

Hildur Hjörvar<sup>1</sup>

## NE BIS IN IDEM OG TVÍÞÆTT MÁLSMEÐFERÐ\*

### *Efnisyfirlit*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Inngangur .....   | 418 |
| 2. Almenn t um bannið við endurtekinni málsmeðferð .....                 | 418 |
| 3. Lagaumhverfi og dómaframkvæmd h érlendis .....                        | 423 |
| 3.1 Lagaramminn umhverfis bannið við endurtekinni málsmeðferð .....      | 423 |
| 3.2 Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum<br>málum ..... | 426 |
| 3.3 Íslensk dómaframkvæmd um endurtekna málsmeðferð .....                | 431 |
| 4. Lagaumgjörðin í Noregi .....  | 438 |
| 5. Ályktanir.....  | 440 |
| Abstract.....  | 445 |
| Heimildir .....  | 446 |

---

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

<sup>1</sup> Höfundur er lögfræðingur við Mannréttindadómstól Evrópu. Grein þessi er á ábyrgð höfundar sjálfs, hún er ekki rituð í nafni Dómstólsins og bindur hann ekki með neinum hætti.

## 1. Inngangur

Í greininni er fjallað um *ne bis in idem*, eða bannið við endurtekinni málsmeðferð vegna refsiverðrar háttsemi. Svo sem glöggir lesendur kunna að geta sér til um kemur frasinn úr latínu, en hann merkir bókstaflega „ekki tvisvar það sama“. Fyrst verður gerð grein fyrir almennu inntaki og umfangi bannsins, en því næst verður fjallað um dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um bannið. Að því loknu verður fjallað um lagaumgjörð stjórnslu- og refsiviðurlaga í íslenskum rétti og innlenda dómaframkvæmd tengda banninu, og hún borin saman við lagaumgjörðina í Noregi. Að lokum verða dregnar ályktanir um gildandi rétt og velt upp möguleikum á breytingum þar á.

## 2. Almennt um bannið við endurtekinni málsmeðferð

Bannið við endurtekinni málsmeðferð kemur fram í 4. gr. 7. viðauka Mannréttinasáttmála Evrópu,<sup>1</sup> sem lögfestur var á Íslandi með lögum nr. 62/1994 um Mannréttinasáttmála Evrópu. Ákvæðið hljóðar svo á íslensku:

1. Enginn skal sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarhari viðkomandi ríkis.
2. Ákvæði undanfarandi töluliðar skulu ekki vera því til fyrirstöðu að málið sé endurupptekið í samræmi við lög og sakamálaréttarfar viðkomandi ríkis ef fyrir hendi eru nýjar eða nýupplýstar staðreyndir, eða ef megingalli hefur verið á fyrri málsmeðferð sem gæti haft áhrif á niðurstöðu málsins.
3. Óheimilt er að víkja frá þessari grein með skírskotun til 15. gr. samningsins.

Þessi íslenska þýðing er raunar ekki allskostar gallalaus. Í *dómi Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006 í máli nr. 248/2006* var fjallað um þýðinguna og talið að hún væri ekki í fullu samræmi við erlendana texta ákvæðisins, enda hefði Mannréttindadómstóll Evrópu<sup>2</sup> túlkað ákvæðið svo að gildissvið þess takmarkaðist ekki við málsmeðferð fyrir dómi, heldur gæti málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftirfarandi ákvörðun viðurlaga á stjórnslustigi fallið undir ákvæðið að vissum skilyrðum

---

<sup>1</sup> Hér eftir ýmist nefndur „Mannréttinasáttmálinn“, „sáttmálinn“ eða „MSE“.

<sup>2</sup> Hér eftir ýmis nefndur „Mannréttindadómstóllinn“, „Dómstóllinn“ eða „MDE“.

uppfylltum, sem fengi stoð í texta ákvæðisins á frummálunum.<sup>3</sup> Líkt og hér verður fjallað um er það vissulega svo – og er það vel fyrir höfund, enda ætti umfjöllun þessi annars lítið erindi í afmælisrit stjórnáskýlulaga.

Ekki er þetta eini vankanturinn á íslensku þýðingunni á þessu ákvæði Mannréttindasáttmálans, heldur hefur einnig verið bent á að hugtakið *málsókn* eigi betur við en *lögsókn* í 1. mgr.; að hugtakið *sakamál* gefi til kynna þrengra gildissvið en ákvæðið raunverulega hefur; og að í íslensku þýðinguna vanti vísun í að ákvæðið banni það að fólk *eigi á hættu* að sæta ítrekaðri málsókn (e. *liable to be tried*), ekki aðeins að það raunverulega sæti ítrekaðri málsókn<sup>4</sup> – en um þessi atriði verður nánar fjallað hér að neðan.

Hafa mætti mörg orð um dómaframkvæmd Mannréttinda-dómstólsins um ákvæði 4. gr. 7. viðauka sáttmálans frá því hann tók gildi á níunda áratug síðustu aldar, en látið verður nægja að drepa niður fæti seint í því ferðalagi; í stefnumarkandi dómi yfirdeildar í máli *Sergey Zolotukhin gegn Rússlandi*, mál nr. 14939/03, 10. febrúar 2009. Lengst af var ákvæðið um *ne bis in idem* nokkuð afskipt réttindaákvæði sáttmálans og var mál Sergey Zolotukhin það fyrsta þar sem álitæfni um túlkun og beitingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um *ne bis in idem* voru tekin til skoðunar af yfirdeild réttarins.

Málið varðaði kæranda sem komst í kast við lögin og var færður á lögreglustöð í rannsóknarskyni, en þar var hann ölvaður og sýndi af sér svo hranalega hegðun að hann var á endanum settur í járn. Laganna verðir biðu ekki boðanna og samdægurs handtöku kæranda var hann sakfelldur af héraðsdómstóli fyrir minniháttar óspektir, sem taldist til brots stjórnáskýluréttarlegs eðlis (e. *administrative offence*). Dómurinn, sem varð endanlegur þann sama dag, skikkaði kæranda í þriggja daga varðhald. Tæplega þremur vikum síðar hófst sakamálarannsókn á hendur kæranda vegna hinnar hranalegu hegðunar og var hann síðar ákærður í þremur liðum; fyrir að fara ekki að fyrirmælum opinbers starfsmanns, fyrir að opinberlega móðga opinberan starfsmann og fyrir að hóta opinberum starfsmanni líkamsmeiðingum. Kærandi var

<sup>3</sup> Ráðandi útgáfur viðaukans, líkt og sáttmálans, eru sú enska og sú franska. Fyrsta málgrein ákvæðisins hljóðar svo á ensku: „No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.“ Á frönsku hljóðar ákvæðið svo: „Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.“

<sup>4</sup> Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 23-24.

sýknaður af fyrsta ákærulið en sakfelldur af hinum síðari tveimur í dómi undirréttar, sem staðfestur var á áfrýjunarstigi.

Fyrir Mannréttindadómstólnum hélt kærandi því fram að brotið hefði verið gegn rétti hans samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sáttmálans þar sem hann hefði þurft að sæta málsmeðferð vegna sömu hegðunar tvívegis. Yfirdeild Dómstólsins tók fyrst til skoðunar hvort fyrri viðurlögin sem kærandi sætti hefðu fallið undir gildissvið ákvæðisins, þ.e.a.s. hvort í þeim hefði falist refsing. Í því augnamiði beitti Dómstóllinn svonefndum *Engel*-viðmiðum, en þau voru sett fram í dómi Dómstólsins í máli *Engel og fleiri gegn Hollandi*, mál nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72, 8. júní 1976. *Engel*-viðmiðin eru mælikvarði Mannréttindadómstólsins á það hvort að tilvik falli undir gildissvið refsitengdra ákvæða sáttmálans, en samkvæmt þeim ber að líta til þriggja atriða. Í fyrsta lagi hvernig háttsemin sé skilgreind að landsrétti, sem þó hefur ekki úrslitaáhrif, enda hefur Dómstóllinn við fjölmörg tækifæri undirstrikað að hugtökin *refsivert brot* og *refsing* í 6. og 7. gr. sáttmálans hafi sjálfstæða merkingu. Í öðru lagi ber að líta til raunverulegs eðlis háttseminnar og í þriðja lagi til þess hve þungbær hin mögulegu viðurlög eru. Í máli *Sergey Zolotukhin* mat Dómstóllinn það sem svo að þrátt fyrir að fyrri viðurlögin hafi ekki verið skilgreind sem refsing að landsrétti hafi eðli brotsins og refsiramma vegna þess verið slík að í viðurlögum hafi falist refsing í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

Að því sögðu lagði Dómstóllinn línurnar um hvernig meta bæri hvort brotið hefði verið gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð.<sup>5</sup> Í fyrsta lagi þyrfti að meta hvort refsingarnar tvær vörðuðu sama brot (*idem*), en við það mat ætti fyrst og fremst að skoða hvort atvikin, sem til umfjöllunar væru, væru þau sömu – það er að segja sú hegðun eða það athafnaleysi sem sótt var til saka fyrir. Með þessu hafnaði Dómstóllinn því að formleg skilgreining brotanna að landsrétti eða nauðsynlegir þættir þeirra samkvæmt landslögum réðu úrslitum.<sup>6</sup>

Í öðru lagi þyrfti að meta hvort kærandi hefði sætt tvöfaldri málsmeðferð (*bis*), en við það mat skipti höfuðmáli hvort málið hafi fengið endanlega úrlausn í fyrri málsmeðferðinni. Í því fælist, samkvæmt undirbúningsgögnum 7. viðauka, að úrlausnin hefði öðlast

---

<sup>5</sup> Í hinni almennu umfjöllun Dómstólsins var farið yfir fyrri dómaframkvæmd um ákvæðið, sem var að vissu leyti sundurleit, og tekið af skarið um samræmda aðferðafræði til frambúðar. Þessi þróun verður ekki til umfjöllunar hér en henni eru gerð ítarleg skil í riti Róberts R. Spanó: *Ne bis in idem*.

<sup>6</sup> A og B gegn Noregi, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016, mgr. 108.

*res judicata* áhrif og engin frekari málskot eftir hefðbundnum leiðum væru möguleg. Í slíkri endanlegri úrlausn fælust því ekki aðeins jákvæð efnisleg réttaráhrif, að því leyti að kveða á um tiltekna niðurstöðu, heldur einnig neikvæð efnisleg réttaráhrif, þ.e. að girða fyrir endurtekna refsimeðferð sama máls. Niðurstaða Dómstólsins í máli hins seinheppna Zolotukhin var sú að um hefði verið að ræða endurtekna málsmeðferð í trássi við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Niðurstöðurnar í báðum málsmeðferðum hefðu talist til refsinga og þær hefðu í meginatriðum byggst á sömu hegðun kærands. Í ljósi þess að fyrri niðurstaðan hafði öðlast *res judicata* áhrif áður en sakamálarannsókn á hendur kærandanum hófst taldi yfirdeildin að í síðari málsmeðferðinni hefði falist brot gegn *ne bis in idem*.

Bannið við endurtekinni málsmeðferð hefur verið til umfjöllunar hjá Dómstólnum í tengslum við ýmiss konar stjórnvaldssektir,<sup>7</sup> en einnig hefur það komið við sögu t.a.m. í tengslum við skattamál, svo sem frægt er orðið hérlandis.<sup>8</sup> Þar þar einna hæst í seinni tíð dómur yfirdeildarinnar í máli *A og B gegn Noregi*, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016. Þar höfðu kærendur sætt rannsókn skattayfirvalda vegna vanhalds á að telja fram til skatts eftir kúnstarinnar reglum. Báðir höfðu þeir sætt málsmeðferð annars vegar hjá skattayfirvöldum, sem lauk með endurákvörðun skattálagningar með 30% álagi, og hins vegar fyrir dómstólum, sem lauk með sakfellingu og fangelsisdómum. Miður sáttir við þessi málalok leituðu kærendur á náðir Mannréttinda-dómstólsins og byggðu á því að brotið hefði verið gegn banni við endurtekinni málsmeðferð gagnvart þeim.

