

# LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 18. febrúar 2022.

Mál nr. 391/2021:

## Ákærvaldið

(Helgi Magnús Gunnarsson vararíkissaksóknari)

gegn

**BlueWest ehf.,**

**Friðgeiri Guðjónssyni,**

**Gabriel Alexander Fest og**

**Sigtryggi Leví Kristóferssyni**

(Ásgeir Þór Árnason lögmaður)

## Lykilorð

Refsiheimild. Stjórnarskrá. Sect.

## Útdráttur

RH ehf., nú BW ehf., FG, GAF og SLK voru gefin að sök brot gegn lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og auglýsingu nr. 161/2019 um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum með því að hafa staðið fyrir, skipulagt og selt útsýnisflug með tveimur þyrlum um friðlandið og fyrir að hafa flogið þyrlunum og lent þeim þar án leyfis Umhverfisstofnunar. BW ehf., FG, GAF og SLK gengust við háttseminni en töldu sig ekki bera refsíábyrgð á henni. Í dómi Landsréttar var rakið að útsýnisflug með þyrlum yfir friðlandinu væri ekki leyfisskylt og kom því ekki til álita að refsá ákærðu fyrir það. Þá var rakið að Hornstrandir voru friðlýstar árið 1975 og með heimild í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 60/2013 var ráðherra heimilt að fela Umhverfisstofnun að setja nánari reglur um umferðarrétt manna í stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins sem gert var með auglýsingu nr. 161/2019. Væri í 9. gr. reglna í auglýsingunni kveðið á um það með afdráttarlausum hætti að óheimilt sé að lenda þyrlum innan friðlandsins nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Fallist var á að fyrrgreind regla, sem sett væri með stoð í 81. gr. laga nr. 60/2013, væri gild refsíheimild samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Öðrum röksemdum ákærðu fyrir sýknu var einnig hafnað. BW ehf., FG, GAF og SLK voru því sakfelldir og var þeim gert að greiða sektir í ríkissjóð en FG, GAF og SLK skyldu ella sæta fangelsi í sex daga.

## Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómararnir Ásmundur Helgason og Símon Sigvaldason og Ingimundur Einarsson, settur landsréttardómari.

### **Málsmeðferð og dómkröfur aðila**

- 1 Ríkissaksóknari skaut málinu til Landsréttar 2. júní 2021. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Vestfjarða 11. maí 2021 í málinu nr. S-[...]/2020.
- 2 Ákærvaldið krefst þess að ákærðu verði sakfelldir samkvæmt ákæru og að þeir verði dæmdir til refsingar.
- 3 Ákærðu, BlueWest ehf., áður Reykjavík Helicopters ehf., Friðgeir Guðjónsson, Gabriel Alexander Fest og Sigtryggur Leví Kristófersson, krefjast þess að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur en til vara krefjast þeir vægustu refsinga sem lög leyfa.

### **Niðurstaða**

- 4 Um ákæru og málsatvik er vísað til hins áfrýjaða dóms. Eins og þar greinir eru ákærðu í málinu bornir sökum um að hafa brotið gegn lögum um náttúruvernd og auglýsingu um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum. Broti ákærða Friðgeirs er í ákæru lýst þannig að hann hafi sem framkvæmdastjóri hins ákærða félags staðið fyrir, skipulagt og selt útsýnisflug með tveimur þyrlum um friðlandið og landingu þar í Fljótavík 13. júlí 2020 án leyfis Umhverfisstofnunar til landingar. Brot ákærðu Gabriels Alexanders og Sigtryggs Levís fólst samkvæmt ákæru í því að hafa flogið þyrlunum og lent þeim í Fljótavík fyrrgreindan dag, einnig án leyfis Umhverfisstofnunar. Í ákæru er háttsemi ákærðu talin varða við 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019 um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum, Ísafjarðarbæ, sbr. 2. mgr. 81. gr. og 1. og 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.
- 5 Ákærðu hafa allir gengist við þeirri háttsemi sem í ákæru greinir en telja sig ekki bera refsiaþbyrgð á henni. Vísa þeir einkum til þess að 9. gr. reglna í auglýsingu nr. 161/2019 geti ekki talist gild refsheimild samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Að auki reisa ákærðu málsvörn sína á því að túlka beri ákvæði auglýsingarinnar í ljósi laga nr. 60/1998 um loftferðir á þann veg að heimilt sé að lenda þyrlum á skilgreindum landingarstað samkvæmt aðalskipulagi, eins og gert var í umræddu tilviki, án þess að afla leyfis Umhverfisstofnunar. Ákærðu byggja einnig á því að umhverfisráðherra sé ekki bær til að banna landingu þyrlna á skilgreindum landingarstað. Að því frágengnu telja þeir að óheimilt sé með tilliti til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gera greinarmun á landingu flugvéla og þyrlna að þessu leyti í reglum auglýsingar nr. 161/2019 auk þess sem að takmörkun hennar fari á svig við atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar.
- 6 Í 9. gr. reglna í auglýsingu nr. 161/2019 segir að óheimilt sé „að lenda þyrlum innan friðlandsins nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. kafla 3.12“. Útsýnisflug með þyrlum yfir friðlandinu er samkvæmt greininni ekki leyfisskylt, einungis að lenda þeim innan svæðisins. Ekki er ákært fyrir brot gegn 11. gr. reglnanna er lýtur að starfrækslu loftfara innan friðlandsins. Eins og málið liggur fyrir kemur einungis til

