhófsregluna að leiðarljósi í barnaverndarmálum, afskipti barnaverndaryfirvalda af málefnum barns og fjölskyldu þess sé oftast en ekki afar viðkvæmt mál. Af þeim sökum séu sérstakar ráðstafanir af hálfu barnaverndaryfirvalda einungis réttlætanagerar að nauðsyn beri til vegna hagsmuna barnsins.⁶⁹ Í 2. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga er meðal annars kveðið á um að könnun barnaverndarmáls skuli ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefji og henni skuli hraðað svo sem kostur sé. Er með þessu verið að leggja áherslu á að barnaverndarnefnd gangi ekki lengra í gagnaöflun og könnun máls hverju sinni en nauðsynlegt er. Einnig er hér verið að tryggja að ekki séu notaðar harkalegri aðferðir við könnun máls og öflun gagna en tilefni er til.⁷⁰ Í 2. mgr. 29. gr. barnaverndarlaga kemur fram að kröfu um sviptingu forsjár skuli því aðeins gera að ekki sé unnt að beita öðrum og vægari úrræðum til úrbóta, eða slíkar aðgerðir hafi verið reyndar án

⁶⁹ Þingskjal 403. (2001-2002). Frumvarp til barnaverndarlaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 16. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>> Sjá athugasemdir við 4. gr.

⁷⁰ Þingskjal 403. (2001-2002). Frumvarp til barnaverndarlaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 16. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>> Sjá athugasemdir við 41. gr.

viðunandi árangurs. Í athugasemdum við 29. gr. lagafrumvarps til barnaverndarlaga segir meðal annars að í 29. gr. sé fjallað um sviptingu forsjár. Með lögnum sé gerð sú meginbreyting frá eldri lögum að barnaverndarnefnd skuli gera kröfu fyrir dómi um að foreldri verði svipt forsjá. Í 1. mgr. 29. gr. segir að barnaverndarnefnd geti krafist þess fyrir dómi að foreldrar, annað eða bæði, skuli svipt forsjá barns og séu nánari skilyrði fyrir þessu sett fram í a–d-lið 1. mgr. og nægi að eitt þeirra sé uppfyllt.⁷¹

Í máli kærunefndar barnaverndarmála *nr. 10/2013* kærðu A og B úrskurð barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 30. apríl 2013, þess efnis að haft skyldi eftirlit með heimili C, dóttur kæranda, og skólasókn stúlkunnar í sex mánuði. Töldu kærundur að meðalhófs hefði ekki verið gætt við uppkvaðningu úrskurðarins. Aðstæður og aðbúnaður stúlkunnar á heimili hennar leiddu til þess að hún var vistuð á vistheimili barna, samkvæmt úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur, í tvo mánuði frá 19. febrúar 2013. Í niðurstöðu kærunefndar kom fram að kærundur hefðu ekki verið til samvinnu um áframhaldandi stuðning barnaverndaryfirvalda eftir að vistunartímabilinu lauk. Barnaverndarnefnd hefði því ekki haft önnur úrræði en að kveða á um eftirlit eins og gert var með hinum kærða úrskurði, sem ætlað var að tryggja að grunnþörfum stúlkunnar væri mætt á heimilinu. Meðal annars af þessum sökum staðfesti kærunefndin hina kærðu ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur og vísuðu niðurstöðu sinni til stuðnings til a- og b-liða 1. mgr. 26. gr. barnaverndarlaga *nr. 80/2002*. Í a-lið 1. mgr. 26. gr. segir að hafi úrræði skv. 24. og 25. gr. laganna⁷² ekki skilað árangri að mati barnaverndarnefndar, eða eftir atvikum barnaverndarnefnd hafi komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ófullnægjandi, geti nefndin með úrskurði, gegn vilja foreldra, kveðið á um eftirlit með heimili.⁷³ Kærunefnd barnaverndarmála komst í þessu máli að því að meðalhófs hefði verið gætt og að ekki hefði verið gengið lengra í beitingu lögmæltra úrræða en nauðsyn bar til með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.

⁷¹ Þingskjal 403. (2001-2002). Frumvarp til barnaverndarlaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 16. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>> Sjá athugasemdir við 29. gr.

⁷² Í 24. og 25. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um úrræði með samþykki foreldra og úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns.

⁷³ Úrskurður kærunefndar barnaverndarmála *nr. 10/2013*, sótt 2. júní 2014 af <<http://www.urskurdir.is/Felagsmala/KaerunefndBarnaverndarmala/nr/6643>>

6.2 Framkvæmd lögreglustarfa og rannsókn sakamála

Líkt og þegar er fram komið hefur lögreglan heimildir til valdbeitingar í störfum sínum. Lögreglunni er gert að sýna meðalhóf við framkvæmd lögreglustarfa og má finna ákvæði þar að lútandi í lögreglulögum nr. 90/1996. Fyrst er þar að nefna ákvæði í III. kafla lögreglulaga, er nefnist *skyldur lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa*. Þar kemur fram í 2. mgr. 13. gr. að lögreglumenn skuli gæta þess að mönnum verði ekki gert tjón, óhagræði eða miski framur en óhjákvæmilegt er eftir því sem á standur. Þá megi lögreglan ekki beita sakaðan mann harðræði umfram það sem lög heimila og nauðsynlegt sé til að vinna bug á móttþróa hans gegn lögmætum aðgerðum, né á annan hátt beita hann ólögmætri þvingun í orði eða verki, svo sem með hótunum. Þessi ákvæði lögreglulaga eru grundvölluð á meðalhófsreglunni og fela í sér að lögregla skuli ætíð velja vægara úrræði í stað harkalegs, ef það dugir, og eðlilegt samræmi verður að vera milli þess óhagræðis sem stafar af því úrræði sem beitt er og þýðingar þess. Lögreglan skal jafnan beita vægasta úrræðinu sem kostur er á, ef það nægir til að ná því markmiði sem að er stefnt og verður valdbeiting að vera hófleg miðað við þá almannahagsmuni sem í húfi eru. Í athugasemdum við frumvarp til lögreglulaga er áréttað að meðalhófsreglan sé talin mjög þýðingarmikil við framkvæmd lögreglustarfa.⁷⁴ Í 14. gr. lögreglulaga er að finna ákvæði um valdbeitingarheimildir lögreglunnar. Þar segir að handhöfum lögregluvalds sé heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna, en megi þó aldrei ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni. Í athugasemdum við frumvarp til lögreglulaga kemur fram að ganga verði út frá því sem meginreglu að lögreglumenn framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar. Ljóst sé þó að þær aðstæður skapist að nauðsynlegt sé að grípa til beitingar valds og valdbeitingarheimildin sé bundin því skilyrði að aldrei sé gengið lengra í valdbeitingu en nauðsynlegt er hverju sinni. Byggi þetta á meðalhófsreglunni.⁷⁵ Í 16. gr. lögrl. er kveðið á um heimild lögreglu til handtöku og segir í 2. másl. 2. mgr. að ekki megi halda handteknunum manni

⁷⁴ Þingskjal 783. (1995-1996). Frumvarp til lögreglulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/alte xt/120/s/0783.html>> Sjá athugasemdir við 13. gr.

⁷⁵ Þingskjal 783. (1995-1996). Frumvarp til lögreglulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/alte xt/120/s/0783.html>> Sjá athugasemdir við 14. gr.

lengur en nauðsyn ber til.⁷⁶ Auk þessara ákvæða í lögreglulögum má finna ákvæði er lúta að meðalhófsreglunni í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Í VII. kafla laganna, sem hefur að geyma almennar reglur við rannsókn, segir í 3. mgr. 53. gr. að þeir sem rannsaki sakamál skuli gæta þess að mönnum verði ekki gert meira tjón, óhagræði eða miski en óhjákvæmilegt sé eftir því sem á stendur. Þá segir enn fremur að þeir sem rannsaki sakamál megi ekki beita sakborning eða aðra harðræði umfram það sem lög heimila og nauðsynlegt er til að vinna bug á mótþróa þeirra gegn lögmatum aðgerðum, né á annan hátt að beita þá ólögmati þvingun í orði eða verki, svo sem með hótunum. Í athugasemdum við frumvarp til laga um meðferð sakamála segir að lagt sé til að lögfest verði almenn meðalhófsregla um rannsókn sakamála og hún skuli vera í 2. mgr. 53. gr. laganna. Tekið er fram að ákvæðið sé sniðið eftir 2. mgr. 13. gr. lögrl. Þó sé síðari hluti þess víðtækari að því leyti að gert sé ráð fyrir að bann við að beita ólögmatu harðræði og þvingun nái ekki einungis til sakbornings, heldur einnig til annarra manna sem hafa þurfi afskipti af í þágu rannsókna.⁷⁷

Í X. kafla sakamálalaga, sem fjallar um leit og líkamsrannsókn, er í 3. mgr. 79. gr. að finna fyriræli um að við leit og líkamsrannsókn skuli gæta þeirrar varfærni og hlífðar sem samræmist markmiði hennar. Þá segir í 2. málsl. 3. mgr. 79. gr. að ekki skuli gera húsleit að næturþeli nema brýnir rannsóknarhagsmunir séu í húfi. Loks er finna ákvæði í 2. mgr. 93. gr. laganna þar sem fram kemur að við handtöku skuli forðast að valda hinum handtekna tjóni eða baka honum meiri óþægindi en nauðsyn beri til. Þess beri jafnframt að gæta eftir föngum að hann geti ekki unnið tjón á sjálfum sér eða öðrum. Í athugasemdum við 93. gr. í frumvarpi til laga um meðferð sakamála kemur fram að það leiði af eðli handtöku að hún sé fólgin í líkamlegri valdbeitingu eða hótun um að slíku valdi verði beitt.⁷⁸ Í *H 271/1999* stefndi E íslenska ríkinu og krafðist miskabóta. E hafði verið handtekinn síðdegis þegar hann var á ferð með manni, sem grunaður var um fíkniefnabrot. Var E í kjölfarið færður á lögreglustöð, en skýrsla var ekki tekin af honum fyrr en sex klukkustundum síðar. Þegar E hafði gefið skýrslu taldi lögregla að hann væri

⁷⁶ Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 506.

⁷⁷ Þingskjal 252. (2007-2008). Frumvarp til laga um meðferð sakamála. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/135/s/0252.html>> Sjá athugasemdir við 53. gr.

⁷⁸ Þingskjal 252. (2007-2008). Frumvarp til laga um meðferð sakamála. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/135/s/0252.html>> Sjá athugasemdir við 93. gr.

ekki viðriðinn umrædd brot. E var þó ekki sleppt fyrir en seint um nóttina, þar sem lögregla taldi hugsanlegt að hann gæti spillt fyrir rannsókn málsins. E taldi meðal annars að brotið hefði verið gegn 2. mgr. 13. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og taldi ákvæðið hafa að geyma almenna reglu um framkvæmd lögreglustarfa. Reglan væri grundvölluð á svonefndri meðalhófsreglu, sem fæli það meðal annars í sér að stjórnvöldum væri skylt að gæta hófs í meðferð valds síns. E hélt því fram að í samræmi við þetta ákvæði bæri lögreglunni jafnan að beita vægasta úrræði sem völ væri á, ef það nægði til að ná því markmiði sem að væri stefnt. Þá vísaði E til 12. gr. stjórnsýslulaga þar sem meðalhófsreglan væri lögfest. Í héraðsdómi var íslenska ríkið sýknað af kröfum E, en Hæstiréttur dæmdi honum miskabætur. Með dómi sínum bendir allt til þess að Hæstiréttur viðurkenni að lögregla hafi sniðgengið meðalhófsregluna.

6.3 Starfsmannamál ríkisins

Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins taka til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, án tillits til þess hvort og hvaða stéttarfélagi hann tilheyrir, enda verði starf hans talið aðalstarf, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í 21. gr. er að finna svohljóðandi ákvæði:

„Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvæður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt.“

Af þessu er ljóst að ekki er heimilt að segja ríkisstarfsmanni upp störfum eða víkja honum frá, vegna brota á starfsskyldum sínum, án þess að veita honum áður skriflega áminningu. Í athugasemdum við lagafrumvarp til laga nr. 70/1996 segir að það sé nýmæli í lögunum að heimilt sé að áminna starfsmann, hafi hann ekki náð fullnægjandi árangri í starfi sínu í þágu ríkisins. Meta verði heildstætt í hverju tilviki fyrir sig hvenær árangur geti

talist ófullnægjandi, en túlka beri ákvæðið rúmt, þannig að mörg tilvik geti komið til skoðunar þegar árangur í starfi sé metinn. Þá segir enn fremur að afköst starfsmanns séu ekki einhlítur mælikvarði, heldur verði einnig að líta til atriða eins og gæða þeirrar þjónustu sem látin er í té.⁷⁹

Í *H 175/2005* hafði V verið skipuð í embætti framkvæmdastjóra Jafnréttisstofu til fimm ára, en auk þess var hún samtímis formaður stjórnar Leikfélags Akureyrar. Ráðning nýs leikhússtjóra var kærð af einum umsækjanda leikhússtjórastöðunnar til kærunefndar jafnréttismála, sem komst að þeirri niðurstöðu að ráðningin færi í bága við 1. mgr. 24. gr. þágildandi laga nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.⁸⁰ V taldi alvarlega stöðu vera komna upp sem hefði bein áhrif á möguleika Jafnréttisstofu til að sinna hlutverki sínu við eftirlit jafnréttislaganna, en V var jafnframt ósammála niðurstöðu kærunefndar í grundvallaratriðum. V óskaði eftir því að ráðherra tæki afstöðu til þess hvort Jafnréttisstofa gæti sinnt hlutverki sínu við þessar aðstæður eða hvort víkja bæri V úr starfi tímabundið á meðan rannsókn málsins færi fram. Niðurstaða ráðherra var sú að ráðuneytið teldi ekki ástæðu til að víkja V úr starfi tímabundið vegna málsins, enda stæði ekki yfir af hálfu ráðuneytisins sérstök rannsókn á málinu, heldur væri einungis fylgst með framvindu þess.

Umsækjandinn sem kært hafði leikhússtjóraráðninguna til kærunefndarinnar höfðaði mál gegn Leikfélagi Akureyrar og komst héraðsdómur að sömu niðurstöðu og kærunefndin. Sagði V þá af sér sem formaður stjórnar Leikfélags Akureyrar og gekk á fund ráðherra þar sem hann lýsti því yfir að V nyti ekki lengur trausts hans og lagði að henni að láta sjálf af störfum. V varð við því og í fréttatilkynningu frá ráðuneytinu kom fram að ráðherra og V hefðu orðið sammála um að hún léti af störfum, en hún hefði þó ekki í störfum sínum brotið gegn lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Leikhússtjóramálinu var áfrýjað til Hæstaréttar sem komst að þeirri niðurstöðu að við ráðningu leikhússtjóra hjá Leikfélagi Akureyrar hefðu lög nr. 96/2000, um um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, ekki verið brotin. Í kjölfar þessarar dómsniðurstöðu höfðaði V mál

⁷⁹ Þingskjal 650. (1995-1996). Frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/120/s/0650.html>> Sjá athugasemdir um 21. gr.

⁸⁰ Í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 96/2000 sagði að atvinnurekendum væri óheimilt að mismuna umsækjendum um starf á grundvelli kynferðis. Sama gildi um stöðuhækkun, stöðubreytingar, endurmenntun, starfsþjálfun, námsleyfi, uppsögn, vinnuaðstæður og vinnuskilyrði starfsmanna. Sótt 3. júní 2014 af <<http://www.althingi.is/lagas/135a/2000096.html>>

gegn íslenska ríkinu og krafði það um bætur vegna starfslokanna. V byggði á því að hún hefði látið af störfum að kröfu ráðherra og án sakar af hennar hálfu. Dómkröfur V voru að henni yrðu greidd laun það sem eftir lifði skipunartíma hennar auk miskabóta. Héraðsdómur sýknaði íslenska ríkið af kröfum V sem áfrýjaði málinu til Hæstaréttar. Í forsendum Hæstaréttar kom fram að V byggði meðal annars á því að hún hefði, þegar vilji ráðherra lá fyrir, hreyft þeirri hugmynd að hún viki tímabundið úr starfi þar til Hæstiréttur hefði dæmt í máli Leikfélags Akureyrar. Hefði ráðherra svarað því efnislega í spurningu fréttamanns að eitt til tvö ár myndu líða þar til dómur Hæstaréttar lægi fyrir, sem væri langur tími fyrir Jafnréttisstofu að bíða í óvissu. Hefði engum rökum verið stutt, af hálfu ráðherra, að ekki hefði mátt ná því markmiði að skapa frið um starfsemi Jafnréttisstofu með því að fara þá leið sem V lagði til. Í forsendum Hæstaréttar kom einnig fram að dómur Hæstaréttar í leikhússtjórámálinu hefði verið kveðinn upp sex mánuðum eftir áður nefndan fund. Sagði Hæstiréttur að með því að ljúka málinu í sátt við V hefði mátt ná því markmiði, sem að var stefnt, án þess að ganga svo harkalega fram gegn henni sem gert var. Var niðurstaða Hæstaréttar sú að regla um meðalhóf við töku stjórnvaldsákvörðunar hefði ekki verið virt, en ráðherra var bundinn af meðalhófsreglunni er hann tók afstöðu til þeirra kosta sem fyrir hendi voru. Hæstiréttur rakti í dóminum helstu atriði 26. – 28. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem meðal annars er kveðið á um lausn frá embætti um stundarsakir. Hæstiréttur benti á að þrátt fyrir að lög nr. 70/1996 gerðu ráð fyrir að við aðstæður sem þessar skyldi fylgja ákvæðum 26. til 28. gr. laganna, væri ekki unnt að útiloka að samkomulag gæti náðst milli ráðherra og embættismanns um að sá síðarnefndi myndi sjálfur óska eftir því að verða leystur frá embætti í samræmi við 37. gr. laganna.⁸¹ Myndi þetta leiða til þess að ekki þyrfti að líta til þeirra sérstöku skilyrða fyrir frávikningu embættismanna, sem koma fram í 26. til 28. gr. laganna. Þó hljóti almennar reglur stjórnisýsluréttar að setja því viss takmörk að unnt sé að fara þessa leið. Þá vék Hæstiréttur að því að V hefði á fundi hennar og ráðherra ekki notið aðstoðar lögmanns og að hún virtist hafa verið óviðbúin því að ráðherra óskaði eftir að hún bæðist þegar í stað lausnar frá starfi sínu sem

⁸¹ Í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 70/1996 segir að vilji embættismaður biðjast lausnar skuli hann gera það skriflega og með þriggja mánaða fyrirvara, nema ófyrirsjáanleg atvik hafi gert hann ófæran um að gegna embættinu eða stjórnvald, sem lausn á að veita, samþykki skemmri frest.

framkvæmdastýra Jafnréttisstofu. Henni hafi mátt vera ljóst af eindregnum yfirlýsingum ráðherra að henni væri ekki sætt í embættinu áfram í andstöðu við skýran vilja hans. Leit Hæstiréttur því svo á að með háttsemi sinni hefði ráðherra stýtt sér leið að settu marki með því að knýja V í reynd til að fallast á að láta af starfinu. Sú leið sem ráðherra hefði valið til að leysa málið hefði verið ósamrýmanleg þeirri meginreglu stjórnsluréttar að óheimilt sé að undirbúningur og úrlausn máls miði að því að komast hjá að fylgja lögboðinni málsmeðferð, sem ætlað sé að tryggja réttaröryggi aðila. Það var því niðurstaða Hæstaréttar að með þessu framferði sínu, og með því að virða ekki reglu um meðalhóf í stjórnslu, hefði ráðherra bakað íslenska ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart V.