Líkt og fyrri daginn beitti Dómstóllinn *Engel*-viðmiðunum og taldi að samkvæmt þeim fæli beiting 30% álagsins á skattstofna kæranda í sér refsingu í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sáttmálans. Hann taldi enn fremur, líkt og Hæstiréttur Noregs hafði raunar einnig talið, að málsmeðferðirnar vörðuðu sömu atvik og þar af leiðandi sömu brot í skilningi ákvæðisins. Dómstóllinn undirstrikaði að bannið við endurtekinni málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka fæli í sér þrenns konar vernd; vernd við því að vera refsað (e. *punished*), vernd

<sup>7</sup> Sjá t.a.m. *Tsonyo Tsonev gegn Búlgaríu* (nr. 2), mál nr. 2376/03, 14. janúar 2010 og *Khmel gegn Rússlandi*, mál nr. 20383/04, 12. desember 2013.

<sup>8</sup> Sjá t.a.m. *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* (ákv.), mál nr. 36855/97 og 41731/98, 14. september 1999, *Ruotsalainen gegn Finnlandi*, mál nr. 13079/03, 16. júní 2009 og *Lucky Dev gegn Svíþjóð*, mál nr. 7356/10, 27. nóvember 2014. Einnig vísast til umfjöllunar um íslensk mál tengd skattarétti, sem fjallað verður um í kafla 3.2.

fyrir því að vera saksótt(ur) (e. *tried*) og vernd fyrir því að eiga á hættu að vera saksótt(ur) (e. *liable to be tried*) ítrekað fyrir sama brot.<sup>9</sup>

Aftur á móti var ekki talið að sáttmálinn legði blátt bann við tvíþætri málsmeðferð, heldur gæti slík málsmeðferð verið réttlætanagerlegt viðbragð réttarkerfisins við lögbrotum. Vísaði Dómstóllinn um þetta til þess að ákvæðinu væri ekki ætlað að útiloka möguleika aðildarríkja sáttmálans á að bregðast við lögbrotum með samhliða málsmeðferðum sem héldust í hendur og kæmu hver annarri til fyllingar. Að því gefnu að þeir hagsmunir einstaklinga sem verndaðir væru með *ne bis in idem* væru vegnir og metnir gagnvart þeim samfélagslegu hagsmunum að bregðast við lögbrotum á heildstæðan hátt, gætu slík kerfi samhliða málsmeðferða staðist kröfur 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Þessu til nánari útfærslu setti Dómstóllinn fram matskenndan mælikvarða á slík kerfi: Þau skilyrði sem slíkar samhliða málsmeðferðir þurfa að uppfylla, samkvæmt *A og B gegn Noregi*, eru fyrst og fremst að þær séu nægilega tengdar bæði í efni og tíma (e. *sufficiently closely connected in substance and time*) til þess að mynda samhangandi heild. Þá er gerð sú krafa að mögulegar afleiðingar þess að setja mál í slíkan farveg séu hóflegar og fyrirsjáanlegar fyrir þá eða þann sem í hlut á.

Við mat á því hvort nægileg *efnisleg tenging* sé milli málsmeðferða skiptir samkvæmt dómnum meðal annars máli að líta til þess hvort málsmeðferðirnar varði hver ólíka þætti þess misferlis sem málin byggjast á og séu hver annarri til fyllingar. Einnig skiptir máli að tvöfeldni málsmeðferðar sé fyrirsjáanleg bæði að lögum og í framkvæmd. Tillit er tekið til þess hvort tilgangur málsmeðferðanna sé mismunandi og þær þjóni mismunandi samfélagslegu hlutverki – ekki aðeins á blaði, heldur í raun og veru. Enn fremur skiptir máli að framkvæmd málsmeðferða forðist tvíverknað við rannsókn og gagnaöflun með samskiptum milli mismunandi stjórnvalda sem að málinu koma. Síðast en ekki síst skiptir máli að fyrri refsingar vegna sama brots séu teknar með í reikninginn á síðari stigum, þannig að sú byrði sem lögð er á þann eða þá sem sætir tvöfaldri málsmeðferð verði ekki meiri en góðu hófi gegnir. Við matið virðist sem Dómstóllinn líti til allra viðeigandi atriða og leggi heildstætt mat á samhliða málsmeðferðir, við mat á hvort nægileg *efnisleg tenging* sé milli þeirra.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Velta mætti því fyrir sér hvort þetta þríþætta inntak verndarinnar endurspeglar jafn skýrlega í frönsku útgáfu sáttmálans („Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement...“) eins og þeirri ensku („No one shall be liable to be tried or punished in criminal proceedings...“), en umfjöllun um það verður að bíða betra tækifæris.

<sup>10</sup> Jon Petter Rui: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning: Prinsipiell storkammerdom mot Norge“, bls. 65.

Efnisleg tenging er nauðsynlegt skilyrði tvíþættrar málsmeðferðar sem uppfyllir kröfur 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, en ekki nægjanlegt, heldur þarf *tenging í tíma* milli málsmeðferðanna einnig að vera til staðar.<sup>11</sup> Í kröfunni um nægilega tengingu í tíma felst aftur á móti ekki að málsmeðferðirnar tvær þurfi að vera reknar samhliða frá upphafi til enda, samkvæmt dómnum, en einhver skörun í tíma verður að vera til staðar. Eftir því sem sú skörun er skammvinnari, þeim mun erfiðara verður það fyrir aðildarríki að réttlæta tvíþætta málsmeðferð.

Þessi skilyrði taldi Dómstóllinn hafa verið uppfyllt í tilfelli þeirra A og B, og því ekkert brot gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð til staðar. Lagði þessi nálgun Dómstólsins línurnar fyrir röð íslenskra mála um svipuð álitamál sem fylgdi í kjölfarið, líkt og fjallað verður um í kafla 3.2.

### 3. *Lagaumhverfi og dómaframkvæmd hérlendis*

#### 3.1 *Lagaramminn umhverfis bannið við endurtekinni málsmeðferð*

Svo sem áður segir endurspeglar ekkert ákvæði stjórnarskrárinnar beinlínis *ne bis in idem*, en heldur ólíklegt er að réttindin rúmist innan almenns ákvæðis 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð, né heldur 1. mgr. 6. gr. MSE.<sup>12</sup> Bannið við endurtekinni málsmeðferð hefur því stöðu almennra laga hér á landi í kjölfar lögfestingar þess, ásamt sáttmálanum öllum, með lögum nr. 62/1994. Er þessu til að mynda öfugt farið á Ítalíu, Spáni, Þýskalandi og Austurríki, að ógleymdum Bandaríkjunum, en í öllum þessum ríkjum heyrir bann við endurtekinni málsmeðferð til stjórnskipunarlags.<sup>13</sup> Auk bannsins í sáttmálanum má í 2. mgr. 186. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála finna bann við því að krafa sem dæmd hefur verið að efni til verði borin undir sama eða hliðsettan dómstól aftur frammar en í lögum sjálfum segir, en slíkum kröfum skal vísað frá dómi samkvæmt ákvæðinu. Þá er í VI. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 kveðið á um skilyrði endurupptaka og afturkallana stjórnvalds-ákvarðana og heimilda til slíks sniðinn nokkuð þröngur stakkur.

Hér á landi hefur ekki verið farin sú leið að lögfesta almennar reglur um stjórnarsýsluviðurlög og málsmeðferð þeim tilheyrandi, að öðru leyti

<sup>11</sup> A og B gegn Noregi, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016, mgr. 134.

<sup>12</sup> Eiríkur Tómasson og Kristín Benediktsdóttir: „Réttur til réttlátrar málsmeðferðar“, bls. 254; Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 24-25.

<sup>13</sup> Jon Petter Rui: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning: Prinsipiell storkammerdom mot Norge“, bls. 355.

en því að ákvarðanir um beitingu stjórnsluviðurlaga teljast til stjórnvaldsákvarðana sem taka skal samkvæmt kúnstarinnar reglum – það er ákvæðum stjórnslulaga og óskráðum meginreglum stjórnsluréttar – líkt og aðrar slíkar ákvarðanir.<sup>14</sup> Með stjórnsluviðurlögum er hér átt við refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta, lögum samkvæmt, lagt á einstaklinga eða lögaðila vegna háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun, og hafa að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.<sup>15</sup> Frumvarp þess efnis að lögfesta sérstakar reglur um málsmeðferð við beitingu stjórnsluviðurlaga leit raunar dagsins ljós á 135. löggjafarþingi á vormánuðum 2008, en í því frumvarpi var ekki fjallað um bannið við endurtekinni málsmeðferð eða samhliða stjórnslu- og refsimeðferð mála að öðru leyti en því að undanskilja ákvarðanir um vísun mála til lögreglu málsmeðferðarreglum stjórnslulaga.<sup>16</sup> Frumvarpið dagaði uppi á þinginu.

Þess í stað hafa verið lögfest ákvæði í sérögum sem taka til beitingar stjórnsluviðurlaga á ákveðnum sviðum, svo sem í samkeppnislögum, lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, lögum um Seðlabanka Íslands o.fl. Í sumum þessara tilvika hefur verið kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kærú sérhæfðs stjórnvalds, þá yfirleitt stjórnvalds sem einnig hefur vald til beitingar stjórnsluviðurlaga. Þannig er til að mynda í 1. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kærú Samkeppniseftirlitsins og í 1. mgr. 57. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla gerð krafa um kærú fjölmiðlanefndar eða Póst- og fjarskiptastofnunar, þegar við á, til að rannsókn lögreglu geti farið fram. Kærú Seðlabanka Íslands þarf til rannsóknar á brotum gegn lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál, líkt og kom við sögu í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 463/2017* sem reifaður verður síðar. Þá þarf kærú Fjármálaeftirlitsins til lögreglurannsóknar á brotum gegn hinum ýmsu lagabálkum sem fjalla um störf fjármálafyrirtækja, svo sem laga nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu, laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og laga nr. 110/2007 um kauphallir.

Slík ákvæði um vísun mála frá sérhæfðum stjórnvöldum til lögreglu til rannsóknar kveða iðulega á um viðbrögð stjórnvaldsins ef meint brot varða bæði stjórnsluviðurlögum og refsingu. Hljóða ákvæðin einatt á

---

<sup>14</sup> Sjá *Hrd.* 1999, bls. 957 og Páll Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 259.

<sup>15</sup> Páll Hreinsson: „Stjórnsluviðurlög“, bls. 253.

<sup>16</sup> Sjá 536. mál, 135. löggjafarþing 2007-2008.



Þá vegu að varði meint brot bæði stjórnýsluviðurlögum og refsingu sé það undir hinu sérhæfða stjórnvaldi að meta hvort mál skuli kærð til lögreglu eða þeim lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stjórnvaldinu. Séu brot meiriháttar ber stjórnvaldinu iðulega að vísa þeim til lögreglu, sem og að gæta samræmis við úrlausn sambærilegra mála. Þá kveða ákvæðin gjarnan á um samstarf stjórnvaldsins og lögreglu, afhendingu gagna o.s.frv. Að lokum er iðulega kveðið á um heimild ákæranda til endursendingar mála til stjórnvalds sem vísað hefur máli til rannsóknar lögreglu, sé það mat ákæranda að ekki séu efni til málshöfðunar.

