
Lagadeild

Heimildir Fiskistofu, Landhelgisingæslu Íslands og
Samgöngustofu til eftirlits og beitinga
stjórnsýsluviðurlaga.

Ritgerð til BS gráðu
Nafn nemanda: Bjarki Sigþórsson
Leiðbeinandi: Ari Karlsson
(Haustönn – 2022)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY



LAGADEILD

Heimildir Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til eftirlits og beitinga stjórnsýsluviðurlaga.

Ritgerð til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Nafn nemanda: Bjarki Sigþórsson

Leiðbeinandi: Ari Karlsson

Haust – 2022



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Staðfesting lokaverkefnis

til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Lokaverkefnið:

Heimildir Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til eftirlits og beitinga stjórnsýsluviðurlaga.

eftir

Bjarka Sigþórsson, 050871-3479

Lokaverkefnið hefur verið metið samkvæmt

kröfum og reglum Háskólans á Bifröst

og hlotið lokaeinkunnina:_____ .

Háskólinn á Bifröst, Haustönn 2022

Leiðbeinandi

Deildarforseti lagadeildar



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Úrdráttur/Ágrip

Viðfangsefni ritgerðarinnar er að gera grein fyrir nýjum og auknum heimildum til eftirlits og beitinga stjórnsýsluviðurlaga á sviði sjávarútvegs og siglinga. Tilgangur og markmið verkefnisins er að fara yfir og gera grein fyrir þeim heimildum með því að gera grein fyrir þeim málsmeðferðar og réttarheimildum sem liggja þeim til grundvallar. Hefst því ritgerðin á því að fjallað er um stjórnvöld og stjórnsýsluviðurlög í skilningi stjórnsýslulaga. Þá er farið yfir muninn á meðferð sakamáls og stjórnsýslumáls, með umfjöllun um rannsókn sakamála, önnur stjórnvöld við rannsókn sakamála ásamt aðgreiningu sakamálarannsóknar frá rannsókn eftirlitsstjórnvalda. Farið er yfir lög þeirra eftirlitsstjórnvalda sem fá þessar umræddu auknu eftirlits og viðurlagaheimildir, gert grein fyrir hlutverki þeirra og verkefnum ásamt því að þeim eftirlitsheimildum sem þau hafa fyrir lagabreytingar eru gerð skil. Fjallað er um samstarf umræddra eftirlitsstjórnvalda og tengsl eftirlitsheimilda þeirra. Farið er yfir grundvöll og ástæður fyrir þeim lagasetningum sem liggja að baki þeim ákvæðum laga sem heimila aukið rafrænt eftirlit, beitingu þvingunarúrræða í formi dagsekta og stjórnsýsluviðurlaga í formi stjórnvaldsekta. Í lokin er efni ritgerðarinnar svo dregið saman til þess að fá fram niðurstöður.



Formáli

Lokaritgerð þessi telur til 12 ECTS eininga sem lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði við lagadeild Háskólans á Bifröst. Yfirskrift ritgerðarinnar er: „*Heimildir Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til eftirlits og beitinga stjórnsýsluviðurlaga*“ Viðfangsefni ritgerðarinnar er greining á þeim auknu heimildum til eftirlits og beitinga stjórnsýsluviðurlaga sem löggæslu og eftirlitsstjórnvöld í sjávarútvegi og siglingum fengu nýverið með lögum nr. 82/2022 og lögum nr. 85/2022.

Ritgerð þessi var unnin á sumarönn 2022 undir traustri leiðsögn Ara Karlssonar lögmanns. Færi ég honum mínar bestu þakkir fyrir ágætis leiðsögn meðfram skrifum þessarar ritgerðar. Þá vill ég þakka sambýliskonu og fjölskyldu fyrir veitta aðstoð og ómælda þolinmæði. Einnig fá þeir fjölmörgu samnemendur kærar þakkir fyrir samstarfið yfir námstímann.

Kópavogur, 24. ágúst 2022

Bjarki Sigþórsson

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	8
1.1	AFMÖRKUN RITGERÐAR.....	8
1.2	AÐFERÐARFRÆÐI	9
2	STJÓRNVÖLD OG STJÓRNSÝSLUVIÐURLÖG	9
2.1	STJÓRNVÖLD Í SKILNINGI STJÓRNSÝSLULAGA.....	9
2.2	STJÓRNVALDSÁKVARÐANIR Í SKILNINGI STJÓRNSÝSLULAGA	11
2.2.1	Ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnýsluvalds.....	12
2.2.2	Ákvörðun er beint út á við að tilteknum aðila eða aðilum.	12
2.2.3	Felur í sér bindandi niðurstöðu í máli aðila	13
2.3	AÐILI MÁLS	13
2.4	STJÓRNSÝSLUVIÐURLÖG	14
2.4.1	Fjárhagslegar álögur.....	15
2.4.2	Réttindasvipting	17
2.4.3	Áminning	18
2.4.4	Birting á nafni.....	18
2.5	ÞVINGUNARÚRRÆÐI STJÓRNVALDA.....	18
2.5.1	Bein þvingunarúrræði.....	20
2.5.2	Óbein þvingunarúrræði	20
3	MUNUR Á MEÐFERÐ SAKAMÁLS OG STJÓRNSÝSLUMÁLS	21
3.1	RANNSÓKN SAKAMÁLA	21
3.1.1	Tilhögun rannsóknar	22
3.1.2	Meginreglur sem gilda um rannsókn sakamála.....	23
3.2	ÖNNUR STJÓRNVÖLD.....	24
3.3	SAKAMÁLARANNSÓKN AÐGREIND FRÁ RANNSÓKN EFTIRLITSSTJÓRNVALDA	26
4	LÖG UM EFTIRLITSADILA MEÐ EFNAHAGSLÖGSÖGUNNI	28
4.1	LÖG NR. 52/2006 UM LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS.....	28
4.1.1	Eftirlitsheimildir Landhelgisgæslu Íslands.....	29
4.1.2	Umsögn Persónuverndar um rafrænt eftirliti Landhelgisgæslu Íslands	30
4.2	LÖG NR. 119/2012 UM SAMGÖNGUSTOFU.....	30
4.2.1	Eftirlitsheimildir Samgöngustofu	31
4.3	LÖG NR. 36/1992 UM FISKISTOFU	31
4.3.1	Eftirlitsheimildir Fiskistofu í lögum um stjórn fiskveiða.	32
4.3.2	Eftirlitsheimildir Fiskistofu í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar	32
5	SAMSTARF EFTIRLITSADILA MEÐ EFNAHAGSLÖGSÖGUNNI	32
5.1	SAMSTARF SAMGÖNGUSTOFU OG LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS.....	32

5.2	SAMSTARF FISKISTOFU OG LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS.....	33
6	AUKNAR EFTIRLITS OG VIÐURLAGAHEIMILDIR.....	35
6.1	EFTIRLITS- OG VIÐURLAGAHEIMILDIR Í LÖGUM NR. 85/2022	35
6.1.1	<i>Auknar eftirlitsheimildir Fiskistofu.....</i>	<i>37</i>
6.1.2	<i>Aukin þvingunarúrræði Fiskistofu.....</i>	<i>37</i>
6.2	EFTIRLITS- OG VIÐURLAGAHEIMILDIR Í LÖGUM NR. 82/2022 UM ÁHAFNIR SKIPA	39
6.2.1	<i>Stjórnvaldssektir.....</i>	<i>39</i>
6.2.2	<i>Svipting réttinda og önnur stjórnsluviðurlög</i>	<i>40</i>
6.2.3	<i>Eftirlit með lögum um áhafnir skipa</i>	<i>41</i>
6.2.4	<i>Kæruheimild til lögreglu í lögum um áhafnir skipa</i>	<i>41</i>
6.2.5	<i>Refsiheimild í lögum um áhafnir skipa</i>	<i>42</i>
7	NIÐURSTÖÐUR OG LOKAORÐ.....	43
8	HEIMILDARSKRÁ	45
9	LAGASKRÁ.....	45
10	DÓMASKRÁ	46

1 Inngangur

1.1 Afmörkun ritgerðar

Höfundur ritgerðarinnar hefur að baki langan starfsaldur í sjávarútvegi og siglingum og hefur af þeirri ástæðu fylgst vel með þróun tveggja nýrra frumvarpa til laga sem samþykkt voru á Alþingi hinn 15. júní 2022. Tækniframfarir eins og notkun fjarstýrðra flygilda og rafrænt eftirlit, ásamt auknum kröfum til eftirfylgni á reglum um áhafnir skipa, til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir eru m.a. hvatinn að setningu þessara laga.

Fyrri lagafrumvarpið eru lög nr. 85/2022 um breytingu á lögum á sviði fiskveiðistjórnar (eftirlit Fiskistofu o.fl.)¹. Hér er um að ræða breytingu á fjórum lögum en meginefni laga nr. 85/2022 er að veita Fiskistofu auknar heimild til að leggja á og innheimta uppsafnaðar dagsektir. Þá er þar að finna ákvæði um gagnsæi í störfum Fiskistofu ásamt því að heimildir stofnunarinnar til rafræns eftirlits eru eflaðar, þ.m.t. heimild til notkunar fjarstýrðra loftfara við eftirlit. Lögin öðlast þegar gildi.

Síðara lagafrumvarpið sem um ræðir eru lög nr. 82/2022 um áhafnir skipa.² Lögin eru heildarlög þar sem sameinuð eru fern lög sem öll tóku til áhafna skipa ásamt lögskráningu sjófarenda. Með setningu þessara nýju heildarlaga, var ekki markmiðið að gera umfangsmiklar breytingar á efnisreglum sem áður giltu um áhafnir skipa heldur sameina lög um þetta efni. Þó voru þær breytingar gerðar að með frumvarpinu var felld úr gildi víðtækt regluverk í stjórnvaldsfyrirmælum og sett inn heimild í lögin til innleiðingar alþjóðlegra skuldbindinga á sviði siglingamála, ásamt því að lögfest voru ákvæði sem veita Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu heimild til að beita stjórnvaldssektum. Lögin taka gildi 1. janúar 2023, fyrir utan 1. tölul. 40. gr. sem öðlast þegar gildi.

Ljóst er að eftirlitsstjórnvöldum hefur í auknum mæli verið veitt heimild í sérlægum til beitingar stjórnvaldsviðurlaga, sbr. 45. gr. laga nr. 66/2021 Skipalög, ásamt lögum nr. 101/2019 um fiskeldi³, sem veittu bæði Umhverfisstofnun og Matvælastofnun heimild til stjórnvaldsakta. Höfundur ritgerðarinnar þykir þessar auknu eftirlits- og viðurlagaheimildir sem fram koma með áður nefndum lagafrumvörpum mjög áhugaverðar og því verðugt verkefni að fjalla um þær. Í ljósi af því sem áður hefur verið fjallað um er eftirfarandi rannsóknarspurning sett fram og leitast við að svara henni:

¹ Lög nr. 85/2022 um breytingu á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (eftirlit Fiskistofu o.fl.). Hér eftir „lbf.“

² Lög nr. 82/2022 um áhafnir skipa. Hér eftir „lás.“

³ Lög nr. 101/2019 Fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða o.fl.)

Hverjar eru auknar heimildir Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til eftirlits og beitingar stjórnsýsluviðurlaga samkvæmt lögum nr. 82/2022 og lögum nr. 85/2022

Viðfangsefni ritgerðarinnar verður því að greina þær auknu eftirlits- og viðurlagaheimildir sem felast í áðurnefndum lagafrumvörpum og gera grein fyrir þeim málsmeðferðarreglum sem um þær gilda á sem skilmerkilegastan máta. Með því ætti t.d. að liggja fyrir munurinn á meðferð sakamáls og máls til stjórnsýslulaga og mögulega hvaða kostir og gallar fylgja því að beita þeim stjórnsýsluviðurlögum sem felast í þessum tveimur nýju lögum.

1.2 Aðferðarfræði

Leitað verður svara við rannsóknarspurningunni með því gera grein fyrir þeim málsmeðferðarreglum og réttarheimildum sem við eiga. Rannsóknarvinna ritgerðarinnar byggist á lögfræðilegri aðferð (dogmatískri aðferð) sem þýðir að stuðst verður við lögskýringargögn þeirra lagafrumvarpa sem eru grunnur umfjöllunarefnis ritgerðarinnar. Skoðuð verða önnur sett lög og þau lögskýringargögn sem þeim fylgja auk þess að rýnt verður í skrif fræðimanna hvað snertir rannsóknir og umfjallanir á þeim réttarheimildum sem til staðar eru og þær heimfærðar á viðfangsefnið.

Ákvörðun stjórnvalda um stjórnsýsluviðurlög telst vera stjórnvaldsákvörðun og gilda stjórnsýslulögin um málsmeðferð slíkra mála sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 Stjórnsýslulög⁴. Mun því 2. kafli ritgerðarinnar hefjast á umfjölluninni stjórnvöld og stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga.

2 Stjórnvöld og stjórnsýsluviðurlög

2.1 Stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga

Nú kveður 1.mgr. 1. gr. ssl. á um að lögin taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, er því ljóst að um er að ræða opinbera stjórnsýslu. Hugtakið *stjórnsýsla* hefur tvær höfuðmerkingar í stjórnsýslurétti. Þar sem *formmerking* hugtaksins nær yfir þá aðila sem hafa á hendi framkvæmdavaldið samkvæmt þeirri skilgreiningu á þrískiptingu ríkisvaldsins sem mælt er um í 2. gr. laga nr. 33/1944 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands⁵. Með *efnismerkingu* orðsins *stjórnsýsla* er vísað til þeirrar eiginlegu starfsemi sem einungis getur farið fram séu þær

⁴ Lög nr. 37/1993 Stjórnsýslulög. Hér eftir „ssl.“

⁵ Lög nr. 33/1944 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Hér eftir „stjkr.“

heimildir fyrir hendi sem felast í hugtakinu framkvæmdarvald í stjórnarskránni, er vísað til þess valds sem að öllu jöfnu einungis stjórnvöld ein mega fara með lögum samkvæmt.⁶

Hvort stjórnslulögin gildi um meðferð tiltekins máls veltur í raun einungis á þremur reglum. Sú fyrsta snýr að því að sá lögaðili sem fer með málið verður að teljast stjórnvald í skilningi stjórnslulaga sbr. 1. mgr. 1. gr. ssl. Önnur reglan snýr að athöfnum stjórnvalds, þar sem þær verða að lúta að meðferð máls þar sem taka stjórnvaldsákvörðunar kemur til greina, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Sú þriðja snýr að aðild að málinu, þar sem sá sem vill bera fyrir sig ákvæði stjórnslulaga verður að tengjast málinu þannig að hann teljist aðili máls.⁷

Hafa ber framangreint í huga þegar meta á formlega hvort um stjórnvald sé að ræða þar sem litið er til þess á hvað grundvelli lögaðila er komið á fót en ekki hvaða störfum hann sinnir. Stjórnslulögin taka því til ráðherra, ráðuneyta og undirstofnanna þeirra, staðbundina lægra settra stjórnvalda, sjálfstæðra stofnanna og stjórnslunefnda.⁸ Um er að ræða stigskipta stjórnslu þar sem eitt stjórnvald hefur yfirstjórnunarheimild gagnvart öðru, grundvöllur þess er hin almenna ráðherrastjórnslu sem á sér stoð í 14. gr. stjkskr. Yfirstjórn ráðherra yfir stjórnslu ríkisins er almennt talið, að leiði af þessu ákvæði ásamt ráðherrastjórnslunni. Ráðherra er hæst settur yfir hverju málefna sviði, með aðstoð ráðuneytis, undir ráðuneytin heyra síðan stjórnvöld þau er fara með verkefni hvers málefna sviðs.⁹ Það þýðir að sé stjórnvald undirstofnun, þá fellur hún undir hið almenna stigskipta stjórnslukerfi ríkisins, þannig eiga hinar almennu yfirstjórnunarheimildir ráðherra við um stjórnvaldið sjálft, skipulag þess og verkefni. Sé stjórnvald hins vegar sjálfstætt heyrir það ekki undir yfirstjórnunarheimildir ráðherra, þar sem almennt er byggt á sérstökum yfirstjórnunarheimildum í slíkum tilvikum.¹⁰ Sú málaflökkaskipting milli ráðuneyta sem ákveðin er með forsetaúrskurði, sér til þess að framkvæmd opinbers verks sem mælt er um í lögum, heyrir undir ákveðið ráðuneyti svo framarlega sem lög kveði ekki á um annað. Hins vegar hefur löggjafinn oft valið að setja á stofn sérstakar stjórnslustofnanir sem falið er að sjá um framkvæmd verkefna ríkisins. Sé ekki um annað mælt í lögum, heyrar þessar sérstöku stjórnslustofnarnir undir þann ráðherra sem fer með þann málaflökk, sem þær falla undir.¹¹

Yfirlitt liggur í augum uppi hvort um stjórnvald sé að ræða í skilningi stjórnslulaga ásamt því að oft er þess getið með berum orðum í almennum lögum að lögaðili sé stjórnvald.