7 Þvingunarúrræði stjórnvalda

7.1 Almennt um þvingunarúrræði

Þegar stjórnvald hefur tekið stjórnvaldsákvörðun í máli tiltekins aðila, ber honum að hlíta efni og innihaldi hennar, svo framarlega sem ákvörðunin er lögmæt. Stjórnvaldsákvörðanir geta ýmist verið ívilnandi eða íþyngjandi fyrir þann sem þær beinast að. Þær geta til að mynda verið í formi leyfis til að framkvæma einhvern tiltekinn hlut eða athöfn, eða verið bann við tiltekinni athöfn eða athafnaleysi. Það liggur í hlutarins eðli að þegar um ívilnandi stjórnvaldsákvörðanir er að ræða er tæpast þörf á eftirfylgni stjórnvalda við framkvæmd þeirra. Öðru máli kann að gegna þegar um íþyngjandi ákvörðanir er að ræða og getur þannig háttað að stjórnvöld þurfi að grípa til sérstakra aðgerða til að þvinga fram hlýðni við ákvörðunina. Þetta getur einnig átt við ef opinbert leyfi eða ívilnandi stjórnvaldsákvörðun er bundin ákveðnum skilyrðum sem aðila ber að uppfylla, en í slíkum tilvikum getur stjórnvald stundum valið hvort það afturkallar ákvörðunina eða knýr fram hlýðni við þau skilyrði sem ákvörðunin er bundin. Þá geta stjórnvöld knúið málsaðila til hlýðni vegna skyldu sem á honum hvílir og er leidd af lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Aðstæður geta verið á þá lund að stöðva þurfi athafnir málsaðila sem fram fara án tilskilinna leyfa. Við aðstæður sem þessar geta stjórnvöld beitt lögmætum þvingunarúrræðum til að ná fram því ástandi sem að er stefnt, án atbeina dómstóla.⁸²

Í stjórnsýslurétti er venja að skipta þvingunarúrræðum stjórnvalda í tvo flokka, bein og óbein þvingunarúrræði. Með beinum þvingunarúrræðum er hindrunum rutt úr vegi og lögmætu réttarástandi komið á, án þátttöku málsaðila. Óbeinum þvingunarúrræðum er hins vegar beitt til þess að hafa áhrif á viljaafstöðu málsaðila og miðar beiting þeirra að því að fá hann til

⁸² Páll Hreinsson, *Þvingunarúrræði stjórnvalda*, bls. 374-378.

hlýðni við boð eða bann sem hann hefur sniðgengið.⁸³ Nánar verður fjallað um bein og óbein þvingunarúrræði í köflum 7.4. og 7.5.

7.2 Stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði

Samkvæmt íslenskum rétti gildir hin óskráða lögmætisregla sem veldur því að stjórnvöldum er óheimilt, án sjálfstæðrar og skýrrar heimildar í lögum, að beita aðila þvingunarúrræðum virði hann ekki ákvarðanir þeirra. Þá er það ófrávíkjanleg forsenda þess að unnt sé að beita þvingunarúrræðum að skyldan, sem knýja á málsaðila til hlýðni við, sé gild. Einungis er heimilt að beita málsaðila þvingunarúrræðum þar til hann hefur efnt skyldu sína, eftir það er beiting slíkra úrræða óheimil. Öðru máli gegnir um svokölluð stjórnsýsluviðurlög, sem eru önnur viðurlög en refsiréttarviðurlög sem meðal annars ríkisstarfsmenn geta sætt vegna brota í starfi. Stjórnsýsluviðurlögum er einnig unnt að beita sem refsikenndum viðurlögum gegn hinum brotlega vegna háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun með það að markmiði að valda vissum óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Ekki er tekið tillit til þess hvort málsaðili hefur síðar bætt ráð sitt og farið að tilmælum stjórnvalda eða látið það hjá líða, því slíkum viðurlögum er almennt unnt að beita jafnvel þótt málsaðili hafi þegar sinnt skyldum sínum þegar ákvörðun um beitingu viðurlaganna er tekin. Sú ákvörðun um að veita ríkisstarfsmanni áminningu er dæmi um stjórnsýsluviðurlög, sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Það getur ráðist af eðli lagaheimildar hvort afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og áminning teljist til þvingunarúrræða eða stjórnsýsluviðurlaga. Áminning skv. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, telst til þvingunarúrræða og eftir að málsaðili hefur efnt skyldu sína er ekki unnt að beita úrræðinu. Hins vegar telst áminning, skv. 1. mgr. 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998, til stjórnsýsluviðurlaga. Skorti lagaheimild til beitingar þvingunarúrræða hafa stjórnvöld þann möguleika að höfða mál á hendur viðkomandi aðila og

⁸³ Umhverfissráðuneyti. (2011, ágúst). *Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Sótt 22. maí 2014 af <http://www.umhverfissradune.yti.is/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd_001-478.pdf> bls. 420.

krefjast í kjölfar dómsins aðfarar á grundvelli hans. Grunnforsenda þess að dómstólar fallist á kröfu stjórnvalda er að skyldan, sem krafist er efnda á, byggist á gildri stjórnvaldsákvörðun. Dómstólar þurfa því að ganga úr skugga um lögmæti viðkomandi stjórnvaldsákvörðunar á grundvelli krafna og málsástæðna aðila, áður en þeir dæma um málið.⁸⁴

7.3 Lögregluvald og beiting þvingunarúrræða

Lögreglan er eina stjórnvaldið sem að íslenskum rétti er heimilt að beita líkamlegu valdi í þeim tilgangi að knýja fram hlýðni við lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli og stjórnvaldsákvæðanir. Lögreglan hefur lögum samkvæmt heimild til að beita þvingunarráðstöfunum gagnvart borgurinum, bæði í þágu rannsóknar og réttarfars- eða réttarvörsluskyni við meðferð sakamáls. Þvingunarráðstafanir lögreglu geta meðal annars verið haldlagning lausafjár, húsleit, líkamsleit og líkamsrannsókn, þar á meðal geðrannsókn, símahlustun, handtaka og gæsluvarðhald. Af lögmætisreglunni leiðir að lögregla getur einungis gripið til þvingunarráðstafanna að heimild fyrir slíku sé að finna í lögum.⁸⁵

Í 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 segir að handhöfum lögregluvalds sé heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna, en aldrei megi þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni. Þá er tekið fram í e-lið 2. mgr. 1. gr. sömu laga að hlutverk lögreglu sé að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf sé á. Af 15. og 16. gr. lögreglulaga má ráða að lögregla geti ætíð haldið uppi almannafríði og allsherjarreglu og á það einnig við ef til átaka kemur þegar stjórnvald gerir tilraun til að beita þvingunarúrræðum. Lögreglu er hins vegar ekki heimilt að aðstoða stjórnvald við beitingu þvingunarúrræðanna, ef sú aðstoð felur í sér beitingu líkamslegs valds, nema sérstaklega sé kveðið á um í lögum að lögreglu beri skylda til að veita stjórnvaldi aðstoð í slíkum aðstæðum. Þannig er ljóst að þurfi stjórnvald á aðstoð lögreglu að halda til að framfylgja þvingunarúrræðum, er slík aðstoð aðeins heimil ef skýrlega er tekið fram í lögum að lögregla skuli, eða sé heimilt, að aðstoða við framkvæmd þvingunarráðstafana. Ákvæði af þessu

⁸⁴ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 897 – 901.

⁸⁵ Eiríkur Tómasson, *Sakamálaréttarfar – Rannsókn, þvingunarráðstafanir*, bls. 147-152.

tagi er að finna í 4. mgr. 19. gr. lögræðisлага nr. 71/1997 þar sem segir að lögreglu sé skylt að verða við beiðni læknis um aðstoð við að flytja mann nauðugan í sjúkrahús skv. 2. og 3. mgr. 19. gr. laganna. Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 er að finna ákvæði þar sem fram kemur að lögreglu og fangelsismálayfirvöldum sé skylt að hafa samstarf við barnaverndarnefndir og veita þeim eftir atvikum aðstoð við úrlausn barnaverndarmála, sbr. 3. mgr. 20. gr. laganna. Í 2. mgr. 50. gr. barnaverndarlaga er tekið fram að ef aðilar neita að hlýðnast lögmætum ákvörðunum barnaverndarnefndar, kærunefndar barnaverndarmála og dómstóla skuli lögregla veita atbeina sinn við fullnustu ákvörðunar. Aðstoð lögreglu við að beita beinum þvingunarúrræðum felst í því að ryðja úr vegi hindrunum og gera stjórnvaldinu þannig kleift að beita sjálfu þvingunarúrræðunum. Ef lagaheimild fyrir aðstoð lögreglu er ekki til að dreifa, getur stjórnvald freistað þess að fá dóm fyrir skyldunni sem reynt er að fá efnda og fullnusta síðan dóminn með aðför, með eða án aðstoð lögreglu eftir atvikum.⁸⁶

7.4 Bein þvingunarúrræði

Beinum þvingunarúrræðum er beitt gegn málsaðila til að þvinga fram hlýðni við skyldu sem hvílir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum. Einkenni beinna þvingunarúrræða eru að með þeim er rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi án þátttöku málsaðila.⁸⁷ Það gefur augaleið að ekki kemur til beitingar þvingunarúrræða af hálfu stjórnvalda ef málsaðili hefur sinnt skyldu sinni og fylgt lögmæltum tilmælum þeirra. Meginreglan er sú að stjórnvöld verði að höfða mál og fá dóm fyrir þeirri kröfu sem ætlunin er að þvinga fram, en þrátt fyrir það eru fyrir hendi margar undantekningar. Stjórnvaldsákvörðun er ekki aðfarahæf nema það sé skýrt tekið fram í lögum, sbr. 5. og 6. tl. 1. mgr. 1. gr. aðfaralaga nr. 90/1989. Þar segir að aðför megi gera til fullnustu kröfum samkvæmt úrskurðum yfirvalda, sem eru aðfararhæfir samkvæmt fyrirmælum laga, ákvörðunum yfirvalda um fésektir, dagsektir og févítí, sem eru aðfararhæfar

⁸⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 901-903.

⁸⁷ Umhverfissráðuneyti. (2011, ágúst). *Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Sótt 26. maí 2014 af <http://www.umhverfissradune.yti.is/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd_001-478.pdf> bls. 417.

lögum samkvæmt. Dæmi aðfararhæfra stjórnvaldsákvæðana er allvíða að finna í lögum og eru ákvarðanir um dagsektir eða stjórnvaldssektir hvað algengastar. Ekki er ávallt nauðsynlegt að stjórnvöld leiti atbeina sýslumanns til að beita beinum þvingunarúrræðum og verða nú nokkur dæmi þess tekin til umfjöllunar.⁸⁸

7.4.1 Stöðvun ólögættra framkvæmda

Stjórnvöldum hefur, á þónokkrum sviðum, verið veitt heimild til að bregðast við ólögætum athöfnum borgaranna með því að stöðva ólögætтар framkvæmdir. Ákvæði af þessu tagi er meðal annars að finna í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 3. tl. 1. mgr. 26. gr. laganna, en þar segir að til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögunum, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða eigin fyrirmælum geti heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun, þar með lagt hald á vörur og fyrirskipað förgun þeirra. Þá er einnig að finna í lögum ákvæði sem í raun eru bráðabirgðaúrræði sem unnt er að beita fyrirvaralaust og án þess að stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin að lokinni málsmeðferð stjórnvalda samkvæmt stjórnisýslulögum. Í X. kafla mannvirkjalaga, nr. 160/2010, sem ber yfirskriftina rannsóknir, þvingunarúrræði og viðurlög, er að finna svofellt ákvæði í 1. mgr. 55. gr.:

„Ef byggingarleyfis skyld framkvæmd skv. 9. gr. er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breytttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkid eða notkun þess brýtur í bága við skipulag, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi getur byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Sama gildir ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina. Ef mannvirkid fellur undir 3. mgr. 9. gr. skal stöðvun framkvæmda og lokun mannvirkis vera í höndum Mannvirkjastofnunar.“

⁸⁸ Páll Hreinsson, *Stjórnisýsluréttur málsmeðferð*, bls. 903.

Stjórnvaldsáskvarðanir sem teknar eru á grundvelli mannvirkjalaga sæta kærðu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 59. gr. mannvirkjalaga.⁸⁹ Það fellur meðal annars í skaut úrskurðarnefndarinnar að taka afstöðu til þess hvort efni séu til þess að stöðva framkvæmdir sem þegar eru hafnar. Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 16/2012 (*Dalsbraut Akureyri*) þótti ástæða til að stöðva framkvæmdir, en í málinu var kærð ákvörðun skipulagsnefndar Akureyrarbæjar frá 15. febrúar 2012 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir lengingu Dalsbrautar frá Þingvallastæti að Miðhúsabraut. Af hálfu kæranda var gerð sú krafa að hið kærða framkvæmdaleyfi yrði fellt úr gildi og að kveðinn yrði upp úrskurður til bráðabirgða um stöðvun framkvæmda á meðan beðið yrði endanlegs úrskurðar í málinu. Í niðurstöðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sagði að fyrir nefndinni lægi óafgreitt kærsmål þar sem krafist væri ógildingar deiliskipulagsákvörðunar sem hið kærða framkvæmdaleyfi styddist við. Þá kom fram að gögn vegna þess máls hefðu ekki borist úrskurðarnefndinni, enda væri frestur Akureyrarbæjar til að skila þeim ekki liðinn. Þó yrði ráðið af þeim gögnum sem þegar lögju fyrir að uppi væru álítaefni í málinu sem gætu ráðið úrslitum um gildi hins kærða deiliskipulags. Eins og atvikum var háttað þótti úrskurðarnefndinni rétt að verða við kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda samkvæmt hinu kærða leyfi. Tekið var fram að málið sætti flýtimeðferð í samræmi við kröfu Akureyrarbæjar þar um, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011.⁹⁰ Í öðru máli, nr. 18/2012 (*Langamýri*), sem kom á borð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, var kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda við breytingar á innra skipulagi hússins að Löngumýri 14 í Garðabæ, hafnað meðan kærsmálið var til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Nefndin taldi ekki líklegt að framkvæmdir samkvæmt leyfinu myndu raska hagsmunum kæranda svo verulega að rétt væri að fallast á kröfu þeirra um stöðvun framkvæmda, enda væru þær alfarið á ábyrgð og áhættu byggingarleyfishafa meðan ekki lægi fyrir endanlegur úrskurður í málinu.⁹¹

Í maí 2014 var mikið til umfjöllunar í fjölmiðlum hið svokallaða grísageldingarmál, en það snérist um að fram að því hefðu svínabændur

⁸⁹ Um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gilda lög nr. 130/2011.