álita hvort ákærðu skuli refsað fyrir að hafa lent umræddum þyrlum innan friðlandsins án leyfis Umhverfisstofnunar eins og er ákært fyrir.

- 7 Samkvæmt 10. gr. reglna í auglýsingu nr. 161/2019 er flugvélum heimilt að lenda á landingarstað á Hornströndum sem skilgreindir eru í aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar. Með því að sérstök regla gildir um landingu þyrlna, sbr. 9. gr. reglnanna, þar sem meiri skorður eru reistar við umferð þeirra en flugvéla innan friðlandsins, er ekki fallist á með ákærðu að 10. gr. sömu reglna eigi við um háttsemi þeirra.
- 8 Samkvæmt 38. gr. laga nr. 60/2013 getur ráðherra friðlýst landsvæði, einstakar náttúrumyndanir, náttúruminjar í hafi, vatnasvæði og heildstæð vatnakerfi til að stuðla að markmiðum laganna. Eru hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiðum friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja óheimilar nema samkvæmt undanþágu. Ákvörðun um friðlýsingu skal tekin í formi auglýsingar sem er birt í B-deild Stjórnartíðinda eins og mælt er fyrir um í 4. mgr. 39. gr. laganna. Þar skal meðal annars afmarka það svæði sem friðlýsingin tekur til, eins og nánar er lýst í 1. mgr. 40. gr. laganna, auk þess sem lýsa skal þar markmiðum hennar. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að innan þeirra marka sem hverjum friðlýsingarflokki eru sett geti ráðherra í auglýsingu kveðið nánar á um takmarkanir sem leiðir af friðlýsingunni, meðal annars á umferðarrétti. Er ráðherra þá heimilt að ákveða að afla skuli leyfis Umhverfisstofnunar til athafna og framkvæmda sem áhrif geta haft á verndargildi viðkomandi svæðis. Þar er einnig mælt fyrir um að ráðherra geti falið Umhverfisstofnun að setja reglur um umferðarrétt manna í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði, sbr. 81. gr. laganna.
- 9 Í framangreindri 81. gr. laga nr. 60/2013 kemur fram að Umhverfisstofnun beri ábyrgð á því að gerð sé stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði þar sem fjallað skal um nánar tilgreind atriði. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að hafi ekki verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu sé heimilt að setja slíkar reglur í stjórnunar- og verndaráætlun svo og reglur um önnur atriði er greinir í IV. kafla laganna. Sá kafli fjallar um almannarétt, útivist og umgengni almennt um náttúru landsins. Stjórnunar- og verndaráætlun er háð staðfestingu ráðherra og skal hún og gildistaka áætlunarinnar auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.
- 10 Í 90. gr. laga nr. 60/2013 er fjallað um refsíábyrgð eins og segir í yfirskrift greinarinnar. Í a-lið 1. mgr. hennar kemur fram að það varði mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann framkvæmir eða aðhefst í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis eða undanþágu er krafist til samkvæmt lögnum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra. Brotin varða mann refsíábyrgð ef þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 3. mgr. 90. gr. laganna. Þá kemur fram í 4. mgr. 90. gr. þeirra að gera megi lögaðila sekt meðal annars vegna brota samkvæmt 1. mgr. sömu greinar óháð sök fyrirvarsmanns lögaðila, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans.