Ákvæði þessi eiga uppruna sinn í niðurstöðum skýrslu nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum frá árinu 2006. Í skýrslunni er fjallað um hin ýmsu álitamál tengd viðurlagakerfinu og þar á meðal áhrif 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmálans og þær kröfur sem ákvæðið gerir til viðurlagakerfa aðildarríkjanna, en skýrslan var vel að merkja skrifuð áður en dómur Mannréttindadómstólsins í málum *Sergey Zolotukhins gegn Rússlandi* og *A og B gegn Noregi* litu dagsins ljós, þegar dómaframkvæmd MDE um ákvæðið var enn nokkuð rýr. Í skýrslunni var því lagt til grundvallar að besta lausnin væri að viðurlög við tilteknu lögbroti skyldu aðeins kveðin upp í einu máli, en ekki fleirum.<sup>17</sup> Samhæfa yrði hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana þannig mál væru ekki rannsökuð á sama tíma hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu, og þannig að aðeins væri beitt *annað hvort* stjórnýsluviðurlögum eða refsingu í hinum hefðbundna skilningi. Jafnframt yrði aftur á móti að tryggja að ákærvaldið gæti krafist þess að hinn ákærði sætti, auk refsinga, þeim refsikendu stjórnýsluviðurlögum sem eftirlitsstjórnvöldum væri falið að leggja á í minna alvarlegum málum; annars væri hætta á að vægari viðurlög yrðu í heild dæmt fyrir alvarlegu brotin sem leyst væri úr í refsivörslu-kerfinu.<sup>18</sup> Í skýrslunni voru því lagðar til breytingar á samkeppnislögum og ýmsum lagabálkum um fjármálamarkaði, þar á meðal þessi nýmæli um samstarf stjórnýslu og ákærvalds. Úr varð að nýmælin urðu að lagafrumvörpum og síðar lögum, og síðan hafa sambærileg nýmæli verið tekin upp í öðrum málaflokkum, svo sem í lög um fjölmiðla nr. 38/2011 svo sem áður segir, lög nr. 22/1994 um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru og lög nr. 55/2013 um velferð dýra.

Ákvæði sem þessi hafa þó ekki verið tekin upp á öllum réttarsviðum þar sem stjórnvöldum er heimilt að beita stjórnýsluviðurlögum, og ber þar skattalög eflaust hæst. Á sviði skattaréttar er málsmeðferð þannig

<sup>17</sup> Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, bls. 65.

<sup>18</sup> Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, bls. 66.

háttað að skattrannsóknarstjóra er heimilt að vísa einu og sama málinu bæði til ríkisskattstjóra til endurákvörðunar á skattálagningu skattgreiðanda og til sakamárameðferðar. Eina almenna ákvæðið sem girðir fyrir endurtekna málsmeðferð er þannig lögfesting 7. viðauka Mannréttindasáttmálans.

### 3.2 *Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum málum*

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur haft nokkur íslensk mál sem varða bannið við endurtekinni málsmeðferð til skoðunar, sem öll hafa varðað málsmeðferð í skattamálum. Þeirra fyrst var mál *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi*, mál nr. 22007/11, 18. maí 2017, sem tekið var fyrir af sjö dómara deild. Í því máli kvörtuðu kærendur undan broti gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð þar sem þeir hefðu bæði þurft að sæta endurálagningu skatta fyrir tiltekin tekjuár að viðbættu 25% álagi, og saksókn og sakfellingu vegna vanhalda á skattskilum fyrir sömu tekjuár. Málsmeðferð gagnvart þeim hófst við upphaf skattrannsóknar skattrannsóknarstjóra í nóvember 2003, en þeirri rannsókn lauk með útgáfu skýrslna í október 2004 annars vegar og nóvember 2005 hins vegar. Á grundvelli skýrslanna taldi ríkisskattstjóri kærendur hafa vantalið vissar greiðslur og endurálagði skatta þeirra vegna tiltekinna tekjuára, að viðbættu 25% álagi samkvæmt 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Þeim úrskurðum var skotið til yfirskattanefndar af hálfu kæranda, sem staðfesti að mestu leyti ákvörðun álagsins með úrskurðum í ágúst og september 2007. Niðurstöðum hennar var ekki skotið til dómstóla og urðu þær því endanlegar í febrúar og mars 2008.

Jafnframt kærði skattrannsóknarstjóri málið til lögreglu til rannsóknar í nóvember 2004 og sendi lögreglunni skýrslur sínar og þau gögn sem aflað hafði verið í rannsókninni.<sup>19</sup> Af hálfu lögreglu voru fyrst teknar skýrslur af kærendunum í ágúst 2006. Ákærur á hendur þeim voru gefnar út í desember 2008, um níu mánuðum eftir að úrskurðir yfirskattanefndar í málum þeirra urðu endanlegir. Með dómi héraðs-

---

<sup>19</sup> Fyrstu tveir kærendur í málinu, Jón Ásgeir Jóhannesson og Tryggvi Jónsson, sættu 25% álagi en þriðji kærandinn, Fjárfestingafélagið Gaumur, sætti raunar einnig 10% viðbótarálagi fyrir vanrækslu við að halda eftir og skila ríkissjóði opinberum gjöldum. Aftur á móti var kærja þriðja kærandans felld af málaskrá Dómstólsins á grundvelli 1. mgr. 37. gr. sáttmálans vegna vanhalda á eftirfylgni kærandans, og var því ekki leyst úr málinu efnislega í tilfalli hans. Verður því aðeins fjallað um 25% álagið á fyrstu tvo kærendurna hér.

dóms sem kveðinn var upp 9. desember 2011 voru kærendur sakfelldir fyrir stórfelld skattalagabrot. Var sú sakfelling staðfest af Hæstarétti þann 7. febrúar 2013, sem raunar sakfelldi einnig annan kærenda vegna tveggja ákæruliða sem hann hafði verið sýknaður af í héraði. Heildarmálsmeðferðartími nam því níu árum og þremur mánuðum. Þessum verulega drætti á málinu hafði Hæstiréttur raunar fundið að og skilorðsbundið vegna hans þá fangelsisrefsingu sem kærendur voru dæmdir til. Einnig tók Hæstiréttur tillit til þess álags sem kærendum hafði verið gert að greiða af ríkisskattstjóra við ákvörðun sektar-greiðslna þeirra, án þess að gera sérstaklega grein fyrir útreikningum í þeim efnum.

Í dómi Mannréttindadómstólsins var tekið fram að samþykkt væri að málsmeðferðirnar og refsingarnar tvær hafi haft þann sameiginlega tilgang að fjalla um vanrækslu skattgreiðenda á að fylgja lagareglum um skattskil. Einnig var fallist á að afleiðingarnar af háttsemi kærenda væru fyrirsjáanlegar, enda væru ákvörðun skattálags og saksókn fyrir skattalagabrot bæði liðir í þeim aðgerðum sem gripið væri til samkvæmt lögum vegna vanrækslu á að telja rétt fram til skatts. Þá var talið að nægjanlegt tillit hefði verið tekið til fyrri refsingar með frádrætti skattálagsins frá sektinni sem kærendum var gerð í Hæstarétti.

Aftur á móti var ekki talið að tengsl málsmeðferðanna tveggja hefðu verið nægjanleg til að standast kröfur 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Þar hefði helst skort á tvennt sem máli skipti um mat á tengslum milli málsmeðferða í efni og tíma. *Annars vegar* hefði skort á tengingu málsmeðferðanna tveggja í tíma, en á níu ára og þriggja mánaða heildarmálsmeðferðartíma hefðu málsmeðferðirnar tvær aðeins verið reknar samtímis í rétt rúmlega eitt ár. Til samanburðar var fyrri kærandinn í máli *A og B gegn Noregi* sakfelldur af héraðsdómi fyrir skattalagabrot rúmum tveimur mánuðum eftir uppkvaðningu úrskurðar í stjórnslumáli hans, en í tilviki hins seinni liðu níu mánuðir á milli. *Hins vegar* hefði skort á tengingu í gagnaöflun, en þrátt fyrir að hafa aðgang að skýrslum skattrannsóknarstjóra hafði lögreglan ráðist í sjálfstæða rannsókn á atvikum málanna, sem hefði leitt til sakfellingar kærenda rúmlega átta árum eftir að skattrannsóknarstjóri hafði tilkynnt málið til lögreglunnar.

Vegna þessa skorts á tengingu málsmeðferðanna tveggja í efni og tíma var ekki talið að þær hefðu haldist nægilega í hendur til að málsmeðferðin myndaði samhangandi heild og stæðist kröfur 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

Næst kom til skoðunar mál *Matthildar Ingvarsdóttur gegn Íslandi, mál nr. 22779/14, 4. desember 2018*, en það mál var tekið fyrir af þriggja

dómara nefnd og afgreitt með ákvörðun þar sem komist var að því að málið væri ekki hæft til efnismeðferðar þar sem það væri augljóslega illa grundað í skilningi a-liðar 3. mgr. 35. gr. sáttmálans. Líkt og mál *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi* varðaði þetta mál einnig tvíþætta málsmeðferð í skattamáli. Hér hafði kærandi sætt endurálagningu skatta sinna með 25% skattálagi. Því til viðbótar hafði hún verið saksótt og sakfelld fyrir meiriháttar skattalagabrot og dæmd í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi, auk þess sem henni var gert að greiða sekt. Líkt og fyrri daginn komst Dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að í álagningu skattálags hefði falist refsing í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, auk þess sem talið var að skattálagið og saksóknin hefðu varðað sama brot, en um hvorugt þessara atriða var raunar deilt milli kæranda og ríkisins. Öfugt við það sem uppi var á teningnum í máli *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri* var aftur á móti talið að tengingar milli málsmeðferðanna tveggja hefðu verið nægjanlegar til að forðast tvítekningu málsmeðferðar (*bis*), enda hefði heildarmálsmeðferðartíminn aðeins verið fjögur ár og tíu mánuðir og málsmeðferðirnar tvær þar af farið fram samtímis í þrjú ár og ellefu mánuði. Undirstrikað var að á grundvelli dómaframkvæmdar Dómstólsins teldist sök um refsivert brot (e. *criminal charge*) annað hvort vera til staðar frá þeim tíma sem einstaklingi væri tilkynnt um að grunur léki á að hann eða hún hefði gerst sek(ur) um refsivert brot af þar til bærum yfirvöldum, eða frá þeim tíma þegar viðkomandi yrði fyrir raunverulegum áhrifum af aðgerðum yfirvalda sem gripið væri til vegna slíkra grunsemda.<sup>20</sup> Í ljósi þess teldist refsímál gegn kæranda í málinu hafa hafist þegar húsleit fór fram á heimili hennar, en stjórnslumálið teldist hafa hafist þegar ríkisskattstjóri tilkynnti kæranda um vísun máls hennar til skattransóknarstjóra til rannsóknar.