⁹⁰ Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 16/2012, sótt 20. maí 2014 af <<http://uua.is/?c=verdic&id=3>>

⁹¹ Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 18/2012, sótt 20. maí 2014 af <<http://uua.is/?c=verdic&id=4>>

stundað geldingar á grísum, án þess að deyfa dýrin eða gefa þeim nokkur slævandi lyf. Í nýjum lögum um velferð dýra, nr. 55/2013, sem tóku gildi 1. janúar 2014, kemur fram í 1. gr. að markmið þeirra sé að stuðla að velferð dýra, að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningu, sársauka, meiðsli og sjúkdóma, í ljósi þess að dýr séu skyni gæddar verur. Í 3. mgr. 16. gr. laganna segir að við sársaukafulla aðgerð eða meðhöndlun skuli ávallt deyfa eða svæfa dýr og veita því verkjastillandi meðhöndlun, nema við eyrnamörkun lamba og kiðlinga yngri en vikugamalla. Ljóst er að sú aðferð er notuð hefur verið við að gelda grísi telst sársaukafull aðgerð og hefur fram að þessu verið framkvæmd án nokkurra deyfinga eða annarra úrræða til að draga úr sársauka grísanna við meðhöndlunina. Í fréttaflutningi í tengslum við málið var haft eftir yfirdýralækni Matvælastofnunar að geldingar eins og hafi tíðkast á íslenskum svínabúum séu í raun ólöglegar. Það taki þó tíma að breyta starfsháttum og því ætli Matvælastofnun að gefa svínaræktendum aðlögunartíma til áramóta.⁹² Þær raddir heyrðust einnig að stjórnvöld ætluðu að beita meðalhófsreglunni og fara því ekki út í beinar þvingunaraðgerðir að svo stöddu. Í X. kafla laga um velferð dýra, sem ber heitið stjórnvaldsfyrirmæli og viðurlög, er kveðið á um þau úrræði sem stjórnvöld hafa til þess að knýja aðila að hlíta fyrirmælum sínum í samræmi við lög. Meðal þvingunarúrræða sem Matvælastofnun getur beitt við tilteknar aðstæður eru stöðvun starfsemi, sbr. 35. gr. laganna, dagsektir og úrbætur á kostnað umráðamanns, sbr. 36. gr. laganna og vörslusvipting dýra og haldlagning, sbr. 37. gr. laganna. Þann 28. maí 2014 var haft eftir formanni Svínaræktarfélagi Íslands að svínabændur myndu alfarið hætta geldingum grísa með þeim hætti sem hún hefði verið framkvæmd fram að því. Jafnframt yrði leitað allra leiða í samstarfi við dýralækna, sláturleyfishafa og Matvælastofnun.⁹³

7.4.2 Fjarlægja skal ólöglega byggingu

Lög nr. 160/2010 um mannvirki leystu skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 af hólmi. Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 160/2010 kemur

⁹² Frétt á [ruv.is](http://www.ruv.is) frá 24. maí 2014, sótt 7. júlí 2014 af <<http://www.ruv.is/frett/grisir-geltir-ologlega-a-islandi>>

⁹³ Frétt á [pressan.is](http://www.pressan.is), sótt 7. júlí 2014 af <[http://www.pressan.is/\(X\(1\)S\(3p1p0e55jc00rh2bg2uejczu\)\)/Frettir/Lesa_Innlent/geldingu-grisa-an-deyfingar-haett-fra-og-med-deginum-i-da-g](http://www.pressan.is/(X(1)S(3p1p0e55jc00rh2bg2uejczu))/Frettir/Lesa_Innlent/geldingu-grisa-an-deyfingar-haett-fra-og-med-deginum-i-da-g)>

fram að þar sem gert hafi verið ráð fyrir að frumvarpið tæki til allra mannvirkja, en ekki bara bygginga, hafi verið lagt til að ný lög yrðu nefnd lög um mannvirki. Þannig yrði heitið lýsandi fyrir vítt gildissvið laganna.⁹⁴ Í 55. gr. mannvirkjalaga er kveðið á um stöðvun framkvæmda, lokun mannvirkis o.fl. Fram kemur í 2. mgr. 55. gr. að sé byggingarframkvæmd hafin, án þess að aflað hafi verið tilskilins leyfis eða hún brjóti í bága við skipulag, geti byggingarfulltrúi, eða eftir atvikum Mannvirkjastofnun ef mannvirkið fellur undir 3. mgr. 9. gr. sömu laga, krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt. Einnig segir að sinni eigandi ekki þeirri kröfu sé heimilt að vinna slík verk á hans kostnað. Í athugasemdum við 55. gr. mannvirkjalaga segir að ákvæðið sé efnislega samhljóða 56. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga, en felld hafi verið út þau atriði sem varða skipulagshluta laganna. Þá segir að lögð sé til sú breyting á orðalagi varðandi mannvirki, sem reist séu í óleyfi, að byggingarfulltrúa eða eftir atvikum Byggingarstofnun sé *heimilt* að krefjast niðurrifs þeirra, að jarðrask verði afmáð eða starfsemi hætt, en ekki *skylt* eins og þágildandi lög kváðu á um. Í athugasemdum við lagafrumvarpið er einnig tekið fram að eðlilegt sé að meta hvert tilvik fyrir sig, meðal annars með tilliti til meðalhófs. Það nýmæli sé að finna í 55. gr. mannvirkjalaga að byggingarfulltrúi geti fyrirskipað lokun mannvirkis auk stöðvunar framkvæmda. Loks er tekið fram í athugasemdum við 55. gr. mannvirkjalaga að unnt sé að beita úrræðum ákvæðisins samhliða ákvæðum 56. gr. laganna um dagsektir.⁹⁵

Svo unnt sé að láta fjarlægja byggingu þarf byggingarleyfið sem gefið var út fyrir henni, og byggingin reist samkvæmt, að vera ógilt. Í *H 326/2005* krafðist H ógildingar á byggingarleyfi fyrir nýjum sumarbústað í eigu M og S, þar sem ekki hafði verið leitað samþykkis hans fyrir því að sumarbústaðurinn risi í sameignarlandi aðila sem var óskipt sameign þeirra. Ekki var talið rétt, með hliðsjón af dómaframkvæmd, að sveitarfélagið sem gaf út byggingarleyfið yrði aðili að málinu. Samkvæmt þágildandi skipulags- og byggingarlögum bar að leita samþykkis H, áður en byggingarleyfið var veitt, en þar sem það lá ekki fyrir var talið að óheimilt hefði verið að gefa það

⁹⁴ Þingskjal 82. (2010-2011). Frumvarp til laga um mannvirki. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 20. maí 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/139/s/0082.html>> Sjá athugasemdir við I. kafla.

⁹⁵ Þingskjal 82. (2010-2011). Frumvarp til laga um mannvirki. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 21. maí 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/139/s/0082.html>> Sjá athugasemdir við 55. gr.

út. Taldi Hæstiréttur að M og S hefðu ekki verið grandlausar um andstöðu H við framkvæmdirnar, en þátt fyrir það haldið áfram með þær. Það var álit Hæstaréttar að sjónarmið M og S, um að verðmæti færu forgörðum ef leyfið yrði ógilt, hefðu ekki þýðingu við úrlausn málsins. Staðfesti Hæstiréttur því niðurstöðu héraðsdóms um ógildingu byggingarleyfisins.

Í málinu sem hér var reifað liggur fyrir að sumarhús hafði verið reist í óþökk meðeiganda viðkomandi lóðar og á ógildu byggingarleyfi. Svo virðist sem H hafi farið fram á við sveitarstjórnina að sumarhúsið yrði fjarlæggt af sameiginlegri lóð hans og M og S, en því hafi sveitarstjórn hafnað með stjórnvaldsákvörðun þar að lútandi. H höfðaði aftur mál þar sem hann leitaði eftir því að ákvörðun sveitarstjórnar yrði felld úr gildi. Auk þess gerði H þá kröfu aðallega að M og S og sveitarfélagið í sameiningu, en til vara að M og S einum, yrði gert að hlutast til um að sumarhúsið yrði fjarlæggt að viðlögðum dagsektum. Við úrlausn þessa máls, *H 444/2008*, fyrir Hæstarétti, vísaði dómurinn til hæstaréttardómsins sem reifaður er hér að ofan, *H 326/2005*, þar sem teknar voru til greina kröfur H um ógildingu byggingarleyfis M og S vegna sumarhússins. Þar var talið að byggingin væri ólögleg í skilningi 5. mgr. 56. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga, en samkvæmt því ákvæði gæti byggingarnefnd mælt fyrir um að byggingin skyldi fjarlægð og jarðrask afmáð. Hér væri um heimild að ræða, en ekki skyldu, og hefði sveitarstjórn tekið rökstudda ákvörðun um að neyta ekki þessarar heimildar. Sá Hæstiréttur ekki ástæðu til að endurskoða þessa matskenndu ákvörðun sveitarstjórnar og var sveitarfélagið því sýknað af fyrsta lið dómkrafna H. Þá taldi dómurinn að M og S hefði mátt vera ljóst að byggingarleyfi til þeirra hefði verið veitt í bága við samningsbundin og lögákveðin skilyrði og gegn andmælum H. Af þessum sökum hafi leyfið verið háð annmörkum, sem hlotið hafi að leiða til ógildingar þess, en þrátt fyrir þetta hafi þær haldið áfram og lokið framkvæmdum við sumarhúsið. Með þessari háttsemi sinni hefðu M og S óhjákvæmilega borið áhættu af því, að verðmæti sem þær hefðu myndað með framkvæmdunum, gætu farið forgörðum. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að það gæti ekki haft áhrif á niðurstöðu málsins að M og S hefði tekist, í þessari vondu trú, að ljúka framkvæmdum áður en byggingarleyfið hefði verið fellt úr gildi með dómi. Hæstiréttur féllst því á að M og S væri skylt að fjarlægja sumarhúsið af sameignarlandi þeirra og H, að viðlögðum dagsektum.

Eins og rakið hefur verið starfar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála á grundvelli laga nr. 130/2011 og hefur það hlutverk að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, sbr. 1. gr. laganna. Í máli í meðförum úrskurðarnefndarinnar nr. 90/2012 (*Strandgata Stokkseyri*), var kærð ákvörðun byggingarfulltrúa sveitarfélagsins Árborgar frá 22. ágúst 2012, um að synja erindi kæranda um að byggingarfulltrúi beitti úrræðum til að viðbygging við austurhluta norðurhlíðar hússins nr. 8A við Strandgötu á Stokkseyri yrði fjarlægð. Kærandi krafðist þess að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi, en hún var rökstudd á þann veg að hagsmunir eigenda Strandgötu 8A væru ríkari en hagsmunir kæranda til að fá bygginguna fjarlægða í ljósi röksemda beggja aðila. Þá yrði ekki séð að umrædd viðbygging raskaði hagsmunum kæranda. Einnig var skírskotað til þess að ekki stafaði hættu af viðbyggingunni. Í kröfu kæranda gagnvart sveitarfélaginu fólst að beitt yrði úrræðum 2. mgr. 55. gr. mannvirkjalaga, nr. 160/2010, til að umrædd viðbygging yrði fjarlægð. Fyrir lá að viðbyggingin hafði verið reist án byggingarleyfis og ekki mátti ráða af gögnum málsins að slíkt leyfi hefði síðar verið veitt af hálfu byggingaryfirvalda, þar sem samþykki kæranda fyrir viðbyggingunni, sem eiganda vesturhluta hússins, hefði ekki fengist. Í meðförum málsins vísaði úrskurðarnefndin til 2. mgr. 55. gr. mannvirkjalaga og benti á að ákvörðun um beitingu þess þvingunarúrræðis sem þar um ræddi, væri háð mati stjórnvalds hverju sinni, meðal annars með tilliti til meðalhófs. Ákvæðið gæfi sveitarfélögum kost á að bregðast við ef gengið væri gegn þeim almannahagsmunum sem búa að baki mannvirkjalögum, svo sem skipulags-, öryggis- og heilbrigðis-hagsmunum. Það var álit úrskurðarnefndar að ekki yrði talið að einstaklingum væri tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingar þvingunarúrræða, enda væri þeim tryggð önnur réttarúrræði til að verja einstaklingsbundna hagsmuni sína. Þá taldi úrskurðarnefndin að matskennd ákvörðun byggingarfulltrúa, um að neyta ekki heimildar mannvirkjalaga til að láta fjarlægja byggingarhlutann, vera studda viðhlítandi rökum. Úrskurðarnefndin komst því að þeirri niðurstöðu að hafna bæri kröfu um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúans, þess efnis að synja erindi kæranda um að byggingarfulltrúi beitti úrræðum til að umrædd viðbygging yrði fjarlægð.⁹⁶

⁹⁶ Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 90/2012, sótt 21. maí 2014 af

7.4.3 Haldið eftir af launum til greiðslu krafna

Þess eru dæmi að löggjafinn hafi veitt stjórnvöldum heimild í lögum til að fara fram á að launagreiðandi haldi eftir launum til greiðslu krafna. Þannig er málum háttað í lögum nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga.⁹⁷ Á Íslandi skal barni, lögum samkvæmt, tryggð lágmarks framfærsla og á sá aðili sem stendur straum af framfærslu barnsins rétt á meðlagi frá hinum meðlagsskylda. Hér á landi úrskurða sýslumenn og dómstólar um meðlagsskyldu, en Tryggingastofnun ríkisins greiðir meðlagið og Innheimtustofnun sveitarfélaga innheimtir það af hinum meðlagsskylda.⁹⁸ Í 7. mgr. 5. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga er kveðið á um að vanræki barnsfaðir að einhverju eða öllu leyti að verða við innheimtutröfu, geti Innheimtustofnunin krafist kaupgreiðanda um að halda eftir hluta af kaupi eða aflahlut til lúkningar meðlögum og skuli slíkar kröfur ganga fyrir öðrum kröfum, þar á meðal kröfum sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs. Þá segir jafnframt að kaupgreiðendur skuli halda slíku innheimtufé aðgreindu frá eigin fé eða fé fyrirtækis. Í ákvæðinu kemur einnig fram að unnt sé að krefjast lögtaks í eignum barnsföður vegna vanrækslu hans á að verða við innheimtutröfu og að Innheimtustofnunin geti krafist þess að lögreglan aðstoði við að hafa uppi á barnsföður og færi hann á skrifstofu Innheimtustofnunar, ef með þarf, til viðtals og upplýsingagjafar, hafi hann ekki sinnt kvaðningum.⁹⁹

Í lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt er einnig að finna heimild sem stjórnvöldum hefur verið veitt til þess að halda eftir launum til greiðslu krafna. Í 1. mgr. 115. gr. tekjuskattslaga segir að allir þeir, sem hafi menn í þjónustu sinni og greiði laun fyrir starfa, sbr. 1. mgr. 92. gr., séu skyldir að kröfu innheimtumanns að halda eftir af kaupi launþega til lúkningar gjöldum þeirra aðila sem launþegar bera sjálfskuldarábyrgð á og innheimta ber samkvæmt ákvæðum 112. gr. laganna. Launagreiðendur skulu þó aldrei halda eftir meira en nemur 75% af heildarlaunagreiðslu hverju sinni til greiðslu á

<<http://uua.is/?c=verdic&id=101>>

⁹⁷ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 905.

⁹⁸ Upplýsingar af vefsíðu Innheimtustofnunar sveitarfélaga, sótt 21. maí 2014 af

<<http://www.medlag.is/medlagsgreidendur/>>

⁹⁹ Athygli vekur að í lögum nr. 54/1971 segir að Innheimtustofnun sveitarfélaga annist meðlagainnheimtu hjá *barnsföðrum*, hvar sem er á landinu, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Samkvæmt orðalagi laganna er því ekki gert ráð fyrir að konur geti verið meðlagsgreiðendur.

gjöldum samkvæmt ákvæðum tekjuskattslaga og gjöldum skv. IV. kafla laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.¹⁰⁰

7.4.4 Sjálfstökuúrræði stjórnvalda

Í íslenskum lögum má finna dæmi þess að stjórnvöldum sé veitt heimild til þess að ráða bót á ólögmætu athafnaleysi aðila með því að koma því í kring að lögskyld athöfn verði framkvæmd á kostnað þess sem sýndi af sér vanræksluna. Ætli stjórnvöld hins vegar að beita sjálfstökuúrræðum þurfa þau almennt að leggja sjálf út fjármuni fyrir framkvæmdunum. Erfitt getur reynst að innheimta þá skuld sem við slíkar aðstæður stofnast og af þeim sökum hafa stjórnvöld verið nokkuð treg til að beita sjálfstökuúrræðum.¹⁰¹

Í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd kemur fram að leiki grunur á að meðferð á dýrum brjóti gegn lögum, beri þeim sem verða þess varir að tilkynna það Matvælastofnun, héraðsdýralækni eða lögreglu í viðkomandi umdæmi. Ef um minni háttar brot er að ræða skal Matvælastofnun leggja fyrir eiganda eða umsjónarmann dýranna að bæta úr innan tiltekins tíma, sbr. 3. mgr. 18. gr. laganna. Láti eigandi eða umsjónarmaður ekki skipast við tilmæli Matvælastofnunar getur stofnunin látið vinna úrbætur á hans kostnað.

Lög nr. 55/2013, um velferð dýra, leystu lög um dýravernd af hólmi og tóku gildi þann 1. janúar 2014. Lögin eru mun ítarlegri en hin eldri lög um dýravernd og í X. kafla nýju laganna eru ákvæði um stjórnvaldsfyrirmæli og viðurlög. Í 35. gr. laganna er kveðið á um stöðvun starfsemi, en þar segir að Matvælastofnun sé heimilt að takmarka eða stöðva starfsemi þegar um alvarleg tilvik eða ítrekað brot sé að ræða, eða ef aðilar sinna ekki fyrirmælum innan tilgreinds frests. Þá segir enn fremur að við stöðvun starfsemi sé heimilt að leita aðstoðar lögreglu. Kveðið er á um dagsektir og úrbætur á kostnað umráðamanns í 36. gr. og segir í 1. mgr. að Matvælastofnun sé heimilt að beita dagsektum gagnvart umráðamanni, en dagsektir, að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu, renna í ríkissjóð og má innheimta með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Hér er því um að ræða heimild til handa stjórnvöldum til að beita beinum þvingunarúrræðum. Í 2. mgr. 36. gr. segir að Matvælastofnun sé heimilt að

¹⁰⁰ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 905.

¹⁰¹ *Ibid*, bls. 906.

gera kröfur um úrbætur og láti umráðamaður dýra ekki skipast við tilmæli Matvælastofnunar geti stofnunin látið vinna úrbætur á hans kostnað.

Í 2. mgr. 55. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010 er kveðið á um að byggingarfulltrúi, eða eftir atvikum Mannvirkjastofnun, geti krafist þess að ólöglegt mannvirki eða byggingarhluti verði fjarlægður ef byggingarframkvæmd er hafin án þess að fengið hafi verið leyfi fyrir henni eða brjóti hún í bága við skipulag. Þá er einnig hægt að krefjast þess að jarðrask sé afmáð eða starfsemi verði hætt, séu tilskilin leyfi ekki fyrir hendi. Sinni eigandi ekki kröfu byggingarfulltrúa er heimilt að vinna slík verk á kostnað eiganda.