- 11 Meðal friðlýsingarflokka samkvæmt VIII. kafla laga nr. 60/2013 eru óbyggð víðerni en það eru stór landsvæði þar sem ummerkja mannsins gætir lítið sem ekkert og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum eins og segir í 46. gr. laganna. Skál friðlýsing slíkra víðerna miða að því að varðveita einkenni svæðisins og tryggja að núlifandi og komandi kynslóðir geti notið þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja.
- 12 Hornstrandir voru friðlýstar árið 1975 með auglýsingu sem sett var með stoð í 24. gr. þágildandi laga nr. 47/1971 um náttúruvernd. Nú er í gildi auglýsing um friðland á Hornströndum sem var birt í B-deild Stjórnartíðinda sem auglýsing nr. 332/1985. Í þeirri auglýsingu segir að umferð vélknúinna farartækja utan vega og merktra slóða sé bönnuð nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Ekki er þar vikið sérstaklega að umferð vélknúinna loftfara.
- 13 Með heimild í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 60/2013, sbr. 2. mgr. 81. gr. sömu laga, var ráðherra unnt að fela Umhverfisstofnun að setja nánari reglu um umferðarrétt manna í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlandið að Hornströndum. Ganga verður út frá því að það hafi verið gert í tengslum við vinnu Umhverfisstofnunar að áætlun fyrir friðlandið sem ráðherra staðfesti 30. janúar 2019, sbr. auglýsingu þess efnis nr. 161/2019. Sú auglýsing var birt í B-deild Stjórnartíðinda 15. febrúar 2019. Sjálf áætlunin er ekki birt þar heldur aðeins reglur sem fram kemur að ráðherra hafi staðfest um „dvöl og umferð sem settar hafa verið fram í stjórnunar- og verndaráætluninni í samræmi við 2. mgr. 81. gr. laga nr. 60/2013“ eins og þar segir. Í 9. gr. þeirra reglna er með afdráttarlausum hætti kveðið á um að óheimilt sé að lenda þyrlum innan friðlandsins nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Engu breytir um skýrleika þeirra fyrirmæla þó að þar sé vísað til kafla 3.12 í áætluninni sem ekki hefur verið birt á þann hátt sem áskilið er í lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.
- 14 Samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar verður engum gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma sem hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Áskilnaður ákvæðisins um að háttsemin skuli vera refsiverð samkvæmt lögum girðir ekki fyrir að í lögum sem Alþingi hefur samþykkt sé stjórnvöldum falið að mæla fyrir um í almennum stjórnvaldsfyrirmælum hvaða háttsemi sé refsiverð. Af reglunni leiðir þó að löggjafinn verður í meginatriðum að lýsa því í lögum sem varðað getur refsingu svo refsað verði fyrir háttsemi sem er nánar útfærð í stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 31. mars 2015 í máli nr. 563/2014 og 26. maí 2016 í málum nr. 550/2015 og 584/2015.
- 15 Friðlýsing samkvæmt framangreindum ákvæðum laga nr. 60/2013 felur í sér svæðisbundna takmörkun á athafnafrelsi manna innan friðlýstra svæða. Slíkar takmarkanir geta verið mismunandi milli friðlýstra svæða, sem fer eftir verndargildi þeirra og markmiðum friðlýsingar, og þarf því að meta eftir atvikum eðli og umfang þeirra hverju sinni. Í lögum er vísað til þess að friðlýsing geti leitt til takmarkana á

umferðarrétti sem meðal annars má setja í stjórnunar- og verndaráætlun. Með því er vísað til hvers konar umferðar manna, þar á meðal með loftförum. Reglurnar sem birtust með auglýsingu nr. 161/2019 tóku eðlilega upp þráðinn þar sem fyrirmæli í settum lögum nr. 60/2013 þraut. Samkvæmt 90. gr. laganna varðar það refsingu að aðhafast eitthvað í heimildarleysi innan friðlýstra svæða þar sem leyfis eða undanþágu er krafist samkvæmt stjórnvaldsfyrirmælum. Refsiheimild þeirrar lagagreinar tekur til þeirrar háttsemi sem leyfi þarf til samkvæmt reglum í fyrrgreindri auglýsingu. Breytir engu um þá refsiheimild þó að hún sé ekki áréttuð í auglýsingunni. Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið er á það fallist með ákærvaldinu að 9. gr. reglna í framangreindri auglýsingu nr. 161/2019, sem sett er með stoð í 81. gr. laga nr. 60/2013, teljist í ljósi 90. gr. laganna gild refsiheimild samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