Dómstóllinn taldi enn fremur að á málsmeðferðartíma hefðu málsmeðferðirnar haldist efnislega í hendur og samvinna verið milli mismunandi yfirvalda við rannsókn málsins. Dómstóllinn lagði sérstaka áherslu á að kærandi hefði verið ákærð í sakamálinu áður en ákvörðun var tekin af skattyfirvöldum, auk þess sem kærandi hefði sjálf borið sök á töfum við rannsókn málsins með ósamvinnuþýðri hegðun. Áhugavert er að Dómstóllinn taldi það ekki hafa afgerandi áhrif að ekki mætti skýrlega ráða það af innlendum dómsniðurstöðum að dómstólar hefðu dregið það skattálag sem kærandi hafði greitt til skattyfirvalda frá þeirri sekt sem henni var gerð með sakfellingu fyrir dómi, en

---

<sup>20</sup> Sjá um þetta efni t.a.m. *Ibrahim og fleiri gegn Bretlandi, mál nr. 50541/08, 13. september 2016, mgr. 249.*

Dómstóllinn taldi enga skýra útreikninga vera að finna í dómi héraðsdóms. Þótt Dómstóllinn hafi í máli *A og B gegn Noregi* tekið fram að það skipti máli umfram allt annað að fyrri refsingar vegna sama brots væru teknar með í reikninginn á síðari stigum, þannig að sú byrði sem lögð væru á þann eða þá sem sættu tvöfaldri málsmeðferð yrði ekki meiri en góðu hófi gegnir, má draga þá ályktun af þessum dómi að slíkt hafi ekki *úrslitaáhrif* við mat á því hvort tvíþætt málsmeðferð standist kröfur 4. gr. 7. viðauka.

Stuttu síðar kom til skoðunar mál *Ragnars Þórissonar gegn Íslandi*, mál nr. 52623/14, 12. febrúar 2019,<sup>21</sup> en það fór einnig fyrir þriggja dómara nefnd. Í málinu kom sömuleiðis til skoðunar tvöföld málsmeðferð skattfyrvalda og refsivörslukerfisins: Kærandi hér hafði sætt endurálagningu skatta sinna með 25% skattálagi og að auki sætt saksókn fyrir meiriháttar skattalagabrot sem lauk með sakfellingu, þriggja mánaða skilorðsbundnum fangelsisdómi og sektarálagningu – sem að þessu sinni tók skýrlega tillit til þegar greidds álags hjá skattfyrvöldum.

Við mat á máli kæranda lagði Dómstóllinn áherslu á að málsmeðferðirnar tvær hefðu á engum tímapunkti farið fram samhliða; úrskurði ríkisskattstjóra þar sem skattar kæranda voru endurálagðir var ekki skotið til yfirskattanefndar og varð hann endanlegur um mánuði áður en skattrannsóknarstjóri vísaði máli hans til sérstaks saksóknara. Vegna þessa hefði rekstur sakamálsins haldið lengi áfram einn síns liðs; ákæra hefði verið gefin út ellefu mánuðum eftir uppkvaðningu úrskurðar ríkisskattstjóra, dómur héraðsdóms hefði verið kveðinn upp einu og hálfu ári eftir úrskurðinn og dómur Hæstaréttar tveimur og hálfu ári eftir niðurstöðu ríkisskattstjóra. Þessu til viðbótar hefði skort á efnisleg tengsl milli rannsóknanna tveggja þar sem sú síðari hefði að mestu leyti falið í sér sjálfstæða rannsókn á atvikum máls. Að öllu framangreindu röktu komst Dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að meðferð máls kæranda hefði ekki staðist þær kröfur sem gerðar væru til slíkra hliðstæðra málsmeðferða og hefði því falið í sér brot gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sáttmálans. Færa mætti rök fyrir því að fyrstnefnda ástæðan hefði dugað, ein og sér, til þess að Dómstóllinn teldi hafa verið brotið gegn 4. gr. 7. viðauka, enda var tekið fram í dómi yfirdeildar í máli *A og B gegn Noregi* að þótt málsmeðferðir þyrftu ekki að vera samhliða frá upphafi til enda yrði tenging í tíma að vera til staðar. Engu að síður tindi Dómstóllinn einnig til aðrar röksemdir fyrir niðurstöðu

<sup>21</sup> Rétt er að taka það fram að höfundur kom að vinnu við málarekstur fyrir Mannréttindadómstólnum fyrir hönd kæranda í þessu máli.

sinni um brot gegn *ne bis in idem*, sem segja mætti að sé í takti við þá heildrænu nálgun sem Dómstóllinn styðst iðulega við.

Síðast en ekki síst ber að nefna mál *Bjarna Ármannssonar gegn Íslandi*, mál nr. 72098/14, 16. apríl 2019, sem einnig sætti endurákvörðun skatts með 25% skattálagi, ásamt saksókn fyrir meiriháttar skattalagabrot. Þeirri saksókn lauk með sakfellingu og hlaut kærandi átta mánaða skilorðsbundinn fangelsisdóm, auk þess sem honum var gert að greiða sekt sem tók tillit til þegar greidds álags hjá skattyfirvöldum. Í þessu máli var meiri skörun í tíma milli málsmeðferðanna tveggja heldur en í máli Ragnars Þórissonar; enda þótt kærandi hér hefði heldur ekki skotið úrskurði ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar voru málin rekin samhliða um stund þar sem skattrannsóknarstjóri vísaði málinu til sérstaks saksóknara tveimur og hálfum mánuði áður en úrskurður ríkisskattstjóra var kveðinn upp, og fimm og hálfum mánuði áður en sá úrskurður varð endanlegur. Þá var heildarmálsmeðferðartími sá sami og í tilfalli Matthildar Ingvarsdóttur; fjögur ár og tíu mánuðir. Sá heildarmálsmeðferðartími hafði þó ekki úrslitaáhrif, heldur taldi Dómstóllinn að skörun milli málsmeðferðanna í tíma sem og að efni til hefði verið ófullnægjandi. Vísaði Dómstóllinn til þess að rannsókn í sakamálinu hefði verið að mestu leyti sjálfstæð og málsmeðferðirnar hefðu aðeins verið reknar samhliða lítill hluta heildarmálsmeðferðartímans, en sakfellingardómur í héraði hefði verið kveðinn upp rúmlega ári eftir uppkvaðningu úrskurðar ríkisskattstjóra. Sérstaklega var undirstrikað að í þessum efnum hefði það ekki veruleg áhrif að skattrannsóknarstjóri hefði samþykkt beiðni kæranda um að fresta ákvarðanatöku um hugsanlega vísun málsins til refsimeðferðar þar til úrskurður ríkisskattstjóra um endurákvörðun skatta hefði verið kveðinn upp, enda hvíldi sú skylda á aðildarríkjum sáttmálans að tryggja að málsmeðferðir í sakamálum brytu ekki gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð.

Svo sem af framangreindri umfjöllun má ráða hafa íslensk mál um bann við endurtekinni málsmeðferð hingað til öll fjallað um meðferð skattamála. Skattamál eru þó ekki þau einu þar sem spurningar tengdar endurtekinni málsmeðferð hafa vaknað, síður en svo. Slíkar spurningar hafa til að mynda vaknað í dómaframkvæmd Dómstólsins í málum um stjórnvaldssektir, um agaviðurlög og í málum um sviptingu ökuréttinda og annars konar leyfa.<sup>22</sup> Álitæfni um endurtekna máls-

---

<sup>22</sup> *Grande Stevens og fleiri gegn Ítalíu*, mál nr. 18640/10, 4. mars 2014, *Ruotsalainen gegn Finnlandi*, mál nr. 13079/03, 16. júní 2009, *Kremzow gegn Austurríki (ákv.)*, mál nr. 16417/90, 7. nóvember 1990, *Toth gegn Króatíu (ákv.)*, mál nr. 49635/10, 6. nóvember 2012, *Hangl gegn*

meðferð geta þannig átt við á öllum réttarsviðum þar sem stjórnsluviðurlögum og saksókn getur verið beitt vegna einnar og sömu hegðunarinnar eða sömu atvikanna, og má með einföldun segja að *ne bis in idem* álitamál séu líklegust til að koma upp á þeim réttarsviðum þar sem inngríp og eftirlit stjórnvalda er mikið.

### 3.3 Íslensk dómaframkvæmd um endurtekna málsmeðferð

Bannið við endurtekinni málsmeðferð hefur í þó nokkur skipti verið til umfjöllunar fyrir héraðsdómstólum, þar á meðal í málum sem síðar rötuðu til Strassborgar. Þannig var bannið til umfjöllunar í dómi Hæstaréttar í máli Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri, eftir að héraðsdómur vísaði máli ákærvaldsins gegn þeim að hluta til frá dómi með vísan til 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmálans. Í *dómi Hæstaréttar frá 22. september 2010 í máli nr. 371/2010*, sem felldi frávísunarúrskurðinn úr gildi, var vísað til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstólsins, en héraðsdómur hafði vísað til stefnumarkandi dóms í máli *Sergey Zolotukhin* í forsendum fyrir frávísun málsins. Í niðurstöðu Hæstaréttar var talið að óvissu gætti um skýringu á gildissviði og inntaki 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sáttmálans. Í ljósi þessarar óvissu og þess að engin fordæmi væru fyrir því að Dómstóllinn teldi samhliða beitingu álags á skattstofn og refsiviðurlaga vegna sömu málsatvika brjóta gegn ákvæðinu væri ekki unnt að fallast á frávísun málsins með vísan til þess. Svo að til greina kæmi að slá því föstu að sú skipan skattamála héraðs sem löggjafinn hefði ákvarðað fengi ekki staðist vegna ákvæða Mannréttindasáttmálans þyrfti í það minnsta að liggja skýrt fyrir að sú værir raunin, eftir atvikum í ljósi dóma Mannréttindadómstólsins.

Og slíkir dómur litu enda dagsins ljós. Eftir uppkvaðningu dóms Mannréttindadómstólsins í máli *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi* kom bannið við endurtekinni málsmeðferð fyrst til skoðunar í dómi *Hæstaréttar frá 1. júní 2017 í máli nr. 535/2016*. Í málinu krafðist skattborgari nokkur ógildingar á úrskurðum ríkisskattstjóra þar sem opinber gjöld hans voru endurákvörðuð með 25% álagi, en úrskurðirnir höfðu verið kveðnir upp tveimur árum eftir að skattrannsóknarstjóri tilkynnti skattborgaranum að rannsókn á skattskilum hans væri lokið án frekari aðgerða. Héraðsdómur í málinu vísaði til þess að ríkisskattstjóri og skattrannsóknarstjóri væru hliðsett stjórnvöld sem

---

*Austurríki (ákv.), mál nr. 38716/97, 20. mars 2001, Nilsson gegn Svíþjóð (ákv.), mál nr. 73661/01, 13. desember 2005 og Palmén gegn Svíþjóð (ákv.), mál nr. 38292/15, 22. mars 2016.*

sinntu ólíkum hlutverkum við meðferð skattamála. Taldi héraðsdómur að þrátt fyrir að óumdeilt væri að skattrannsóknarstjóri hefði lokið rannsókn sinni á skattskilunum án þess að til refsingar kæmi, bryti það ekki í bága við bann 4. gr. 7. viðauka að ríkisskattstjóri úrskurðaði síðar um skattálag vegna sömu tekjuára. Hæstiréttur vísaði aftur á móti til þess að ekkert lægi fyrir um hvort rannsóknin sneri að þeim atriðum sem úrskurðirnir byggðu á, og hafnaði *ne bis in idem* málsástæðu skattborgarans þegar af þeim sökum.

Aftur var bannið við endurtekinni málsmeðferð til umfjöllunar í *dómi Hæstaréttar frá 21. september 2017 í máli nr. 283/2016*, og í þetta skipti til mun ítarlegri skoðunar. Líkt og fyrri daginn var um að ræða skattamál, en ákærði í málinu hafði sætt 25% álagi á endurákvarðaða skatta sína og síðar sætt saksókn vegna sömu tekjuára. Hæstiréttur rakti ítarlega dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins á þessu sviði og vísaði til *Engel*-viðmiða hans um þá niðurstöðu sína að meðferð máls ákærða hjá skattyfirvöldum hafi verið sakamál í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Með vísan til þess að málin tvö gegn ákærða vörðuðu sömu annmarka á skattframtölum hans, tækju til sama tímabils og vörðuðu í aðalatriðum sömu fjárhæðir var enn fremur talið að málin vörðuðu sama brot.