7.5 Óbein þvingunarúrræði

Tilgangur óbeinna þvingunarúrræða er að hafa áhrif á viljaafstöðu málsaðila þannig að hann láti af ólögðum athöfnum eða athafnaleysi.¹⁰² Til eru mun fleiri leiðir til þess að beita óbeinum þvingunarúrræðum en beinum og eru þau mun fjölbreyttari en þau síðarnefndu. Helgast þetta að vissu leyti af því að óbein þvingunarúrræði eru flest í eðli sínu mildari og auðframkvæmanlegri en bein þvingunarúrræði.

7.5.1 Áskorun eða áminning

Mildustu þvingunarúrræði sem völ er á og stjórnvöld geta beitt, eru áskorun eða áminning stjórnvalds til málsaðila, þar sem hann er beðinn um að láta af ólögðum athöfnum eða athafnaleysi. Venjulega er málsaðila veittur ákveðinn tímafrestur til að koma málum sínum í lögð hof, en verði hann ekki við því er oft gripið til áhrifameiri þvingunarúrræða til að ráða bót á málinu.¹⁰³ Í 1. mgr. 57. gr. mannvirkjalaga, nr. 160/2010, er svo fyrir mælt að brjóti hönnuður, byggingarstjóri eða iðnmeistari ákvæði laga, reglugerða eða samþykka um skipulags- og byggingarmálefni, vanræki hlutverk sitt og skyldur eða sýni af sér ítrekaða eða alvarlega óvarkárni í starfi geti

¹⁰² Umhverfissráðuneyti. (2011, ágúst). Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands, sótt 22. maí 2014 af <http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd_001-478.pdf> bls. 421.

¹⁰³ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 906.

Mannvirkjastofnun veitt honum áminningu. Þá segir í síðasta málslið 57. gr. að séu brot alvarleg eða ítrekuð geti Mannvirkjastofnun svipt hönnuð eða iðnmeistara löggildingu. Heimild heilbrigðisnefndar og heilbrigðisfulltrúa, til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða samkvæmt eigin fyrirmælum þeirra, er að finna í 1. mgr. 26. gr. laganna. Heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi hafa heimild til að veita áminningu, þau geta veitt áminningu og jafnframt veitt tilhlýðilegan frest til úrbóta og einnig geta þau stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun, þar með lagt hald á vörur og fyrirskipað förgun þeirra. Mjög áþekkt ákvæði er að finna í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Í 1. mgr. 22. gr. segir að til að knýja á um úrbætur samkvæmt lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim geti Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd, þar sem það á við, í fyrsta lagi veitt áminningu, í öðru lagi veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta og í þriðja lagi stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun.

Í lögum nr. 75/2000 um brunavarnir segir í 2. mgr. 29. gr. að slökkviliðsstjóri geti beitt tilteknum aðgerðum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dyra þar sem eldhætta getur skapast, t.d. vegna starfsemi á svæðinu, söfnunar sorps og annars úrgangs eða geymslu eldfimra efna eða vegna brota á ákvæðum laganna eða reglugerða settra samkvæmt þeim. Slökkviliðsstjóri getur því veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, fyrirskipað öryggisvakt á kostnað eiganda eða forráðamanns og að lokum getur slökkviliðsstjóri bannað notkun mannvirkis að hluta eða að öllu leyti þar til úr hefur verið bætt og krafist lokunar. Að endingu má geta þess að í lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur er einnig að finna áþekkt ákvæði þar sem Umhverfisstofnun eða öðrum stjórnvöldum, sem falið hefur verið sérstakt eftirlit í samráði við Umhverfisstofnun, geta knúið á um framkvæmd ráðstafana sem eftirlitsaðilar hafa ákveðið á grundvelli laganna. Til að ná fram því markmiði sem að er stefnt geta þessir aðilar veitt málsaðila áminningu, veitt málsaðila áminningu og auk þess tilhlýðilegan frest til úrbóta eða stöðvað starfsemi eða notkun búnaðar að öllu leyti eða að hluta til, með aðstoð lögreglu ef nauðsyn krefur.

7.5.2 Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar

Hótun um að afturkalla stjórnvaldsákvörðun felur í sér beitingu óbeins þvingunarúrræðis. Um slíkt getur verið að ræða þegar málsaðili uppfyllir ekki lengur lagaskilyrði stjórnvaldsákvörðunar, svo sem þegar hann uppfyllir ekki lengur nauðsynleg skilyrði þess að halda tilteknu leyfi sem hið opinbera hefur veitt honum.¹⁰⁴ Í lögum nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, er í IV. kafla kveðið á um synjun, brottfall, afturköllun og sviptingu rekstrarleyfis. Leyfisveitanda er heimilt að svipta leyfishafa rekstrarleyfi tímabundið verði hann eða forsvarsmaður hans uppvís að því að misnota rekstrarleyfið eða vanrækja skyldur sem á honum hvíla, samkvæmt lögum nr. 85/2007, eða öðrum lögum sem um reksturinn gilda eða brjóti hann að öðru leyti gegn skilyrðum eða skilmálum leyfisins. Verði leyfishafi uppvís að ítrekuðum brotum er leyfisveitanda heimilt að svipta leyfishafa rekstrarleyfinu að fullu, sbr. 3. mgr. 15. gr. laganna.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 94/2013 (*Moltugerð Patterson-flugvelli*) var deilt um afturköllun starfsleyfis til að meðhöndla moltu á malbikuðu svæði á svonefndum Patterson-flugvelli. Heilbrigðisnefnd Suðurnesja afturkallaði starfsleyfið þar sem hún taldi kæranda ekki uppfylla þau skilyrði sem sett voru fyrir því. Kærandi gerði þá kröfu að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi, en til vara að fyrirtækinu yrði veittur rúmur frestur til að hætta umdeildri starfsemi. Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja vísaði til þess að í ljós hefði komið að moltuvinnslan hefði, án heimildar og vitneskju eftirlitsins, verið komin langt inn á vatnsverndarsvæði í nágrenni við borholur sem notaðar hefðu verið sem varavatnsból. Þá hefði mikill óþrifnaður verið á svæðinu sem dregið hefði að sér rottur og vargfugl. Ekki hefði kærandi getað komið í veg fyrir að moltan væri án matarleifa og plasts, en það hefði verið forsenda fyrir starfsleyfi hans. Í ljósi þess hefði verið talið tilgangslaut að gefa kæranda frest til úrbóta og því hefði heilbrigðiseftirlitið haft þann eina kost að afturkalla leyfið. Í málinu lá fyrir að umrædd meðhöndlun moltu var inni á fjarsvæði vatnsverndar skv. svæðisskipulagi Suðurnesja, en ekki var gert ráð fyrir því við útgáfu starfsleyfis að starfsemin yrði staðsett á því svæði. Heilbrigðisnefnd er heimilt að banna framkvæmdir og geymslu efna og úrgangs á verndarsvæðum vatnsbóla, ef hætta er á að slíkt geti spillt vatninu, sbr. 13. og

¹⁰⁴ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 906.

14. gr. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 533/2001. Heilbrigðiseftirlitið mat það sem svo að við moltugerðina hefðu köfnunarefnissambönd skolast ofan í grunnvatn og spillt vatnsgæðum og að athafnasvæðið hefði farið út fyrir heimiluð mörk og inn á vatnsverndarsvæði Suðurnesja. Þá var það mat heilbrigðiseftirlitsins að óprifnaður af starfsemiinni hefði verið meiri en búist hefði verið við, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála komst að þeirri niðurstöðu að afturköllun starfsleyfis kæranda væri lögmæt og studd málefnalegum rökum. Var kröfu um ógildingu ákvörðunarinnar því hafnað.¹⁰⁵

Afturköllun leyfis er þó ekki í öllum tilvikum talin vera þvingunarúrræði. Þegar lög mæla fyrir um að þessum úrræðum verði beitt, vegna lögbrots málsaðila, verður afturköllun starfsleyfis talin vera stjórnsluviðurlög.¹⁰⁶ Það er almennt mögulegt að beita stjórnsluviðurlögum vegna brota málsaðila á lögboðnum skyldum, jafnvel þótt hann hafi þegar sinnt skyldum sínum þegar ákvörðun um að beita viðurlögum var tekin. Það ræðst því af eðli lagaheimildar hvort afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og áminning verða taldar til þvingunarúrræða eða stjórnsluviðurlaga.¹⁰⁷ Það telst til stjórnsluviðurlaga þegar stjórnvöld taka ákvörðun um að veita opinberum starfsmanni áminningu, skv. 21. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.¹⁰⁸ Í ákvæðinu segir að hafi starfsmaður sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu, skuli forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Þá er tekið fram að áður skuli þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu, sé það unnt.

Í II. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er fjallað um starfsleyfi. Um afturköllun starfsleyfis er kveðið á um í 9. gr. laganna og segir í 7. tl. 1. mgr. að Fjármálaeftirlitið geti afturkallað starfsleyfi fjármálafyrirtækis í heild

¹⁰⁵ Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 90/2012, sótt 23. maí 2014 af <<http://uua.is/?c=verdic&id=100>>

¹⁰⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur málsmeðferð*, bls. 906.

¹⁰⁷ *Ibid* bls. 900-901.

¹⁰⁸ *Ibid* bls. 135-136.

eða að hluta brjóti fyrirtækið alvarlega eða ítrekað gegn lögnum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.

7.5.3 Dagsektir

Dagsektum er unnt að beita gegn málsaðila hlíti hann ekki þeirri skyldu sem á hann hefur verið lögð með lögmætri ákvörðun stjórnvalds. Dagsektir eru fjárgreiðsla og er markmiðið með beitingu þeirra að þvinga eða laða fram efnidir á þeirri skyldu sem á viðkomandi aðila hvílir. Sé ómöguleiki fyrir hendi, þannig að málsaðili getur á engan hátt orðið við skyldunni, verður dagsektum ekki beitt. Nokkuð er um að í lögum sé kveðið á um dagsektir þegar um persónulega skyldu er að ræða sem engum öðrum en viðkomandi aðila er unnt að uppfylla. Dæmi um slíkt er að finna í barnalögum nr. 76/2003, en í 48. gr. laganna er kveðið á um dagsektir til að koma á umgengni. Í 1. mgr. 48. gr. segir að umgengni við barn samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra, staðfestum af sýslumanni, verði þvinguð fram með dagsektum, tálmi sá sem hefur forsjá barns hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt við barnið að neyta hans. Í 5. mgr. kemur fram að dagsektir skulu ákveðnar með úrskurði og falla á fyrir hvern dag sem líður frá uppkvaðningu hans þar til látið er af tálmunum. Dagsektir geta numið allt að 30.000.- kr. fyrir hvern dag sem umgengni er hindruð, frá því að sýslumaður hefur úrskurðað og þar til hætt er að hindra umgengni, sbr. 2. mgr. 48. gr. barnalaga.¹⁰⁹ Í 78. gr. barnalaga er kveðið á um stjórnarsýslukæru og segir í 1. mgr. að aðilum máls sé heimilt að kæra úrskurð sýslumanns til ráðherra innan tveggja mánaða frá dagsetningu hans.

Í *H 351/2000* kærði M úrskurð héraðsdóms þar sem staðfest var fjárnám, sem gert var hjá M fyrir kröfu sýslumanns um dagsektir, en þær voru lagðar á M til að knýja á um að hann léti af tálmunum við rétti sem móðurforeldrum og hálfbróður sonar hans var veittur til umgengni við barnið með úrskurði sýslumanns. Fjárnámið var reist á tveimur úrskurðum sýslumanns, en annar þeirra hafði verið staðfestur af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Í þágildandi barnalögum, nr. 20/1992, var í 38. gr. kveðið á um heimild til álagningu dagsekta. Þar var einungis kveðið á um heimild til beitingu dagsekta að kröfu

¹⁰⁹ Upplýsingar af vefsíðu sýslumanna, sótt 23. maí 2014 af <http://www.syslumenn.is/allir/sifjama/umgengni/>

foreldris, sem ekki fengi notið umgengnisréttar við barn sitt, á það foreldri sem færi með forsjá barns og tálmaði umgengni. Í þágildandi barnalögum var ekki vikið að því hvort sama leið yrði farin þegar foreldri stæði í vegi fyrir umgengni annarra en foreldris við barn. Í málinu taldi Hæstiréttur að viðhlítandi lagaheimild skorti fyrir ákvörðunum sýslumanns og ráðuneytisins um dagsektir úr hendi M, og var fjárnám sýslumanns fellt úr gildi. Þess má geta að þágildandi barnalögum nr. 20/1992 var breytt með lögum nr. 18/2001, þannig að rétturinn til að krefjast dagsekta vegna tálmunar á umgengni var rýmkaður og heimildin ekki lengur einskorðuð við foreldri.¹¹⁰ Í núgildandi barnalögum nr. 76/2003 er kveðið á um beitingu dagsekta í 48. gr. Þar segir í 1. mgr. að umgengni við barn samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra, staðfestum af sýslumanni, verði þvinguð fram með dagsektum tálmi sá sem hefur forsjá barns hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt við barnið að neyta hans.

Heimild til að beita dagsektum til knýja fram efndir á skyldu er einnig að finna í mannvirkjalögum nr. 160/2010. Í 2. mgr. 56. gr. laganna segir að Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúa sé heimilt að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem þau skulu hlutast til um samkvæmt mannvirkjalögum og reglugerðum, eða láta af ólögmetu atferli. Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála nr. 50/2008 (*Barmahlíð*) var kærð ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík um synjun byggingarleyfis fyrir brú af svölum íbúðar að Barmahlíð 54 yfir á þak bílskúrs og gerð þaksvala þar, með stiga niður í garð á lóð. Þá var einnig kærð sú ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur að leggja fyrir kæranda að fjarlægja handrið og göngubrú af bílageymslupaki fasteignarinnar og tréstiga við suðurgafli bílageymslunnar og jafnframt að steypa í og múrhúða op á svalahandriði fyrstu hæðar innan 30 daga, að viðlögðum dagsektum. Þegar málið var tekið fyrir hjá úrskurðarnefndinni voru í gildi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og starfaði úrskurðarnefndin á grundvelli þeirra. Í 7. mgr. 43. gr. laganna kom fram að þegar sótt væri um byggingarleyfi í þegar byggðum hverfum, þar sem deiliskipulag lægi ekki fyrir, skyldi skipulagsnefnd fjalla um málið og láta fara fram grenndarkynningu áður en það hlyti afgreiðslu byggingarnefndar. Þegar byggingarleyfisumsóknin var afgreidd hjá byggingarfulltrúanum í Reykjavík, hafði lögmælt

¹¹⁰ Sjá þágildandi barnalög nr. 20/1992, sótt 26. maí 2014 af <<http://www.althingi.is/lagas/129/1992020.html>>

grenndarkynning ekki farið fram og málið ekki fengið efnislega umfjöllun og afgreiðslu skipulagsyfirvalda. Þá gat úrskurðarnefndin ekki ráðið af bókunum skipulags- og byggingaryfirvalda, sem fjölluðu um málið, hvaða lagarök stæðu að baki þeirri forsendu að samþykki lóðarhafa að Barmahlíð 52 þyrfti að liggja fyrir áður en málið fengi frekari framgang. Leiddu þessir annmarkar á málsmeðferð og rökstuðningi ákvörðunarinnar til þess að nefndin féllst á kröfu kæranda um ógildingu á afgreiðslu byggingarleyfisumsóknarinnar. Í málinu lá fyrir að umdeildar breytingar kæranda á fasteigninni að Barmahlíð 54 voru byggingarleyfisskyldar skv. 1. mgr. 43. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga. Þá lá einnig fyrir að kærandi hafði ekki aflað sér byggingarleyfis fyrir framkvæmdunum og lauk þeim raunar þrátt fyrir framkvæmdabann byggingarfulltrúa. Af þeim sökum var ákvörðun borgarráðs, um að leggja fyrir kæranda að fjarlægja óleyfisframkvæmdirnar að viðlögðum dagsektum, í samræmi við heimildir 56. og 57. gr. skipulags- og byggingarlaga og lá ekki fyrir í málinu að annmarkar hefðu verið á málsmeðferð þeirrar ákvörðunar. Var því ekki fallist á ógildingu þeirrar ákvörðunar um að leggja fyrir kæranda að fjarlægja og færa til fyrra horfs tilgreind mannvirki innan 30 daga, að viðlögðum dagsektum.¹¹¹

Helsti munurinn á dagsektum og stjórnvaldssektum er sá að þær síðar nefndu lúta að því sem liðið er og fela í sér viðurlög, en dagsektir lúta að nútíðinni eða framtíðinni og með álagningu þeirra er reynt að fá málsaðila til ákveðinna athafna eða athafnaleysis. Áfallnar dagsektir falla niður þegar málsaðili verður við tilmælunum og sinnir skyldu sinni, nema lög kveði á um annað. Þá er ekki unnt að endurgreiða dagsektir eftir að þær hafa verið innheimtar, þótt skyldan sé síðar uppfyllt.¹¹²

7.5.4 Stöðvun atvinnurekstrar

Eitt af þeim þvingunarúrræðum sem löggjafinn hefur veitt stjórnvöldum heimild til að beita er stöðvun atvinnurekstrar. Úrræðið er, eðli málsins samkvæmt, afar íþyngjandi fyrir þann sem því er beint gegn. Heimildarákvæði fyrir stöðvun atvinnurekstrar er að finna í nokkrum lagabálkum. Í VI. kafla laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir

¹¹¹ Úrskurður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála nr. 50/2008, sótt 23. maí 2014 af <<http://www.usb.is/?c=verdic&id=300>>

¹¹² Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur málsmeðferð*, bls. 907.

segir í 3. t. l. 1. mgr. 26. gr. að heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi geti, til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt sjálfum lögnum, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða eigin fyrirmælum samkvæmt þeim ákvæðum, stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun, þar með lagt hald á vörur og fyrirskipað förgun þeirra. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir segir í 1. mgr. 31. gr. að ágreiningi um framkvæmd laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga megi vísa til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, nema í þeim tilvikum er ráðherra fer með úrskurðarvald, sbr. 32. gr. laganna.¹¹³

Í hluta skattalöggjafarinnar er að finna ákvæði þar sem stjórnvöldum er heimilt undir vissum kringumstæðum að stöðva atvinnurekstur viðkomandi skattaðila. Þannig getur innheimtumaður látið lögreglu stöðva atvinnurekstur þeirra aðila sem ekki gera fullnægjandi skil á virðisaukaskatti á tilskildum tíma með því meðal annars að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útsölur, tæki og vörur undir innsigli þar til full skil eru gerð, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Ámóta ákvæði er til staðar í 3. mgr. 29. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Þar segir að innheimtuaðili geti látið lögreglu stöðva atvinnurekstur launagreiðanda sem ekki geri fullnægjandi skil á skilafé eða álagi skv. 28. gr. sömu laga innan 15 daga talið frá eindaga eða frá úrskurði skattyfirvalda um vanskil og álag, með því meðal annars að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útibú, tæki og vörur undir innsigli þar til full skil eru gerð. Þá er í 2. málsl. 3. mgr. 28. gr. laganna kveðið á um að ríkisskattstjóra sé heimilt að láta lögreglu stöðva atvinnurekstur launagreiðanda sem hefur ekki sinnt skyldum sínum skv. 2. mgr. 15. gr. eða 1. mgr. 19. gr. laganna, en þó skuli ekki beita úrræðinu nema eftir ítrekuð tilmæli um úrbætur.