⁶ Páll Hreinsson. (2005). Hæfisreglur stjórnslulaga bls. 109

⁷ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 33

⁸ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 34

⁹ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnslukerfið bls. 40

¹⁰ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnslukerfið bls. 41

¹¹ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnslukerfið bls. 48 - 49

Til einföldunar er hægt að byggja á tveimur viðmiðum til vísbendingar um hvort lögaðili sé stjórnvald. Fyrra viðmiðið er hvort stofnað sé til stofnunar með lögum eða á grunni heimildar í lögum og þá hvort lögin beri það með sér að túlka skuli þau sem svo að um stjórnvald sé að ræða. Seinna viðmiðið er hvort rekstur stofnunnar sé á fjárframlögum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélags. Jafnframt verður eftir atvikum að huga að því hvort nánari afmörkun á hlutverki stofnunar sé að finna í lögum. Áðurnefnd viðmið geta þó sætt undantekningum þar sem ekki er hægt að útiloka stjórnvald sé sett á fót án beinnar heimildar í lögum, slíkt verður þó að rúmast innan fjárheimilda hins opinbera.¹²

2.2 Stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga

Starfsemi stjórnvalda er fjölbreytt og er gildissvið 1. mgr. 1. gr. ssl. ákvarðað nokkuð rúmt. Hins vegar kemur fram þýðingarmikil þrenging á gildissviði stjórnsýslulaga þar sem í 2. mgr. 1. gr. ssl. segir, „lögin gildi þegar ákvæðanir eru teknar um rétt eða skyldu manna, hvort sem um er að ræða einstakling eða lögaðila. Með orðinu ákvæðanir vísast til hugtaksins stjórnvaldsákvæðanir.“¹³ Stjórnvaldsákvæðanir eru að efninu til fjölbreyttar enda starfsemi stjórnvalda fjölbætt, sem dæmi um slíka starfsemi getur verið um að ræða ákvörðun um veitingu félagslegrar aðstoðar, sviptingu forræðis í barnaverndarmálum, veitingu byggingarleyfis eða starfsleyfis, innheimta opinberra gjalda o.s.frv. Þá má einnig nefna stjórnvaldsákvæðanir sem taka til ýmissa undanþága sem stjórnvöld geta veitt ásamt viðurlögum sem stjórnvöldum er heimilt að beita gegn einstaklingum og lögaðilum, til að framfylgja lögum og öðrum ákvörðum sínum s.s. stjórnvaldssektir.¹⁴

Hvorki í stjórnsýslulögum né öðrum lögum er að finna skilgreiningu á hugtakinu stjórnvaldsákvörðun.¹⁵ Hugtakið stjórnvaldsákvörðun á hins vegar þátt í skilgreiningu hugtaksins stjórnsýslumál sem m.a. er notað í athugasemdum við frumvarp það, er varð að stjórnsýslulögum. Í stjórnsýslurétti hefur hugtakið stjórnsýslumál venjulega tvær merkingar. Í fyrri merkingunni er það notað yfir úrlausnarefni sem er eða hefur verið til meðhöndlunar stjórnvalds og hefur verið leyst úr, eða ætlunin er að leysa úr, með stjórnvaldsákvörðun. Seinni merking hugtaksins vísar hins vegar til þeirra gagna sem tengjast úrlausn málsins. Afmörkunin sem stjórnsýslulögin byggja á er sú fyrrnefnda, því er það sú ætlun stjórnvalds að taka stjórnvaldsákvörðun í máli sem afmarkar stjórnsýslumál frá öðrum málum sem stjórnvöld hafa til meðferðar. Af þessu má leiða að hugtakið stjórnvaldsákvörðun er lykilinn að skilgreiningu

¹² Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnsýslukerfið bls. 9 - 10

¹³ Alþingistíðindi, 1992-1993 A, þskj. nr. 505 bls. 3283

¹⁴ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnsýslukerfið bls. 155

¹⁵ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnsýslukerfið bls. 155

hugtaksins stjórnáslumál og því lykilatriðið við greiningu á því hvort úrlausn stjórnvalds á máli skuli lúta ákvæðum stjórnáslulaga eða ekki.¹⁶

Að öllu jöfnu er þó ekki vandkvæðum bundið að greina á milli hvaða ákvarðanir stjórnvalda eru stjórnvaldsákvarðanir og hverjar ekki, þó geta komið upp vafatilvik. Því hefur skilgreining á hugtakinu stjórnvaldsákvörðun verið rannsóknarefni íslenskra fræðimanna, sem lagt hafa dóma Hæstaréttar Íslands og álit umboðsmanns Alþingis til grunnvallar að skilgreiningu hugtaksins.¹⁷ Eftirfarandi er skilgreining Páls Hreinssonar á hugtakinu:

„Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnásluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvarðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.“¹⁸

Ákvörðun þarf því að uppfylla eftirtalin skilyrði sem fram koma í skilgreiningunni til að teljast stjórnvaldsákvörðun.

2.2.1 Ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnásluvalds

Eingöngu ákvarðanir sem teknar eru í skjóli stjórnásluvalds um rétt eða skyldu aðila teljast stjórnvaldsákvarðanir. Hér er því um að ræða athöfn sem nýtur skjóls af valdi sem byggist á handhöfn stjórnvalds eða þar til bærra aðila á opinberu valdi sem þeim hefur verið falið af handhöfum framkvæmdarvaldsins sbr. 2. gr. stjkskr. Stjórnvaldsákvarðanir eru því allsherjarréttarlegs eðlis. Hægt er að líta til fleiri mikilvægra þátta við afmörkun þess hvort um er að ræða stjórnvaldsákvörðun. Ber þar fyrst að nefna að taki stjórnvöld íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir gagnvart borgurum verða þær að eiga sér viðhlítandi lagastoð sbr. lögmætisreglu íslensk réttar ásamt því að gerðar eru ríkari kröfur til málsmeðferðarreglna stjórnáslulaganna. Einnig er hægt að líta til þess að ákvörðun sem byggist á stjórnásluvaldi er tekin einhliða af stjórnvaldi, til aðgreiningar stjórnvaldsákvörðunar frá ákvörðun stjórnvalds við samninga á einkaréttarlegum grundvelli.¹⁹

2.2.2 Ákvörðun er beint út á við að tilteknum aðila eða aðilum.

Grundvallaratriðið við það að ákvörðun sé beint út á við að tilteknum aðila, er að stjórnvaldsákvörðun er sérstök ráðstöfun, ákvörðunin varðar því sérstaklega þann tiltekna aðila sem henni er beint gegn.²⁰ Stjórnvaldsákvarðanir beinast út á við að borgurum en ekki að innri

¹⁶ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 37

¹⁷ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnáslukerfið bls. 155

¹⁸ Páll Hreinsson. (2005). Hæfisreglur stjórnáslulaga bls. 169

¹⁹ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnáslukerfið bls. 158 og Páll Hreinsson. (2005). Hæfisreglur stjórnáslulaga bls. 139

²⁰ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnáslukerfið bls. 162

starfsemi stjórnarsýslunnar. Ákvarðanir stjórnarsýslunar um sín innri málefni t.a.m. skipulag starfseminnar, verklagsreglur og almenn fyrirmæli til starfsmanna teljast ekki stjórnvaldsákvarðanir.²¹ Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins sem varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 var þó tekið fram að löggin gangi út frá þeirri skilgreiningu lögfræðinnar að ákvarðanir varðandi skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, ásamt lausn þeirra eða brottvikningu frá störfum séu flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir.²²

2.2.3 Felur í sér bindandi niðurstöðu í máli aðila

Þegar vísað er til máls í þessum skilningi telst það vera stjórnarsýslumál, eins og áður er fram komið. Upphaf stjórnarsýslumáls er frá þeim tímapunkti þegar til greina kemur að ljúka því með stjórnvaldsákvörðun. Það er því ljóst að við töku stjórnvaldsákvörðunar er tekin ákvörðun í afmörkuðu máli, sem felur í sér tiltekna niðurstöðu og endalok máls. Þar af leiðandi er ljóst að stjórnvaldsfyrirmæli, tilmæli, umsagnir eða álit stjórnvalda, ásamt ráðgjöf þeirra og leiðbeiningar teljast ekki til stjórnvaldsákvarðana.²³ Endalok máls geta þó verið á þann hátt, t.d. að mál sé fellt niður og þar af leiðandi ekki tekin ákvörðun, slík endalok verða ekki fyrir séð, því er brýnt að farið sé að stjórnarsýslulögum og málsmeðferðarreglum fylgt. Sé tekin ákvörðun skal hún vera nægilega skýrt sett fram og tilkynnt aðila máls. Stjórnvaldsákvörðun telst því bindandi fyrir aðila máls þegar hún hefur borist þeim aðila sem hún beinist að og öðlast þá réttaráhrif fyrir hann og það stjórnvald sem ákvörðunina tók. Stjórnvaldsákvörðun verður því ekki breytt eftir að hún hefur verið birt, nema að lokinni viðeigandi málsmeðferðar og þá í formi nýrrar stjórnvaldsákvörðunar. Stjórnvaldsákvörðun er bindandi, sem yfirleitt felur það í sér að réttaráhrif hennar er hægt að knýja fram með einhverjum hætti.²⁴

2.3 Aðili máls

Við meðferð stjórnvalds á máli þar sem fyrirhugað er að taka stjórnvaldsákvörðun, hefur einstaklingur eða lögaðili ekki rétt til þátttöku í meðferð máls, nema hann falli undir þá skilgreiningu að vera aðili máls. Þar sem ákvæði stjórnarsýslulaga mæla flest fyrir því að aðeins aðili máls fái notið þeirra réttinda sem löggin kveða á um. Er hér m.a. um að ræða réttindi aðila til að kynna sér og tjá sig um gögn máls, áður en ákvörðun er tekin. Skal ákvörðunin því vera birt aðila máls, en uppfrá því er hún einnig bindandi fyrir hann. Einnig á aðili máls rétt á að fá ákvörðunina rökstudda og sé kærheimild fyrir hendi getur hann kært hana.²⁵

²¹ Páll Hreinsson. (2005). Hæfisreglur stjórnarsýslulaga bls. 149

²² Alþingistíðindi, 1992-1993 A, þskj. nr. 505 bls. 3283

²³ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnarsýslukerfið bls. 163 -164

²⁴ Trausti Fannar Valsson. (2019). Stjórnarsýslukerfið bls. 164 - 165

²⁵ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 38 - 39

Hugtakið aðili máls er hins vegar ekki formlega skilgreint í núgildandi stjórnslulögum. Það er þó engum vafa bundið að við samningu frumvarps til stjórnslulaga hefur verið byggt á hinni almennu skilgreiningu stjórnsluréttarins.²⁶ Þessu til stuðnings má vísa til frumvarps til stjórnslulaga sem lagt var fram á 109. löggjafarþingi 1986 – 1987, frumvarpið varð ekki að lögum en í 2. gr. þess var eftirfarandi skilgreining á aðila máls. „*Sá sem hefur lögmatra hagsmuna að gæta varðandi stjórnsluákvörðun.*“²⁷

Til grundvallar aðiluhugtaksins hafa fræðimenn lagt fram fremur fastmótaðan kjarna, þar sem ljóst er hver telst vera aðili máls við ákveðnar aðstæður.²⁸ Á þann hátt liggur augljóslega fyrir að sá sem stjórnvaldsákvörðun beinist að, telst aðili máls. Á sama hátt telst sá sem boð, bann eða leyfi er beint til, aðili máls sem ákvörðun er tekin í. Þó koma iðulega upp vafatilvik sem leysa þarf úr með heildstæðu mati á hagsmunum og tengslum aðila við úrlausn máls. Við slíkt mat, vega þyngst þau sjónarmið hvort aðili á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta. Fyrstu þrjú sjónarmiðin eru fremur matskennd og fer það eftir málsatvikum hverju sinni ásamt því að áhrif tíðarandans á svið stjórnsluréttar, getur haft áhrif við afmörkun mats hverju sinni.²⁹ Því hefur verið litið til þess er fram kemur í greinargerð frumvarps þess sem varð að stjórnslulögum þ.e. :

„*Hugtakið „aðili máls“ . . . ber að skýra það rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, svo sem umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, svo sem nágrannar.*“³⁰

2.4 Stjórnsluviðurlög

Á sífellt fleiri sviðum stjórnslunnar hefur stjórnvöldum verið veitt heimild í lögum til beitingar stjórnsluviðurlaga gegn einstaklingum eða lögaðilum vegna lögbrota.³¹ Samkvæmt íslenskum rétti gildir sú meginregla að án sérstakrar lagaheimildar, geta stjórnvöld ekki tekið ákvörðun um hvaða viðurlögum eða þvingunarúræðum skuli beitt þegar fyrir mælum þeirra er ekki fylgt. Dómstólar gegna því hlutverki að dæma um það hvort stjórnvaldsákvörðun verði fullnægt með valdi og eða hvort þeir aðilar sem hlutdeild eigi að máli skuli sæta viðurlögum vegna brota.³² Hugtakið stjórnsluviðurlög skilgreinir Páll Hreinsson á eftirfarandi hátt.

²⁶ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 39

²⁷ Alþingistíðindi, 1986-1987 A, þskj. nr. 522 bls. 2548

²⁸ Páll Hreinsson. (2005). Hæfisreglur stjórnslulaga bls. 313 - 315

²⁹ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 40

³⁰ Páll Hreinsson. (2019). Málsmeðferð Stjórnvalda bls. 41

³¹ Vefsíða stjórnarráðsins. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. bls. 31. Slóð:

https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti_media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf [Sótt á vefinn 11.07.2022]

³² Ólafur Jóhannesson. (1955). Stjórnarfarsréttur. bls. 258

„Með hugtakinu „stjórnsýsluviðurlög“ er hér vísað til refsikennendra viðurlaga sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Stjórnsýsluviðurlög teljast ekki til refsinga í skilningi V. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940.“³³

Hins vegar geta einstaka lögbrot, sem ætlunin er að leggja stjórnsýsluviðurlög við, talist refsiverð brot (e. criminal charge) samkvæmt túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á ákvæðum Mannréttinasáttmála Evrópu³⁴ sem öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum nr. 62/1994. Um mannréttinasáttmála Evrópu³⁵ Verður fjallað um það nánar í kafla 3.3

Algengustu stjórnsýsluviðurlög sem stjórnvöld geta beit gegn borgurunum samkvæmt gildandi rétti falla í eftirfarandi fjóra flokka, fyrst má nefna fjárhagslegar álagningar, annars vegar eru réttindasviptingar, í þriðja lagi áminningar sem oftast nær eru undanfari þess að öðrum stjórnsýsluviðurlögum sé beitt og fjórði og síðasti flokkurinn felur í sér nafnbirtingu þeirra sem beittir eru stjórnsýsluviðurlögum.³⁶ Stjórnsýsluviðurlögin eru þó ekki eini kostur stjórnvalda þegar kemur að því að ljúka málum með íþyngjandi hætti. Stjórnvöld geta t.d fylgt banni við háttsemi eða kröfum um úrbætur eftir með dagsektum, en þær teljast til óbeinna þvingunarúrræða stjórnvalda.³⁷ Mikilvægt er að gera greinarmun á milli stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða og rugla þeim ekki saman.³⁸ Nánar verður nú farið yfir þessar helstu tegundir stjórnsýsluviðurlaga í næstu undirköflum ásamt því að fjallað verður um þvingunarúrræði stjórnvalda í kafla 2.5.