Vísaði Hæstiréttur til þess að í íslenskum lögum væri byggt á að heimilt væri að fjalla um brot á skattalögum í tveimur aðskildum málum sem bæði teldust til sakamála í skilningi sáttmálans í ljósi dómaframkvæmdar MDE. Byggði Hæstiréttur á að slíkt fyrirkomulag gæti, samkvæmt dómaframkvæmdinni, staðist kröfur sáttmálans að vissum skilyrðum uppfylltum; þ.e. með samþættum rekstri málanna, bæði í efni og tíma, þannig að úr yrði ein samþætt heild. Í því fælist að markmið sem að væri stefnt og aðferðir sem beitt væri við að ná þeim væru hvor annarri til fyllingar eða viðbótar, að fyrirkomulagið væri fyrirsjáanlegt og það fullnægði áskilnaði um meðalhóf. Hæstiréttur taldi skilyrðinu um fyrirsjáanleika vera fullnægt, enda hefðu tvíþættar afleiðingar af háttsemi ákærða verið lögum samkvæmt og honum hefði auk þess verið tilkynnt um mögulegar afleiðingar hennar með bréfum skattrannsóknarstjóra. Þá taldi Hæstiréttur málsmeðferðirnar tvær þjóna ólíkum markmiðum, enda stefndi rannsókn skattyfirvalda fyrst og fremst að því að sanna hvort tekjur hafi verið vantaldar, en ekki að því að leiða í ljós hugræna afstöðu skattborgarans. Viðurlögin eftir þessum tveimur málsmeðferðum væru ólík og skilyrði fyrir beitingu þeirra mismunandi. Ekki var talið að óþarfa tvítekning hefði orðið við öflun sönnunargagna, enda hefði sú rannsókn sem sérstakur saksóknari gerði verið nauðsynleg til ákvörðunar um hvort brot ákærða hefðu



verið meiriháttar og hver ásetningur hans hefði verið, og hvort aðrir hefðu átt hlut þar að máli. Í því var heldur ekki talin felast ónóg skörun í tíma að ákæra í málinu hefði verið gefin út tveimur mánuðum og níu dögum eftir uppkvaðningu úrskurðar yfirskattanefndar. Vísaði Hæstiréttur til þess að Mannréttindadómstóllinn hefði ekki gert kröfu um að málarekstur færi fram algjörlega samhliða og að hending gæti ráðið því hvort ákæra væri gefin út skömmu fyrir eða eftir lok máls á stjórnarsýslustigi. Því var talið að meðferð málanna uppfyllti þær kröfur sem sáttmálinn gerði til samþættingar í efni þeirra og tíma. Með vísan til þess að ákærði hefði notið þess réttaröryggis sem tryggt væri með lögum við meðferð málanna var enn fremur talið að meðalhófs hefði verið gætt.

Einn dómari skilaði sératkvæði og taldi að fallast bæri á kröfu ákærða um frávísun málsins þar sem kröfum 4. gr. 7. viðauka til tvíþættrar málsmeðferðar væri ekki fullnægt. Vísaði sératkvæðið til þess að ákærði hefði tvívegis gefið skýrslu hjá skattrannsóknarstjóra, en engu að síður verið kallaður aftur tvívegis til yfirheyrslu hjá sérstökum saksóknara tveimur árum síðar án þess að þær yfirheyrslur væru aðeins til fyllingar því sem þegar hefði komið fram við rannsóknina hjá skattyfirvöldum. Enn fremur vísaði sératkvæðið til þess að mál ákærða hefði ekki verið sent sérstökum saksóknara fyrr en eftir að ákærða hafði verið tilkynnt um fyrirhugaða endurákvörðun ríkisskattstjóra á opinberum gjöldum hans. Fyrsta yfirheyrsla sérstaks saksóknara hefði farið fram tæplega fimm mánuðum eftir uppkvaðningu úrskurðar ríkisskattstjóra, ákæra á hendur ákærða hefði verið gefin út rúmum tveimur mánuðum eftir úrlausn málsins hjá yfirskattanefnd og dómur í Hæstarétti kveðinn upp rúmlega þremur árum síðar. Að öllu því virtu taldi minnihluti dómenda meðferð máls ákærða ekki uppfylla kröfur sáttmálans til tvíþættrar málsmeðferðar.

Í dómi Hæstaréttar frá 20. september 2018 í máli nr. 11/2018 var deilt um hvort *ne bis in idem* vernd sáttmálans næði jafnt til lögaðila sem einstaklinga, en í málinu krafðist ákærvaldið þess að felld yrði úr gildi frávísun Landsréttar á sakargiftum á hendur fjórum einkahlutafélögum um brot gegn lögum um virðisaukaskatt frá héraðsdómi, með vísan til 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Taldi Hæstiréttur að ekki yrði annað séð af dómaframkvæmd MDE en að þar hefði ákvæðinu verið beitt um lögaðila jafnt sem einstaklinga, og vísaði um það til dóms í máli *Grande Stevens o.fl. gegn Ítalíu*, mál nr. 18640/10, 18647/10 og 18663/10, 4. mars 2014. Í því máli kvörðuðu tvö fyrirtæki og þrjár einstaklingar sem tengdust þeim undan tvöfaldri málsmeðferð gegn þeim vegna fjármálaglæpa. MDE komst að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið

gegn banni sáttmálans við endurtekinni málsmeðferð gagnvart öllum kærendum, án þess að gera greinarmun á einstaklingum og lögaðilum.

Í málinu vísaði Hæstiréttur einnig til þess að á grundvelli laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, væri ákvæði 4. gr. 7. viðauka um *ne bis in idem* íslensk réttarheimild sem sætti, sem slíkt og óháð því sem vísað var til um dómaframkvæmd MDE, skýringu sem hvert annað lagaákvæði fyrir dómstólum hérlandis. Var vísað til hins fornfræga eðlis máls um að ekki stæðu haldbær efnisrök til að „fella eftir íslenskum landsrétti lögaðila utan þeirrar verndar, sem ákvæði þessu er ætlað að veita“. Þá var talið að álag samkvæmt lögum um virðisaukaskatt teldist vera refsing í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, rétt eins og álag samkvæmt lögum um tekjuskatt, enda þótt hundraðshluti álags í fyrrnefnda tilfellinu væri töluvert lægri heldur en í því síðarnefnda, enda væri í báðum tilfellum um að ræða viðurlög sem taka bæri tillit til við ákvörðun sektar í sakamáli. Að öllum þessum atriðum virtum staðfesti Hæstiréttur frávisun Landsréttar á sakargiftum á hendur lögaðilunum.

Í nokkrum málum sömu kvíslar sem gengu í Landsrétti á svipuðum tíma komu skattamál í samhengi við *ne bis in idem* einnig til skoðunar og var þar beint vísað til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstólsins og þeirra viðmiða sem þar hafa verið sett um tvíþættar málsmeðferðir, ýmist til rökstuðnings fyrir frávisun mála eða efnislegrar meðferðar þeirra. Sjá meðal annars *dóm Landsréttar frá 15. júní 2018 í máli nr. 77/2018*, *úrskurð Landsréttar frá 20. júní 2018 í máli nr. 277/2018*, *úrskurð Landsréttar frá 27. september 2018 í máli nr. 455/2018* og *úrskurð Landsréttar frá 4. október 2018 í máli nr. 456/2018*.

Bannið við endurtekinni málsmeðferð hefur þó ekki aðeins komið fyrir sjónir íslenskra dómstóla í skattaréttarlegu samhengi, heldur hefur það hefur einnig verið til umfjöllunar í málum sem varða önnur svið stjórnisýslunnar. Í *dómi Hæstaréttar frá 8. nóvember 2018 í máli nr. 463/2017* kom bannið við endurtekinni málsmeðferð enn við sögu, en í málinu krafðist Samherji þess að ógilt yrði sú ákvörðun Seðlabanka Íslands frá 1. september 2016 að gera Samherja að greiða 15 milljón króna stjórnvaldssekt. Forsaga málsins var sú að á vormánuðum 2013 hafði Seðlabankinn til rannsóknar ætluð brot Samherja á lögum um gjaldeyrismál og reglum settum samkvæmt þeim. Þann 10. apríl 2013 beindi Seðlabankinn kæru til embættis sérstaks saksóknara vegna hinna ætluðu brota, sem meðal annars fólust í ætluðum brotum gegn reglum um skilaskyldu gjaldeyris. Með bréfi þann 28. ágúst 2013 endursendi sérstakur saksóknari málið til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar, enda taldi saksóknari að hinir kærðu lögaðilar, Samherji

þeirra á meðal, gætu ekki borið refsíabyrgð á hinum ætluðu brotum. Því gæti kærán ekki orðið efni til málshöfðunar, enda þótt saksóknari teldi ekki ástæðu til að vísa kærinni frá á grundvelli 1. málsl. 4. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, en samkvæmt því ákvæði vísar lögregla frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að hefja rannsókn út af henni. Í bréfi sérstaks saksóknara var sérstaklega tekið fram að sú háttsemi lögaðilanna sem Seðlabankinn hafði talið refsiverða gæti varðað stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögum um gjaldeyrismál, án tillits til lykta málsins fyrir saksóknara.

Seðlabankinn brást við með því að senda sérstökum saksóknara nýja kæru þann 9. september 2013, sem að þessu sinni beindist gegn nafngreindum starfsmönnum hinna áður kærðu lögaðila, þ. á m. fyrirsvarsmanni og einum starfsmanni Samherja. Sérstakur saksóknari hafði það mál til rannsóknar í tvö ár áður en það var fellt niður sem sakamál og endursent bankanum hinn 4. september 2015. Samhliða þeirri endursendingu málsins sendi sérstakur saksóknari einnig afmarkaða þætti þess til skattrannsóknarstjóra ríkisins, en í kjölfar skoðunar taldi það embætti ekki ástæðu til að aðhafast neitt í málinu.

Áður en til seinni endursendingar málsins kom ritaði lögmaður Samherja bréf til Seðlabankans, þann 26. mars 2015, og óskaði eftir upplýsingum um stöðu stjórnslumáls Samherja hjá bankanum, meðal annars um hvort rannsókn á þætti Samherja vegna meintra brota á lögum um gjaldeyrismál í málunum væri enn í gangi eða hvort henni væri endanlega lokið og hvort Seðlabankinn myndi mögulega taka Samherja til frekari rannsóknar að virtri niðurstöðu sérstaks saksóknara þegar hún yrði ljós. Þá var beiðst upplýsinga um hversu mörg mál Seðlabankinn hefði stofnað í málaskrá sinni um Samherja vegna rannsóknar sinnar. Í svari Seðlabankans þann 24. apríl 2015 kom fram að bankinn hefði ekki, þegar svarbréfið væri ritað, til meðferðar mál á hendur Samherja; tilteknu máli hefði lokið með kærinni þann 10. apríl, en vegna endursendingar sérstaks saksóknara hefði málið verið tekið aftur til skoðunar undir öðru málsnúmeri, sem aftur hefði verið lokið með kærinni 9. september 2013. Ekki hefðu verið stofnuð fleiri mál á hendur Samherja varðandi meint brot á lögum og reglum um gjaldeyrismál.

Í kjölfar seinni endursendingarinnar hóf Seðlabankinn meðferð málsins að nýju og tilkynnti Samherja um það með bréfi 30. mars 2016, en þeirri málsmeðferð lauk með áðurnefndri ákvörðun Seðlabankans 1. september 2016.