Ákvæði um heimild til stöðvunar eða takmörkunar viðkomandi starfsemi eða notkunar er að finna í c-lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, þar sem segir að Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd geti beitt þessum úrræðum þar sem það á við til að knýja á um úrbætur samkvæmt lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í IX. kafla laga nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur er kveðið á um

¹¹³ Í 1. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir segir að rísi ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna um framkvæmd laganna skuli vísa málinu til fullnaðarúrskurðar ráðherra. Sama gildi um ágreining milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um framkvæmd laganna.

Þvingunarúrræði stjórnvalda, málsmeðferð og viðurlög. Í 3. tl. 1. mgr. 32. gr. segir að Umhverfisstofnun, eða önnur stjórnvöld, sem falið hefur verið sérstakt eftirlit í samráði við Umhverfisstofnun, geti stöðvað starfsemi eða notkun búnaðar að öllu leyti eða að hluta til, með aðstoð lögreglu ef með þarf, í þeim tilgangi að knýja á um framkvæmd ráðstafana sem eftirlitsaðilar hafa ákveðið á grundvelli laganna.¹¹⁴

7.6 Þvingunarúrræði við rannsókn stjórnslumála

Í 10. gr. stjórnslulaga er að finna rannsóknarreglu stjórnsluréttarins, en þar segir að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Fram kemur í athugasemdum við frumvarp til stjórnslulaga að áður en hægt sé að taka stjórnvaldsákvörðun í máli verði að undirbúa málið og rannsaka, með það að markmiði að afla nauðsynlegra upplýsinga um málsatvik. Þá segir enn fremur að í rannsóknarreglunni felist meðal annars að stjórnvald sé skyldugt til að sjá til þess að málsatvik stjórnslumáls séu nægilega upplýst áður en tekin er ákvörðun í því. Þó felist það ekki í rannsóknarreglunni að stjórnvald þurfi sjálft að afla allra upplýsinga. Í athugasemdum við frumvarpið segir jafnframt að það fari eftir eðli stjórnslumáls og þeirri réttarheimild sem verður grundvöllur ákvörðunar, hvaða upplýsingar það eru sem stjórnvald þarf sjálft að afla svo rannsókn geti talist fullnægjandi. Mál teljist nægilega upplýst þegar þær upplýsingar liggja fyrir sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því.¹¹⁵ Í raun má því segja að rannsóknarreglan sé að efni til afstæð og fer það eftir aðstæðum í hverju máli fyrir sig hvers lags rannsókn og upplýsingaöflun er nauðsynleg.¹¹⁶ Það leiðir af lögmætisreglunni að stjórnvöld geta ekki vikið rannsóknarreglunni til hliðar án skýrrar lagaheimildar. Þegar fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalds við upplýsingaöflun kunna að vera íþyngjandi fyrir þann sem þær beinast að, kemur lögmætisreglan í veg fyrir að slíkar aðgerðir séu heimilar nema fyrir þeim sé skýr og ótvíræð lagaheimild. Hið sama gildir um þvingunarúrræði stjórnvalda

¹¹⁴ Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur málsmeðferð*, bls. 907.

¹¹⁵ Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>> Sjá athugasemdir við 10. gr.

¹¹⁶ Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur málsmeðferð*, bls. 478-9.

sem beitt er í þeim tilgangi að knýja málsaðila til að leggja fram upplýsingar vegna rannsóknar máls.¹¹⁷ Algengt er, að þegar lög kveða á um upplýsingaskyldu borgaranna gagnvart stjórnvöldum, sé einnig kveðið á um þvingunarúrræði sem stjórnvöld geta nýtt sér og beitt gegn þeim aðilum sem ekki verða við þeirri skyldu að veita upplýsingar. Dagektir eru þau þvingunarúrræði sem hvað algengust eru þegar aðilar virða ekki upplýsingaskyldu sína. Stjórnvöldum er óheimilt að beita slíkum þvingunarúrræðum nema fyrir þeim sé mælt í lögum.¹¹⁸

7.7 Ákvæði um þvingunarúrræði í sérlögum

Löggjafinn hefur á ýmsum réttarsviðum veitt stjórnvöldum heimild í lögum til þess að bregðast við ólögætu ástandi sem skapast hefur vegna háttsemi tiltekinna aðila. Víða er í lögum að finna ákvæði um refsingar þar sem viðurlög við broti á viðkomandi lögum eru sektir eða fangelsisrefsingar.¹¹⁹ Er slíkum ákvæðum oft beitt samhliða ákvæðum almennra hegningarlaga og fer um mál af því tagi eftir ákvæðum laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.¹²⁰ Líkt og fram hefur komið er stjórnvöldum óheimilt að beita þvingunarúrræðum nema til þess standi sérstök lagaheimild. Verður hér tæpt á nokkrum lagabálkum er innihalda skýr og ótvíræð ákvæði sem heimila stjórnvöldum beitingu þvingunarúrræða.

¹¹⁷ *Ibid*, bls. 487.

¹¹⁸ *Ibid*, bls. 515.

¹¹⁹ Dæmi um slíkt ákvæði er að finna í áfengislögum nr. 75/1998, þar segir í 1. mgr. 27. gr.: „Brot gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að sex árum. Meðferð ávinnings af brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í 264. gr. almennra hegningarlaga. Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum eru refsiverðar eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.“

¹²⁰ Í 1. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála segir: „Þau mál öll, sem handhafa ákærvalds höfða til refsingar lögum samkvæmt, skulu sæta meðferð eftir ákvæðum laga þessara nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Sama á við um mál til þess að koma fram refsikennendum viðurlögum, svo sem öryggisgæslu og öðrum öryggisráðstöfunum, upptöku eigna, sviptingu réttinda og ómerkingu ummæla, ef ákærvaldið á sókn sakar, þótt ekki sé krafist refsingar í málinu.“

7.7.1 Lög nr. 55/2013 um velferð dýra

Í X. kafla laga um velferð dýra er kveðið á um þau þvingunarúrræði sem Matvælastofnun hefur verið veitt til þess að framfylgja ákvæðum laganna. Meðal þeirra úrræða sem Matvælastofnun er falið er stöðvun starfsemi, skv. 35. gr., en þar kemur fram að Matvælastofnun sé heimilt að takmarka eða stöðva starfsemi þegar um alvarleg tilvik eða ítrekað brot er að ræða, eða ef aðilar sinna ekki fyrirmælum innan tilgreinds frests. Þá sé heimilt að leita aðstoðar lögreglu við stöðvun starfsemi. Í 36. gr. laganna segir meðal annars að Matvælastofnun sé heimilt að beita dagsektum gagnvart umráðamanni. Þá er tekið fram að dagsektir megi innheimta með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Matvælastofnun er heimilt að taka ákvörðun um að svipta umráðamann dýra vörslu þeirra, ef aðilar sinna ekki fyrirmælum innan tilgreinds frests. Í þeim tilvikum sér Matvælastofnun um framkvæmd vörslusviptingar, en er jafnframt heimilt að leita aðstoðar lögreglu, skv. 1. mgr. 37. gr. laganna. Í 38. gr. segir að telji Matvælastofnun að úrbætur þoli enga bið, geti stofnunin tekið dýr úr vörslu umráðamanns eða aflífað dýr sem hafa orðið fyrir varanlegum skaða sökum vanfóðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar. Tekið er fram að framangreindar aðgerðir skuli gerðar í samráði við eða samkvæmt fyrirmælum lögreglu. Þá er Matvælastofnun, samkvæmt lögnum, ekki skylt að veita andmælarétt samkvæmt stjórnsýslulögum þegar úrbætur þola enga bið.

7.7.2 Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda

Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd getur veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta eða stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun til að knýja á um úrbætur samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Í 23. gr. laganna segir að Umhverfisstofnun eða viðkomandi heilbrigðisnefnd geti ákveðið aðila sektir allt að 500.000 kr. á dag þar til úr er bætt, sinni aðili ekki fyrirmælum innan tiltekins frests. Umhverfisstofnun eða viðkomandi heilbrigðisnefnd er jafnframt heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði en innheimtur síðar hjá hlutaðeigandi.

7.7.3 Lög nr. 160/2010 um mannvirki

Í 55. gr. mannvirkjalaga er kveðið á um heimild byggingarfulltrúa til að stöðva framkvæmdir, loka mannvirki og krefjast þess að ólöglegt mannvirki eða byggingarhluti verði fjarlæggt, jarðrask afmáð eða starfsemi hætt. Þá segir í 4. mgr. 55. gr. að ef þörf krefji sé lögreglu skylt að aðstoða byggingarfulltrúa og Mannvirkjastofnun við ofangreindar aðgerðir. Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúa er heimilt að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem þau skulu hlutast til um samkvæmt mannvirkjalögum og reglugerðum, eða láta af ólögmatu atferli, sbr. 2. mgr. 56. gr. laganna. Í 2. mgr. 57. gr. er kveðið á um að Mannvirkjastofnun geti svipt byggingarstjóra starfsleyfi uppfylli hann ekki lengur skilyrði fyrir leyfisveitingu. Þá segir einnig að hið sama eigi við ef byggingarstjóri brýtur ákvæði laga, reglugerða eða samþykktu um skipulags- og byggingarmálefni, vanrækir hlutverk sitt og skyldur eða sýnir af sér ítrekaða eða alvarlega óvarkárni í starfi.

7.7.4 Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir

Kveðið er á um þvingunarúrræði í VI. kafla laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í 1. mgr. 26. gr. er heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúa fengin heimild til aðgerða til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum, reglugerðum, samþykktum sveitarfélaga eða eigin fyrirmælum. Geta heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúi samkvæmt ákvæðinu veitt málsaðila áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta eða stöðvað eða takmarkað viðkomandi starfsemi eða notkun, þar með lagt hald á vörur og fyrirskipað förgun þeirra. Þá segir meðal annars í 1. mgr. 27. gr. laganna að heilbrigðisnefnd geti ákveðið aðila dagsektir þar til úr er bætt, sinni hann ekki fyrirmælum innan tiltekins frests. Telji Umhverfisstofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið, er henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir, en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd, sbr. 1. mgr. 29. gr. laganna.

7.7.5 Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur

Kveðið er á um þvingunarúrræði stjórnvalda í IX. kafla laga um erfðabreyttar lífverur. Í 1. mgr. 32. gr. laganna er Umhverfisstofnun, eða öðrum þar til bærnum stjórnvöldum, veitt heimild til aðgerða til þess að knýja á um framkvæmd ráðstafana sem eftirlitsaðilar hafa ákveðið á grundvelli laganna. Þannig getur Umhverfisstofnun veitt aðila áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta ef með þarf eða stöðvað starfsemi eða notkun búnaðar að öllu leyti eða að hluta til, með aðstoð lögreglu ef þörf krefur. Umhverfisstofnun er heimilt að ákveða dagsektir, allt að 50.000 kr. á dag, til þess að knýja á um framkvæmdir, sbr. 3. mgr. 32. gr. laganna. Í lögnum er einnig að finna ákvæði varðandi refsíabýrgð aðila, en brot gegn lögnum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, ef sakir eru miklar. Hlutdeild í brotum á lögnum, reglum settum samkvæmt þeim, eða tilraun til slíkra brota, er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. 33. gr. laga um erfðabreyttar lífverur.

7.7.6 Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs

Í 48. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er fjallað um þvingunarúrræði. Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefnd, þar sem hún fer með eftirlit, er heimilt að beita úrræðum samkvæmt greininni, sbr. 1. mgr. Þau úrræði sem unnt er að grípa til eru veiting áminningar og hæfilegs frests til úrbóta til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 48. gr. Verði aðili ekki við tilmælum um úrbætur innan tiltekins frests er heimilt að ákveða aðila dagsektir þar til úr er bætt. Dagsektir renna til ríkissjóðs og skal hámark þeirra vera 500.000 kr. á dag, sbr. 3. mgr. 48. gr. laganna. Þá er heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda, ef tilmæli um framkvæmd eru vanrækt, og skal sá kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd þar sem hún fer með eftirlit, en innheimtast síðar hjá hlutaðeigandi, sbr. 4. mgr. 48. gr. laganna. Í 5. mgr. 48. gr. segir að ef svo alvarleg hætta stafir af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið, sé Umhverfisstofnun heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað. Þá getur Umhverfisstofnun svipt rekstraraðila starfsleyfi ef hann sinnir ekki úrbótum og um er að ræða alvarlegt eða ítrekað tilvik, sbr. 6. mgr. 48. gr. Ef skilakerfi fyrir raf- og rafeindatækjaúrgang sinnir ekki tilmælum um úrbætur og um er að ræða

alvarlegt eða ítrekað tilvik, er Umhverfisstofnun heimilt að svipta skilakerfið leyfi til að starfa, sbr. 7. mgr. 48. gr. Að lokum segir í 8. mgr. 48. gr. að leita skuli aðstoðar lögreglu ef með þarf við framkvæmd þvingunarúrræða.

7.7.7 Lög nr. 75/2000 um brunavarnir

Um þvingunarúrræði og viðurlög er mælt fyrir í VIII. kafla laga nr. 75/2000 um brunavarnir. Fram kemur í 1. mgr. 29. gr. laganna að ef ákvæði laganna, eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, eru brotin skuli slökkviliðsstjóri þegar í stað gera ráðstafanir til að úr verði bætt. Byggingarfulltrúi, eða eftir atvikum heilbrigðisfulltrúi viðkomandi sveitarfélags, skal aðstoða slökkviliðsstjóra til að knýja eiganda, og eftir atvikum forráðamann mannvirkis, til úrbóta. Til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dyra þar sem eldhætta getur skapast, til dæmis vegna starfsemi á svæðinu, söfnunar sorps og annars úrgangs eða geymslu eldfimra efna, eða vegna brota á ákvæðum laga um brunavarnir eða reglugerða settra samkvæmt þeim, getur slökkviliðsstjóri gripið til ákveðinna aðgerða. Hann getur veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, fyrirskipað öryggisvakt á kostnað eiganda eða forráðamanns og veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta og einnig getur hann bannað notkun mannvirkis að hluta eða að öllu leyti þar til úr hefur verið bætt og krafist lokunar, sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. er slökkviliðsstjóra heimilt að krefjast lokunar mannvirkis ef um alvarleg tilvik eða ítrekað brot er að ræða, enda verði öryggisvakt ekki við komið. Sinni aðili ekki úrbótum innan tiltekins frests getur slökkviliðsstjóri jafnframt krafist lokunar mannvirkis. Slökkviliðsstjóra er heimilt að krefjast dagsekta eftir að frestur sem gefinn var í áminningu er liðinn og ekki hefur orðið af úrbótum. Dagsektir renna til viðkomandi sveitarsjóðs, þær má innheimta með fjárnámi og skal hámark þeirra vera 500.000 kr. á dag, sbr. 32. gr. laga um brunavarnir. Í lögnum er einnig að finna heimild Mannvirkjastofnunar og ráðherra til íhlutunar. Telji Mannvirkjastofnun að brotin séu ákvæði brunavarnalaga eða reglugerða settra samkvæmt þeim og slökkviliðsstjóri geri ekki fullnægjandi ráðstafanir til úrbóta skal hún benda slökkviliðsstjóra á það sem bæta þarf úr. Þá hefur Mannvirkjastofnun rétt til að beita sömu þvingunarúrræðum og slökkviliðsstjóri ef ekki er úr bætt, sbr. 1. mgr. 33. gr. laganna. Ákvæði um

refsingar er að finna í 34. gr. laganna þar sem fram kemur að brot gegn þeim og reglugerðum settum samkvæmt þeim varði sektum. Séu sakir miklar varða brot fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

7.7.8 Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd

Í núgildandi lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 er ekki kveðið á um þvingunarúrræði sem slík og ekki er að finna sérkafla þar sem þau eru heimiluð. Hins vegar er kveðið á um dagsektir í 73. gr. laganna þar sem segir að beita megi dagsektum er renna í ríkissjóð til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögnum eða til þess að láta af atferli sem er ólögmætt. Í 2. mgr. 38. gr. segir að leiti framkvæmandi ekki leyfis skv. 1. mgr. greinarinnar sé Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar eða þær stöðvaðar. Þá kemur fram að verði aðili ekki við áskorun stofnunarinnar, sé henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 73. gr., og leita atbeina lögreglu ef með þarf. Ákvæði um refsíabýrgð er að finna í 76. gr. og segir þar að sá er brjótí gegn ákvæðum laganna, eða reglna settra samkvæmt þeim, skuli sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Hljótist alvarleg spjöll á náttúru landsins skal brotamaður sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum.