2.4.1 Fjárhagslegar álögur

Stjórnvaldssekt er ein tegund stjórnsýsluviðurlaga, þar sem í henni felst að einstaklingi eða lögaðila er gert að skyldu að greiða hinu opinbera ákveðna fjárhæð í tilefni þess að einstaklingur eða starfsmaður lögaðila hefur í starfsemi sinni brotið gegn ákvæðum laga, reglugerða eða stjórnvaldsákvæðana sem mælt er fyrir um í lögum að varði stjórnvaldssekt. Stjórnvaldssektir eru í eðli sínu frábrugðnar dagsektum þar sem þeim er ætlað það markmið að valda þjáningu

³³ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 253

³⁴ Vefsíða stjórnarráðsins. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. bls. 27. Slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf> [Sótt á vefinn 11.07.2022]

³⁵ Lög nr. 62/1994 um mannréttinasáttmála Evrópu. Hér eftir „MSE“

³⁶ Vefsíða stjórnarráðsins. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. bls. 31. Slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf> [Sótt á vefinn 11.07.2022]

³⁷ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 159

³⁸ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 39

eða óþægindum og með því stuðla að varnaráhrifum gegn lögbroti, meðan dagsektir eru þvingunarúrræði í eðli sínu.³⁹ Til að stjórnvaldssektir nái þeim varnaðaráhrifum gegn lögbroti sem þeim er ætlað er ekki óalgennt að horft sé til sjónarmiða eins og alvarleika brots, samstarfsvilja þess brotlega, hvort um sé að ræða ítrekað brot ásamt því að ekki er óalgennt að litið sé til fjárhagslegs styrkleika þess brotlega við ákvörðun á upphæð sektar, sbr. 3. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki⁴⁰ og 4. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.⁴¹ Mikil munur geti verið á lægstu og hæstu sekt, líkt og í 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005⁴², þar sem sektir eru tilgreindar sem hlutfall, og geta numið allt að 10% af heildarveltu fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja yfir síðasta rekstrarár.⁴³ Hægt er að nefna eftirfarandi dóma sem endurspeglar áður nefnd sjónarmið um varnaðaráhrif, *Hrd. 2. október 2008 (550/2007)* þar sem litið var til umfangs, alvarleika og hversu lengi brot stóðu yfir við ákvörðun sektar. Einnig leyst úr ágreiningi um fjárhæð sektar í *Hrd. 18. nóvember 2010 (188/2010)* en með dómnum var fjárhæð sektar staðfest með vísan til fjárhagslegs styrkleika þess brotlega.⁴⁴ Þá renna innheimtar stjórnvaldssektir til ríkissjóðs, nema mælt sé fyrir um annað í lögum.⁴⁵

Álag telst einnig til stjórnsýsluviðurlaga. Því er aðallega beitt á sviði skattaréttar og má í raun líta á álag sem eina undirtegund stjórnvaldssekta. Lög mæla oftast fyrir álagi við lögbrotum eins og að skila ekki skýrslum sem eru grundvöllur álagninga fyrir tiltekinn skilafrest, þegar skýrslur uppfylla ekki kröfur. Þá er lögmælt í einhverjum tilvikum að álagi skuli beitt vegna vanefnda skuldara til skatta og gjalda. Dæmi um álag í lagaákvæðum má finna í 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, einnig 28. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda.⁴⁶

Svipting bótaréttar er ein tegund stjórnsýsluviðurlaga. Einungis er að finna í gildandi lögum eina heimild til sviptingar bótaréttar og það er í 15. gr. laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar. Ákvæðið kveður á um sviptingu bótaréttar fyrir að afla sér bóta með röngum eða villandi upplýsingum eða leyna upplýsingum um hagi sína.⁴⁷

³⁹ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 256

⁴⁰ Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Hér eftir „lff.“

⁴¹ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 161 - 162

⁴² Lög nr. 44/2005 Samkeppnislög. Hér eftir „skl.“ Eða „laga nr. 44/2005“

⁴³ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 241

⁴⁴ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 242 - 243

⁴⁵ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 256

⁴⁶ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 256 - 257

⁴⁷ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 257

Upptaka ólögmæts ávinnings telst líka til stjórnvaldsviðurlaga. Stjórnvöldum er reyndar mjög sjaldan fengin heimild til beitingar slíks úrræðis. Hins vegar er í 3. tölul. 1. mgr. 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940⁴⁸ að finna almenna heimild fyrir dómara, sem geta þá að kröfu ákærvaldsins, dæmt um slíka upptöku. Lög nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla⁴⁹ taka til helsta úrræðis stjórnvalda á því sviði,⁵⁰ þar sem í a.- f. lið 1. mgr. 1. gr. lós. er ólögmætur sjávarafli skilgreindur og í 2. mgr. 1. gr. lós segir að gjald skuli greiða samkvæmt lögum þessum fyrir veiðar, vinnslu, verkun eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla. Þá segir í 2. gr. lós. að gjald skuli lagt á útgerð skips eða báts sem veitt hefur gjaldskyldan afla, leggja má gjaldið á þann sem tekur við aflanum til vinnslu eða verkunar, þann er hefur milligöngu um sölu hans ef ekki reynist unnt að ákvarða hver hafi veitt aflann, enda hafi þeir mátt vita að um var að ræða ólögmætan sjávarafla. Tekist hefur verið á um hvort í gjaldinu felist refsíákvörðun sbr. *Hrd.* 1999, bls. 957 (275/1998). Með dómnum staðfesti Hæstiréttur forsendur héraðsdóms þess efnis að lögum nr. 37/1992 væri ekki kveðið á um fésekt heldur sérstakt gjald sem væri lagt á vegna ólögmæts sjávarafla samkvæmt sjálfstæðri löggjöf, málsmeðferð færi því eftir stjórnsvísulögum og almennum reglum stjórnsvísuluréttarins.⁵¹ Þá kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 37/1992, að lagasetningin réttlætist af ríkri nauðsyn til verndunar fiskistofna. Markmiðið er að girða fyrir að farið sé framhjá friðunarákvæðum fiskistofna með upptöku afla. Sú grundvallarregla sem byggt er á, er að enginn megi öðlast rétt yfir ólögmætum sjávarafla.⁵²

2.4.2 Réttindasvipting

Réttindasvipting og afturköllun leyfis teljast vera stjórnsvísulviðurlög þegar þeim er beitt sem úrræði vegna lögbrots samkvæmt ákvæðum laga. Dæmi um slíkt er í 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. lff. þar sem segir að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækis að heild eða hluta brjóti fyrirtækið að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum, reglum, samþykktum eða reglugerðum sem sett hafa verið samkvæmt þeim. Fjöldi slíkra ákvæða er að finna í íslenskum lögum. Hins vegar telst afturköllun á leyfi ekki til stjórnsvísulviðurlaga heldur byggist afturköllunin á því að aðili máls hafi ekki lengur uppfyllt ófrávíkjanleg skilyrði fyrir útgáfu leyfis.⁵³

⁴⁸ Lög nr. 19/1940 Almenn hegningarlög. Hér eftir „hgl.“ eða „lögum 19/1940“

⁴⁹ Lög nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. Hér eftir „lós“ eða „lögum nr. 37/1992“

⁵⁰ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 257

⁵¹ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 41

⁵² Frumvarp til laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, þskj. 688, 430. mál. Vefsíða Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/115/s/0688.html> [Sótt á vefinn 22.08.2022]

⁵³ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 258

2.4.3 Áminning

Formleg áminning getur í sumum tilfellum tengst stjórnsluviðurlögum efnislega á þann hátt að hana beri að telja til mildustu stjórnsluviðurlaga. Komi til nýs lögbrots, þrátt fyrir áminninguna, hafa verið mynduð ný skilyrði fyrir stjórnvöld til að grípa til harðari viðurlaga. Í þessu sambandi má nefna að í 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar⁵⁴, skal Fiskistofa við fyrsta minniháttar brot gegn ákvæðum laganna, áminna útgerð skriflega, en ellegar er kveðið á um í 1. og 2. mgr. ákvæðisins að brot gegn lögnum og reglum settum samkvæmt þeim, varði sviptingu veiðileyfis.

2.4.4 Birting á nafni

Birting á nafni þeirra sem hafa verið beittir stjórnsluviðurlögum, eykur að öllu jöfnu óþægindi og þjáningu þeirra aðila sem stjórnsluviðurlög hafa verið lögð á vegna lögbrots. Sé markmið lagaákvæðis sem heimilar slíka birtingu að þyngja og skapa þannig meiri varnaðaráhrif með nafnabirtingu, er vart annað hægt en að líta á birtinguna sem stjórnsluviðurlög. Þó teldist slík birting ekki til sértækra stjórnsluviðurlaga sé hún byggð á almennum fyrirmælum laga og eftir stjórnvaldsákvörðun stjórnvalda þar um. Hins vegar myndi horfa til annars vegar væri slík nafnbirting undir mati stjórnvalda hverju sinni.⁵⁵ Sem dæmi um lagaheimild um birtingu stjórnsluviðurlaga er 1. Mgr. 133. Gr. laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga, sem kveður á um að Fjármálaeftirlitið skuli birta upplýsingar um stjórnsluviðurlög og aðrar ráðstafanir vegna brota á lögnum en birta skal að lágmarki tegund og eðli brots ásamt nafni þess brotlega. Í 2. Mgr. ákvæðisins er þó kveðið á um að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að fresta birtingu eða geti birt niðurstöður án nafngreiningar. Telji Fjármálaeftirlitið að birting samræmist ekki meðalhófsreglu stjórnsluréttar, geti ógnað stöðugleika fjármálamarkaða og eða skaðað yfirstandandi rannsókn.

2.5 Þvingunarúrræði stjórnvalda

Í stjórnslurétti eru þvingunarúrræði venju samkvæmt greind í tvo flokka, þ.e. bein og óbein þvingunarúrræði.⁵⁶ Eins og áður hefur komið fram gildir sú meginregla sem leiðir af lögætisreglunni, að stjórnvöld geta einungis ákveðið að grípa til þvingunarúrræða og með því knúið borgarana til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum, hafi þau til þess skýra heimild í lögum. Reyndar er hér þörf á tveimur

⁵⁴ Lög nr. 57/1996 um gengni um nytjastofna sjávar. Hér eftir „lsg“ eða „Lög nr. 57/1996“

⁵⁵ Vefsíða stjórnarráðsins. Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. bls. 35. Slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf> [Sótt á vefinn 11.07.2022]

⁵⁶ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 373

sjálfstæðum lagaheimildum. Annars vegar þurfa stjórnvöld lagaheimild til að setja hin almennu stjórnvaldsfyrirmæli eða taka þær stjórnvaldsákvörðanir sem krefjast hlýðni borgarana og hins vegar verður að vera lagaheimild fyrir því að beita þeim þvingunarúrræðum vegna þeirrar háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum.⁵⁷ Sú skylda sem stjórnvöld reyna að þvinga málsaðila til að rækja með þvingunarúrræðum getur ýmist hljóðað upp á boð eða bönn. Þá getur einnig verið um að ræða skilyrði sem bundið hefur verið ívilnandi stjórnvaldsákvörðun en þegar svo er getur stjórnvald knúið á um hlýðni við skilyrðið eða valið að beita öðrum lögmætum þvingunarúrræðum. Til þess að heimilt sé að beita þvingunarúrræðum er hins vegar ávalt ófrávíkjanleg sú forsenda að skyldan sem ætlunin er að knýja aðila til hlýðni við sé gild. Sama á við um stjórnvaldsákvörðun, þ.e. byggist skyldan á ákvörðunin verður hún að vera gild. Eftir að málsaðili hefur efnt skyldu sína fellur heimildin til að beita hann þvingunarúrræði niður. Í því birtist sá megin munur á þvingunarúrræðum stjórnvalda og stjórnsýsluviðurlögum, þar sem almennt er hægt að beita stjórnsýsluviðurlögum þegar um er að ræða brot á lögboðnum skyldum, þrátt fyrir að aðili hafi sinnt skyldum sínum þegar ákvörðun er tekin um viðurlög.⁵⁸

Vert er að hafa í huga að við beitingu þvingunarúrræða af hálfu stjórnvalda þá gildir sú meginregla að eingöngu lögreglunni er heimilt að beita líkamlegu valdi til þess að knýja fram hlýðni við lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvarðanir stjórnvalda. Heimild lögreglu til valdbeitingar við skyldustörf sín er að finna í 14.gr. lögreglulaga nr. 90/1996⁵⁹. Hvenær lögreglu ber skylda til að aðstoða önnur stjórnvöld kemur svo fram í e.-lið 2. mgr. 1. gr. lrl. en þar kemur m.a. fram að hlutverk lögreglu er „*að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á*“. Af ákvæði þessu og lögmætisreglunni leiðir að það verður að vera skýrt kveðið á um það í sérlögum til að stjórnvaldi sé heimilt að fá lögreglu til að aðstoða við að framfylgja þvingunarúrræði.⁶⁰ Sé aftur á móti ekki mælt svo um að stjórnvald geti notið aðstoðar lögreglu, verður stjórnvald að sækja málsaðila fyrir dóm til að knýja fram efndir á þeirri skyldu sem þvingunarúrræðin beinast að. Stjórnvald getur þá að dómi fengnum leitað fullnustu hans með aðför og þá aðstoð lögreglu komi til þess, á grundvelli 3. mgr. 24. gr., 1. mgr. 29. gr., 3. mgr. 30. gr., 2. mgr. 31. gr. og 75. gr. laga nr. 90/1989 um aðför.⁶¹ Þá er ekki óalgennt að í lögum sé

⁵⁷ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 375

⁵⁸ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 377

⁵⁹ Lög nr. 90/1996 Lögreglulög. Hér eftir „lrl“

⁶⁰ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 379

⁶¹ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 380

að finna dæmi um aðfararhæfar stjórnvaldsákvarðanir og er þá algengast að um sé að ræða ákvarðanir varðandi dagsektir eða stjórnvaldssektir.⁶²

2.5.1 Bein þvingunarúrræði

Beinum þvingunarúrræðum stjórnvalda eru ætluð til að þvinga fram hjá aðila þá athöfn eða athafnaleysi sem lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvarðanir mæla fyrir um og aðili máls sinnir ekki. Hér gildir sú meginregla að sé það ætlunin að þvinga kröfu fram *in natura* þá verða stjórnvöld fyrst að höfða mál og fá dóm fyrir kröfunni. Undantekningar eru þó frá þessari meginreglu þar sem margir úrskurðir stjórnvalda eru aðfararhæfir samkvæmt lögum. Ágætt dæmi um það er að finna í 13. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Til að beita beinum þvingunarúrræðum þurfa stjórnvöld þó ekki alltaf að leita atbeina sýslumanns. Það á við í tilfellum líkt og við stöðvun ólögmetra framkvæmda, fyrirmæli stjórnvalda um að fjarlægja skuli ólöglega byggingu eða þegar stjórnvöld halda eftir launum til greiðslu krafna og sjálfstökuúrræði stjórnvalda.⁶³

2.5.2 Óbein þvingunarúrræði

Óbein þvingunarúrræði eru mun fjölbreyttari að gerð en bein þvingunarúrræði. Þeim er ætlað að snúa viljaafstöðu málsaðila svo hann láti af ólögmetum athöfnum eða athafnaleysi. Í næstu köflum verðar fjallað um þrjár helstu tegundir slíkra óbeinna úrræða.⁶⁴

2.5.2.1 Sérstök áskorun eða áminning

Sérstök áskorun eða áminning teljast til mildustu þvingunarúrræða stjórnvalds. Þessum úrræðum er ætlað að fá málsaðila til að láta af ólögmetri athöfn eða athafnaleysi. Verði málsaðili ekki við áskorun þar um innan tiltekins frests á stjórnvald þess kosts að beita öðrum beinskeyttara þvingunarúrræðum í kjölfarið. Dæmi um slíkt er að skv. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda þar sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd getur veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta til að knýja hlutaðeigandi til úrbóta.⁶⁵

2.5.2.2 Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar

Oft byggist afturköllun stjórnvaldsákvörðunar á því að málsaðili telst ekki lengur uppfylla lagaskilyrði til þess að fá eða halda tilteknu leyfi. Með hótun um afturköllun leyfis, sé ekki úr bætt innan tiltekins frests, er því um að ræða óbeint þvingunarúrræði sem er ætlað til þess að fá

⁶² Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 381

⁶³ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 380 - 381

⁶⁴ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 381

⁶⁵ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 383

aðila til að gera nauðsynlegar ráðstafanir svo hann uppfylli skilyrði fyrir leyfinu. Í 16. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi er að finna dæmi um slíka afturköllun á leyfi. Þar sem mælt er svo fyrir að brjóti leyfishafi gegn þeim skilyrðum sem ákvæðið kveður á um skuli Matvælastofnun veita leyfishafa skriflega viðvörðun og hæfilegan frest, sé úrbótum hins vegar ekki sinnt, skuli afturkalla rekstrarleyfi. Þó telst afturköllun leyfis ekki í öllum tilfellum til þvingunarúrræða, því þegar svo er mælt í lögum að úrræðum þessum skuli beitt í tilefni af lögbroti, teljast þau til stjórnarsýsluviðurlaga.⁶⁶

2.5.2.3 Dagsektir

Dagsektir eru yfirleitt taldar til þvingunarúrræða stjórnvalda, þar sem um er að ræða tiltekna fjárgreiðslu sem mönnum er gert að greiða á degi hverjum til að knýja þann aðila sem ekki hefur sinnt lagaskyldu sinni, til að efna hana.⁶⁷ Markmið dagsekta er því frábrugðið stjórnvaldsektum þar sem þær eru í eðli sínu ekki viðurlög við lögbroti. Þá lúta dagsektir ekki að því liðna líkt og stjórnvaldsektir, heldur að nútíðinni og framtíðinni með því að þrýsta á málsaðila til ákveðinna athafna eða athafnaleysis svo hann uppfylli skyldur sína.⁶⁸

3 Munur á meðferð sakamáls og stjórnarsýslumáls

3.1 Rannsókn sakamála

Framkvæmdavaldið hefur það hlutverk að hafa skipulagt eftirlit með því hvort almennt sé farið að lögum. Líkt og fjallað hefur verið um í kafla 2. að framan er stjórnvöldum oft að lögum fengnar heimildir til þess að framfylgja lögum með því að beita stjórnarsýsluviðurlögum eða öðrum úrræðum til þess að knýja aðila til þess að fylgja lögum. Oft getur háttsemi borgara eða lögaðila sem felst í lögbroti verið með þeim hætti að hún kunni jafnframt að vera refsiverð ein og sér eða samhliða því að hún geti varðað stjórnarsýsluviðurlögum.