Á þessum grundvelli, auk annarra, krafðist Samherji þess að úrskurður Seðlabankans um sekt á hendur fyrirtækinu yrði felldur úr

gildi; með honum hefði verið brotið gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð. Á það féllst héraðsdómur, sem staðfestur var með vísan til forsendna af Hæstarétti. Taldi héraðsdómur að í samræmi við grunnreglu 14. gr. stjórnslulaga, um tilkynningu um meðferð máls, hefði Seðlabankanum, í kjölfar bréfs Samherja frá 26. mars 2015, borið að taka formlega afstöðu til þess hvort bankinn myndi halda áfram málinu gegn Samherja með það fyrir augum að leggja á hann stjórnvaldssekt. Vísaði héraðsdómur til þess að þá hefði legið fyrir að ábyrgð Samherja yrði ekki viðkomið með lögreglurannsókn og hefði „endanlegt úrlausnarvald um hugsanleg viðurlög“ þannig legið hjá Seðlabankanum. Bankanum hefði því borið að skýra Samherja frá því með hvaða nánari hætti yrði haldið áfram með mál gegn honum, að hvaða tilteknu atriðum málsmeðferð bankans kynni að beinast eða hvort ákvörðun um málsmeðferð yrði látin bíða þar til niðurstaða lægi fyrir um kæru bankans gegn einstaklingunum. Tók héraðsdómur sérstaklega fram að í þessum efnum bæri að líta til þeirrar grunnreglu réttarríkisins að hver sá/sú sem borin(n) væri sökum um refsiverða háttsemi fengi svo fljótt sem kostur væri vitneskju um eðli og orsök þess sem viðkomandi væri gefið að sök og ætt þess kost að halda uppi vörnum. Í ljósi þessa væri ekki unnt að skilja bréf Seðlabankans frá 24. apríl 2015 öðruvísi en svo að í því hefði falist yfirlýsing þess efnis að mál Samherja hefði endanlega verið látið niður falla hjá bankanum. Við þá niðurfellingu hefði Samherji mátt binda réttmætar væntingar og ekkert hefði komið fram málinu um að sú ákvörðun Seðlabankans að hefja að nýju rannsókn gagnvart honum hefði byggt á nýjum gögnum eða vísbendingum um að slík gögn kynnu að koma fram við frekari rannsókn málsins. Með vísan til grunnreglu 1. og 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka MSE hefði verið ríkt tilefni til slíks rökstuðnings, en Seðlabankinn taldist ekki hafa sýnt fram á með neinum hætti á hvaða grundvelli heimilt hefði verið að endurupptaka mál Samherja með vísan til 24. gr. stjórnslulaga, um endurupptöku, eða almennra reglna stjórnsluréttar.

Öndverð niðurstaða varð í *dómi Hæstaréttar frá 3. febrúar 2010 í máli nr. 15/2010*. Þar var deilt um þá kröfu sóknaraðila, einstaklings, að rannsókn sérstaks saksóknara á ætluðum innherjasvikum hans yrði lýst ólögumæt og felld niður. Sérstakur saksóknari hóf rannsóknina í kjölfar kæru Fjármálaeftirlitsins (hér eftir „FME“), en FME hafði áður tilkynnt stefnanda að athugun á máli hans yrði hætt. Í tilkynningu FME til stefnanda frá 7. maí 2009 sagði að með hliðsjón af fram komnum gögnum og upplýsingum teldi eftirlitið ekki tilefni til frekari athugunar á máli stefnanda. Aftur á móti áskildi eftirlitið sér rétt til að taka málið aftur til skoðunar ef ný gögn eða upplýsingar kæmu fram er vörðuðu

málið. Tveimur mánuðum síðar tilkynnti FME stefnanda um að, með vísan til fyrirvarans, hefði málið verið tekið aftur til skoðunar og var það í kjölfarið sent sérstökum saksóknara, sem stefnandi mótmælti. Byggði hann kröfu sína fyrir dómi á *ne bis in idem* og þeirri málsástæðu að ekki hefði verið lögmætt að binda ákvörðun um lok málsins þeim fyrirvara sem gert var. Gat sóknaraðili gert þessa kröfu byggt á ákvæðinu enda þótt málið væri enn á rannsóknarstigi í ljósi þess sem áður segir um að 4. gr. 7. viðauka verndar ekki aðeins fyrir saksókn sem raungerist, heldur einnig hættunni á endurtekinni saksókn.

Hæstiréttur hafnaði kröfunni á þeim forsendum að jafnvel þótt ákvæði stjórnslulaga um endurupptöku og afturköllun stjórnvaldsákvæðana ættu, samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti, ekki við um ákvörðun FME í málinu þá hefði stjórnvaldinu hefði verið heimilt að binda ákvörðun um að hætta athugun á ætluðum brotum stefnanda þeim fyrirvara sem gert var, enda var fyrirvarinn í eðlilegu samræmi við ákvörðunina og markmið könnunarinnar um að upplýsa málið. Vegna þessa taldi Hæstiréttur stefnanda ekki geta hafa haft réttmætar væntingar um að málinu væri þar með endanlega lokið. Af þeim ástæðum taldi Hæstiréttur ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ekki eiga við í málinu þar sem bréf FME til stefnanda gæti ekki talist ígildi lokaafgreiðslu máls í merkingu ákvæðisins. Líkt og áður var rakið er eitt þeirra atriða sem litið er til, við athugun á því hvort tvöföld málsmeðferð hafi farið fram í trássi við 4. gr. 7. viðauka sáttmálans, hvort endanleg niðurstaða hafi fengist við fyrri málsmeðferðina. Í því felst að niðurstaðan hafi öðlast *res judicata* áhrif og að engar frekari hefðbundnar kæruleiðir standi til boða.<sup>23</sup> Að vissum skilyrðum uppfylltum má ráða af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins að stjórnvaldsákvæðanir um niðurfellingu mála geti talist til endanlegra málalykta málsmeðferðar í skilningi 4. gr. 7. viðauka og því kveikt á vernd ákvæðisins gegn endurtekinni málsmeðferð.<sup>24</sup> Segja má með nokkurri einföldun að þar hafi skilið milli þessara tveggja reifuðu mála fyrir Hæstarétti; í því fyrrnefnda töldu landsdómstólar um endanlega niðurstöðu að ræða, en í því síðarnefnda ekki, og því stóð *ne bis in idem* rannsókninni ekki fyrir þrífum.

<sup>23</sup> Sergey Zolotukhin gegn Rússlandi, mál nr. 14939/03, 10. febrúar 2009, mgr. 107.

<sup>24</sup> Jon Petter Rui: *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, bls. 225; Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*, bls. 104-105; Sundquist gegn Finnlandi (ákv.), mál nr. 75601/01, 22. nóvember 2005.

#### 4. *Lagaumgjörðin í Noregi*

Svo sem ráða má af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins er Ísland langt því frá eina aðildarríki sáttmálans sem hefur kljást við álitaefni tengd *ne bis in idem*. Sú tvíþætta högun málsmeðferðar sem stuðst hefur verið við hérlendis er að vissu leyti samnorræn, eins og svo margt í íslenskum rétti.<sup>25</sup> Þannig hefur bannið við endurtekinni málsmeðferð til að mynda verið til umfjöllunar í samhengi við svipað málsmeðferðarkerfi í Noregi. Nýlega tók norskt frændfólk okkar upp á því að bæta nýjum, almennum kafla um stjórnásluviðurlög í norsku stjórnáslulögin, *lov um behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)* frá 1967. Nýmælin voru samþykkt með lögum nr. 15/2016 og tóku gildi 1. júlí 2017. Kaflinn tekur til allra viðurlaga sem stjórnvöld geta beitt vegna brota gegn lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og ákvörðunum og teljast til refsinga í skilningi MSE, sem norsku nýmælin vísa beinlínis til.

Í kaflanum felast engar sjálfstæðar heimildir til beitingar stjórnásluviðurlaga, heldur er kveðið á um atriði er lúta að málsmeðferð við ákvörðun stjórnásluviðurlaga þegar beiting þeirra er heimil samkvæmt sérlögum. Í 47. gr. er fjallað sérstaklega um samhæfingu málsmeðferða sem miða að því að beita viðurlögum. Hljóðar ákvæðið svo:

Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.

Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at det også for et annet organ kan være aktuelt å ilegge administrativ sanksjon mot samme forhold, må forvaltningsorganet sørge for en samordning av behandlingen av spørsmålet om å ilegge sanksjoner.

Til hægðarauka hljóðar ákvæðið svo, í lauslegri þýðingu höfundar:

Ef stjórnvald telur að bæði refsing og stjórnásluviðurlög komi til greina sem viðbrögð við sömu atvikum eða aðstæðum skal stjórnvaldið í samráði við handhafa ákærvalds ákvarða hvort grípa eigi til refsimeðferðar, stjórnásluviðurlaga eða beggja.

---

<sup>25</sup> Sjá til dæmis *Manasson gegn Svíþjóð (ákv.)*, mál nr. 41265/98, 20. júlí 2004, *Pirttimäki gegn Finnlandi*, mál nr. 35232/11, 20. maí 2014 og *A og B gegn Noregi*, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016.

Ef stjórnvald telur koma til greina að annað stjórnvald grípi einnig til stjórnsluviðurlaga vegna sömu atvika eða aðstæðna skal stjórnvaldið leitast við að tryggja samræmda málsmeðferð.

Nýmæli þessi eiga rætur sínar að rekja til vinnu starfshóps um refsingar, sem skilaði tillögum sínum til norska dómsmálaráðuneytisins árið 2003. Í tillögum starfshópsins var lagt upp með að taka upp í norsku stjórnslulögin ákvæði innblásið af 4. gr. 7. viðauka, sem legði bann við því að stjórnvald, sem vísað hefði máli til lögreglu, beitti einnig stjórnsluviðurlögum, nema málið hefði verið endursent stjórnvaldinu án þess að sótt hefði verið til saka í því. Til viðbótar var lagt til bann við því að stjórnvöld beittu stjórnsluviðurlögum gegn aðilum sem hefðu sætt endanlegum dómi fyrir sömu brot, með vissum undantekningum vegna upptöku eigna. Aftur á móti var lagt til að stjórnvöldum yrði heimilað að láta kröfu um beitingu stjórnsluviðurlaga fylgja með vísun mála til lögreglu.<sup>26</sup>

Ekki varð úr að þessar tillögur yrðu að veruleika í þeirri mynd sem starfshópurinn lagði upp með. Um það vísaði greinargerð með lögum nr. 15/2016 til þess að vegna aukinna áhrifa 4. gr. 7. viðauka og dómaframkvæmdar um hana yrði ákvæði um bann við endurtekinni málsmeðferð á borð við það sem lagt var til af starfshópnum að óþarfa tvítekingu í lögnum, enda væri bannið við endurtekinni málsmeðferð og inntak þess orðið vel þekkt.<sup>27</sup> Um þetta er þó vel að merkja að Mannréttindasáttmáli Evrópu nýtur formlega æðri stöðu en önnur almenn sett lög í Noregi. Hann var lögfestur með lögum nr. 30/1999, ásamt nokkrum öðrum mannréttindasáttmálum, og samkvæmt 3. gr. laganna njóta mannréttindasáttmálarnir forgangs umfram ósamrýmanleg ákvæði í öðrum settum lögum.