Á síðasta kjörtímabili voru samin ný lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem taka áttu gildi þann 1. apríl 2014. Eftir Alþingiskosningarnar á vormánuðum 2013 var ekki einhugur á Alþingi um hin nýju náttúruverndarlög og fór svo að gildistöku þeirra var frestað, sbr. lög nr. 23/2014 um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Ný lög um náttúruvernd eiga nú að taka gildi þann 1. júlí 2015. Samkvæmt lögum nr. 60/2013 fer Umhverfisstofnun meðal annars með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum þeirra, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð umsýsluáætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál, sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna.

Í XV. kafla laga nr. 60/2013 er mælt fyrir um þvingunarúrræði og viðurlög. Brjótí aðili gegn fyrirmælum laganna, eða stjórnvaldsfyrirmæla sem

sett eru á grundvelli þeirra, getur Umhverfisstofnun beint áskorun til viðkomandi aðila um að láta af ólögumætri athöfn eða athafnaleysi, sbr. 1. mgr. 87. gr. Verði aðili ekki við áskorun eða fyrirmælum Umhverfisstofnunar samkvæmt lögnum, innan tiltekins frests, er heimilt að ákveða honum dagsektir, allt að 500.000 kr., þar til úr er bætt, sbr. 3. mgr. 87. gr. Umhverfisstofnun, þar á meðal landvörðum og þjóðgarðsvörðum, er heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna um umferð, sbr. 1. mgr. 88. gr. Þá er Umhverfisstofnun heimilt að stöðva framkvæmdir og athafnir sem brjóta gegn lögnum ef áskorun skv. 1. mgr. 87. gr. er ekki sinnt, sbr. 2. mgr. 88. gr. laganna. Umhverfisstofnun hefur heimild, skv. 3. mgr. 88. gr., til að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn sem er leyfisskyld samkvæmt lögnum og hefur verið hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni. Sömuleiðis hefur Umhverfisstofnun heimild til að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn ef stofnunin telur að af henni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru Íslands og að aðgerð þoli enga bið. Lögreglu er skylt, ef þörf krefur, að aðstoða við stöðvun athafna og framkvæmda samkvæmt 88. gr. laganna. Umhverfisstofnun getur afturkallað leyfi samkvæmt lögnum, ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt, en veita skal þó leyfishafa skriflega aðvörun áður og frest til úrbóta, sbr. 1. mgr. 89. gr. Þá er Umhverfisstofnun heimilt að breyta skilyrðum leyfis, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands, sbr. 2. mgr. 89. gr. Loks er kveðið á um refsíabyrgð aðila vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna, sbr. 90. gr.

7.7.9 Barnaverndarlög nr. 80/2002

Barnaverndarlög nr. 80/2002 fela í sér valdheimildir til handa barnaverndaryfirvöldum.¹²¹ Í 1. mgr. 12. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um hlutverk barnaverndarnefnda og segir þar meðal annars að þær hafi eftirlitshlutverk sem felist í því að kanna aðbúnað, háttarni og uppeldisskilyrði barna og meta sem fyrst þarfir þeirra sem ætla má að búi við óviðunandi aðstæður, sæti illri meðferð eða eigi í alvarlegum félagslegum erfiðleikum. Þá segir einnig að barnaverndarnefndir skuli beita þeim

¹²¹ Barnaverndaryfirvöld eru, skv. 2. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, velferðarráðuneytið, Barnaverndarstofa, kærunefnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir.

úrræðum samkvæmt barnaverndarlögum til verndar börnum sem best eiga við hverju sinni og heppilegust þykja til að tryggja hagsmuni og velferð þeirra. Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra og er meðal annars ætlað að hafa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda samkvæmt barnaverndarlögum. Kærunefnd barnaverndarmála er sjálfstæð stjórnslunefnd skipuð af ráðherra. Heimilt er að skjóta til hennar úrskurðum og stjórnsluákvörðunum barnaverndarnefnda, eftir því sem nánar er kveðið á um í barnaverndarlögum. Einnig er unnt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum Barnaverndarstofu. Við úrlausn barnaverndarmála er lögreglu og fangelsismálayfirvöldum skylt að hafa samstarf við barnaverndarnefndir og veita þeim eftir atvikum aðstoð, sbr. 3. mgr. 20. gr. barnaverndarlaga. Í 2. mgr. 50. gr. laganna segir að ef aðilar neiti að hlýðnast lögmætum ákvörðunum barnaverndarnefndar, kærunefndar barnaverndarmála og dómstóla, skuli lögregla veita atbeina sinn við fullnustu ákvörðunar. Fram kemur í 3. mgr. 82. gr. að óheimilt sé að beita þvingunarráðstöfunum eða alvarlegum agaviðurlögum, nema það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um framkvæmd þvingunarráðstafana og málsmeðferð vegna beitingar þeirra, sbr. a-lið 4. mgr. 82. gr. laganna. Í VI. kafla barnaverndarlaga er kveðið á um ráðstafanir barnaverndarnefnda. Er þar meðal annars að finna ákvæði um úrræði með samþykki foreldra og barns, úrræði án samþykkis foreldra, úrskurð barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis, úrræði vegna þungaðra kvenna, neyðarréttarráðstafanir og forsjársvipingu. Ljóst er að sum þessara úrræða eru afar íþyngjandi fyrir þann sem þau beinast gegn og hvílir því rík skylda á stjórnvöldum að gæta meðalhófs í öllum framkvæmdum sínum á þessu sviði.

8 Meðalhófsreglan og þvingunarúrræði

8.1 Ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum

Fram hefur komið að meðalhófsreglan er lögfest í 12. gr. stjórnslulaga, en auk þess hefur meðalhófsreglan sem óskráð meginregla mun víðtækara gildissvið. Þannig má segja að meðalhófsreglan eigi í raun við um allar athafnir stjórnvalda, þar með talið setningu stjórnvaldsfyrirmæla og rannsókn stjórnslumála. Samkvæmt lögmætisreglunni er stjórnvöldum ekki heimilt að íþyngja borgurunum án þess að hafa til þess gilda stöð í lögum. Slík lagaheimild jafngildir þó ekki að stjórnvöld geti tekið ákvörðun um að beita tiltekinn borgara þvingunarúrræðum með það fyrir augum að knýja hann til hlýðni við tiltekna ákvörðun. Svo unnt sé að knýja aðila til að hlíta lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum, með þvingunarúrræðum, þarf að liggja fyrir ótvíræð og sjálfstæð lagaheimild þar að lútandi. Beiting þvingunarúrræða krefst því í raun tveggja sjálfstæðra lagaheimilda. Annars vegar þurfa stjórnvöld lagaheimild til að geta tekið íþyngjandi ákvörðun sem beinist að tilteknum málsaðila, og hins vegar þurfa þau lagaheimild sem heimilar að sá er ekki hefur hlýtt hinni íþyngjandi ákvörðun verði beittur þvingunarúrræðum.¹²²

Þegar stjórnvöld hafa tekið ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum er grundvallaratriði að skyldan, sem hvílir á málsaðila og stjórnvöld eru að leitast við að fá uppfyllta, sé lögmæt og gild. Ef skyldan er byggð á stjórnvaldsákvörðun, sem stjórnvöld hafa þegar tekið, verður sú stjórnvaldsákvörðun að vera gild að lögum. Enn fremur er nauðsynleg forsenda fyrir beitingu þvingunarúrræða að ákvörðun þar að lútandi sé jafnframt gild. Þá verða stjórnvöld að fara að ákvæðum stjórnslulaga um málsmeðferð þegar þau taka ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum gagnvart málsaðila.¹²³ Það nægir því ekki að þvingunarúrræði eigi sér skýra

¹²² Páll Hreinsson, *Stjórnslurétur málsmeðferð*, bls. 898.

¹²³ *Ibid.*, bls. 910.

lagastoð, heldur er það nauðsynlegt skilyrði fyrir beitingu þeirra að það leiði einnig skýrlega af lögum að heimilt sé að beita þvingunarúrræðunum til þess að þvinga málsaðila til hlýðni við tiltekna ákvörðun.¹²⁴

Í úrskurði úrskurðarnefndar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir,¹²⁵ í máli nr. 2/2005, kærði Ö ákvörðun Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur um að stöðva dreifingu tveggja vítamínbættra drykkja sem Ö framleiddi. Lögmaður Ö taldi að ógilda bæri ákvörðunina þar sem hún hefði ekki lagastoð og væri í andstöðu við ákvæði stjórnsýslulaga. Þá taldi lögmaður Ö að kæran væri öðrum þræði reist á því að brot á jafnræðis- og meðalhófsreglu ætti jafnframt að leiða til þess að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi. Lögmaður kærða krafðist hins vegar staðfestingar á ákvörðun um dreifingarbannið og vísaði því til stuðnings til 19. gr. reglugerðar nr. 285/2002 um aukaefni í matvælum og 29. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.¹²⁶ Í 19. gr. reglugerðarinnar kom fram, í ákvæði til bráðabirgða, að þar til reglugerð um íblöndun bætiefna í matvæli yrði sett, gæti Hollustuvernd ríkisins veitt leyfi til notkunar bætiefna. Í niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála kom fram að umsóknir um leyfi ætti að senda Umhverfisstofnun sem sæi um slíkar leyfisveitingar. Þá sagði úrskurðarnefndin jafnframt að ekki yrði séð að refsingar og viðurlög í reglugerð um aukaefni í matvælum nr. 285/2002, með stoð í XI. kafla laga nr. 93/1995, ættu við um úrræði stjórnvalda um bætiefni í matvælum. Úrskurðarnefndin benti á að reglugerðin fjallaði um aukaefni og í henni væri einungis bráðabirgðaákvæði um bætiefni og umsóknir vegna þeirra. Úrskurðarnefndin benti einnig á að ekkert væri frekar í lögum um matvæli sem styddi aðgerðir kærða og því var fallist á með Ö að óheimilt hefði verið að setja dreifingarbann á þessa vítamínbættu drykki.¹²⁷ Hér sést glögglega hvernig fer ef ekki er nægileg lagastoð fyrir beitingu þvingunarúrræða og meðalhófsreglan er sniðgengin.

¹²⁴ *Ibid*, bls. 899.

¹²⁵ Sú nefnd er fjallar um mál af þessu tagi nefnist nú úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. 17. gr. laga nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins.

¹²⁶ 29. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli hefur nú verið felld niður með lögum nr. 143/2009, en XI. kafla laga um matvæli fjallar um varúðarráðstafanir, þvingunarúrræði og valdsvið.

¹²⁷ Úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 2/2005, sótt 16. maí 2014 af

<<http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdarnHollustuhattaMengunarvarna/2005/03>>

Sé þvingunarúrræðum ekki beitt á löglegan máta, getur það bakað hinu opinbera bótaskyldu, að öðrum almennum bótaskilyrðum uppfylltum. Almennt er litið svo á að rökin fyrir skaðabótaábyrgð hins opinbera séu hin sömu og skaðabótaábyrgð utan samninga grundvallast almennt á.¹²⁸ Í *H 1982:902*, sem reifaður er í kafla 5.3.2., komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að A, eigandi hæsnahúss í kaupstaðnum X, ætti rétt til skaðabóta úr hendi kaupstaðarins vegna tjóns sem hlaut af því að hæsnahúsið var brennt og jafnað var yfir lóðina. Í dómi Hæstaréttar kom fram að ekki hefði verið sýnt fram á að svo stórfelld hættu hefði stafað af eitrunu eða dauðum rottum að heimilt hefði verið, samkvæmt þágildandi lögum, að brenna húsið án þess að gera A fyrst viðvart.

8.2 Áhrif meðalhófsreglunnar

Stjórnvöld eru bundin af meðalhófsreglunni þegar teknar eru ákvarðanir um að beita aðila þvingunarúrræðum eða stjórnisýsluviðurlögum. Með vísan til meðalhófsreglunnar er stjórnvöldum skylt að velja það úrræði sem vægast er og þjónar þeim tilgangi sem að er stefnt. Það er því ekki óalgengt að stjórnvöld þurfi að áminna málsaðila áður en til harkalegri aðgerða er gripið og gefa honum þannig visst svigrúm til að koma hlutunum í það horf sem leitast er við. Þetta á þó ekki við ef fyrir liggur að aðila sé ómögulegt að verða við tilmælunum eða ef um er að ræða yfirvofandi hættu sem bregðast verður við án tafar.¹²⁹ Líkt og fram hefur komið hafa barnaverndaryfirvöld talsverðar valdheimildir samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda hafa oft og tíðum verið umdeildar og kann það að stafa af því að eðli þessa málaflokks gerir það að verkum að margir láta sig hann varða og hafa á honum miklar skoðanir. Áhrifa meðalhófsreglunnar má glögglega sjá stað í *H 743/2012*, en þar krafðist barnaverndarnefnd A þess að K yrði svipt forsjá sonar síns. Héraðsdómur, sem byggði mat sitt á áliti sérfræðinga, taldi að miklir annmarkar væru á forsjárhæfni K og svipti hana forsjá sonar síns. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms með vísan til forsendna hans og komst að því að barnaverndarnefnd A hefði reynt að beita öðrum vægari úrræðum til úrbóta,

¹²⁸ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur*, bls. 545.

¹²⁹ Páll Hreinsson, *Stjórnisýsluréttur málsmeðferð*, bls. 909.

en að þau hefðu ekki skilað viðunandi árangri. Hæstiréttur féllst ekki á með K að barnaverndarnefnd A hefði brotið gegn meginreglum stjórnisýsluréttar við meðferð málsins og taldi Hæstiréttur að barnaverndarnefnd hefði borið skylda til að beita þeim úrræðum sem nauðsynleg voru til að tryggja vernd drengsins. Taldi Hæstiréttur vanhæfi K augljóst og barninu hætta búin hvað varðaði heilsu þess og þroska.

Í þessu máli staðfesti Hæstiréttur að meðalhófs hafi verið gætt og að hið íþyngjandi úrræði, sem forsjárvipting er, hafi verið nauðsynleg og óumflýjanleg með hagsmuni barnsins í fyrirrúmi. Þessu er ekki ætíð á þennan veg farið og til eru dæmi þess að stjórnvöld hafi ekki beitt vægustu úrræðum við úrlausn barnaverndarmála. Dæmi um slíkt er að finna í máli Hæstaréttar, *H 382/2007*. Þar krafðist Félagsmálaráð Kópavogs þess að A yrði með dómi svipt forsjá dóttur sinnar B. Þann 14. september 2006 var B tekin úr umsjón A á grundvelli 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, en þar er kveðið á um neyðarráðstafanir. Í nóvember 2006 ritaði A undir yfirlýsingu þess efnis að hún samþykkti vistun barnsins utan heimilis í tólf mánuði, sbr. 25. gr. barnaverndarlaga. Að mati Félagsmálaráðs Kópavogs var ekki forsenda fyrir þessu úrræði eftir 4. febrúar 2007, en þá þurfti lögregla og barnaverndaryfirvöld að hafa afskipti af A meðan hún var með barnið í umgengni. Var barnið kyrrsett 12. mars 2007 í tvo mánuði eftir ákvæðum a-liðar 1. mgr. 27. gr. barnaverndarlaga. Héraðsdómur sagði í niðurstöðu sinni að samkvæmt 29. gr. barnaverndarlaga skuli því aðeins gera kröfu um sviptingu forsjár að ekki sé unnt að beita öðru og vægara úrræði. Væri slíkt úrræði að finna í 28. gr. barnaverndarlaga þar sem segði að heimilt væri að úrskurða um vistun barns utan heimilis í allt að tólf mánuði í senn. Héraðsdómur taldi að Félagsmálaráð Kópavogs hefði horft fram hjá þessu ákvæði við meðferð málsins. Þrátt fyrir yfirlýsingu A um að hún samþykkti vistun barnsins utan heimilis í tólf mánuði, hefði Félagsmálaráð Kópavogs ekki látið þann tíma líða heldur krafist forsjárviptingar 4. apríl 2007. Héraðsdómur benti á að Félagsmálaráð Kópavogs ætti auk þess kost á að krefjast slíkrar vistunar að nýju að ári liðnu, ef það teldi þörf á slíku. Héraðsdómur benti á að með ákvæði 28. gr. barnaverndarlaga væri foreldri í raun gefið tækifæri til að láta af óreglu og ná tökum á lífi sínu, áður en kæmi til varanlegrar forsjárviptingar. Félagsmálaráð Kópavogs hefði á hinn bóginn ekki veitt A þetta tækifæri að fullu. Var A því sýknuð af kröfum

Félagsmálaráðs Kópavogs og hún ekki svipt forsjá dóttur sinnar. Hæstiréttur staðfesti héraðsdóm með vísan til forsendna hans.