- 16 Ekki er á það fallist að lög nr. 60/1998 komi í veg fyrir að krafist sé leyfis Umhverfisstofnunar til að fá að lenda þyrlum innan friðlýstra svæða með stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru með stoð í lögum nr. 60/2013. Ekki liggur fyrir að sá greinarmunur sem gerður er á lendingu þyrlna og flugvéla innan friðlandsins samkvæmt 9. og 10. gr. reglna í framangreindri auglýsingu sé ómálefnalegur og andstæður jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá verður ekki á það fallist að með því banni sé atvinnufrelsi ákærðu settar meiri skorður en heimilt er samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.
- 17 Ákærðu hafa eins og áður segir gengist við þeirri háttsemi sem í ákæru greinir og samrýmist það gögnum málsins. Samkvæmt framansögðu verða ákærðu sakfelldir í málinu, ákærði Friðgeir, sem framkvæmdastjóri hins ákærða félags, fyrir að standa að og skipuleggja lendingu umræddra þyrlna innan friðlandsins og ákærðu Gabriel Alexander og Sigtryggur Leví, sem flugstjórar þyrlanna, fyrir að lenda þeim þar, án þess að hafa til þess leyfi Umhverfisstofnunar. Framangreind háttsemi er réttilega færð til refsíákvæða í ákæru. Þar er meðal annars vísað til 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013 og verður hinu ákærða félagi gert að sæta refsingu ásamt öðrum ákærðu.
- 18 Við ákvörðun refsingar ber að líta til þess að um tvær stakar lendingar var að ræða og brotin ekki stórfelld þótt þau hafi valdið truflun. Samkvæmt sakavottorðum hafa ákærðu ekki áður sætt refsingu sem máli skiptir. Fyrir liggur að lending þyrlanna í friðlandinu var liður í ferð með erlenda farþega og verður að ganga út frá því að hið ákærða félag hafi haft ávinning af brotinu. Að þessu virtu verður refsing þess ákveðin 150.000 króna sekt sem rennur í ríkissjóð. Refsing annarra ákærðu er ákveðin 75.000 króna sekt sem einnig rennur í ríkissjóð. Greiði ákærðu Friðgeir, Gabriel Alexander og Sigtryggur Leví ekki sektina innan þess tíma sem í dómsorði greinir skulu þeir sæta vararefsingu eins og þar greinir.
- 19 Ákærðu greiði óskipt allan sakarkostnað málsins í héraði og fyrir Landsrétti, þar með talin málsvarnarlaun skipaðs verjanda þeirra eins og þau voru ákveðin í hinum áfrýjaða dómi og málsvarnarlaun hans vegna flutnings málsins fyrir Landsrétti sem ákveðin verða í einu lagi að meðtöldum virðisaukaskatti eins og í dómsorði greinir.

## Dómsorð:

Ákærði, BlueWest ehf., greiði 150.000 krónur í sekt til ríkissjóðs innan fjögurra vikna frá uppkvaðningu dóms þessa.

Ákærðu, Friðgeir Guðjónsson, Gabriel Alexander Fest og Sigtryggur Leví Kristófersson, greiði hver um sig 75.000 krónur í sekt til ríkissjóðs innan fjögurra vikna frá uppkvaðningu dóms þessa en ella sæti þeir fangelsi í sex daga.

Ákærðu greiði óskipt allan sakarkostnað málsins í héraði og fyrir Landsrétti, 1.957.358 krónur, þar með talin málsvarnarlaun skipaðs verjanda þeirra, Ásgeirs Þórs Árnasonar lögmanns, 1.934.400 krónur, vegna flutnings málsins á báðum dómstigum.

### Dómur Héraðsdóms Vestfjarða 11. maí 2021

Mál þetta sem dómtekið var 8. apríl 2021 er höfðað með ákæru Lögreglustjórans á Vestfjörðum, 1. desember 2020, gegn Reykjavík Helicopters, ehf, kt. [...], Garðabæ, Friðgeiri Guðjónssyni, kt. [...], Hafnarvöllum 5, Hafnarfirði, Gabríel Alexander Fest, kt. [...], Austurströnd 6, Seltjarnarnesi, og Sigtryggi Leví Kristóferssyni, kt. [...], Strandvegi 7, Garðabæ, „fyrir brot gegn lögum um náttúruvernd og auglýsingu um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum, Ísafjarðarbæ, með því að hafa, ákærði Friðgeir, sem framkvæmdastjóri Reykjavík Helicopters ehf., staðið fyrir, skipulagt og selt útsýnisflug með tveimur þyrlum um friðlandið á Hornströndum og lendingu þar, nánar til tekið í Fljótavík, mánudaginn 13. júlí 2020, og ákærðu Gabríel Alexander og Sigtryggur Leví, sem flugstjórar þyrlanna OY-HIT og OY-HIS, flogið vélunum og lent þeim í Fljótavík, án þess að hafa leyfi Umhverfisstofnunar til landingar.“

Í ákæru er framangreind háttsemi talin varða við 9. gr. auglýsingar um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum, Ísafjarðarbæ, nr. 161/2019, sbr. 2. mgr. 81. og 1. og 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og þess krafist að ákærðu verði dæmdir til refsingar og greiðslu alls sakarkostnaðar.