Einnig var vísað í greinargerðinni til annarra sjónarmiða um samtvinnun refsímála og stjórnsluviðurlaga og talið vandkvæðum bundið að binda saman meðferð refsímála og stjórnsluviðurlaga, sem starfshópurinn hafði lagt til. Um þetta var meðal annars vísað var til dóms *Rt. 2004, bls. 645* þar sem fjallað var um það hvaða leiðir væru færar samkvæmt þágildandi lagaramma til að samhæfa beitingu skattálags og sektar í refsímáli vegna skattalagabrots. Niðurstaðan var sú að skattalagi var umbreytt í hluta af sekt sem lögð var á ákærða í refsímáli vegna skattalagabrota, frekar heldur en meðhöndla álagið sem einkaréttarlega bótakröfu ríkisins, eða að láta sektina eina duga og

<sup>26</sup> *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.*

<sup>27</sup> Leena Halila, Veronica Lankinen og Annika Niksson: *Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie*, bls. 339.

Þannig hætta á að viðurlög í málum þar sem ákært væri gætu orðið léttvægari en í málum sem hlytu stjórnáslumeðferð.

Í stað tillagna vinnuhópsins um refsingar frá 2003 var því lögð til sú útfærsla sem áður er rakin. Tilgangur afmörkunar hennar samkvæmt greinargerðinni er að forðast það að útvíkka bannið við endurtekinni málsmeðferð til fleiri stjórnásluviðurlaga en þeirra sem teljast til refsinga í skilningi MSE og að tryggja að lagaramminn skilji eftir svigrúm til túlkunar í samræmi við dómaframkvæmd. Þannig var nýmælinu ætlað að ná aðeins til þeirra viðurlaga sem teldust til refsinga samkvæmt 4. gr. 7. viðauka sáttmálans. Með breytingunum var gagnger skylda lögð á stjórnvöld og handhafa ákærvalds að samhæfa aðgerðir sínar, ef til greina kemur að beita tvíþættri málsmeðferð vegna lögbrots. Samhliða þessum breytingum var sams konar samráðsskylda lögð á handhafa ákærvalds, en hana er að finna í 3. mgr. 229. gr. laga nr. 25/1981 um meðferð sakamála. Með þessu er ætlunin að tryggja að tvíþætta málsmeðferðir fari hönd í hönd að svo miklu leyti sem hægt sé. Þessu til rökstuðnings vísuðu lögskýringargögn til þess að samhæfðar málsmeðferðir kæmu til með að minnka tvíverknað og forða sóun á starfskröftum.<sup>28</sup>

Með lögum nr. 15/2016 var sömuleiðis kveðið á um ýmis önnur almenn atriði tengd málsmeðferð við ákvörðun stjórnásluviðurlaga. Þannig er til dæmis í 46. gr. stjórnáslulaga kveðið á um þau atriði sem líta megi til við mat á því hvort beita eigi stjórnásluviðurlögum, en meðal þessara lögbundnu sjónarmiða eru alvarleiki brots, hvort að um ítrekuð brot sé að ræða, hvort brot hafi verið framið til framdráttar fjárhagslegum hagsmunum fyrirtækis og hvort alþjóðlegar skuldbindingar krefjist þess að viðurlögum sé beitt. Í 48. gr. er kveðið á um skyldu stjórnvalds til að kynna hlutaðeigandi um réttinn til þess að fella ekki á sig sök og í 50. gr. er kveðið á um fulla lögsögu dómstóla til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðunum um beitingu stjórnvaldssekta.

## 5. *Ályktanir*

Svo sem að framan hefur verið rakið hefur aðlögun framkvæmdar á tvíþættri málsmeðferð í skattamálum hérlendis að þeim kröfum, sem 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka MSE gerir til slíkrar meðferðar, gengið aðeins brösulega. Í kjölfar fyrsta áfellingisdóms yfir íslenska ríkinu sem stafaði frá Strassborg hafa íslenskir dómstólar litið ítarlega og markvisst til þeirra

---

<sup>28</sup> Leena Halila, Veronica Lankinen og Annika Niksson: *Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie*, bls. 338.



krafa sem sáttmálinn gerir til slíkra málsmeðferða, en þegar þetta er ritað er ekki ýkja langt síðan refsímáli vegna skattalagabrota var síðast frávísað með vísan til *ne bis in idem*.<sup>29</sup> Í því skyni að bregðast við dómum Mannréttindadómstólsins á þessu sviði skipuðu dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra vel að merkja nefnd á vormánuðum 2019, sem falið var að móta afstöðu til þess hvort ráðast þyrfti í breytingar til að leysa úr þeim álitafnum sem Dómstóllinn hefði fjallað um, og þá hvers kyns breytingum þörf væri á. Tíminn mun sjálfsgagt leiða það í ljós hvernig tekst til að aðlaga framkvæmdina að kröfum sáttmálans og eflaust ekki sanngjarnt að draga of víðtækar ályktanir af því þótt málum verði frávísað nokkra stund enn, enda skattamál iðulega hvorki þau einföldustu né fljótlegustu í rannsókn og getur því liðið drykklangur tími þar til þau loks koma fyrir dóm.

Enda þótt íslensk *ne bis in idem* mál sem dæmd hafa verið í Strassborg hafi hingað til aðeins varðað skattalagabrot er ekki loku fyrir það skotið að sambærilegum álitamálum á öðrum sviðum gæti skolað þar á land. Staði vilji til að breyta lagaramma um stjórn-sýsluviðurlög og tvíþættar málsmeðferðir eru ýmsar leiðir færar til að tryggja að kröfum sáttmálans sé fullnægt við málsmeðferð hjá stjórn-sýslunni og í refsivörslukerfinu. Útgangspunktur Mannréttindadómstólsins hefur enda verið sá að það sé fyrst og fremst undir hverju aðildarríki komið, hvernig það kjósi að haga réttarkerfum sínum, þar á meðal refsivörslukerfum.<sup>30</sup>

Vissulega væri sú leið fær að breyta einfaldlega skipan meðferðar stjórn-sýsluviðurlaga almennt á þá vegu sem gert var um viðurlög við efnahagsbrotum árið 2006, og taka alfarið fyrir beitingu stjórn-sýsluviðurlaga samhliða málsmeðferð í refsivörslukerfinu. Svo sem áður er rakið getur slík samhliða meðferð staðist kröfur Mannréttindasáttmálans að vissum skilyrðum uppfylltum, en sé vilji til að hafa vaðið rækilega fyrir neðan sig í þessum efnun væri slík breyting einn möguleiki. Virðist það hafa verið sú afstaða sem nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum tók, enda var skýrsla hennar rituð áður en þeir dómur Mannréttindadómstólsins, sem raktir eru hér að framan, voru kveðnir upp. Vera má að afstaða nefndarinnar hefði verið önnur ef skýrslan hefði verið rituð eftir uppkvaðningu dóms í máli *A og B gegn Noregi* og í máli *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi*, enda var með þeim tekið með mun afdráttarlausari hætti á því hvort, og að hvaða skilyrðum fullnægðum, tvíþætt málsmeðferð gæti staðist kröfur *ne bis*

<sup>29</sup> Sjá t.a.m. úrskurð Landsréttar frá 27. september 2018 í máli nr. 455/2018.

<sup>30</sup> *A og B gegn Noregi*, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016, mgr. 120.

*in idem*. Eftir sem áður er sú aðferð sem nefndin lagði til sú aðferð sem Dómstóllinn tekur fram í *A og B gegn Noregi* að sé öruggasti máttinn við að tryggja að málsmeðferðir standist kröfur 4. gr. 7. viðauka.<sup>31</sup> Mælikvarðinn sem settur var fram í þeim dómi er enda matskenndur – og hefur raunar verið gagnrýndur fyrir að leggja ekki nógu skýrar línur um það hvenær tvíþætt málsmeðferð brjóti í bága við 4. gr. 7. viðauka.<sup>32</sup>

Að því gefnu að vilji löggjafans standi enn til að beita tvíþættri málsmeðferð á einhverjum sviðum má aftur á móti velta upp möguleikum á að skýra betur réttarstöðuna og þær kröfur sem gera verður til slíkrar tvíþættrar málsmeðferðar, enda þótt að íslenskir dómstólar virðist í framkvæmd hafa litið markvisst til þeirra viðmiða sem sett hafa verið fram í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins í kjölfar dóma í málum *A og B gegn Noregi* og *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi*. Vitaskuld geta sett lög aldrei tekið með afgerandi hætti á öllum þeim margvíslegu álitaeftum sem risið geta við túlkun þeirra. Almennt má þó telja ákjósanlegt, í nafni fyrirsjáanleika og gagnsæis laganna, að sett lög gefi sem skýrasta og fyllsta mynd af réttarstöðunni hverju sinni. Að því marki sem hægt er að upplýsa borgarana um réttarstöðu þeirra og þær kröfur sem lög gera til framferðis stjórnvalda gagnvart þeim með settum lögum væri því vel að gera svo, enda eru sett lög almennt læsilegri og aðgengilegri borgurum en dómsúrlausnir.

Í þessu augnamiði væri til að mynda hægt að lögfesta sambærilegt ákvæði um samhæfingarskyldu stjórnvalda við beitingu samhliða málsmeðferða og gert var í Noregi. Segja má að sömu rök eigi við um framkvæmd samhliða stjórnsýslu- og sakamála hérlendis; í því felst viss tvíverknaður og sóun á mannafla og vinnustundum að tvær ríkisstofnanir framkvæmi sjálfstæða rannsókn á sömu málunum, með tilheyrandi sóun á mannafla og vinnustundum. Er það enda ein af þeim kröfum sem Mannréttindadómstóllinn hefur gert til efnislegra tenginga milli tvíþættra málsmeðferða að rannsóknir þeirra séu samhæfðar og samnýttar, og má segja að skortur á slíku hafi haft nokkuð afgerandi áhrif á niðurstöðu áfellsdóma Dómstólsins í málum *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi*, *Ragnars Þórissonar gegn Íslandi* og *Bjarna Ármannssonar gegn Íslandi*. Vert er að nefna í þessu samhengi að enda þótt bent hafi verið á í *dómi Hæstaréttar frá 21. september 2017 í máli nr. 283/2016* að hending ein geti ráðið því hvort ákæra sé gefin út

---

<sup>31</sup> *A og B gegn Noregi*, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016, mgr. 130.

<sup>32</sup> Jon Petter Rui: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning: Prinsipiell storkammerdom mot Norge“, bls. 68.

skömmu fyrir eða eftir lok máls á stjórnýslustigi, þá undirstrikaði Mannréttindadómstóllinn í máli *Bjarna Ármannssonar gegn Íslandi* að byrðin af því að tryggja samræmda málsmeðferð að þessu leyti hvíli á ríkinu. Væri það því ekki aðeins borgaranum til hagsbóta heldur einnig stjórnvöldum, að samhæfa og samræma aðgerðir að þessu leyti. Sjá má þessum sömu rökum stað í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 15/2016 í Noregi.

Segja má að enn ríkari ástæða sé til samstarfs milli stjórnýslu og ákærvalds við tvíþætta málsmeðferð þar eð lengd málsmeðferðar, þá kannski sérstaklega fyrir dómstólum, er iðulega háð atriðum sem eru ekki á forræði stjórnvalda, svo sem anna hjá dómstólum og lögmönnum, réttarhléum, frestum til greinargerðarskila o.s.frv. Til þessa hefur verið tekið eitthvert tillit í dómaframkvæmd Dómstólsins, en í tilfelli síðari kæranda í máli *A og B gegn Noregi* var það talið ríkinu til málsbóta um þann tíma sem leið frá uppkvaðningu úrskurðar um endurálagningu til sakfellingar í héraði – sem var níu mánuðir, öfugt við tvo í tilfelli fyrri kæranda – að kærandinn hefði afturkallað játningu sína í málinu með tilheyrandi töfum á málsmeðferð. Vegna þessa voru tafirnar ekki taldar óhóflegar eða óþarflega íþyngjandi fyrir kæranda.