Komi til þess að veita þurfi ríkisstarfsmanni áminningu er grundvallaratriði að gætt sé málsmeðferðarreglna við veitingu hennar og að lögmæt ástæða sé til að veita hana. Í *H 145/2003* var H, sem starfaði sem sjúkraliði á A, heimili fyrir geðfatlaða sem rekið var af Sjúkrahúsi Reykjavíkur, veitt áminning fyrir að verða ekki við þeirri beiðni að mæta fyrirvaralaust á fund með yfirmönnum sínum laugardaginn 31. maí 1997. H taldi efni fundarins vera þess eðlis að æskilegt væri að hafa fulltrúa stéttarfélags með sér á fundinum og reyndi án árangurs að ná sambandi við hann umræddan dag. Óskaði H því eftir að fundinum yrði frestað þar til eftir umrædda helgi, en þeirri beiðni var synjað og neitaði H þá skriflega að sækja fundinn á umræddum tíma. Síðar sama dag fékk H afhent áminningarbréf undirritað af fundarboðendunum. Nokkrum dögum síðar fór H fram á að áminningin yrði dregin til baka, en þeirri beiðni var hafnað af forstjóra Sjúkrahúss Reykjavíkur. Tæpum þremur árum síðar, þann 3. mars 2000, felldi félagsmálaráðuneytið áminninguna úr gildi með úrskurði á þeim forsendum að ekki hefði verið gætt meginreglna um málsmeðferð í stjórnarsýslunni þegar áminningin var veitt. H höfðaði mál til heimtu miska- og skaðabóta vegna ólögmætrar áminningar og vegna þess að henni hefði í kjölfarið verið mismunað við úthlutun aukavakta á vinnustað sínum. Hélt H því fram að ólögmæti áminningarinnar væri augljóst, bæði að því er varðaði efni hennar og málsmeðferð. H taldi að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu 11. gr., meðalhófsreglu 12. gr. og andmælarétti 13. gr. ssl. Þá taldi H að áminningin hefði falið í sér ólögmæta meingerð gegn persónu hennar. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að A væri opinber stofnun og gera yrði þá kröfu til yfirmanna slíkrar stofnunar að þeir gættu almennra stjórnarsýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn stofnananna. Hefði starfsmönnum A því borið að fara að ákvæðum stjórnarsýslulaga við undirbúning og veitingu áminningarinnar. Var það því niðurstaða héraðsdóms að með veitingu áminningarinnar hefðu starfsmenn Sjúkrahúss Reykjavíkur brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. ssl. þar sem ekki hefði verið sýnt fram á neina réttmæta ástæðu til að hafna beiðni H um frestun fundarins. Þá var andmælaréttur H í engu virtur og þannig brotið gegn 13. gr. ssl. með því að veita áminninguna fyrirvaralaust. Hæstiréttur staðfesti héraðsdóm með skírskotun til forsendna hans að öðru leyti en hvað varðaði fjárhæð miskabóta

og bótakröfu vegna lögmanskostnaðar og málskostnaðar. Með niðurstöðu sinni staðfesti Hæstiréttur að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglunni og í þessu tilviki leiddi það til bótaskyldu hins opinbera.

Í dómi héraðsdóms Vestfjarða frá 19. maí 2010, í máli *nr. E-118*, var felld úr gildi áminning sem sýslumaðurinn á Ísafirði veitti stefnanda með bréfi 15. júlí 2009. Stefnandi hafði starfað sem löglærður fulltrúi hjá sýslumanninum á Ísafirði frá því í ársbyrjun 2005 og hafði þar áður starfað í sex ár hjá Íbúðalánasjóði sem löglærður starfsmaður á innheimtusviði sjóðsins. Í apríl 2009 komu í ljós veikindi stefnanda og þurfti hún af þeim sökum að leggjast inn á sjúkrahús og gangast undir aðgerð, sem gerð var 30. apríl 2009. Af þessum sökum var stefnandi ekki við vinnu frá 24. apríl til 29. maí 2009, fór þarnæst í sumarleyfi og kom aftur til starfa 1. júlí 2009. Í byrjun júlí 2009 var stefnandi boðuð á fund sýslumanns sem afhenti henni bréf, dagsett 1. júlí 2009, þar sem fram kom að sýslumaður ráðgerði að áminna hana. Í bréfinu voru gefnar þær ástæður fyrir áminningunni að stefnandi hefði óhlýðnast fyrirmælum yfirmanns, verið óvandvirk í starfi og ekki sýnt fullnægjandi árangur í starfi. Stefnanda var veittur frestur til 10. júlí 2009 til andmæla sem hún og nýtti sér. Þann 15. júlí 2009 veitti stefndi stefnanda áminningu skv. 21. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í málalíbúnaði sínum benti stefnandi meðal annars á að skv. 12. gr. ssl. skuli það tryggt að ekki sé gengið lengra í aðgerðum en nauðsynlegt sé til að ná því markmiði sem að sé stefnt. Í þessu sambandi benti stefnandi á að þar til áminningin var veitt hefði aldrei á starfstíma hennar hjá embættinu verið kvartað yfir störfum hennar eða gerðar athugasemdir við afgreiðslu hennar á einstökum málum. Enn fremur var það álit stefnanda að sýslumaður hefði ekki gætt að rannsóknarreglu 10. gr. ssl.

Stefndi mótmælti staðhæfingum stefnanda og vísaði til þess að við embættisúttekt dómsmálaráðuneytisins árið 2007 hefði komið í ljós að einhver mál voru ranglega skráð, gögn vantaði í mál, eða mál ekki fundist á þeim stöðum þar sem þau áttu að vera vistuð. Stefndi mótmælti því að sýslumaður hefði brotið gegn andmæla-, meðalhófs- og rannsóknarreglum stjórnsýslulaga með áminningu þeirri sem hann veitt stefnanda. Þá mótmælti stefndi þeirri málsástæðu stefnanda að í mars 2009 hefði farið að bera á veikindum hjá stefnanda, sem meðal annars hefði lýst sér með þróttleysi og vanlíðan hennar og leitt hefði til skerts starfsþreks gert það að verkum að hún hefði átt erfitt með að einbeita sér í vinnu. Stefndi kvaðst telja að

meðalhófsreglu stjórnýslulaga hefði verið fylgt og ekki yrði séð að vægari úrræði hefðu dugað til að ná árangri eða tilsettu markmiði, sem var að bæta vinnubrögð og árangur stefnanda í starfi. Í niðurstöðu héraðsdóms Vestfjarða var tekið tillit til læknisvottorða tveggja lækna sem komu að veikindum stefnanda og þótti dómimum þau skjóta styrkum stoðum undir þann máltilbúnað stefnanda að starfsþrek hennar hafi að nokkru leyti verið skert í mars og apríl 2009. Benti héraðsdómur á að í 21. gr. laga nr. 70/1996 sé meðal annars kveðið svo á að hafi starfsmaður sýnt óvandvirkni og ófullnægjandi árangur í starfi sínu, skuli forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Þá benti dómurinn einnig á að samkvæmt 12. gr. ssl. skuli stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmaetu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Því beri forstöðumanni, sem telur ástæðu til að áminna starfsmann á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996, áður en hann tekur ákvörðun um að áminna starfsmanninn, að gæta að meðalhófsreglu stjórnýslulaga. Talið var sannað að stefnandi hefði ekki sinnt nægjanlega starfsskyldum sínum við meðferð tiltekins sífjamáls og hafði viðurkennt að hafa gert ákveðin mistök við afgreiðslu nauðungarsöllumáls og dánarbúsmáls í starfi sínu hjá sýslumaninum á Ísafirði. Hins vegar taldi dómurinn ekki unnt að líta fram hjá því að áminning skv. 21. gr. laga nr. 70/1996 er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem leitt getur til starfsmíssis, svo sem stefndi gerði stefnanda grein fyrir í bréfum sínum til hennar. Var það niðurstaða héraðsdóms að sýslumaður hefði ekki, áður en hann veitti stefnanda áminningu á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996, aðhafst nokkuð það sem með réttu gæti talist tilraun til að fá stefnanda til að taka sig á í starfi og laga vinnubrögð sín að kröfum sýslumanns. Með því að áminna stefnanda án þess að grípa áður til annarra og vægari úrræða var stefndi því talinn hafa brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. ssl. og féllst dómurinn á kröfu stefnanda um að áminningin yrði felld úr gildi. Dómimum var ekki áfrýjað til Hæstaréttar, en segja má að fordæmisgildi hans sé að áður en farið er í áminningarmál þurfi að kanna hvort allra leiðbeininga hafi verið gætt um störf og starfsskyldur þess, sem meint brot beinist gegn, með tilliti til meðalhófsreglunnar.

Þegar stjórnvöld hafa lagaheimild til þess að beita þvingunarúrræðum og aðstæður eru uppi sem heimila beitingu þeirra, getur verið mikið hagsmunamál málsaðila að farið sé að lögum og vægustu úrræðunum beitt í

stað þess að bregðast of harkalega við og framsenda erindið til annars stjórnvalds, til að mynda til lögreglunnar. Í mörgum tilvikum er stjórnvöldum heimilað að beita dagsektum, fari aðili ekki að viðhlítandi lögum og hefur stjórnvaldið þá fulla heimild til þess að leggja á dagsektir, séu öll skilyrði uppfyllt. Í álitum umboðsmanns Alþingis, UA 5768/2009, kvartaði A yfir afgreiðslu Umhverfisstofnunar á erindi vegna auglýsingar A á mannvirki við rætur Esju. Erindið fól í sér ábendingu um auglýsingaskiltið, en afgreiðsla Umhverfisstofnunar var á þann veg að rita bréf til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og óska eftir því að embættið tæki til rannsóknar meint brot A á 43. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Í 43. gr. laganna er kveðið á um auglýsingar utan þéttbýlis og segir að óheimilt sé að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Heimilt sé þó, að uppfylltum ákvæðum annarra laga, að setja upp látlausar auglýsingar um atvinnurekstur eða þjónustu eða vörur á þeim stað þar sem slík starfsemi eða framleiðsla fari fram. A hélt því fram að ýmsir ágallar hefðu verið á meðferð málsins af hendi Umhverfisstofnunar og vísaði í því skyni til bréfs síns til stofnunarinnar frá 25. ágúst 2009. Þar rakti A þá skoðun sína að sú ákvörðun Umhverfisstofnunar að vísa málinu til lögreglustjórans hafi falið í sér stjórnvaldsákvörðun. Af þeim sökum hafi stofnuninni verið skylt að fara eftir ákvæðum laga um töku slíkra ákvarðana, þar á meðal rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og 13. gr. sömu laga um andmælarétt. Þá hélt A því fram að með því að vísa málinu til lögreglunnar hefði Umhverfisstofnun brotið meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, enda hefði verið unnt að taka aðra og minna íþyngjandi ákvörðun til að ná settu markmiði. A benti í þeim efnum á að unnt hefði verið að vísa málinu til umhverfisráðherra, svo sem gert væri ráð fyrir í 2. mgr. 43. gr. laga nr. 44/1999.

Í bréfi Umhverfisstofnunar til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, frá 16. apríl 2009, óskaði stofnunin eftir því að lögreglustjórinn tæki til rannsóknar meint brot A og héldi stofnuninni upplýstri um framgang rannsóknarinnar. Umhverfisstofnun benti á að samkvæmt 43. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, væri óheimilt að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Þá væri kveðið á um refsíabýrgð í 76. gr. náttúruverndarlaga þar sem fram kæmi að hver sá sem bryti gegn ákvæðum laganna væri gert að sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Umboðsmaður ritaði Umhverfisstofnun bréf og óskaði meðal annars eftir afstöðu hennar til þess hvernig afgreiðsla á ábendingunni um auglýsingar A

hefðu samrýmst 2. mgr. 43. gr. laga nr. 44/1999, en þar væri ekki gert ráð fyrir aðkomu Umhverfisstofnunar, heldur beinu úrskurðarvaldi umhverfisráðherra. Í svarbréfi Umhverfisstofnunar kom fram að stofnunin liti svo á að ekki hafi verið um stjórnvaldsákvörðun að ræða og stofnunin teldi ekki að um væri að ræða vafaatriði sem krefðist úrskurðar ráðherra skv. 2. mgr. 43. gr. náttúruverndarlaga. Aðspurt sagðist umhverfisráðuneytið telja að Umhverfisstofnun væri ekki skylt að vísa máli er varðaði auglýsingu þess eðlis er um ræddi til ráðherra, teldi hún engan vafa vera til staðar varðandi túlkun á ákvæði 43. gr. náttúruverndarlaga. Þá taldi umhverfisráðuneytið ljóst, með vísan til 6. gr. náttúruverndarlaga, að Umhverfisstofnun hefði almennt eftirlitshlutverk í tengslum við ákvæði náttúruverndarlaga þar sem stofnunin hefði eftirlit með framkvæmd laganna. Í eftirlitshlutverkinu taldi umhverfisráðuneytið felast meðal annars að veita leiðbeiningar í tengslum við túlkun laganna og að hafa visst eftirlit með hugsanlegum lagabrotum og taka við ábendingum þar að lútandi. Hins vegar færu lögregluþyrirvöld með rannsókn vegna mögulegra lögbrota og ákvörðunarvald um áframhaldandi málsmeðferð vegna þeirra.

Það var álit umboðsmanns að í samræmi við orðalag 73. gr. laga nr. 44/1999¹³⁰ og 8. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 205/1973 hefði Umhverfisstofnun, í samræmi við lögbundið eftirlitshlutverk sitt, sbr. 6. gr. laga nr. 44/1999, borið skylda til að taka afstöðu til þess hvort auglýsingaskiltið bryti í bága við 43. gr. laganna, þegar henni barst umrædd ábending um auglýsingaskilti A. Hefði stofnunin komist að því að skiltið væri í andstöðu við 43. gr., hefði hún því næst þurft að taka afstöðu til þess hvernig við þeim aðstæðum yrði brugðist. Til greina hefði því komið, í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, að stofnunin krefðist þess að A fjarlægði auglýsingaskiltið að viðlögum dagsektum samkvæmt 73. gr. laganna. Í áliti sínu vakti umboðsmaður sérstaka athygli á því að Umhverfisstofnun færi, samkvæmt gildandi lögum, með þær valdheimildir sem kveðið væri á um í 73. gr. laganna. Helgaðist þetta af afmörkun eftirlitshlutverks Umhverfisstofnunar skv. 6. gr. laganna, einkum b-lið 2. mgr. 6. gr. Þá benti umboðsmaður á að þessi skilgreining væri í samræmi við almenna löggjafarhætti í íslenskum rétti þar sem þeim stjórnvöldum, sem

¹³⁰ Í 73. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd segir orðrétt: „Beita má dagsektum er renna í ríkissjóð til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögunum eða til þess að láta af atferli sem er ólöglegt. Hámark dagsekta skal ákveða í reglugerð.“

færu með stjórnssýslueftirlit á tilteknum sviðum, væri almennt að auki falið að taka ákvarðanir um hvort þvingunarráðstöfunum á borð við álagningu dagsekta skyldi beitt, nema lög mæltu sérstaklega fyrir um aðra skipan mála. Ekki væri gert ráð fyrir því í náttúruverndarlögum, eða öðrum lögum, að lögregla tæki ákvarðanir um álagningu dagsekta ef skilyrði 73. gr. laga nr. 44/1999 væru uppfyllt.

Í niðurstöðu umboðsmanns kom fram að þegar athugun á máli hefst, sem lokið getur með töku stjórnvaldsákvörðunar, þrátt fyrir að ekki liggja enn fyrir hver niðurstaða málsins verður, sé um stjórnssýslumál að ræða og stjórnvaldi því rétt og skylt að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnssýslulaga. Af gögnum þessa máls yrði ráðið að Umhverfisstofnun tilkynnti ekki A um að mál hans væri til meðferðar fyrir en liðnir voru á fjórða mánuð frá því stofnunin vísaði málinu til meðferðar hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Með þessu hafi málsmeðferð Umhverfisstofnunar brotið í bága við reglu um tilkynningarskyldu 14. gr. stjórnssýslulaga. Umboðsmaður komst af þessum sökum að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð Umhverfisstofnunar við afgreiðslu á ábendingu um auglýsingaskilti A hefði ekki verið í samræmi við lög. Taldi umboðsmaður, í ljósi þessarar niðurstöðu, ekki vera þörf á því að hann tæki afstöðu til þess hvort ákvörðun Umhverfisstofnunar um að vísa máli A til lögreglu hafi sem slík talist stjórnvaldsákvörðun.¹³¹ Í þessu máli sést greinilega mikilvægi þess að ákvæðum stjórnssýslulaga sé fylgt í hvívetna við meðferð mála hjá stjórnvöldum og að meðalhófsreglu sé ætíð gætt.

8.3 Meðferð opinbers valds - valdmörk

Hér á landi er það í höndum löggjafans að ákveða með lagasetningu hvaða stjórnssýsluverkefni eru falin tilteknu stjórnvaldi. Þannig ákvarðar löggjafinn á hvern veg verkefnum skuli skipt á milli einstakra stjórnvalda. Í vissum tilvikum taka lög einnig afstöðu til verkaskiptingar innan tiltekinnar stofnunar. Þá geta lög falið í sér fyriræli um valdmörk milli stjórna og annarra stjórnenda stofnana.¹³² Stundum er talað um málefnaleg valdmörk, en það á við þegar stjórnvaldi eru fengin viss verkefni vegna þeirrar sérfræðimenntunar og reynslu sem starfsmenn þess hafa yfir að búa. Þetta

¹³¹ Álit umboðsmanns Alþingis UA 5768/2009, sótt 30. júní 2014 af

<<http://www.umbodsmadura.lthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1331&skoda=mal>>

¹³² Páll Hreinsson, *Stjórnssýsluréttur málsmeðferð*, bls. 202-3.

hefur gjarnan í för með sér ákveðna sérhæfingu og getur vissulega aukið skilvirkni.¹³³ Mikilvægt er að stjórnvöld virði valdmörk sín og fari ekki yfir á valdsvið annars stjórnvalds, með tilliti til meðalhófsreglunnar.

Í *H 355/2001* var Tollstjórinn í Reykjavík talinn hafa farið út fyrir valdmörk sín með haldlagningu og upptöku á 483 flöskum af vörunni Mirin Sweetened Sake á lager H. Tollstjóranum þótti ástæða til að kanna hvort innflutningur vörunnar samræmdist ákvæðum áfengisлага, en alkóhólinnihald vörunnar var 8%. Vöruna hafði H flutt til landsins í fjölda ára í því skyni að selja hana til matargerðar og hafði hún verið tollflokkuð sem sósur og framleiðsla í þær. Aðgerðir Tollstjórans í Reykjavík byggðust ekki á því að H hefði brotið gegn ákvæðum tollalaga, heldur virtust þær vera reistar á því að varan teldist áfengi í skilningi áfengisлага. Hæstiréttur komst að því að rannsóknarvald tollgæslunnar væri takmarkað við tollalagabrot samkvæmt skýrum ákvæðum tollalaga. Hins vegar ætti rannsókn á ætluðu broti á áfengislögum að vera í höndum lögreglu. Tollstjórinn í Reykjavík var því talinn hafa farið út fyrir valdmörk sín með haldlagningu og upptöku vörunnar, enda urðu aðgerðir hans ekki reistar á 3. mgr. 46. gr. þágildandi tollalaga nr. 55/1987.