Ákærðu krefjast sýknu og að sakarkostnaður málsins greiðist úr ríkissjóði þar með talin málsvarnarlaun skipaðs verjanda þeirra.

#### Málavextir

Ákærðu viðurkenndu allir fyrir dómi að hafa viðhaft þá háttsemi sem lýst er í ákæru. Eru atvik málsins því óumdeild og fór ekki fram munnleg sönnunarfærsla við aðalmeðferð málsins. Þykir ekki nauðsynlegt að rekja málavexti nánar en þeim er lýst í ákæru. Þó er rétt að geta þess að rannsókn lögreglu hófst í kjölfar kæru Umhverfisstofnunar 16. júlí 2020 á grundvelli tilkynningar landvarðar Hornstrandafriðlands þann sama dag.

#### Málsástæður ákærðu

Í sameiginlegri greinargerð ákærðu er sýknukrafa þeirra studd þeim rökum að þær réttarheimildir sem vísað er til í ákæru feli ekki í sér fullnægjandi refsheimild með vísan til 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, eins og því ákvæði ver breytt með 7. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þá er einnig vísað til 1. mgr. 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í reglunni felist þrjár grundvallarreglur, þ.e. um lögbundnar refsheimildir, skýrleika refsheimilda og bann við afturvirkni refsilaga. Reglurnar séu nátengdar innbyrðis og skarist að sumu leyti. Ákærðu vísa til umfjöllunar í dómi Hæstaréttar í máli nr. 639/2017 þar sem ofangreindri reglu er lýst svo að hún feli í sér áskilnað um að lýsa beri refsiverðri háttsemi, svo og þeim refsikenndu viðurlögum sem hún sé talin varða í settum lögum Alþingis. Þá segi í

dóminum: „Er hér um að ræða eina af grundvallarreglum réttarríkisins sem reist er á því viðhorfi að ákvörðun um refsiverða háttsemi skuli tekin af löggjafanum og samfélagsþegnarnir geti séð fyrir með vissu hvaða háttsemi þeirra getur leitt til slíkrar valdbeitingar af hálfu ríkisvaldsins. Leiða grunnrök framangreindra ákvæða ekki aðeins til þess að refsing verður ekki byggð á öðrum réttarheimildum en settum lögum, heldur einnig að réttmætan vafa um skýringu refsíákvaða verður að meta sakborningi í hag.“

Vísa ákærðu til þess að það leiði af 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar að refsing verði í grunninn ekki byggð á öðrum réttarheimildum en settum lögum Alþingis og eftir atvikum stjórnvaldsfyrirmælum settum með fullnægjandi stoð í þeim. Stjórnarskrárákvæðið felli þannig í sér lagaáskilnaðarreglu á sviði refsiréttar en í fræðiskrifum hafi umrædd regla einnig verið nefnd lögmætisregla refsiréttar.

Grunnreglan sé stjórnskipuleg lagaáskilnaðarregla sem túlka verði til samræmis við aðrar almennar og sérstakar lagaáskilnaðarreglur í stjórnarskránni. Í ljósi orðalags ákvæðisins, lögskýringargagna og samræmisskýringar verði að telja að inntak og gildissvið þessarar grunnreglu hafi breyst þegar henni hafi verið veitt staða stjórnarskrárreglu árið 1995 með 7. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 en reglan hafi áður notið stöðu almennra laga, sbr. 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Við úrlausn málsins verði því að líta til þess að svigrúm löggjafans til framsals lagasetningarvalds á sviði refsiréttar hafi nokkuð þrengst frá því sem talið var heimilt fyrir gildistöku 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákærðu byggji á því að háttsemi þeirra hafi verið þeim refsilaus með því að tilgreind refsheimild í ákæru hafi ekki næga lagastoð til þess að þeim verði refsað fyrir hana, en háttsemi ákærðu sé talin varða við 9. gr. auglýsingar um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum, Ísafjarðarbæ, nr. 161/2019, sbr. 2. mgr. 81. gr. og 1. mgr. og 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í auglýsingu nr. 161/2019 sé hvergi að finna lýsingu á því hverju það varði að brjóta gegn banni því sem lýst sé í 9. gr. Þá sé heldur ekki að finna í auglýsingunni tilvísun til þeirra laga sem auglýsingin byggji á. Þegar af þessum ástæðum verði ákærðu ekki refsað fyrir að hafa brotið gegn banni því sem lýst sé í 9. gr. Vísað sé til meginreglu 1. mgr. 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um að eigi skuli refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing sé lögð við í lögum.