Í því eftirlitshlutverki stjórnvalda felst að hafa gætur á afbrotum en hugtakið afbrot er skilgreint, „sem hver sú háttsemi, athöfn eða athafnaleysi, sem refsing liggur við samkvæmt þeim refsheimildum, sem gildandi eru taldar á hverjum tíma.“⁶⁹ Því ber stjórnvöldum að koma því til leiðar að menn sæti viðurlögum lögum samkvæmt, gerist þeir sekir um refsiverða háttsemi.⁷⁰

⁶⁶ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 383

⁶⁷ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 159

⁶⁸ Ragnheiður Bragadóttir. (2007). Afmælisrit : Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. Des. 2007. bls. 384

⁶⁹ Jónatan Þórmundsson. (1999). Afbrot og refsíabyrgð. 1

⁷⁰ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 17

Mæli lög ekki fyrir um annað skal rannsókn sakamála vera í höndum lögreglu, undir stjórn héraðssaksóknara eða lögreglustjóra, sbr. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.⁷¹ Þar sem rannsókn sakamáls byggist á því að verið sé að kanna hvort refsiverð háttsemi hafi átt sér stað og þá hver ber ábyrgð á henni er ljóst, að leiki engin grunur um að brot hafi verið framið, er yfirleitt ekki um rannsókn sakamáls að ræða í skilningi sakamálalaga sbr. 1. málsl. 2. mgr. 52. gr. sml. Í ákvæðinu er kveðið á um það að vegna vitneskju eða gruns um að refsivert brot hafi verið framið skuli lögregla hefja rannsókn, hvort sem kæra hafi borist eða ekki. Þó leiðir það af atvikum sem talin eru upp í 2. málsl. sömu greinar að lögregla skuli hefja rannsókn, þó ekki liggi fyrir grunur um refsiverða háttsemi. Því er um að ræða sakamálarannsókn í þeim tilfellum að því tilskildu að lögregla annist rannsókn máls. Ýmis stjórnvöld rannsaka mál í þeim tilgangi að upplýsa hvort um refsiverða háttsemi hafi verið að ræða og hver hafi verið að verki.⁷² Sé hins vegar litið til þess sem fram kemur í 1. mgr. 53. gr. sml. um markmið rannsóknar, ásamt því sem kemur fram í 1. gr. sml. má vera ljóst að einungis er um að ræða rannsókn sakamáls þegar skipulega er unnið af stjórnvöldum að öflun gagna, svo unnt sé að taka ákvörðun um hvort sótt verði til saka, ásamt því að aflað sé gagna til meðferðar máls fyrir dómi eftir að höfðað hefur verið mál með útgáfu ákæru. Samkvæmt þessari skilgreiningu er ljóst að við rannsókn á máli þar sem markmiðið er að beita aðila sem talinn er brotlegur, stjórnsýsluviðurlögum án þess að höfða dómsmál á hendur honum getur ekki talist rannsókn sakamáls í skilningi laga um meðferð sakamála. Af framan sögðu er því ljóst að hugtakið *rannsókn sakamáls* ber að skilgreina tiltölulega þröngt. Þar af leiðandi er ljóst að þegar hin ýmsu stjórnvöld rannsaka mál sem mögulega hafa tengst eða falið í sér refsiverða háttsemi getur sú rannsókn ekki talist til sakamálarannsóknar.⁷³ sbr. *Hrd. 1994, bls. 1577 (379/1994)* og *Hrd. 1997, bls. 293 (159/1996)*

3.1.1 Tilhögun rannsókna

Samkvæmt 52. gr. sml. er rannsókn í höndum lögreglu, undir stjórn héraðssaksóknara. Ríkissaksóknari telst æðsti handhafi ákærvalds sbr. 1. mgr. 20. gr. sml. er það í hans valdi að gefa öðrum ákærendum fyrirmæli varðandi einstök mál sbr. 3. mgr. 21. gr. sml. og er þeim skylt að hlíta þeim. Þá getur héraðssaksóknari með sama hætti kveðið á um rannsókn máls, að því leyti að það sé ekki í andstöðu við fyrirmæli ríkissaksóknara sbr. 4. mgr. 23. gr. sml. Þó af þessum ákvæðum sé ljóst að ríkissaksóknari geti sett lögreglu fyrirmæli um rannsókn einstakra

⁷¹ Lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Hér eftir „sml.“

⁷² Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 18

⁷³ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 19

mála og að henni sé skylt að hlíta þeim þá hefur handhafi ákærvalds almennt ekki heimild til að taka rannsókn sakamáls í sínar hendur, líkt og ef um saksókn væri að ræða.⁷⁴ Sé litið nánar til 2. málsl. 3. mgr. 21. gr. sml. og 2. málsl. 4. mgr. 23. gr. sml. er einnig ljóst að ríkissaksóknara er heimilt að gefa lögreglu, að eigin frumkvæði, fyrirmæli um að hún skuli taka til rannsóknar ætlaða refsiverða háttsemi, eins og skýrt kemur fram í 2. mgr. 52. gr. sml. Slík getur komið til í kjölfarið af því að kera hefur borist ákæranda sbr. 3. mgr. áðurnefndrar greinar eða vegna stjórnslukæru. Ennfremur liggur fyrir að handhöfum ákærvalds er heimilt að skipa lögreglu fyrir um að rannsókn skuli haldið áfram, þó henni hafi verið hætt. sbr. 4. mgr. 52. gr. sml. ásamt því að mæla fyrir um ýtarlegri rannsóknaraðgerðir að lokinni frumrannsókn sé þess talið þörf, sbr. 2. mgr. 57. gr. sml.⁷⁵ Lögreglustjórar eru einnig meðal ákæranda líkt og fram kemur í 1. mgr. 18. gr. sml. þeim er því heimilt að höfða mál samkvæmt því er fram kemur í 24. gr. sml. Vegna þessa getur komið upp sú staða að varla verður greint á milli rannsóknar og ákvörðunar um saksókn, þar sem yfirstjórn rannsóknarinnar er í höndum lögreglustjóra samtímis því að hann er handhafi ákærvalds.⁷⁶ Þar sem rannsókn sakamála skal vera í höndum lögreglu nema annað leiði af lögum, er lögreglu heldur ekki heimilt að setja rannsókn sakamála í hendur annarra stjórnvalda né einkaaðila. Hins vegar mælir ekkert gegn því að lögregla leiti aðstoðar annarra, eftir þörfum. sbr. 55. gr. og 86 gr. sml.⁷⁷

3.1.2 Meginreglur sem gilda um rannsókn sakamála

Sakamálarannsókn er um margt frábrugðin annarri starfsemi stjórnvalda, eðlilega gilda því um hana sérstakar reglur, ásamt nokkrum almennum meginreglum. Sérstaklega er mælt fyrir um þrjár meginreglur í 2. og 3. mgr. 53. gr. sml. sem gilda almennt um rannsókn sakamála, þetta eru hlutlægnisreglan, reglan um hraða málsmeðferð og meðalhófsreglan. Ekki verður þó ályktað sem svo að þetta séu einu meginreglurnar sem gilda við rannsókn sakamáls, þar sem t.d. 67. og 70. gr. stjkskr. setja rannsókninni skýr og ákveðin mörk ásamt fyrirmælum 5. og 6. gr. MSE.⁷⁸ Þá er ljóst að við rannsókn sakamála gildir lögætisreglan, af því leiðir að ákvarðanir lögreglu er tengjast rannsókn sakamála og teljast íþyngjandi fyrir borgarana, verða að byggja á skýrum lagaheimildum. sbr. *Hrd. 3. október 2008 (514/2008)*.⁷⁹

Eins og fram hefur komið, er það hlutverk stjórnvalda að annast rannsókn sakamála héraendis. Þótt sakamálarannsóknir séu frábrugðnar annarri starfsemi stjórnvalda og sérreglur

⁷⁴ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 21

⁷⁵ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 22

⁷⁶ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 27

⁷⁷ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 28

⁷⁸ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 51

⁷⁹ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 72

gildi um þær, leikur engin vafi á því að þegar lögregla tekur ákvarðanir um að enda mál, t.d. með frávísun kæru eða rannsókn sé felld niður skv. 4. mgr. 52. gr. sml. teljast þær ákvarðanir vera stjórnvaldsákvarðanir. Því eiga ákvæði stjórnsýslulaga við um stjórnvaldsákvarðanir lögreglu, líkt og ákvarðanir annarra stjórnvalda, nema kveðið sé á um annað í lögum, líkt og í 8. mgr. 52. gr. sml. sem kveður á um að lögreglu sé einungis skylt að rökstyðja fyrrgreindar ákvarðanir í stuttu máli, sé eftir því óskað. Við rannsókn sakamála varða hins vegar flestar ákvarðanir eingöngu meðferð hvers einstaks máls og falla þar af leiðandi utan gildissviðs stjórnsýslulaga. Sama á við um ákvarðanir sem varða rétt eða skyldur manna, líkt og beiting þvingunarúrræða sem eðli málsins samkvæmt teljast ekki til stjórnvaldsákvarðana þar sem slíkt úrræði er hluti af málsmeðferð og felur ekki heldur í sér lyktir máls, sbr. *Hrd. 9. september 2009 (505/2009)*.⁸⁰

Þótt ákvæði stjórnsýslulaga einskorðist við töku stjórnsýsluákvarðana þá er að finna í 11. gr. ssl. jafnræðisregluna svokallaða, en hún tilheyrir hinum mikilvægu meginreglum sem nefndar hafa verið hér á undan. Samkvæmt henni liggur ljóst fyrir að lögreglu er skylt að gæta jafnræðis í garð borgara á öllum stigum sakamálarannsóknar. sbr. 1. mgr. 65. gr. stjkskr. þar sem svo er kveðið að allir skuli vera jafnir fyrir lögum. Þá felst einnig í jafnræðisreglunni að sambærileg mál, í lagalegu tilliti, skuli lúta sambærilegri meðferð og úrlausn. Hljóti mál hins vegar mismunandi meðferð og úrlausn, verður sá mismunur að byggja á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.⁸¹

3.2 Önnur stjórnvöld

Færst hefur í vöxt á síðari árum að öðrum stjórnvöldum en lögreglu sé fengið það hlutverk að rannsaka ætlaða refsiverða háttsemi.⁸² Hefur því löggjafarþróunin verið í þá átt að sérhæfðum stofnunum í stjórnsýslunni hefur í auknum mæli verið falið eftirlit með framkvæmd laga, þeim verið veitt ýmis þvingunarúrræði ásamt heimildum til að beita stjórnsýsluviðurlögum vegna brota á lögum, reglugerðum eða fyrirmælum. Þróun þessi hvílir á ákveðnum hagkvæmnisrökum, þar sem umræddar stjórnsýslustofnanir búi yfir ákveðinni sérþekkingu og liggur því rannsókn máls betur fyrir þeim heldur en lögreglu.⁸³ Tilhögun sakamálarannsóknar getur þó orðið flóknari þar sem sérhæfð stjórnvöld og lögregla fást við rannsókn samskonar

⁸⁰ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 52

⁸¹ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 73

⁸² Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 29

⁸³ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 66 - 67

máls, þar sem upp getur komið skörun og ýmiss önnur vandamál, þrátt fyrir áðurnefnd hagkvæmisrök.⁸⁴ Um það verður fjallað nánar í kafla 3.3.

Líkt og fram hefur komið, þá hefur stjórnvöldum sem hafa með rannsókn á refsiverðum brotum að gera á tilteknum sviðum hefur verið veitt heimild í lögum til að beita refsikenndum viðurlögum við slíkum brotum. Að öllu jöfnu verður slíkt ekki gert nema aðili máls sem stjórnsluviðurlög beinast gegn samþykki þá málsmeðferð stjórnvalds fyrirfram eða fallist hið minnsta á þau málalok sem af henni kunni að leiða. Þá getur hver sá aðili sem gegn vilja sínum er gert að sæta stjórnsluviðurlögum, borið slíka ákvörðun stjórnvalds undir dómstóla skv. 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjkskr.⁸⁵ Þá kann stjórnvöldum að vera heimilt að ljúka málum með sátt ef aðilar samþykkja þær málalyktir. Sjá má dæmi um slíkt í 17. gr. f. skl. þar sem Samkeppniseftirlitinu er heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málum vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins með sátt.⁸⁶

Ekki er óalgengt að tekið sé fram í lögum, að stjórnvöld sem á afmörkuðum stjórnslusviðum fara með rannsókn sakamála, skuli fylgja lögum um meðferð sakamála eða huga að ákvæðum laganna við rannsókn eftir því sem við á. Dæmi þar að lútandi er að finna í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands⁸⁷, þar sem segir „*Við löggæslustörf skulu starfsmenn fara eftir lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála eftir því sem við á.*“ Sé ekki kveðið á um það með berum orðum fram í lögum að stjórnvöld skuli fylgja ákvæðum laga um meðferð sakamála við rannsókn, má velta þeirri spurningu upp hvort ákvæði laga um meðferð sakamála gildi engu síður við rannsókn mála og þá að hvað miklu leiti. Oft liggur þó svarið við þeirri spurningu fyrir, þar sem viðeigandi sérlög hafa oft að geyma samsvarandi ákvæði og er að finna í lögum um meðferð sakamála. Þetta kemur fram t.d. í 112. gr. lff. þar sem aðili hefur þann rétt við rannsókn Fjármálaeftirlitsins, að neita að svara spurningum eða afhenda gögn varðandi ætlaða refsiverða háttsemi hans. Samsvarar því ákvæðið við 2. mgr. 64. gr. sml. Sé hinsvegar uppi sú staða að áðurnefnd tilvik eiga ekki við, þá ræðst það af viðteknum lögskýringarsjónarmiðum hvort beita skuli ákvæðum laga um meðferð sakamála þegar önnur stjórnvöld en lögregla annast rannsóknina, slíkt kann þó eftir atvikum að vera gert með lögjöfnun.⁸⁸

⁸⁴ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 29

⁸⁵ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 29

⁸⁶ Eiríkur Jónsson. (2012). Opinbert markaðseftirlit. bls. 231

⁸⁷ Lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands. Hér eftir „llg“ eða „laga nr. 52/2006“

⁸⁸ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 38

Einnig er rétt að hafa í huga að gengið er út frá þeirri meginreglu í íslensku réttarfarum að sakborningi er heimilt að leggja ágreining um lögmati rannsóknarathafna stjórnvalda fyrir héraðsdóm á rannsóknarstigi málsins, ásamt öðrum þeim ágreiningi sem upp er talin í 2. mgr. 102. gr. sml. Er hér um er að ræða skjótvirkt úrræði, þar sem dómstólar skera úr um lögmati rannsóknarathafna og treysta um leið réttaröryggi sakborninga. Sem dæmi um slíkt er hægt að nefna *Hrd. 26. nóvember 2009 (633/2009)* sem ásamt mörgum fleiri álíka dómum hafa skapað dómafordæmi. Því má ætla að áður nefnt úrræði og dómafordæmi veiti stjórnvöldum ákveðið aðhald, þar sem líklegra er að þeim ákvæðum laga um meðferð sakamála er beinast að því að tryggja réttaröryggi sakborninga sé beitt í ólögmaeltum tilvikum, bæði af lögreglu og öðrum stjórnvöldum. Enda mælt fyrir um sum þessara réttinda í stjórnarskránni og Mannréttindasáttmála Evrópu. Því er ljóst, að sé við rannsókn máls hjá öðru stjórnvaldi en lögreglu, gengið á rétt sakbornings, gæti komið til þess að ekki sé mögulegt að byggja á þeirri rannsókn til að höfða sakamál, sbr. *Hrd. 16. mars 2007 (92/2007)*.⁸⁹