8.4 Velja skal eitt úrræði

Áður hefur komið fram að helsti munurinn á dagsektum og stjórnvaldssektum sé sá að þær síðar nefndu lúta að því sem liðið er og fela í sér viðurlög, en dagsektir lúta að nútíðinni eða framtíðinni og með álagningu þeirra er reynt að fá málsaðila til ákveðinna athafna eða athafnaleysis. Staðfest hefur verið af Hæstarétti að ekki sé unnt að krefjast bæði stjórnvaldssektar og refsingar fyrir eitt og sama brotið, heldur verður að velja annað hvort úrræðið, enda segir í 12. gr. stjórnslulaga um meðalhófsregluna að velja skuli vægasta úrræðið og þess skuli gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Í *H 359/2011* var X og A ehf. gefið að sök að hafa í tvö skipti skráð rangar upplýsingar um nettóvignt afla tveggja skipa á endurvigtunarnótur sem X gaf út fyrir hönd einkahlutafélagsins og að hafa ekki vegið allan afla skipanna í eitt skipti. Taldi ákærvaldið brotin varða við ákvæði laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og reglugerð um vigtun og

¹³³ Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur málsmeðferð*, bls. 209.

skráningu sjávaraflla, svo og 1. mgr. 158. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.¹³⁴ Áður hafði Neytendastofa, í framhaldi af ábendingu Fiskistofu, áminnt X vegna háttseminnar á grundvelli laga nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn. Í dómi Hæstaréttar var tekið fram að af orðalagi 42. gr. laga nr. 91/2006¹³⁵ væri Neytendastofu skylt að meta, með hliðsjón af réttarvörslusjónarmiðum og grófleika brots, hvort máli skyldi lokið með stjórnvaldsákvörðun eða það kært til lögreglu. Við mat á því hvor leiðin væri farin bæri Neytendastofu að hafa til hliðsjónar ákvæði laga nr. 91/2006, en þau væru reist á því megin viðhorfi að ekki yrði bæði lögð á stjórnvaldssekt og dæmd refsing fyrir sama lögbrotið, heldur yrði að velja aðra hvora leiðina til að ljúka máli. Hér hafnaði Hæstiréttur kröfu ákærvaldsins um að beita bæði ákvæðum almennra hegningarlaga og ákvæðum sérrefsilaga.

Í *H 479/2008* höfðaði I ehf. mál gegn Samkeppniseftirlitinu og krafðist ógildingar á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem staðfesti ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að leggja sekt á I ehf. með vísan til 19. og 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í 19. gr. samkeppnislaga er kveðið á um upplýsingaskyldu fyrirtækja, en í 37. gr. er að finna fyrirmæli um stjórnvaldssektir sem Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að leggja á fyrirtæki, eða samtök fyrirtækja, sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna. Heimild Samkeppniseftirlitsins til álagningar dagseкта er að finna í 38. gr. samkeppnislaga, en dagsektir er unnt að leggja á ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögunum. Hæstiréttur taldi að Samkeppniseftirlitið ætti mat um það hverju sinni hvort það brygðist við broti gegn 19. gr. samkeppnislaga með ákvörðun samkvæmt 37. gr. laganna eða álagningu dagseкта samkvæmt 38. gr. laganna. Eins og á stóð í málinu taldi Hæstiréttur að I ehf. hefði mátt líta svo á að Samkeppniseftirlitið hafi verið búið að taka ákvörðun um að gefa því tækifæri til að komast hjá stjórnvaldssekt með því að verða við skyldu sinni að viðlögðum dagsektum

¹³⁴ Í 1. mgr. 158. gr. hgl. segir: „Ef maður tilgreinir eitthvað ranglega í opinberu skjali eða í bók eða í annars konar skjölum eða bókum, sem honum er skylt að gefa út eða rita, eða maður tilgreinir eitthvað ranglega í skjali eða bók, sem hann gefur út eða heldur í starfi, sem opinbera löggildingu þarf til að rækja, og það er gert til þess að blekkja með því í lögskiptum, þá varðar það fangelsi allt að 3 árum, eða sektum, ef málsbætur eru.“

¹³⁵ Í 42. gr. laga nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn segir: „Nú varðar meint lögbrot bæði stjórnvaldssektum skv. 40. gr. og refsingum skv. 41. gr. og metur Neytendastofa þá með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá Neytendastofu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.“

og beita þannig vægari úrræðum til að ná því markmiði, sem að var stefnt, sbr. 12. gr. ssl. Þar sem I ehf. hafði veitt viðeigandi svör, innan þess frests sem gefinn var, taldi Hæstiréttur það hafa verið ósamrýmanlegt aðdraganda málsins að Samkeppniseftirlitið tæki að auki ákvörðun um að leggja á I ehf. stjórnvaldssekt. Var úrskurður áfryjunarnefndar samkeppnismála því ógiltur og þar með ekki lögð sekt á I ehf.

9 Lokaorð

Ljóst er að það vald sem stjórnvöldum er falið, lögum samkvæmt, getur verið vandmeðfarið og oft og tíðum þurfa stjórnvöld að taka ákvarðanir sem koma misvel við þá sem hlut eiga að máli. Stjórnvöldum hefur á ýmsum sviðum verið falið að sýsla með hagsmuni borgaranna og er því afar mikilvægt að teknar séu vel ígrundaðar ákvarðanir, þar sem hvert einstakt mál hefur verið grandskoðað þegar að ákvarðanatöku kemur. Miklar og örar breytingar urðu á íslensku samfélagi á seinni hluta síðustu aldar og jukust umsvif hins opinbera til muna, án þess þó að stjórnsýslan næði að þróast á sama hraða. Setning stjórnsýslulaganna markaði tímamót og var lögunum ætlað að tryggja réttaröryggi borgaranna og bæta starfsskilyrði stjórnsýslunnar. Með lögfestingu laganna urðu ýmsar óskráðar meginreglur lögfestar og stjórnvöldum þar með skylt að hlíta þeim við meðferð stjórnsýslumála. Hér á landi er vönduð málsmeðferð almennt talin vera forsenda þess að mál teljist nægilega upplýst svo unnt sé að taka málefnalega og rétta ákvörðun. Líklegt verður að teljast að fylgi stjórnvöld meginreglum laga og ákvæðum stjórnsýslulaga við meðferð einstakra mála, verði útkoman rétt og ásættanleg fyrir alla hlutaðeigandi.

Þegar stjórnvöld taka ákvarðanir í málefnum einstaklinga geta þær haft mikil áhrif á hagsmuni viðkomandi og jafnvel haft íþyngjandi áhrif. Þegar þannig stendur á er afar brýnt að stjórnvöld virði málsmeðferðar- og efnisreglur stjórnsýsluréttarins. Meðalhófsreglan er, líkt og fram hefur komið, efnisregla sem stuðlar að því að stjórnvöld gæti hófs í meðferð valds síns og gangi ekki lengra í valdbeitingu en nauðsyn ber til. Þrátt fyrir tilvist stjórnsýslulaga og gildandi óskráðar meginreglur kemur fyrir við úrlausn einstakra mála að stjórnvöld gangi lengra í beitingu valds síns, en nauðsyn krefur. Telji málsaðili að stjórnvöld hafi tekið ranga ákvörðun í máli hans og brotið á rétti hans með því að fara ekki að lögum, eru honum yfirleitt færar leiðir til að fá úr málinu skorið, eins og að leita til umboðsmanns Alþingis, kæra mál til úrskurðanefnda og skjóta málum til ráðherra eða dómstóla. Eðli málsins samkvæmt eru það helst íþyngjandi ákvarðanir sem borgararnir una ekki og leita leiða til að fá endurskoðaðar af til þess bærum aðilum. Sé

niðurstaðan sú að stjórnvöld hafi ekki farið að lögum verður viðkomandi ákvörðun oft ógildanleg.

Meðalhófsreglan er ein af grundvallarreglum stjórnvölduráttarins og stjórnvöldum ber þess vegna ávallt að virða hana þegar teknar eru ákvarðanir í málum einstakra aðila. Þessu er þó ekki ætíð á þann veg farið, líkt og dæmin hér að framan sýna. Stjórnvöld þurfa oft að taka ákvarðanir í málum sem hafa mikil áhrif á líf og hagsmuni málsaðila og þess vegna er nauðsynlegt að unnt sé að fá endurskoðun á slíkum ákvörðunum, leiki grunur á að ekki hafi verið farið að lögum við ákvarðanatöku. Í flóknu nútímasamfélagi er margt að gæta og þróun samfélagsins kallar á auknið eftirlit hins opinbera og þar með vaxandi umfang stjórnvölduráttarinnar.

Stjórnvöldum ber einnig að virða skráðar mannréttindareglur í samskiptum sínum við borgarana. Þar sem löggjafanum ber skylda til að haga lagasetningu innan marka stjórnarskrárinnar, hafa mannréttindaákvæði mikil áhrif á lagasetningu á flestum sviðum réttarins, þar með talið á sviði stjórnvölduráttar. Stjórnvöldin sækir vald sitt til stjórnarskrárinnar og settra laga löggjafans, sem sækir sitt vald til borgaranna. Ekki má gleyma því að það er hlutverk stjórnvölduráttarinnar að sjá um framkvæmd laga í umboði og þágu almennings. Þetta fyrirkomulag er hugsað til þess að auðvelda mönnum að lifa saman í samfélagi þar sem farið er eftir leikreglum sem borgarar samfélagsins sjálfir hafa sett sér. Stjórnvöldin er lögbundin og í störfum sínum á hún að gæta jafnréttis og samræmis. Hún á að veita einstaklingum þann rétt sem þeir eiga lögum samkvæmt, en einnig getur hún lagt á þá skyldur sem þeir verða að uppfylla, í samræmi við gildandi lög. Til þess að auðvelda stjórnvöldum að fá þær skyldur uppfylltar sem lagðar hafa verið á einstaka aðila hefur löggjafinn veitt stjórnvöldum heimild í lögum til þess að grípa til ákveðinna þvingunarúrreða. Þessum þvingunarúrreðum er gjarnan skipt í bein og óbein þvingunarúrreði. Með beinum þvingunarúrreðum er rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi án þátttöku málsaðila. Tilgangur óbeinna þvingunarúrreða er hins vegar að hafa áhrif á viljaafstöðu málsaðila þannig að hann láti af ólögmætum athöfnum eða athafnaleysi. Óbein þvingunarúrreði eru flest í eðli sínu mildari og auðframkvæmanlegri en bein þvingunarúrreði og til eru mun fleiri leiðir til þess að beita óbeinum þvingunarúrreðum en beinum. Stjórnvöld þurfa sérstaklega að gæta þess að hafa meðalhófsreglun í heiðri þegar teknar eru ákvarðanir um að beita þvingunarúrreðum sem hafa íþyngjandi áhrif á

málsaðila hvað varðar einkalíf og persónulega hagsmuni viðkomandi, sem oftast en ekki eru varðir í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Barnaverndarmál teljast til slíkra mála, en beiting þvingunarúrræða á sviði barnaverndarmála er oftast afar íþyngjandi fyrir málsaðila og nána aðstandendur þeirra.

Líkt og fram hefur komið er óheimilt að beita þvingunarúrræðum nema til þess standi skýr lagaheimild og að baki búi gild stjórnvaldsákvörðun. Þegar stjórnvöld taka ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum er vissulega mikilvægt að þau virði inntak meðalhófsreglunnar og fari ekki lengra í sakirnar er nauðsyn krefur. Segja má að meðalhófsreglan sé ómissandi þáttur í litrófi stjórnslunnar. Ef vel ætti að vera ætti meðalhófsreglan að lita allar gjörðir stjórnvalda og vera einskonar leiðarljós í allri þeirri fjölbreyttu starfsemi sem fram fer innan stjórnslunnar.

Draga má þá ályktun af framangreindu að meðalhófsreglan sé sérstaklega mikilvæg þegar þvingunaraðgerðum er beitt, enda eru slíkar aðgerðir íþyngjandi í sjálfu sér og brot á meðalhófsreglu getur leitt til ógildingar ákvörðunar og bótaskyldu fyrir stjórnvöld. Íslensk löggjöf er í flestum tilvikum skýr þegar stjórnvöldum er fært vald til að beita þvingunaraðgerðum og að sama skapi eru úrræði borgaranna í flestum tilvikum skilvirk, uni þeir ekki hinni íþyngjandi ákvörðun.

Lagaskrá

Aðfararlög nr. 90/1989

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Áfengislög nr. 75/1998

Barnalög nr. 76/2003

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Lög nr. 75/2000 um brunavarnir

Lög nr. 15/1994 um dýravernd

Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvanir

Lög nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga

Lög nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla

Lögregluglög nr. 90/1996

Lögræðislög nr. 71/1997

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu

Lög um mannvirki nr. 160/2010

Lög nr. 93/1995 um matvæli

Lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála

Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs

Lög nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn

Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd

Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd

Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Samkeppnislög nr. 44/2005

Skaðabótalög nr. 50/1993

Skipulagslög nr. 123/2010

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997

Lög nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Lög nr. 90/2003 um tekjuskatt

Lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga

Tollalög nr. 55/1987

Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar

Lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda

Lög nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald

Lög nr. 55/2013 um velferð dýra

Lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt

Dómaskrá

Hæstaréttardómar

H 1943:256
H 1982:902
H 136/1992
H 426/1998
H 271/1999
H 1999:1511
H 351/2000
H 355/2001
H 145/2003
H 175/2005
H 326/2005
H 382/2007
H 444/2008
H 479/2008
H 560/2008
H 128/2010
H 359/2011
H 743/2012

Héraðsdómar

Dómur héraðsdóms Vestfjarða frá 19. maí 2010, í máli *nr. E-118*

Heimildir

Bækur og greinar

Andrew Borkowski og Paul du Plessis, *Textbook on Roman Law*, (Oxford University Press, Oxford 2005)

Björg Thorarensen, *Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2009)

Björg Thorarensen, *Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða*, (Lögberg Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2003) bls. 51-105

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur mannréttindi*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2008)

Eiríkur Tómasson, *Sakamálaréttarfar – Rannsókn, þvingunarráðstafanir*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2012)

Gaukur Jörundsson, *Afmælisrit Gizur Bergsteinsson níræður, Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnslurétti*, (Sleipnir hf., Reykjavík 1992)

Páll Hreinsson, *Stjórnslulögin skýringarrit*, (Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1994)

Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur málsmeðferð*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2013)

Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2005)

Páll Hreinsson, *Afmælisrit Jónatan Þórmundsson sjötugur, Þvingunarúrræði stjórnvalda*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2007)

Páll Hreinsson, *Meðalhófsregla stjórnslulaga*, (Lögberg Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2003) bls. 503-533

Róbert R. Spanó, *Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, Stjórnsluréttur*, 2. útgáfa (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2009)

Sigurður Línal, *Um lög og lögfræði, Grundvöllur laga – réttarheimildir*, (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2007)

Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur*, (Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2005)

Önnur rit

Umhverfissráðuneytið, ritstj. Aagot V Óskarsdóttir, *Náttúruvernd - Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*, (Umhverfissráðuneytið, Reykjavík 2011)

Álit umboðsmanns Alþingis

UA 913/1993

UA 1096/1994

UA 7070/2012

UA 4306/2005

UA 5768/2009

Úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

Nr. 131/2012

Nr. 16/2012

Nr. 18/2012

Nr. 90/2012

Nr. 94/2013

Úrskurðir úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála

Nr. 50/2008

Úrskurðir úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir

Nr. 12/2008

Nr. 2/2005

Úrskurðir kærunefndar barnaverndarmála

Nr. 10/2013

Frumvörp til laga

Frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998

Þingskjal 1224. (2010-2011). Frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 22. febrúar 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1224.pdf>>

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Þingskjal 403. (2001-2002). Frumvarp til barnaverndarlaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 16. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>>

Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008

Þingskjal 252. (2007-2008). Frumvarp til laga um meðferð sakamála. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/135/s/0252.html>>

Lögreglulög nr. 90/1996

Þingskjal 783. (1995-1996). Frumvarp til lögreglulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/120/s/0783.html>>

Lög um mannvirki nr. 160/2010

Þingskjal 82. (2010-2011). Frumvarp til laga um mannvirki. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 20. maí 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/139/s/0082.html>>

Lög nr. 70/1996 réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Þingskjal 650. (1995-1996). Frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 18. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/120/s/0650.html>>

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Þingskjal 505. (1992-1993) Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 13. mars 2014 af <<http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>>

Upplýsingar af vefsíðum

Vefsíða sýslumanna, sótt 15. maí af

<<http://www.syslumenn.is/allir/sifjamal/umgengni>>

Vefsíða Innheimtustofnunar sveitarfélaga, sótt 21. maí 2014 af

<<http://www.medlag.is/medlagsgreidendur/>>

Frétt á ruv.is frá 24. maí 2014, sótt 7. júlí 2014 af

<<http://www.ruv.is/frett/grisir-geltir-ologlega-a-islandi>>

Frétt á pressan.is, sótt 7. júlí 2014 af

<[http://www.pressan.is/\(X\(1\)S\(3p1p0e55jc00rh2bg2uejczu\)\)/Frettir/Lesa_Innlent/geldingu-grisa-an-deyfingar-haett-fra-og-med-deginum-i-dag](http://www.pressan.is/(X(1)S(3p1p0e55jc00rh2bg2uejczu))/Frettir/Lesa_Innlent/geldingu-grisa-an-deyfingar-haett-fra-og-med-deginum-i-dag)>