Ákæru séu sakaðir um að hafa brotið gegn bannreglu 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019, en þar sé vísað til þess að um sé að ræða bann við því að lenda þyrlum innan friðlandsins „sbr. kafla 3.12.“ en af samhengi við fyrirsögn reglugerðarinnar megi gera því skóna að hér sé vísað til tiltekins kafla í stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins. Ekki verði á hinn bóginn séð að umrædd áætlun hafi verið birt með þeim hætti sem gert sé ráð fyrir í lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, en í 1. gr. þeirra laga sé kveðið á um að birta skuli öll lög og stjórnvaldsfyrirmæli í Stjórnartíðindum. Bannregla 9. gr. hafi því ekki gildi og verði ekki beitt, sbr. 8. gr. síðastnefndra laga og 27. gr. stjórnarskrárinnar um birtingu laga.

Í ákæruskjali sé vísað til 2. mgr. 81 gr. og 1. mgr. og 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013, sem lagastoð fyrir refsinaemi háttsemi stefndu og þá væntanlega að bannregla 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019 sæki stoð sína tí heimildar ráðherra til að setja stjórnunar- og verndaráætlun skv. 2. mgr. 81. gr. Því fari hins vegar fjarri að í því lagaákvæði sé kveðið á um bann við lendingu þyrlna í Fljótavík á Hornströndum. Orðalag ákvæðisins geti ekki gefið ráðherra óskert mat á því hvaða reglur hann geti sett þar til viðbótar, a.m.k. þannig að brot gegn slíkum viðbótarákvæðum geti leitt af sér refsíabyrgð.

Vísa ákærðu til ummæla í dómi Hæstaréttar í máli nr. 563/2014 þar sem fram komi að reglan um lögbundnar refsheimildir girði ekki fyrir að Alþingi geti með lögum heimilað stjórnvöldum að mæla fyrir um í almennum stjórnvaldsfyrirmælum hvaða háttsemi sé refsiverð. Þó leiði af reglunni að löggjafinn verði í meginatriðum að lýsa því í lögum sem varðað geti refsingu svo að stjórnvöldum verði heimilað að setja reglur þar að lútandi.

Framsál löggjafans á reglusetningarvaldi til stjórnvalds, þ.e. til að setja reglur sem varðað geti refsingu að brjóta gegn, að uppfylla ákveðnar lágmarkskröfur. Sett lög Alþingis verði að lýsa því í meginatriðum hvaða háttsemi geti varðað refsingu, sem stjórnvaldi geti síðan verið falið að útfæra nánar í

stjórnvaldsfyrirmælum. Af sömu ástæðu megi slíkt valdframsal löggjafans til stjórnvalda ekki vera svo víðtækt að viðkomandi stjórnvaldi sé í raun falin óheft heimild til að lýsa þeirri háttsemi sem varðað geti refsingu, heldur þurfi heimildarlögin að setja stjórnvaldinu skorður að þessu leyti.

Þá verði refsíabyrgð heldur ekki sótt til síðari málsliðar 2. mgr. 81. gr. in fine laga nr. 60/2013 með því að þau atriði sem tilgreind eru í IV. kafla laganna, sem þar sé vísað til, séu reglur um almannarétt, útivist og umgengni, þar sem ekki sé fjallað um flugumferð. En jafnvel þó svo væri komi fram í 25. gr. og 25. gr. a, sbr. 11. og 12. gr. laga nr. 109/2015 að umferðartakmarkanir sem þar sé fjallað um skuli vera tímatakmarkaðar og auglýstar.

Í 10. gr. auglýsingar nr. 161/2019 sé mælt fyrir um að óheimilt sé að lenda flugvélum innan friðlandsins utan lendingarstaða samkvæmt aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008 – 2020 nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar. Greinin sé samhljóða því ákvæði 9. gr. sem ákæran lúti að, sem fjalli um þyrlur, að öðru leyti en því að ráðherra heimili þar lendingar flugvéla á nánar skilgreindum flugvöllum en þá heimild sé ekki að finna fyrir þyrlur í 9. gr. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir sé loftfar samkvæmt lögnum sérhvert tæki sem haldist geti á flugi vegna verkana loftsins, annarra en loftpúðaáhrifa við yfirborð jarðar. Enginn greinarmunur sé þar gerður á flugvélum og þyrlum og hvorugt hugtakið sérstaklega skilgreint. Ákvæði 10. gr. auglýsingar nr. 161/2019 um lendingar flugvéla í friðlandinu verði því að skýra þannig að það taki til allra loftfara og þar með einnig til þyrlna.