3.3 Sakamálarannsókn aðgreind frá rannsókn eftirlitsstjórnvalda

Eins og áður er komið fram, þá er rannsókn sakamála í höndum lögreglu, nema kveðið sé á um annað í lögum, sbr. 1. mgr. 52. gr. sml. Þá ber samkvæmt viðteknum lögskýringaraðferðum að skýra undantekningar frá þeirri meginreglu þröngt, sbr. *Hrd. 2002, bls. 678 (355/2001)* Því ber stjórnvöldum að virða áður nefnda meginreglu og eftirláta lögreglu að rannsaka ætlaða refsiverða háttsemi, nema þeim sjálfum sé ætlað það hlutverk lögum samkvæmt. Þá ber stjórnvöldum að tilkynna lögreglu eða ákæranda um refsiverð brot sem þau kunna að verða vör við, er þau rækja starf sitt, sbr. 3 mgr. 52. gr. sml. Valdmörk milli lögreglu og annarra stjórnvalda liggja því yfirleitt skýrt fyrir, séu hins vegar uppi álitæfni í þessu sambandi einskorðast þau við eftirfarandi atriði. Fyrri atriðið lítur að því þegar um er að ræða rannsókn á fleiri brotum en einu, og eitt eða fleiri lúta rannsókn lögreglu en hitt eða hin, annars eða annarra stjórnvalda. Seinna atriðið lítur að því þegar annað stjórnvald en lögregla hefur rannsókn brots á sínu verksviði, en til greina kemur að vísa málinu til lögreglu vegna eðli brotsins, þar sem til greina kemur að ákærvaldið höfði sakamál fyrir dómi. Hins vegar getur lögregla ákveðið að hefja rannsókn á broti sem hefur verið til rannsóknar hjá öðru stjórnvaldi og þá jafnvel að eigin frumkvæði þegar svo stendur á, *Hrd. 8. febrúar 2008 (21/2008)*.⁹⁰

Í málinu krafðist Ríkislögreglustjóri að vera heimiluð húsleit hjá embætti Skattrannsóknarstjóra til þess að afla gagna um tekjuskattsskil skattaðilans A. Skattrannsóknarstjóri hafði hafnað því að afhenda gögnin þar sem rannsókn á skattamálum heyrði undir hann og ákvörðun um að vísa

⁸⁹ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 39

⁹⁰ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 43

máli til rannsóknar lögreglu. Meirihluti Hæstaréttar taldi hins vegar að skattrannsóknarstjóri hefði ekki forræði á því hvort að mál sem hann hefði til rannsóknar, væri rannsakað samhliða hjá lögreglu, einnig að skattarannsóknarstjóri sem sérstakt stjórnvald sem rannsakaði brot væri jafnt sem lögregla háð eftirliti og nánari fyrirmælum ríkissaksóknara, taldi meirihluti Hæstaréttar því að krafa um húsleit ætti fram að ganga. Minnihluti Hæstaréttar taldi hins vegar að skýra þyrfti 4. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt á þann veg að ef skattrannsóknarstjóri hefði mál til rannsóknar hefði hann einn forræði á því hvort að því yrði vísað til sakamálarannsóknar. Taldi minnihlutinn að vísa bæri kröfu um húsleit frá dómi.

Í forsendum meirihluta Hæstaréttar segir m.a. að skv. 2. mgr. 52. gr. sml. skuli lögregla hvenær sem er hefja rannsókn vegna vitneskju eða gruns um refsivert brot, hvort sem henni hafi borist kæra eða ekki, ásamt því að ríkissaksóknari geti gefið fyrirmæli þar að lútandi. Einnig að skv. þágildandi lögum og reglugerðum bæri ríkislögreglustjóra að rannsaka meiriháttar brot sem teljast falla undir ákvæði 262. gr. hgl. og saksókn þeirra brota heyri undir hann.⁹¹

Þá segir í dómnum að: „Með tilhöggun um rannsókn brota á ákveðnum sviðum er hins vegar ekki hróflað við því að sérstök stjórnvöld sem rannsaka brot eru jafnt sem lögregla háð eftirliti og nánari fyrirmælum ríkissaksóknara og annarra handhafa ákærvaldsins eftir því sem við á.[...]“⁹²

Sé hins vegar skýrt kveðið á um það í lögum að rannsókn tiltekinna brota skuli aðeins sæta rannsókn lögreglu, hafi stjórnvald sem hlut á að máli lagt fram kæru, þá kemur það í hlut stjórnvaldsins sjálfs að ákveða hvort það annist rannsóknina sjálft eða lögreglan. Ákvörðun stjórnvalds á slíkum grunni getur ríkissaksóknari ekki hreyft við. Ákvæði sem kveða á um slíkt er t.d. 1. mgr. 42. gr. skl. og 1. mgr. 112. gr. lff. Fyrir þessu fyrirkomulagi, þ.e. að eftirlitsstofnanir eins og Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið hafi áður nefnt ákvörðunarvald, liggja helst þau rök að æskilegt sé að viðurlög við tilteknu broti sé ákveðið í einu máli, en ekki í tvennu lagi.⁹³ Þetta kemur m.a. til vegna 1. mgr. 4. gr. 7 sammingsviðauka MSE, þar sem kveðið er á um bann við tvöföldu refsinaemi (*Ne bis in idem*).⁹⁴ Af þessu leiðir, að stjórnvöld skuli komast hjá því að mál sé samtímis í rannsókn hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu, þegar bæði refsing og stjórnsýsluviðurlög eru lögbundin viðurlög við því broti sem til rannsóknar er. Afstaða löggjafans var sú að við þessar aðstæður ætti það að vera eftirlitsstjórnvaldsins að leggja mat á það hvort rétt væri að ljúka máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæru til lögreglu.⁹⁵ Af framansögðu er ljóst að æskilegt er að rannsókn á broti sé hjá einu og sama stjórnvaldinu. Þar af leiðandi verður að telja að

⁹¹ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 43

⁹² Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 44

⁹³ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 44

⁹⁴ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 302

⁹⁵ Alþingistiðindi, 2006-2007 A, þskj. nr. 788 bls. 3996 - 3997

stjórnvöldum beri skylda til að taka ákvörðun sem fyrst um það hvort að máli skuli vísað til lögreglu eða hvort að það eigi að vera til meðferðar hjá viðkomandi stjórnvaldi. Að frátöldum áður nefndum undantekningartilvikum, er stjórnvöldum skylt að eftirláta lögreglu rannsókn máls, hafi ríkissaksóknari komist að þeirri niðurstöðu að rannsókn skyldi vera í hennar höndum. Við yfirtöku lögreglu á rannsókn máls á þennan hátt, er henni almennt heimilt að nýta sér þau gögn sem áður hefur verið aflað af hinu sérhæfða stjórnvaldi við rannsókn málsins, sbr. *Hrd. 2006, bls. 1051 (97/2006)*. Þá er lögreglu heimilt að leita til og njóta aðstoðar sérfróðra starfsmanna sbr. 86. gr. sml.⁹⁶

Þann fyrirvara verður þó að gera við það þegar lögregla nýti rannsóknargögn máls frá sérhæfðu stjórnvaldi, að virða verður rétt sakbornings skv. 1. mgr. 70. gr. stjscr. og 1. mgr. 6. gr. MSE.⁹⁷ Það þýðir að virða verður rétt sakbornings til að fella ekki á sig sök, því ber ákærvaldinu að sanna sök sakbornings án þess að byggja á sönnunargögnum sem bera þess vott að sakborningur hafi verið þvingaður til tjá sig um málsatvik, sbr. *Hrd. 16. mars 2007 (92/2007)*.⁹⁸

4 Lög um eftirlitsaðila með efnahagslögsögunni

4.1 Lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands

Landhelgisgæsla Íslands er ríkisstofnun sem lýtur yfirstjórn dómsmálaráðherra samkvæmt 1. mgr. 2. gr. llg. og telst þar af leiðandi undirstofnun dómsmálaráðuneytisins.

Hlutverk Landhelgisgæslu Íslands er skilgreint í 1.gr. llg. og kemur þar m.a. fram að Landhelgisgæslan fari með öryggis-, björgunar- og löggæsluhlutverk á hafinu. Þá sinnir Landhelgisgæslan öðrum verkefnum skv. ákvæðum laga nr. 52/2006, reglugerðum á grundvelli þeirra og annarra lögbundinna fyrirmæla. Starfssvæði Landhelgisgæslunnar er skilgreint í 3. gr. llg. þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins og tekið fram að svo skuli vera samkvæmt reglum þjóðaréttar.

Verkefni Landhelgisgæslu Ísland eru skilgreind í 1.mgr. 4. gr. llg. þar sem í 2. tölul. kemur fram að Landhelgisgæsla Íslands sinni löggæslu á hafinu, þ.m.t. fiskveiðieftirlit ásamt aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra.

⁹⁶ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 45

⁹⁷ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. Neðanmálgrein nr. 35 bls. 45

⁹⁸ Róbert R Spanó. (2005). Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. bls. 49

4.1.1 Eftirlitsheimildir Landhelgisgæslu Íslands

Líkt og fram er komið sinnir Landhelgisgæsla Ísland löggæslu og fiskveiðieftirliti á hafinu. Þá er Landhelgisgæslu Íslands heimilt að gera þjónustusamninga, m.a. um fiskveiðieftirlit, sem fram kemur í 1. tölul. ásamt fjareftirliti með skipum sbr. 2. tölul. og rekstur vaktstöðvar siglinga sbr. 7. tölul. 5. gr. llg.

Í II. kafla laga nr. 52/2006 er kveðið á um lögregluvald og valdbeitingarheimildir. Þar er í 1. mgr. 6. gr. llg. mælt svo fyrir að forstjóri og löglærðir fulltrúar hans, áhöfnum skipa, loftfara og aðrir tilteknir starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands, fari samkvæmt lögum þessum með lögregluvald þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu innan efnahagslögsögu Íslands. Þá kemur fram í 2. mgr. sömu greinar að við löggæslustörf skulu starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands fara eftir lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála.

Þó svo að starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands veiti fyrst og fremst aðstoð við rannsókn lögreglu á sakamálum, líkt og fram kemur í *Hrd. 28. apríl 2009 (192/2009)*. Í málinu hafði Landhelgisgæslan fylgst með ferðum skútu sem tengdist rannsókn lögreglu á fíkniefnamáli. Varðskip Landhelgisgæslunnar veitti svo skútunni eftirför og flutti lögreglumenn um borð í hana þar sem þrír menn voru handteknir. Er samt sem áður gert ráð fyrir því samkvæmt framansögðu að starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands geti fengist sjálfstætt við rannsókn mála, þó einkum við upphaf hennar. Í 9. gr. llg. er að finna heimildir fyrir starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands sem handhafar lögregluvalds til að fara um borð í skip, leiki grunur á að um lögbrot sé að ræða eða til að sinna lögbundnu eftirliti. Þá er Landhelgisgæslu Íslands einnig heimilt að vísa farartækjum til hafnar sé svo nauðsynlegt til að ljúka rannsókn eða enda brotastarfsemi. Ennfremur er Landhelgisgæslu Íslands heimilt skv. 2. mgr. 9. gr. llg. að banna stjórnanda farartækis að halda til hafnar sé uppi grunur um brot á lögum nr. 50/2004 um siglingarvernd⁹⁹, svo og sé þörf á öryggisleit um borð í skipinu.¹⁰⁰

Í III. kafla llg. er fjallað nánar um verkefni Landhelgisgæslu Íslands. Þar er komið inn á fjareftirlit með skipum í 18. gr. llg. og tekið fram að Landhelgisgæslan taki á móti og miðli upplýsingum um íslensk og erlend skip í samræmi við alþjóðasamninga. Í 19. gr. llg. koma fram nauðsynlegar heimildir Landhelgisgæslunnar til að veita öðrum opinberum stofnunum upplýsingar um farartæki á sjó vegna lögboðins eftirlits þeirra og er Landhelgisgæslunni einnig heimilt að nýta þær upplýsingarnar til fiskveiðieftirlits- og löggæslustarfa.¹⁰¹

⁹⁹ Lög nr. 50/2004 um siglingarvernd. Hér eftir „lsv.“

¹⁰⁰ Eiríkur Tómasson. (2012). Sakamálaréttarfar. bls. 30

¹⁰¹ Frumvarp til laga um Landhelgisgæslu Íslands. þskj. 1024, 694. mál. Um 19. gr. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/132/s/1024.html> [Sótt á vefinn 21.02.2022]

4.1.2 Umsögn Persónuverndar um rafrænt eftirliti Landhelgisgæslu Íslands

Fyrir sumarið 2019 stóð Landhelgisgæslunni til boða afnot af mannlásum flygildum í eigu European Maritime Safety Agency¹⁰² flygildi þessi eru búin nákvæmum myndbandsupptökum sem getu greint andlit ásamt radarmælingum. Ákvað Landhelgisgæslan að leigja flygildin til að sjá hvernig þau kæmu til með að nýttast við fiskveiðieftirlit og kom Fiskistofa að verkefninu¹⁰³ ásamt fleirum, en vegna persónugreinanlegra upplýsinga sem fengust við notkun flygildanna leitaði Landhelgisgæsla Íslands álits Persónuverndar á málinu. Í álitinu Persónuverndar kom fram að þar sem Landhelgisgæslan fer með öryggis og löggæslu á hafinu þ.m.t. fiskveiðieftirlit sbr. 1. gr. og 2. tölul. 4. gr. llg. þá tækju lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi til slíks eftirlits Landhelgisgæslunnar. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. síðarnefndu laganna er kveðið á um það að vinnsla persónuupplýsinga skuli unnar með lögætum og sanngjörnum hætti ásamt því að vinnslan sé í höndum lögbærra yfirvalda vegna nauðsynlegra verkefna í löggæslutilgangi.¹⁰⁴

4.2 Lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu

Samgöngustofa er stjórnslustofnun samgöngumála og samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu¹⁰⁵ telst hún sérstök ríkisstofnun og lýtur yfirstjórn ráðherra.¹⁰⁶ Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. lsg. fer Samgöngustofa með stjórnslu samgöngumála samkvæmt lögunum eða öðrum lögum er hún starfar eftir. Þá annast Samgöngustofa stjórnslu og eftirlit sem lítur að flugmálum, hafna og sjóvarnarmálum, siglingamálum, umferðarmálum og vegamálum. Hlutverk Samgöngustofu er skilgreint í 3. mgr. 1. gr. lsg. þar sem segir að Samgöngustofu beri að stuðla að samgönguöryggi í lofti, láði og legi, með sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum.¹⁰⁷

Í II. kafla lsg. Er nánar kveðið á um verkefni Samgöngustofu en ekki verður fjallað ítarlegra um það hér. Þar sem rannsóknarverkefni ritgerðar þessarar snúa að heimildir Samgöngustofu varðandi siglingamál, verður einungis gerð grein fyrir helstu eftirlits- og viðurlagaheimildum Samgöngustofu hvað þau varðar.

¹⁰² European Maritime Safety Agency. Hér eftir „EMSA“

¹⁰³ Sbr. umfjöllun í kafla 5.2

¹⁰⁴ Álit Persónuverndar vegna dróna notkunar Landhelgisgæslunnar. Slóð:

<https://www.personuvernd.is/urlausnir/alit-personuverndar-vegna-dronanotkunar-landhelgisgaeslunnar>. [Sótt á vefinn 17.01.2022]

¹⁰⁵ Lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnslustofnun samgöngumála. Hér eftir „lsg.“

¹⁰⁶ Trausti Fannar Valsson. (2019) Stjórnsluakerfið bls. 68

¹⁰⁷ Frumvarp til laga um Farsýsluna, stjórnslustofnun samgöngumála. Þskj. 133, 133. mál. Um 2. Gr.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/alttext/141/s/0133.html> [Sótt á vefinn 25.07.2022]

4.2.1 Eftirlitsheimildir Samgöngustofu

Í 6. gr. lsg. er kveðið á um þá starfsemi sem Samgöngustofa hefur eftirlit með og rannsóknarheimildir stofnunarinnar. Í 1. mgr. 6. gr. lsg. segir að Samgöngustofa skuli hafa eftirlit með því að starfsemi sem henni sé lögum samkvæmt falið að hafa eftirlit með, sé í samræmi við lög og reglur, sem um starfsemina gilda. Samgöngustofu er samkvæmt 2. mgr. 6. gr. lsg. veitt heimild til aðgangs að starfsstöðvum eftirlitsskyldra aðila ásamt aðgengi að ökutækjum, loftförum, skipum eða öðrum farartækjum eftirlitsskyldra aðila, til vettvangsathugana, úttekta og skoðana sem sé nauðsynlegur þáttur í eftirlits stofnunarinnar. Þá er í 7. mgr. 6. gr. lsg. kveðið á um heimild Samgöngustofu til að fá lögreglu til aðstoðar við eftirlit og öflun upplýsinga í þágu eftirlits.