Þessu til viðbótar gætu slíkar lagabreytingar minnkað líkur á því að hending ráði því hvort kröfur 4. gr. 7. viðauka séu uppfylltar eða ekki. Hér má til að mynda benda á að í áður reifuðum dómi í máli *Ragnars Þórissonar gegn Íslandi* var það kannski ekki síst fyrir þá sök að kærandi áfrýjaði ekki úrskurði ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar sem tengslin milli skattamálsins og sakamálsins rofnuðu. Fyrir vikið voru málsmeðferðirnar tvær aldrei raktar samtímis, sem Dómstóllinn lagði áherslu á í rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu sinni að um brot gegn banninu við endurtekinni málsmeðferð hefði verið að ræða. Ljóst er af dómnum að stjórnvöld geta ekki treyst á að aðgerðir borgaranna til málskots, eða annarra leiða til að leita réttar þeirra, brúi bilið milli málsmeðferða svo að skörun verði á þeim í tíma.

Vankantar gætu aftur á móti vitaskuld fylgt slíkum viðbótum, og þyrfti með þeim að taka afstöðu til ýmissa álitafna. Þannig má til að mynda að vissu leyti taka undir þau sjónarmið sem sett eru fram í greinargerð með frumvarpi því sem innleiddi breytingar í norsku stjórnýslulögin, þess efnis að með setningu almenns ákvæðis um stjórnýsluviðurlög í stjórnýslulög sem bannar endurtekna málsmeðferð sé hætt við að *ne bis in idem* sé teyggt til stjórnýsluviðurlaga sem ekki teljast til refsinga í skilningi sáttmálans samkvæmt *Engel*-viðmiðunum, og þar með að útvíkka vernd 4. gr. 7. viðauka umfram

það sem sáttmálinn gerir kröfu um. Hvort slíkt sé ákjósanlegt má svo aftur deila um.

Þá er til þess að líta að túlkun Mannréttindadómstólsins á inntaki bannsins við endurtekinni málsmeðferð hefur þróast töluvert í réttarframkvæmd. Þyrfti því að fara varlega í að telja upp með tæmandi hætti þau atriði sem gæta þurfi að við samhliða meðferð mála hjá stjórnvöldum annars vegar og refsivörslukerfinu hins vegar. Ellegar væri hætta á að njörva of kyrfilega niður kröfurnar líkt og þær horfa við okkur í dag, án svigrúms til að taka tillit til framtíðarþróunar í dómaframkvæmd.

Einnig mætti velta því upp hvort ástæða sé til að leita innblásturs hjá norska starfshópnum um refsingar og festa bannið við endurtekinni málsmeðferð, líkt og það er í Mannréttindasáttmála Evrópu, enn frekar í sessi, í samhengi við tvíþættar stjórn-sýslu- og refsivörslu-málsmeðferðir. Þrátt fyrir að norska dómismálaráðuneytið hafi talið felast óþarfa tvítekingu á þegar gildandi rétti í því að lögfesta bannið sérstaklega, er ekki allskostar víst að sömu rök eigi við hérlandis. Svo sem að framan er rakið hefur Mannréttindasáttmáli Evrópu formlega æðri stöðu í norskum rétti en almenn lög að því leyti að hann nýtur forgangs fram yfir ósamrýmanleg ákvæði í settum lögum, sbr. 3. gr. laga nr. 30/1999. Vissulega nýtur Mannréttindasáttmálinn óbeint, í gegnum tengingu sína við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, og í framkvæmd ákveðinnar sérstöðu gagnvart almennum lögum, og hefur verið líkt við stjórnarskrárigildi. Aftur á móti, svo sem áður hefur verið rakið, endurspeglast 4. gr. 7. viðauka sáttmálans ekki í neinu ákvæði stjórnarskrárinnar. Í kjölfar dóms Mannréttindadómstólsins í máli *Jóns Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi* er það svo sem ekki að sjá af dómaframkvæmd að ákvæðið hafi verið látið „líða fyrir“ þessa veikari stöðu sína gagnvart öðrum ákvæðum sáttmálans, en því mætti engu að síður velta upp hvort rétt væri að tryggja stöðu þess með lögfestingu í stjórn-sýslulögum – líkt og norsk starfshópurinn lagði upp með – eða jafnvel stjórnarskrárbreytingu.

Jafnframt mætti velta því upp hvort ákjósanlegt væri að lögfesta almennar reglur um það með hvaða hætti taka eigi áður álögð stjórn-sýsluviðurlög með í reikninginn við ákvörðun refsingar með dómi, enda þótt þegar sé t.a.m. gert ráð fyrir slíku í 1. mgr. 109. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, en samkvæmt henni dregst skattur af álagi samkvæmt 108. gr. sömu laga frá sektarfjárhæð. Þótt draga megji þá ályktun af dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Matthildar Ingvarsdóttur gegn Íslandi*, að það að fyrri stjórn-sýsluviðurlög komi að því er virðist ekki til frádráttar refsingar sem ákveðin er með dómi

vegna sama brots, hafi ekki úrslitaáhrif við mat á því hvort tvíþætt málsmeðferð standist kröfur 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, er til þess að líta að Dómstóllinn hefur hnýtt í það, ef svo má að orði komast, að í dómum þar sem stjórnsluviðurlög koma til frádráttar sé ekki gert grein fyrir útreikningum á þeim frádrætti.<sup>33</sup> Á þetta sér stöð í niðurstöðu Dómstólsins í máli *A og B gegn Noregi*, þar sem sagði að „umfram allt“ skipti það máli við mat á því hvort tvíþætt málsmeðferð stæðist kröfur sáttmálans að tillit væri tekið til fyrri málsmeðferða við ákvörðun refsingar á síðari stigum, til að forða því að refsikennd viðurlög yrðu borgaranum hlutfallslega of íþyngjandi. Væri því ákjósanlegt, hvort sem því yrði við komið með lagabreytingu eða í dómaframkvæmd, að skýrlega væri gerð grein fyrir því hvernig tekið sé tillit til áður beitra stjórnsluviðurlaga við ákvörðun refsingar í sakamáli.

Allt að einu er ljóst að viss straumhvörf urðu í dómaframkvæmd íslenskra dómstóla í kjölfar dóma Mannréttindadómstólsins í málum *A og B gegn Noregi* og *Jón Ásgeirs Jóhannessonar og fleiri gegn Íslandi*. Ráðlegt gæti verið að endurspeglar þau straumhvörf í settum lögum og kveða með skýrari hætti á um þær kröfur sem gerðar eru til tvíþættra málsmeðferða, til að mynda að norskri fyrirmynd.

### *Abstract*

The article discusses *ne bis in idem*, or the right not to be tried or punished twice, as protected under Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights. It gives an overview of the European Court of Human Rights' recent case-law pertaining to the right, particularly the *A and B v. Norway* line of case-law on dual proceedings leading to the imposition of administrative and criminal sanctions, which is relevant in the Icelandic context, particularly regarding the Icelandic tax system. It goes on to discuss the Icelandic legal framework regarding instances where the imposition of both administrative and criminal sanctions is possible, and compares it to the Norwegian legal framework, where an explicit duty of cooperation between different administrative and prosecutorial entities in such cases has recently been imposed. Finally, it reflects whether similar changes might be beneficial in the Icelandic context, and discusses the challenges which the introduction of such novelties might present.

<sup>33</sup> *Ragnar Þórisson gegn Íslandi, mál nr. 52623/14, 12. febrúar 2019, mgr. 47.*

## Heimildir

- Eiríkur Tómasson og Kristín Benediktsdóttir: „Réttur til réttlátrar málsmeðferðar“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu: meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen. Reykjavík 2017, bls. 189-256.
- Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. NOU 2003:15, Oslo 2003.
- Jon Petter Rui: *Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning*. Universitetsforlaget 2009.
- Jon Petter Rui: „Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning: Prinsipiell storkammerdom mot Norge“. *Tidsskrift for strafferett* 2017, 1. tölublað, bls. 57-68.
- Leena Halila, Veronica Lankinen og Annika Niksson: *Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie*. Nordic Council of Ministers 2018.
- Páll Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005.
- Róbert R. Spanó: *Ne bis in idem*. Reykjavík 2011.
- Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*. Reykjavík 2006.

## Dómaskrá

- Dómar og ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu*
- A og B gegn Noregi, mál nr. 24130/11 og 29758/11, 15. nóvember 2016.
- Bjarni Ármannsson gegn Íslandi, mál nr. 72098/14, 16. apríl 2019.
- Engel og fleiri gegn Hollandi, mál nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72, 8. júní 1976.
- Grande Stevens o.fl. gegn Ítalíu, mál nr. 18640/10, 18647/10 og 18663/10, 4. mars 2014.
- Hangl gegn Austurríki (ákv.), mál nr. 38716/97, 20. mars 2001.
- Ibrahim og fleiri gegn Bretlandi mál nr. 50541/08, 13. september 2016.
- Jón Ásgeir Jóhannesson og fleiri gegn Íslandi, mál nr. 22007/11, 18. maí 2017.
- Khmel gegn Rússlandi, mál nr. 20383/04, 12. desember 2013.
- Kremzov gegn Austurríki (ákv.), mál nr. 16417/90, 7. nóvember 1990.
- Lucky Dev gegn Svíþjóð, mál nr. 7356/10, 27. nóvember 2014.
- Manasson gegn Svíþjóð (ákv.), mál nr. 41265/98, 20. júlí 2004.
- Matthildur Ingvarsdóttir gegn Íslandi, mál nr. 22779/14, 4. desember 2018.
- Nilsson gegn Svíþjóð (ákv.), mál nr. 73661/01, 13. desember 2005.
- Palmén gegn Svíþjóð (ákv.), mál nr. 38292/15, 22. mars 2016.
- Pirttimäki gegn Finnlandi, mál nr. 35232/11, 20. maí 2014.
- Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi (ákv.), mál nr. 36855/97 og 41731/98, 14. september 1999.
- Ragnar Þórisson gegn Íslandi, mál nr. 52623/14, 12. febrúar 2019.
- Ruotsalainen gegn Finnlandi, mál nr. 13079/03, 16. júní 2009.
- Sergey Zolotukhin gegn Rússlandi, mál nr. 14939/03, 10. febrúar 2009.
- Sundqvist gegn Finnlandi (ákv.), mál nr. 75601/01, 22. nóvember 2005.
- Toth gegn Króatíu (ákv.), mál nr. 49635/10, 6. nóvember 2012.
- Tsonyo Tsonev gegn Búlgaríu (nr. 2), mál nr. 2376/03, 14. janúar 2010.

## Dómar Hæstaréttar Íslands

- Dómur Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006 í máli nr. 248/2006.
- Dómur Hæstaréttar frá 3. febrúar 2010 í máli nr. 15/2010.
- Dómur Hæstaréttar frá 22. september 2010 í máli nr. 371/2010.
- Dómur Hæstaréttar frá 1. júní 2017 í máli nr. 535/2016.
- Dómur Hæstaréttar frá 21. september 2017 í máli nr. 283/2016.
- Dómur Hæstaréttar frá 20. september 2018 í máli nr. 11/2018.
- Dómur Hæstaréttar frá 8. nóvember 2018 í máli nr. 463/2017.

*Dómar og úrskurðir Landsréttar*

Dómur Landsréttar frá 15. júní 2018 í máli nr. 77/2018.

Úrskurður Landsréttar frá 20. júní 2018 í máli nr. 277/2018.

Úrskurður Landsréttar frá 27. september 2018 í máli nr. 455/2018.

Úrskurður Landsréttar frá 4. október 2018 í máli nr. 456/2018.