Lög nr. 60/1998 um loftferðir gildi um þyrluflug á íslensku yfirráðasvæði, skv. 1. mgr. 1. gr. laganna. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fari með yfirstjórn þess málaflokks samkvæmt forsetaúrskurði nr. 119/2018 og Samgöngustofa í umboði hans skv. 1. gr. laga nr. 119/2012. Hvergi í loftferðalögum eða reglum settum samkvæmt þeim sé mælt fyrir um bann við lendingum þyrlna á viðurkenndum lendingarstöðum loftfara eða mælt fyrir um heimild umhverfisráðherra til að banna þær. Umhverfisráðherra því ekki heimild að lögum til að banna þyrlum lendingar á Íslandi.

Í flugmálahandbók AIP (Aeronautical Information Publication), sem hafi lagagildi samkvæmt 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998 og reglugerð nr. 326/2000 sem sett hafi verið samkvæmt þeirri lagaheimild, sé ekkert að finna yfir Hornstrandir eða Fljótavík. Haft og bannsvæði fyrir flug séu tilgreind þar en bann við lendingum í Fljótavík sé ekki þar að finna. Sömu sögu megi segja um NOTAM (Notices to Airmen) sem sé viðhengi við AIP, eða í AIC (Aeronautical Information Circular), sem einnig sé viðhengi við AIP. Það sé því ljóst að í þeim flugtengdu upplýsingagáttum, sem flugmenn hafi aðgang að og þeim sé uppálagt að kynna sér og hafa á takteinum varðandi flug og uppfærðar séu reglulega með nýjustu upplýsingum, sé ekkert um bann við lendingum í Fljótavík að finna.

Með því að hvort tveggja flugvélar og þyrlur séu loftför hafi umráðamenn slíkra tækja sömu stöðu í lagalegu tilliti og því verði heimildir þeirra að vera þær sömu. Það sé því andstætt jafnréttisákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 að leyfa flugvélum að lenda á flugvöllum á Hornströndum en ekki þyrlum. Með því að sú háttsemi sem ákæran lúti að hafi verið liður í atvinnustarfsemi ákærða, Reykjavík Helicopters ehf. stríði bann við lendingum þyrlna jafnframt gegn atvinnuréttarákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, en ekki verði séð að almannahagsmunir krefjist þess að skorður verði settar við lendingar þyrlna þar umfram flugvéla.

### **Niðurstaða**

Fyrir liggur að tvær þyrlur á vegum ákærða Reykjavík Helicopters ehf. fluttu farþega og lentu á skilgreindum lendingarstað samkvæmt aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020 í Fljótavík. Farþegar fóru frá borði og héldu út í skip sem þar var fyrir utan og héldu ferð sinni áfram. Flugstjórar þyrlanna voru ákærðu Gabriel Alexander Fest og Sigtryggur Leví Kristófersson. Framkvæmdastjóri hins ákærða félags, ákærði Friðgeir Guðjónsson hafði skipulagt ferðina á vegum félagsins.

Eins og nánar er rakið hér að framan telur ákærvaldið að framangreind háttsemi sé refsivert brot á 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019 um staðfestingu á stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum, Ísafjarðarbæ, sbr. 2. mgr. 81. gr. og 1. og 4. mgr. 90. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Hér að framan eru ítarlega raktar röksemdir ákærðu fyrir því að það bann sem mælt er fyrir um í nefndri 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019 eigi sér ekki lagastoð. Í fyrirsögn auglýsingarinnar segir að

samkvæmt 3. mgr. 81. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, hafi umhverfis- og auðlinda-ráðherra staðfest stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlandið á Hornströndum, Ísafjarðarbæ. Einnig hafi ráðherra staðfest eftirfarandi reglur um dvöl og umferð sem settar hafa verið fram í stjórnunar- og verndaráætluninni í samræmi við 2. mgr. 81. gr. laga nr. 60/2013. Í 9. gr. auglýsingarinnar segir: Óheimilt er að lenda þylum innan friðlandsins nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. kafla 3.12. Þá segir í 10. gr. að óheimilt sé að lenda flugvélum innan friðlandsins utan lendingarstaða sem skilgreindir séu samkvæmt aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020, nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar.