Stjórnsýsluverkefni Samgöngustofu, tengd siglingum eru talin upp í 7 liðum í 9. gr. lsg. Þar segir m.a. að Samgöngustofa skuli annast eftirlit, mælingu og skráningu skipa, annast mál er varðar búnað skipa til varna gegn mengun sjávar og fylgjast með og aðstoða við rannsókn sjóslysa. Þá skal Samgöngustofa annast mál sem varða siglinga og sjómannalög, þ.e. þau mál sem tengjast skráningu skipa, búnaði þeirra, siglingaöryggi og siglingavernd. Einnig skal stofnunin sjá um þau mál sem ráðuneytið felur henni og snýr að áhöfnum skipa og siglinga, í lokin skal nefna að stofnunin sér einnig um að gefa út skírteini til handa einstaklingum. Þá sér Samgöngustofa um að veita leyfi eða heimildir til ýmiskonar reksturs sem skilgreindur er í sérlögum, ásamt því að annast stjórnsýsluverkefni laga um sjóvarnir, laga um hafna- og vitamál, ásamt laga um vaktstöð siglinga.

4.3 Lög nr. 36/1992 um Fiskistofu

Fiskistofa er stjórnsýslu og eftirlitsstofnun sem heyrir undir Matvælaráðuneytið og samkvæmt 1. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu,¹⁰⁸ ber Fiskistofu að starfa á sviði sjávarútvegsmála að stjórnsýsluverkefnum. Samkvæmt 2. másl. 1. gr. heyrir stofnunin undir matvælaráðherra og telst því vera undirstofnun matvælaráðuneytisins.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. lfs. er Fiskistofu ætlað að annast framkvæmd laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða¹⁰⁹ ásamt eftirliti með fiskveiðum, eins og nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Er þar helst um að ræða lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar en einnig fellur undir Fiskistofu að fara með stjórnsýslu og eftirlit samkvæmt lögum um lax og silungaveiði, lögum um fiskrækt o.fl. ásamt öðrum þeim verkefnum sem stofnunni kunna að vera falin með lögum eða ákvörðun ráðherra.

¹⁰⁸ Lög nr. 36/1992 um Fiskistofu. Hér eftir „lfs“ eða „laga nr. 36/1992.“

¹⁰⁹ Lög nr.116/2006 um stjórn fiskveiða. Hér eftir „lsf.“

Flestar eftirlits- og viðurlagaheimildir Fiskistofu eru að finna í þeim lögum sem henni ber að annast framkvæmd á og verður því greint frá þeim í næstu undirköflum.

4.3.1 Eftirlitsheimildir Fiskistofu í lögum um stjórn fiskveiða.

Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. lsf. annast Fiskistofa eftirlit með framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og hefur í sinni þjónustu sérstaka eftirlitsmenn. Í 2. mgr. 18. gr. lsf. er tekið fram að eftirlitsmenn Fiskistofu sinna eftirliti og verkefnum skv. 10. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands¹¹⁰ og skulu þeir jafnframt fylgjast með löndun, vigtun og vinnslu afla, ásamt útflutningi afla eða afurða. Eftirlitsmönnum er einnig heimilt að fara með fiskiskipi í veiðiferð sbr. 3. mgr. 18. gr. lsf. til athugunar á farmi og veiðafærum um borð í skipinu, við það er skipstjóri skyldugur til að veita eftirlitsmönnum aðstoð sbr. 1. mgr. 10. gr. lfl.

4.3.2 Eftirlitsheimildir Fiskistofu í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar

Fram kemur í 1. mgr. 13. gr. lns að eftirlitsmenn í þjónustu Fiskistofu skuli annast eftirlit með framkvæmd laga um umgengni um nytjastofna sjávar og er Fiskistofu heimilt að leita að aðstoðar Landhelgisgæslunnar og lögreglu í því skyni. Þá er tekið fram í 4. mgr. 13. gr. lns. að heimildir eftirlitsmanna Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða taki til eftirlits.

5 Samstarf eftirlitsaðila með efnahagslögsögunni

5.1 Samstarf Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands

Samgöngustofa annast eftirlit með skipum, mælingu þeirra og skráningu. Útgáfu skírteina til einstaklinga ásamt því að veita heimildir fyrir hvers konar rekstri sem skilgreindur er í sérlögum, eins og komið hefur fram áður sbr. 9. gr. lsg. Samstarf Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu felst að stærstum hluta í því að Landhelgisgæsla Íslands fer með löggæslu á hafinu sbr. 1. gr. llg. og fer því með rauneftirlit á því hvort áðurnefnd atriði í 9. gr. lsg. séu í lagi hjá sjófarendum. Þannig felst eftirlit Landhelgisgæslunnar samkvæmt 8. gr. laga nr. 35/2010 um lögskráningu sjómanna¹¹¹ m.a. í athugunum á því hvort haffærisskírteini skipa, sem Samgöngustofa gefur, út séu gild og að lögskráning þeirra sé í lagi sbr. 4. og 5 gr. lls. Samgöngustofa sér hins vegar skv. 1. tölul. 3. gr. lls. um rekstur gagnagrunns sem vistar upplýsingar um lögskráningar og veitir einnig aðgang að honum.

¹¹⁰ Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hér eftir „lfl.“

¹¹¹ Lög nr. 35./2010 um lögskráningu sjómanna. Hér eftir „lls.“

Þá má nefna að Vaktstöð siglinga heyrir undir Samgöngustofu og Vegagerðina sbr. lög nr. 41/2003 um Vaktstöð sigling¹¹² og samkvæmt 3. mgr. 2. gr. lvs. hefur Vegagerðin boðið út rekstur hennar. Sá rekstur er í dag í höndum Neyðarlínunnar sem hefur með samkomulagi við Landhelgisgæsluna séð um framkvæmd samningsins sbr. heimild Landhelgisgæslunnar þar um í 7. tölul. 5. gr. llg. Vaktstöð siglinga er því mönnuð af starfmönnum Landhelgisgæsla Íslands og má því segja að samstarf Landhelgisgæslunnar, Samgöngustofu og Fiskistofu tengist að nokkru leiti í gegnum Vaktstöð siglinga þar sem hluti eftirlits og löggæslu Landhelgisgæslu Íslands fer fram á þessum vettvangi þ.m.t. sameiginlegt fiskveiðieftirlit Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu.¹¹³

Einnig má nefna að Samgöngustofu ber skylda til samvinnu og samráðs við aðila, félög, samtök eða stofnanir sem tengjast starfsemi stofnunarinnar sbr. 1. mgr. 3. gr. lsg.

5.2 Samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands

Fiskistofa og Landhelgisgæsla Íslands eru þær tvær stofnanir á vegum íslenskra stjórnvalda sem sinna eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Fiskistofa annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða ásamt eftirliti með þeim sbr. 2. gr. lfs. ásamt eftirliti með fiskveiðum samkvæmt lögum um umgengni um nytjastofna sjávar og öðrum lögum um það efni líkt og hefur verið komið inn á. Þá er Fiskistofu heimilt skv. 2. málsl. 1. mgr. 13. gr. lns. að leita aðstoðar Landhelgisgæslunnar við eftirlit og framkvæmd laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Enda er löggæsla á hafinu og þ.m.t. fiskveiðieftirlit meðal hlutverka Landhelgisgæslunnar sbr. 2. mgr. 4. gr. llg.

Í byrjun árs 2019 var sett á stofn samráðsnefnd atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu um fyrirkomulag á eftirliti með erlendum skipum innan landhelginnar. Hlutverk nefndarinnar var einnig að móta heildarstefnu í eftirliti með innlendum fiskveiðiskipum. Ásamt því að nefndinni var ætlað að leggja drög að reglugerð um sameiginlega eftirlitsstöð Landhelgisgæslu og Fiskistofu, höfundur hefur hins vegar ekki fundið neinar vísbendingar um slíka reglugerð, en verkefnum umræddrar eftirlitsstöðvar er sinnt á stjórnstöð Landhelgisgæslunnar, sbr. umfjöllun í kafla 5.1.

Fyrir utan samkomulag um verkaskiptingu á sviði fjareftirlits með fiskiskipum sbr. reglugerð nr. 770/2008, er því ekkert formlegt samkomulaga um verkaskiptingu á fiskveiðieftirlit milli

¹¹² Lög nr. 41/2003 um vaktstöð sigling. Hér eftir „lvs“

¹¹³ Ríkisendurskoðun (2022) Landhelgisgæsla Íslands - úttekt á verkefnum og fjárreiðum bls. 64. Slóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022_landhelgisgaesla_islands.pdf [Sótt á vefinn 31.07.2022]

þessara tveggja stofnanna.¹¹⁴ Þó kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu að stofnanirnar hafi unnið að ýmsum samstarfsverkefnum undanfarin ár, þ.á.m. samstarf um grunnslóðaeftirlit og eftirlit með brottkasti á fiski. Þar kemur einnig fram í svari Fiskistofu til Ríkisendurskoðunar, að það væri öflugtu sjóeftirliti norsku landhelgisgæslunnar að þakka sá góði árangur sem þeir hafi náð gegn brottkasti í Noregi. Á móti væri sjóeftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar takmarkað í þeim samanburði þar sem leiðangrar stóðu að meðaltali yfir í 13-20 daga á ári árin 2013-17, enda íslensku varðskipin bundin fjölmörgum öðrum verkefnum. Þá nefnir Fiskistofa að eftirlit Norðmanna byggist upp á kerfisbundinni notkun myndavélarbúnaðar flugfara, en lítið hefði verið um slíkt eftirlit hérlendis á umræddu tímabili.¹¹⁵

Umtalsverð aukning var á fiskveiðieftirliti árið 2019, þar sem varðbáturinn Óðinn var nýttur í skyndiskoðanir á grunnslóð ásamt því að nýtt voru flygildi við eftirlit. Skilaði sú aukning á eftirliti reyndar ekki fleiri ákærum eða áminningum, en brot sem vörðuðu lög um fiskveiðar voru m.a. brottkast sjávarafla sem náðist á myndband með notkun flygildanna.¹¹⁶ Sönnunarbyrði getur hins vegar reynst erfið í brottkastmálum þar sem myndavélarbúnaði flugfara er beitt sbr. *Hérd. Norðvest. 23. september 2020 (S-108/2019)*.

Í málinu hafði Landhelgisgæsla Íslands lagt fram ákæru til Lögreglustjórans á Norðurlandi vestra þann 26. apríl 2019 á hendur skipstjóra A á fiskiskipinu D, fyrir að hafa losað úr neti og hent í sjóinn átta nytjafiskum ótilgreindrar tegundar. Telst brott þetta varða 2. mgr. 2. gr., sbr. 23. gr. lns., en þessu til sönnunar var lagt fram myndband tekið úr flugvél Landhelgisgæslunnar. Ákærði neitaði staðfastlega sök, og lagði m.a. fram ákvörðun Fiskistofu dagsetta 22. október. 2019 um veiðileyfissviptingu í eina viku. Var sú ákvörðun byggð á sama myndbandi og lá nú fyrir dómi en Fiskistofa hafði ekki treyst sér til að fullyrða að fleiri en þremur bolfiskum hefði verið hent fyrir borð, ásamt því að ekki var minnst á hvaða tegund var um að ræða. Í niðurstöðu dómsins var vikið að því að þar sem flugvél Landhelgisgæslunnar hafi verið í töluverðri hæð væri myndbandið ekki skýrara en svo að ógerningur væri að greina hvernig tegundar fiskurinn var sem kastað var fyrir borð. Einnig var vikið að því að heimilt væri að varpa fiski sem ekki væri háður takmörkunum á leyfilegum heildarafli og hefði ekki verðgildi sbr. ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 468/2013. Þar sem ákærvaldið ber sönnunarbyrði fyrir sekt ákærða sbr. 108. gr. sml. og ógerningur var greina tegund fisksins sem hent var ásamt því að ákærði neitaði staðfastlega sök, var A því sýknaður og um leið var útgerðarfélagið B einnig sýknað.

Í dómnum var vísað til ákvörðunar Fiskistofu og til marks um samstarf Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu í málinu kom fram í *Ákvörðun Fiskistofu um að veita kæranda skriflega áminningu fyrir brottkast 17. apríl 2020 (Úrskurður um sjávarútveg og fiskeldi)*. Þar sem segir

¹¹⁴ Ríkisendurskoðun (2022) Landhelgisgæsla Íslands - úttekt á verkefnum og fjárreiðum bls. 65 – 66, slóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022_landhelgisgaesla_islands.pdf [Sótt á vefinn 31.07.2022]

¹¹⁵ Ríkisendurskoðun (2019) Eftirlit Fiskistofu. Bls. 56 Slóð: <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2019-Fiskistofa.pdf> [Sótt á vefinn 01.08.2022]

¹¹⁶ Ríkisendurskoðun (2022) Landhelgisgæsla Íslands - úttekt á verkefnum og fjárreiðum bls. 67, slóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022_landhelgisgaesla_islands.pdf [Sótt á vefinn 31.07.2022]

að Landhelgisgæslan hafi sent Fiskistofu afrit af kæru Landhelgisgæslunnar til Lögreglustjórans á Norðurlandi vestra. Enda telst slíkt til hefðbundins verklags hjá Landhelgisgæslunni.

6 Auknar eftirlits og viðurlagaheimildir

6.1 Eftirlits- og viðurlagaheimildir í lögum nr. 85/2022

Í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar á eftirliti Fiskistofu árið 2018, var skipuð verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni og skýrsla hennar frá árinu 2020 kom meðal annars inn á rafrænt eftirlit. Samhliða skipun verkefnastjórnar var sett saman samráðsnefnd með fulltrúum allra þingflokka og hagsmunaaðila í sjávarútvegi, í framhaldinu var lagt fram frumvarp¹¹⁷ á 151. löggjafarþingi sem ekki náði fram að ganga. Í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram það mat Fiskistofu að aukin rafræn vöktun og áhættuflokkun hafi gert það mögulegt að auka eftirlit og aðhald án mikils viðbótarkostnaðar. Hins vegar væri aukin þörf á skýrari og víðtækari lagaheimildum hvað snerti rafræna vöktun og myndavélaeftirlit til að betur mætti fara.¹¹⁸ Áðurnefnd verkefnastjórn komst að sömu niðurstöðu og benti m.a. á að þörf væri á sérstakri lagaheimild til hagnýtingar svonefndra flygilda til fiskveiðieftirlits, ásamt því að þörf væri á að styrkja heimildir til rafrænnar aflaskráningar og eftirlits með myndavélum. Frumvarpið var lagt fram aftur á 152. löggjafarþingi með þeim breytingum að ákvæði þess snéru eingöngu að heimildum Fiskistofu til eftirlits, rafræns eftirlits og myndavélaeftirlits ásamt eftirfylgni með því.¹¹⁹ Varð frumvarp þetta að lögum nr. 85/2022 sem hér eru til umfjöllunar, en í meðförum Alþingis á frumvarpinu óskaði atvinnuveganefnd Alþingis eftir álit Persónuverndar á frumvarpinu.

Taldi Persónuvernd ekki æskilegt að veita stofnun sem ekki fer með lögregluvald sbr. 9. gr. lrl. heimild til vöktunar með leynd, sambærilega og lögreglu er heimilt að beita við rannsókn sakamála. Þá telur Persónuvernd að ríkar ástæður þurfi að liggja fyrir til að veita Fiskistofu slíkt vald. Vísar Persónuvernd í því sambandi til 4. mgr. 14. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga,¹²⁰ þar sem fram kemur að vöktun með leynd sé ekki heimil nema hún hafi stoð í lagaheimild eða úrskurð dómara, ásamt því að sérreglur um slíka vöktun komi

¹¹⁷ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), þskj. 1183, 704. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Slóð: <https://www.althingi.is/altext/151/s/1183.html> [Sótt á vefinn 18.08.2022]

¹¹⁸ Eftirlit Fiskistofu. Slóð: <https://www.rikisend.is/skyrslur/nanar?id=56> [Sótt á vefinn 17.01.2022]

¹¹⁹ Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (eftirlit Fiskistofu o.fl.), þskj. 550, 550, 386. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/0550.html> [Sótt á vefinn 13.08.2022]

¹²⁰ Lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Hér eftir „lpv.“ eða „lög 90/2018“

fram í rannsóknarheimildum lögreglu sbr. XI. kafla sml. Telur Persónuvernd nauðsynlegt að framkvæmt sé mat á nauðsyn rafrænnar vöktunar með leynd af opinberum eftirlitsaðila sem ekki fer með lögregluvald, m.t.t. brýnnar nauðsynjar slíks eftirlits sbr. 3. mgr. 71. gr. stjkskr. Þá benti Persónuvernd á að vinnsla slíkra persónuupplýsinga hafi í för með sér aukna áhættu hvað varði réttindi og frelsi einstaklinga, sér í lagi sé um að ræða notkun á nýrri tækni í tenglum við eðli, umfang og tilgang vinnslu persónuupplýsinga. Fyrir slíkri vinnslu þurfi ábyrðaraðili að láta meta áhrif fyrirhugaðrar vinnslu upplýsinga áður en hún hefst samkvæmt fyrirmælum 35. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Einnig bendir Persónuvernd á að skv. 1. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019 þar sem fram kemur að ávallt sé krafist mats á áhrifum persónuverndar þegar um ræðir gagnaöflun frá þriðja aðila. Taldi Persónuvernd því ljóst að framkvæma bæri mat á persónuvernd vegna vinnslu persónuupplýsinga sem tillögur eru um í frumvarpsdrögunum. Matið ætti að framkvæma við undirbúning lagasetningar, svo tryggt sé að vinnsla persónuupplýsinga sé í samræmi við kröfur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga ásamt reglugerð 2016/679/ESB. Einnig ætti að tilgreina forsendur og niðurstöður matsins í greinargerð með frumvarpsdrögunum.¹²¹

Fram kemur í frumvarpinu að við eftirlit með rafrænum hætti þurfi að huga að lögum um persónuvernd ásamt því að eftirlit sé ávalt í samræmi við tilgang heimildar að teknu tilliti til meðalhófs. Litið hafi verið til 71. gr. stjkskr. um friðhelgi einkalífs við samningu ákvæða frumvarpsins ásamt því að reglurnar samræmdust lögum nr. 90/2018 og var litið til 14. gr. lpv. og reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun. Þar sem í 5. gr. áður nefndra reglna kemur fram að ekki skuli ganga lengra en brýna nauðsyn ber við rafræna vöktun, miðað við tilgang þann sem að er stefnt. Ákvæðum frumvarpsins sé ætlað að taka af allan vafa um heimild Fiskistofu til rafræns eftirlits, en að baki þeirra ákvæða væru skýr ákvæði um eftirlitsskyldu Fiskistofu í lögum nr. 36/1992 og gert sé ráð fyrir að stofnunin komi til með að viðhafa skýrar verklagsreglur þegar kemur að rafrænu eftirliti.¹²²

¹²¹ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (eftirlit Fiskistofu o.fl.). Dbnr. 1122, 386. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:

<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=152&dbnr=1122>. [Sótt á vefinn 05.08.2022]

¹²² Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (eftirlit Fiskistofu o.fl.). þskj. 550 550, 386. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/0550.html> [Sótt á vefinn 13.08.2022]

6.1.1 Auknar eftirlitsheimildir Fiskistofu

Samkvæmt 1. gr. lbf. bætist nýr málslíður við 1. mgr. 8. gr. lns. sem heimilar eftirlitsmönnum Fiskistofu aðgang að rafrænum vöktunarkerfum hafna til eftirlits með löndun afla.

Í 8. gr. lbf. kemur fram að þrjár nýjar málsgreinar bætist við 2. gr. lfs. sú fyrsta telst þá vera 2. mgr. 2. gr. lfs. Þar sem kveðið er á um að Fiskistofu sé heimil notkun fjarstýrðra loftfara, sem búin eru myndavélum til upptöku, ásamt öðrum búnaði til upplýsingaöflunar, við eftirlitsstörf sín. Fiskistofu ber þó að tilkynna opinberlega fyrirhugað eftirlit sitt með fjarstýrðum loftförum. Önnur málsgreinin sem bætist við er 3. mgr. 2 gr. lfs. en þar er kveðið á um að Fiskistofu beri að eyða persónuupplýsingum sem aflað hefur verið með rafrænni vöktun sé ekki lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær eða heimild til að beita viðurlögum við háttseminni hefur fallið niður. Fiskistofu er hins vegar heimilt að varðveita upplýsingar fengnar með rafrænni vöktun þar til mál telst lokið, hafi stofnunin orðið vör við ætluð brot gegn lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Mál sem lokið hefur verið með beitingu stjórnsluviðurlaga telst þó ekki lokið fyrr en frestur til að höfða dómssmál rennur út eða dómur hefur fallið um málið. Þriðja málsgreinin er 4. mgr. 2. gr. lfs. og þar sem segir að Fiskistofu sé ekki heimilt að láta neinum í té upplýsingar sem fengnar eru með rafrænni vöktun nema lögreglu til rannsóknar.

Samkvæmt 9. gr. lbf. er 2. gr. a. lfs. bætt við lögin, en kveðið er á um að Fiskistofu sé heimil vinnsla á persónuupplýsingum sem komnar eru til vegna rafræns eftirlits, skoðun á eignarhaldi útgerða og annarra upplýsinga nauðsynlegum til lögbundins eftirlits stofnunarinnar, að uppfylltum skilyrðum laga um vinnslu persónuupplýsinga.

Einnig er bætt inn með 12. gr. lbf. nýju ákvæði til bráðabirgða, þar sem kveðið er á um heimild Fiskistofu til tímabundins verkefnis í samstarfi við útgerðaraðila, varðandi tilraunir á rafrænni vöktun um borð í fiskiskipum árin 2022, 2023 og 2024.

6.1.2 Aukin þvingunarúrræði Fiskistofu

Samkvæmt 9. gr. lbf. er 4. mgr. 9. gr. lns. breytt þannig að nú er þar kveðið á um að skipstjórnarmenn veiðiskipa með veiðileyfi í atvinnuskyni eða sérveiðileyfi, sé skylt að senda með stafrænum hætti aflaupplýsingar til Fiskistofu fyrir lok veiðiferðar.

Til þess að tryggja hlítu við framangreinda skyldu var með lögum nr. 85/2022 gerð sú breyting að 3. og 4. mgr. 12. gr. lns voru felldar út, ásamt 1. mgr. 17. gr. lsf. Í staðinn bættust fjórar nýjar málsgreinar við 12. gr. lns og 17. gr. lsf. og eru þessi auknu þvingunarúrræði í formi dagsekta nánast samhljóða í áður nefndum lögum og verða því rakin saman hér á eftir til hagræðingar.

Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. lns. og 1. mgr. 17. gr. lsf. er kveðið á um það að Fiskistofa skuli skora á hvern þann sem vanrækir að veita upplýsingar að bæta úr og þeim gefinn kostur á að upplýsa um ástæður tafa við upplýsingaskil. Þá ber Fiskistofu að leiðbeina um að dagsektir verði lagðar á að sjö dögum liðnum nema að viðkomandi upplýsi um að vanhöld stafi af ástæðum sem viðkomandi verður ekki um kennt.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. lns. og 2. mgr. 17. gr. lsf. er Fiskistofu heimilað að leggja dagsektir sem geta numið 10. þús. kr. til 1. millj. kr. á dag. Hér hefur Fiskistofa talsvert svigrúm varðandi fjárhæð dagsektar, getur Fiskistofa því horft til efnahags- og fjárhagslegs styrks aðila við álagningu hæfilegra dagsekta og við það tryggt að viðkomandi dagsektir hafi viðunandi fullnustu og varnaðaráhrif. Þá er tekið fram að áfallnar dagsektir falli niður þegar aðili máls uppfyllir skyldur sína.¹²³

Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. lns. og 3. mgr. 17. gr. lsf. er heimilt að kæra ákvörðun Fiskistofu til ráðuneytisins innan fjórtán daga frá álagningu sem frestar þó ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Fiskistofa getur þó ekki innheimt sektir sé mál höfðað fyrir dómi til ógildingar ákvörðunar, en þær halda samt áfram að leggjast á viðkomandi þar til dómur hefur fallið. Í 6. mgr. 12. gr. lns. og 4. mgr. 17. gr. lsf. á við um hefðbundna heimild ráðherra til að setja nánari reglur um innheimtu dagsekta.

Samkvæmt 5. gr. lbf. var einnig bætt við heimild Fiskistofu til þess að leggja á dagsektir í lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands¹²⁴ Þar bætast fjórar nýjar málsgreinar við 3. gr. lve. sem eru samhljóða áður nefndum dagsektar heimildum 12. gr. lns. og 17. gr. lsf. og verður því ekki nánar fjallað um þær. Hins vegar var með 6. gr. lbf. gerð breyting á 5. gr. lve. og kveður hún nú á um að sömu ákvæði laga og reglugerða gilda um veiðar erlendra skipa innan fiskveiðilandhelgi Íslands sem gilda um veiðar íslenskra skipa, sé ekki um annað samið.

Þá er í 11. gr. lbf. kveðið á að ný grein bætist við lög nr. 36/1992, sem mun vera 9. gr. lfs. Þar er kveðið á um gagnsæi í störfum Fiskistofu, því skal stofnunin birta opinberlega ákvarðanir sínar um veiðileyfissviptingar og afturköllun vigtunarleyfa.

¹²³ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (eftirlit Fiskistofu o.fl.), Þskj. 1178, mál. 386. nefndarálit. bls. 4. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/1178.html> [Sótt á vefinn 03.08.2022]

¹²⁴ Lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hér eftir „lve“ eða „lög 22/1998“

6.2 Eftirlits- og viðurlagaheimildir í lögum nr. 82/2022 um áhafnir skipa

Tilgangur frumvarpsins sem varð að lögum nr. 82/2022 um áhafnir skipa var að sameina fern lög sem fjölluðu um þennan málaflokk án þess að gera umfangsmiklar breytingar á þeim efnisreglum sem áður giltu. Með frumvarpinu var hins vegar fellt úr gildi víðtækt regluverk stjórnvaldsfyrirmæla sem innleitt höfðu ákvæði þeirra gerða sem teknar hafa verið upp með samningnum um Evrópska efnahagsvæðið og varða áhafnir skipa ásamt öðrum alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, eins og samningum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Enda var frumvarpinu ætlað að veita stjórnvöldum nægjanlegar heimildir til að innleiða áðurnefnd ákvæði og skuldbindingar. Þá tók frumvarpið einnig til lögfestingar ákvæða um stjórnvaldssektir, sem er nýmæli á þessu sviði en í eldri lögum voru brot einkum kærð til lögreglu til rannsóknar. Er miðað við að ákvæðin til stjórnvaldssektar séu skýrt tilgreind atriði sem mögulegt er að sýna fram á með skýrum gögnum. Flóknari og matskenndari mál sæti frekar sakamálarannsókn og dómsmeðferð. Þá segir í frumvarpinu að beiting stjórnvaldsviðurlaga stuðli almennt að minni kostnaði við málsmeðferð fyrir málsaðila, ásamt einfaldir og styttri málsmeðferð.¹²⁵

6.2.1 Stjórnvaldssektir

Sektarheimildir Landhelgisgæslunnar eru taldar upp sjö í liðum í 1. mgr. 32. gr. lás. og beinist að einstaklingi eða lögaðila sem brýtur gegn eða uppfyllir ekki skilyrði eftirtalinnna ákvæða og reglna samkvæmt þeim. Í a. og b. lið 32. gr. lás. er vísað til 1. og 2. mgr. 11. gr. lás. Samkvæmt því er heimilt að beita stjórnvaldssekt séu skilyrði varðandi skírteini og menntun til stjórnar íslenskum eða erlendum skemmtibátum ekki uppfyllt. Í c. lið 32. gr. lás. beinist sektarheimildin að rekstaraðila, uppfylli hann ekki skilyrði samkvæmt 2. mgr. 12. gr. lás. um ábyrgð rekstraraðila á að leigjendur frístundaveiðiskips hafi fullnægjandi réttindi og þeim sé veitt tilhlýðileg kennsla á frístundaveiðiskipið. Samkvæmt d. og e. lið 32. gr. lás. varðar það stjórnvaldssekt uppfylli skipstjóri ekki skyldur sínar samkvæmt 1. mgr. 20. gr. lás. og 1.-3. mgr. 20. gr. lás. þar sem er kveðið á um skyldur skipstjóra varðandi lögskráningu, mönnun, tryggingar, ásamt ábyrgðar á vaktstöðu og að fela öðrum en réttindahafa ábyrgð á vaktstöðu á siglingavakt. Þá varðar það stjórnvaldssekt samkvæmt f. lið 32. gr. lás uppfylli útgerð ekki þá skyldu sína að sjá til þess að skipverji framvísi heilbrigðisvottorði. Ásamt því að samkvæmt g. lið 32. gr. lás. varðar það stjórnvaldssekt sinni útgerð og skipstjóri ekki ábyrgð sinn eins og kveðið er á um í 1. mgr. 28. gr. lás.

¹²⁵ Frumvarp til laga um áhafnir skipa, þskj. 187, 185. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/0187.html> [Sótt á vefinn 07.08.2022]

Sektarheimild Samgöngustofu er í 2. mgr. 32. gr. lás. en þar segir að brjóti einstaklingur eða lögaðili gegn 2. mgr. 17. gr. lás. um ábyrgð útgerðar, á að farið sé að reglum um viðhald vélbúnaðar skips, geti Samgöngustofa lagt á þá stjórnvaldssekt.

Samkvæmt 3. mgr. 32. gr. lás. geta stjórnvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga numið 100 - 500 þús. kr. en sektir lagðar á lögaðila allt frá 200 þús. kr. til 2 millj. kr.

Í 4. mgr. 32. gr. lás. kemur fram að tekið skuli tillit til samstarfsvilja og hve lengi brot hafi staðið yfir, einnig hvort um ásetning eða gáleysi og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Hagnist aðilar á broti er Landhelgisgæslu Ísland og Samgöngustofu heimilt að ákveða hærri sektir. Upphæð stjórnvaldssektar skal þá ákveðin út frá hagnaði aðila að brotinu og þá allt að tvöföldu margfeldi þeirrar fjárhæðar, en þó innan ramma hámarksfjárhæðar 3. mgr. lás.

Þá er í 5. – 6. mgr. 32. gr. lás. kveðið á um að gjalddagi stjórnvaldssektar sé að liðnum 30 dögum frá töku ákvörðunar og fara útreikningar varðandi dráttarvexti eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Einnig er stjórnvaldssekt aðfararhæf ákvörðun, án undangengins dóms eða sektar og renna þær í ríkissjóð að frádregnum kostnaði.

Að lokum kemur fram í 7. - 8. mgr. 32. gr. lás. að hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi skuli beita stjórnvaldssekt. Þá er kveðið á um heimild til að kæra ákvörðun um sektir til ráðherra samgöngumála og frestar málskot aðför. Hér er litið til þeirrar málaflökkaskiptingar á milli ráðuneyta sem getið er um í kafla 2.1, en þar sem dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn Landhelgisgæslu Íslands sbr. 1. mgr. 2. gr. llg. Þá er þess sérstaklega getið í ákvæðinu að sá ráðherra sem fer með samgöngumál úrskurði um ákvarðanir og mun það þá vera í höndum innviðaráðherra sbr. 7. gr. í laga nr. 6/2022 Forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

6.2.2 Svípting réttinda og önnur stjórnsýsluviðurlög

Í 33. gr. lás. er kveðið á um bráðabirgðasvíptingu réttinda og annarra stjórnsýsluviðurlaga. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. lás. er Samgöngustofu heimilt að svipta réttindahafa starfsréttindum til bráðabirgða, sé grunur fyrir hendi um meiriháttar brot þar til fyrir liggur hvort að einstaklingur skuli sæti refsingu skv. 34. gr. lás. Tími bráðabirgðasvíptingar dregst svo frá endanlegri sviptingu samkvæmt dómi sbr. 2. mgr. 33. gr. lás. Þá má samkvæmt 3. mgr. 33. gr. lás. ávallt bera ákvörðun Samgöngustofu um bráðabirgðasvíptingu undir dómstóla samkvæmt lögum um meðferð sakamála og skal stofnunin leiðbeina málsaðila um þann rétt. Er þess svo getið í 4. mgr. 34. gr. lás. að þrátt fyrir þau stjórnsýsluviðurlög og úrræði Samgöngustofu sem tiltekin eru í lögum þessum fer að öðru leyti um heimildir Samgöngustofu til að beita stjórnsýsluviðurlögum samkvæmt lögum um Samgöngustofu.

Samkvæmt 1. mgr. 17 gr. lsg. er Samgöngustofu m.a. heimilt að fella úr gildi og afturkalla leyfi, heimildir, viðurkenningar eða skírteini sem veitt hafa verið. Telji stofnunin að handhafi þess fullnægi ekki lengur settum skilyrðum fyrir útgáfu þess, eða hann hafi gerst brotlegur við mikilvæg ákvæði laga og reglna er varða starfsemina, sem réttindin gilda um. Sama gildir sé aðili ófær um að sinna því er leyfið, heimildin, viðurkenningin eða skírteinið nær til. Þá getur svipting og afturköllun tekið til tiltekins hluta, leyfisheimildar, viðurkenningar eða skírteinis. Í 2. mgr. 17. gr. lsg. kemur fram þvingunarúrræði Samgöngustofu fari að öðru leyti eftir ákvæðum sérlaga, ásamt öðrum lögum eftir því sem við á.