Í 2. mgr. 81. gr. laga um náttúruvernd er mælt fyrir um að í stjórnunar- og verndaráætlun, sem skylt er að setja fyrir friðlýst svæði, skuli m.a. fjallað um landnýtingu, landvörslu, vöktun, uppbyggingu, fræðslu og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir, og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Ef ekki hafi verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu sé heimilt að setja slíkar reglur í stjórnunar- og verndaráætlun svo og reglur um önnur atriði er greini í IV. kafla laganna.

Ákvæði 90. gr. sömu laga kveður á um refsíabyrgð. Segir þar í 1. mgr. a. lið að það varði mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann framkvæmi eða aðhafist í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis eða undanþágu sé krafist til samkvæmt lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra, en í 4. mgr. sama lagaákvæðis er kveðið á um gera megi lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. óháð sök fyrirsvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans.

Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 er mælt fyrir um það að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi.

Þetta ákvæði hefur ekki verið talið koma í veg fyrir að löggjafanum sé heimilt að framselja stjórnvöldum heimild til nánari útfærslu reglna sem mælt er fyrir um í lögum. Það er þó skilyrði að sett lög setji heimild stjórnvalda til reglusetningar mörk, en veiti þeim ekki sjálfðæmi um hvernig reglum á einstökum sviðum skuli hagað. Í máli þessu er ákærðu gefið að sök að hafa lent þylum á skilgreindum lendingarstað í Fljótavík án þess að sækja um leyfi fyrir þeim lendingum. Á því er byggt af hálfu ákærvalds að þessi háttsemi sé refsiverð á grundvelli reglu auglýsingar nr. 161/2019 þar sem ráðherra staðfesti stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlandið á Hornströndum. Umrædd auglýsing hefur ekki að geyma sérstaka refsheimild, en ákærvaldið vísar til fyrr tilvitnaðra reglna 1. og 4. mgr. 90. gr. laga um náttúruvernd sem refsheimildar.

Um lagagrundvöll auglýsingarinnar er vísað til 2. mgr. 81. gr. laga um náttúruvernd, sem rakin er hér fyrir. Í lagagreininni kemur fram hvert skuli vera efni stjórnunar- og verndaráætlunar og hún sögð eiga að fjalla um landnýtingu, landvörslu, vöktun, uppbyggingu, fræðslu og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir, og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Þá kemur og fram að ef ekki hafi verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu sé heimilt að setja slíkar reglur í stjórnunar- og verndaráætlun.

Það er mat dómsins að regla sú sem sett var með 9. gr. auglýsingar nr. 161/2019 geti ekki talist sækja fullnægjandi stoð í umrætt lagaákvæði eins og hér stendur á. Felur lagaákvæðið ekki í sér neina tilvísun til takmörkunar á flugumferð eða setur neinn ápreifanlegan ramma um hugsanlegar reglur sem gilda ættu í slíkum tilvikum. Veitir það því ekki fullnægjandi lagastoð undir heimild ráðherra til að mæla fyrir um refsinemi þeirrar háttsemi sem ákærðu viðhöfðu umrætt sinn. Þá verður hér að hafa í huga að um var að ræða lendingu á skilgreindum lendingarstað samkvæmt staðfestu aðalskipulagi svæðisins.

Þegar af þeim ástæðum sem að framan er raktar verða ákærðu sýknaðir af refsikröfu ákærvalds í máli þessu.

Allur sakarkostnaður greiðist úr ríkissjóði þar með talin málsvarnarlaun Ásgeirs Þórs Árnasonar lögmanns, sem þykja hæfilega ákveðin sú fjárhæð sem nánar greinir í dómsorði og hefur þá verið tekið tillit til virðisaukaskatts. Við ákvörðun þeirrar þóknunar er horft til reglna dómstólasýslunnar nr. 2/2021 og tímagjald ákveðið í samræmi við 3. tölulið 1. gr. þeirrar reglna.

Halldór Björnsson dómstjóri kveður upp dóm þennan að gættu ákvæði 1. mgr. 184. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, en dómsuppsaga hefur dregist vegna embættisanna dómara.

**Dómsorð:**

Ákærðu Reykjavík Helicopters ehf., Friðgeir Guðjónsson, Gabríel Alexander Fest og Sigtryggur Leví Kristófersson, eru sýkn af kröfum ákæruvaldsins í máli þessu.

Allur sakarkostnaður greiðist úr ríkissjóði þar með talin málsvarnarlaun skipaðs verjanda þeirra, Ásgeirs Þórs Árnasonar lögmanns, sem þykja hæfilega ákveðin 1.236.900 krónur og er virðisaukaskattur meðtalinn í þeirri fjárhæð.