6.2.3 Eftirlit með lögum um áhafnir skipa

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. lás. annast Samgöngustofa rekstur rafræns lögskráningarkerfis sjómanna. Þá kemur fram í 2. mgr. lás. að aðeins skuli veittar upplýsingar úr lögskráningarkerfi sjómanna til þeirra sem eiga lögvarðra hagsmuna að gæta og fylgja skuli ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga þegar aðgangur er veittur.

Í 1. mgr. 30. gr. lás. segir að Samgöngustofa ásamt Landhelgisgæslu Íslands fari með eftirlit samkvæmt lögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. lás. er Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands, ásamt öðrum eftirlitsaðilum heimilt að nýta lögskráningarkerfi sjómanna til eftirlits. Einnig er heimilt að deila þeim upplýsingum rafrænt til vaktstöðvar siglinga, Landhelgisgæslu Íslands, lögreglu og rannsóknarnefnd samgönguslysa, við rannsókn mála sem eru á forræði viðkomandi. Þá kemur fram í 3. mgr. 30. gr. lás. að starfsmönnum Landhelgisgæslu Íslands sé heimilt að fara um borð í íslensk skip til að kanna lögmæti lögskráningar, réttindi og skilríki yfirmanna, hvort sem skip er á hafi eða í höfn, ásamt því að kanna hvort ákvæðum 28. gr. lás. sé framfylgt.

6.2.4 Kæruheimild til lögreglu í lögum um áhafnir skipa

Almenna heimild Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands til að kæra brot til lögreglu er að finna í 1. mgr. 35. gr. lás. Í 2. mgr. 35. gr. lás. kemur fram að varði brotið bæði stjórnvaldssektum og refsingu skuli Samgöngustofa eða Landhelgisgæsla Íslands meta hvort máli verði lokið með stjórnvaldsákvörðun eða það kært til lögreglu. Meiriháttar brotum skal hins vegar vísa til lögreglu, brot teljast meiri háttar sé verknaður framin á sérstaklega vítaverðan hátt eða við aðstæður sem auka verulega á saknæmi brotsins. Tekið er fram að heimilt sé á hvað stigi málsins sem er, að vísa máli til lögreglu vegna brota á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim. Er það til samræmis við umfjöllun í kafla 3.3 um bann við tvöföldu refsinaemi (*Ne bis in idem*), að ákvörðun sé tekin strax hvort að máli skuli ljúka með höfðun sakamáls eða stjórnsluviðurlögum. Þá kemur fram kemur í 3. mgr. 35. gr. lás. að í þeim tilfellum sem brot

á þessum lögum varði refsíabyrgð fyrir bæði einstakling og lögaðila skuli það metið með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða, hvort kæra skuli báða aðila til lögreglu eða einungis annan. Þó kært hafi verið til lögreglu útilokar það ekki að hægt sé að gera öðrum aðila stjórnvaldssekt vegna sama brots. Í 4. mgr. 35. gr. lás. segir að afrit þeirra gagna sem grunur um brot styðst við skuli fylgja kæru og þegar mál er kært til lögreglu þá gildi ákvæði IV.-VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um þá ákvörðun. Ennfremur kemur fram í 5. mgr. 35. gr. lás. heimild eftirlitsaðila til að afhenda lögreglu og ákærvaldi þau gögn og upplýsingar sem aflað er á þeirra vegum og tengjast brotum sem lögregla eða ákærvald hafa til rannsóknar, ásamt því að taka þátt í aðgerðum lögreglu að öðru leyti. Þá segir í 6. mgr. 35. gr. lás. að ákærandi geti endursent mál til Landhelgisgæslu Ísland eða Samgöngustofu telji hann ætlaða refsiverða háttsemi ekki efni til málshöfðunar en varði samt stjórnsýsluviðurlög.¹²⁶

Í 36. gr. lás. kemur fram að þegar mál sem beinast að einstaklingi vegna brota gegn ákvæðum laga um áhafnir skipa eða stjórnvaldsfyrirmælum með stoð í þeim, getur máli lokið með ákvörðun um álagningu stjórnvaldsektar eða kæru til lögreglu, sé uppi rökstuddur grunur er um sekt aðila. Þá hefur aðili rétt til að svara ekki spurningum eða afhenda muni eða gögn sem nema útilokað sé að það hafi áhrif á ákvörðun um brot hans. Þá skulu Landhelgisgæsla Íslands og Samgöngustofa leiðbeina þeim grunaða um þann rétt sinn.

6.2.5 Refsiheimild í lögum um áhafnir skipa

Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. lás. varði brot gegn ákvæðum laga um áhafnir skipa sekt eða fangelsi allt að tveimur árum. Í 2. mgr. 34. gr. lás. er kveðið á um að gera megi lögaðila fésekt sé brot samkvæmt 1. mgr. framið í starfsemi hans. Samkvæmt 3. mgr. 34. gr. lás. skal svipta skírteinishafa rétti til þeirra starfa sem skírteinið veitir, gerist hann sekur um vítavert brot gegn lögum þessum, reglum með stoð í lögum þessum eða ef talið verður af eðli brots og framferði skírteinishafa að varhugavert sé að hann skuli vera handhafi þeirra réttinda sem skírteinið veitir. Vikið er að tímalengd sviptingar í 4. mgr. 34. gr. lás. og er þar gefið töluvert svigrúm eftir alvarleika brots, en lágmark sett við 3 mánuði en ævilangt séu sakir miklar eða brot ítrekuð.¹²⁷

¹²⁶ Frumvarp til laga um áhafnir skipa, þskj.187, 185. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/0187.html> [Sótt á vefinn 07.08.2022]


¹²⁷ Frumvarp til laga um áhafnir skipa, þskj.187, 185. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/152/s/0187.html> [Sótt á vefinn 07.08.2022]

7 Niðurstöður og lokaorð.

Í ritgerð þessari hefur verið leitast við að svara rannsóknarspurningunni „*Hverjar eru auknar heimildir Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til eftirlits og beitingar stjórnsýsluviðurlaga samkvæmt lögum nr. 82/2022 og lögum nr. 85/2022*“

Til þess að svara rannsóknarspurningunni hófst umfjöllunin á því að gera grein fyrir stjórnvöldum og stjórnsýsluviðurlögum. Skiptist sú umfjöllun upp í fimm hluta þar sem byrjað er á að gera grein fyrir stjórnvöldum í skilningi stjórnsýsluviðurlaga. Var það gert með greiningu á opinberi stjórnsýslu, hugtakið stjórnsýsla skilgreint, ásamt því að gerð var grein fyrir þremur reglum sem hægt er að líta til við mat á því hvort stjórnsýslulögin eigi við um tiltekið mál. Farið var yfir hvernig metið er hvort um stjórnvald sé að ræða, stigskiptingu stjórnsýslunnar, ásamt yfirstjórnunarheimildum ráðherra gagnvart undirstofnunum á grundvelli hinnar almennu ráðherrastjórnsýslu og málaflokkaskiptingu milli ráðuneyta. Þá var farið yfir stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnsýslulaga, skilgreiningu fræðimanna á hugtakinu, ásamt þeim skilyrðum sem ákvörðun þarf að uppfylla til að teljast stjórnvaldsákvörðun samkvæmt skilgreiningunni. Þar sem um er að ræða ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og beinist að tilteknum aðila og felur í sér bindandi niðurstöðu fyrir aðila máls þá var farið yfir hugtakið aðili máls. Að svo búnu var farið yfir skilgreiningu fræðimanna á hugtakinu stjórnsýsluviðurlög, vísað stuttlega til túlkunar MSE í þeim efnunum ásamt muninum á stjórnsýsluviðurlögum og þvingunarúrræðum. Þá voru flokkum stjórnsýsluviðurlaga gerð skil, þ.e fjárhagslegum álögum, réttindasviptingu, áminningu og birtingu á nafni. Einnig var greint frá þvingunarúrræðum stjórnvalda með því að fara lauslega yfir bein þvingunarúrræði en nánar yfir óbein þvingunarúrræði með umfjöllun um sérstaka áskorun eða áminningu, afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og dagsektir.

Því næst var fjallað um muninn á meðferð sakamáls og stjórnsýslumáls, var þar byrjað á að fara yfir rannsókn sakamála og greint frá eftirlitshlutverki stjórnvalda ásamt því að farið var yfir skilgreiningu fræðimanna á hugtakinu afbrot, hver skuli annast rannsókn sakamála og á hverju hún byggist. Þá var farið yfir tilhögun rannsóknar og var í þeirri yfirferð litið til laga um meðferð sakamála. Greint var frá því hver sér um rannsókn sakamála, undir stjórn hvers, hver sé æðsti handhafi ákærvalds ásamt því hver geti gefið rannsakanda fyrirmæli. Að því loknu var farið yfir þær meginreglur sem gilda um rannsókn sakamála, líkt og hlutlægnisregluna, hraða málsmeðferðar, og meðalhófsregluna ásamt þeim mörkum sem stjórnarskráin og MSE setja við rannsókn sakamáls. Þá var fjallað um áhrif lögmætisreglunar, jafnræðisreglunnar og ákvæða stjórnsýslulaga á ákvarðanir við rannsókn sakamáls. Greint var



frá öðrum stjórnvöldum en lögreglu við rannsókn á refsiverðri háttsemi og að lokum var fjallað um aðgreiningu á sakamálarannsókn frá rannsókn eftirlitsstjórnvalda. Þar sem m.a. var komið inn á valdmörk lögreglu og annarra stjórnvalda, tvöfalt refsinemi og réttin til að fella ekki á sig sök.

Þá var farið yfir lög þeirra stjórnvalda sem fjallað er um í ritgerðinni og gerð grein fyrir því hvernig stjórnvöld væri um að ræða, hlutverki þeirra og yfirstjórn. Ásamt því að farið var yfir eftirlitsheimildir umræddra stjórnvalda sem tilgreindar eru í lögum um þau og lögum tengdum hlutverki þeirra. Einnig var tekið fyrir álit Persónuverndar á rafrænu eftirliti vegna nýrrar tækni við eftirlit.

Að því loknu var fjallað um samstarf umræddra stjórnvalda, þar sem farið var yfir tengsl eftirlitsheimilda m.t.t. samstarfsvettvangs og hvort eftirlitið væri í landi eða á hafi úti. Litið var til samráðsnefndar á vegum atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, ásamt skýrslum frá Ríkisendurskoðun. Árangur Norðmanna við fiskveiðieftirlit borin saman árangur við fiskveiðieftirlit hérlendis ásamt því farið var yfir dómsmál þar sem myndavélarbúnaði flugvélar var beitt.

Að lokum var farið yfir þær auknu eftirlits og viðurlagaheimildir sem felast í þeim lögum sem tiltekin eru í rannsóknarspurningunni. Byrjar sú umfjöllun á tildrögum og ástæðum fyrir setningu laga nr. 85/2022 út frá greinagerð frumvarps þess er varð að þeim lögum og þeim heimildum sem tilgreindar eru í því. Þá var greint frá þeim ákvæðum sem tilgreina auknar eftirlitsheimildir, ásamt þeim ákvæðum sem tilgreina aukin þvingunarúrræði til handa Fiskistofu með lögum nr. 85/2022. Að því loknu var farið yfir auknar eftirlits- og viðurlaga heimildir í lögum nr. 82/2022, tilgang frumvarpsins sem varð að þeim lögum út frá greinagerð þess, ásamt þeim nýmælum sem þar voru lögfest. Þá var gerð grein fyrir þeim ákvæðum laga um áhafnir skipa sem veita heimild til stjórnvaldssekta, sviptingu réttinda ásamt öðrum stjórnsýsluviðurlögum. Að síðustu var gerð grein fyrir því hvernig eftirliti með lögum um áhafnir skipa skuli háttað, farið var yfir kæruheimild til lögreglu og refsheimildir.

Með framangreindri yfirferð yfir þær málsmeðferðarreglur og réttarheimildir sem liggja til grundvallar þessum auknu heimildum til eftirlits og viðurlaga í settum lögum ásamt umfjöllun um þær telur höfundur sig hafa svarað rannsóknarspurningunni á skýran og skilmerkilegan hátt. Svo lesandi geti greint hvaða kostir og gallar fylgja því að beita þeim eftirlits heimildum og stjórnsýsluviðurlögum sem felast í þessum tveimur nýju lögum.

8 Heimildarskrá

Útgefin rit

Alþingistíðindi

Eiríkur Jónsson. (2012). *Opinbert markaðseftirlit*. Codex.

Eiríkur Tómasson. (2012). *Sakamálaréttarfar: Rannsókn : þvingunarráðstafanir*. Codex.

Jónatan Þórmundsson. (1999). *Afbrot og refsiaþbyrgð. 1*. Háskólaútgáfan.

Ólafur Jóhannesson. (1955). *Stjórnarfarsréttur: Almennur hluti*. Hlaðbúð.

Páll Hreinsson höfundur. (2005). *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga / Páll Hreinsson*. Codex.

Páll Hreinsson höfundur ritstjórn. (2019). *Málsmeðferð stjórnvalda / Páll Hreinsson*. Fons Juris.

Ragnheiður Bragadóttir. (2007). *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007*. Codex.

Róbert R Spanó, ritstj. (2005). *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005*. Reykjavík.

Trausti Fannar Valsson. (2019). *Stjórnarsýslukerfið*. Fons Juris.

Skýrslur og álit

Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. (2006). Sótt 11. júlí 2022, af <https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>

Skýrsla Ríkisendurskoðunar. (2018). *Eftirlit Fiskistofu*. <https://www.rikisend.is/skyrslur/nanar?id=56>

Skýrsla Ríkisendurskoðunar. (2022). *Landhelgisgæsla Íslands—Úttekt á verkefnum og fjárreiðum*. https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2022_landhelgisgaesla_islands.pdf

Persónuvernd. (2019). *Álit Persónuverndar vegna drónanotkunar Landhelgisgæslunnar*. <https://www.personuvernd.is/urlausnir/alit-personuverndar-vegna-dronanotkunar-landhelgisgaeslunnar>

Úrskurðir

Úrskurður um sjávarútveg og fiskeldi. (2020). *Ákvörðun Fiskistofu um að veita kæranda skriflega áminningu fyrir brottkast 17 apríl 2020*.

<https://www.stjornarradid.is/gogn/urskurdir-og-alit-/stakur-urskurdur/?cname=%c3%9arskur%c3%b0ir+um+sj%c3%a1var%c3%batveg+og+fiskeldi&newsid=11a4077e-8a3a-11ea-9459-005056bc530c>

9 Lagaskrá

Lög nr. 19/1940 Almenn hegningarlög, 1940

Lög nr. 33/1944 Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands

Lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms

Lög nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda

Lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt

Lög nr. 90/1989 um aðför

Lög nr. 36/1992 um Fiskistofu

Lög nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla

Lög nr. 37/1993 Stjórnarsýslulög

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu

Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar

Lög nr. 90/1996 Lögreglulög

Lög nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar
Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands
Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki
Lög nr. 41/2003 um vaktstöð siglinga
Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda
Lög nr. 50/2004 um siglingavernd
Lög nr. 44/2005 Samkeppnislög
Lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands
Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða
Lög nr. 71/2008 um fiskeldi, 2008
Lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála
Lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála
Lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga
Lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi
Lög nr. 101/2019. Fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða o.fl.)
Lög nr. 66/2021 Skipalög
Lög nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga
Lög nr. 82/2022 um áhafnir skipa
Lög nr. 85/2022 Fiskveiðistjórn (eftirlit Fiskistofu o.fl.)

Reglugerðir

Reglugerð nr. 770/2008, um fjareftirlit.
Reglugerð nr. 468/2013, um nýtingu afla og aukaafurða
Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga.

10 Dómaskrá

Hrd. 1994, bls. 1577 (379/1994)
Hrd. 1997, bls. 293 (159/1996)
Hrd. 1999, bls. 957 (275/1998)
Hrd. 2002, bls. 678 (355/2001)
Hrd. 2006, bls. 1051 (97/2006)
Hrd. 16. mars 2007 (92/2007)
Hrd. 2. október 2008 (550/2007)
Hrd. 8. febrúar 2008 (21/2008)
Hrd. 3. október 2008 (514/2008)
Hrd. 28. apríl 2009 (192/2009)
Hrd. 9. september 2009 (505/2009)
Hrd. 26. nóvember 2009 (633/2009)
Hrd. 18. Nóvember 2010 (188/2010)