

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

b.t. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Reykjavík, 8. mars 2021

Athugasemdir ÚR við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.)

Valdheimildir Fiskistofu

Útgerðarfélag Reykjavíkur (ÚR) hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi til breytinga á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, sem finna má í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 62/2001. Veittur hefur verið umsagnarfrestur á samráðsgáttinni til 8. mars 2021.

Brottfall heimildar til að beita viðurlögum

Með frumvarpsdrögunum er lagt til að fimm ára fyrningarregla gildi um heimildir Fiskistofu til að beita viðurlögum. Sú regla sem lögð er til hljóðar svo: „*Frestur þessi rofnar þegar Fiskistofa tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að meintu broti.*“

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpsdrögunum segir: „*Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði sem kveða á um að heimild Fiskistofu til svipta skip veiðileyfi, afturkalla leyfi til vigtunar og leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því þeirri háttsemi sem viðurlögum varðar lauk. Í gildandi lögum er ekki að finna sambærilegar heimildir. Fellur þetta vel að sjónarmiðum um meðalhóf við meðferð opinbers valds og eru sambærileg fyrirmæli í refsilöggjöf.*“

Í frumvarpsdrögum segir um fyrningarregluna í athugasemdum við 5. gr. : „Þá er lagt til að í stað 3. mgr. 15. gr. komi ný málsgrein sem kveður skýrlega á um það að heimild Fiskistofu til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni samkvæmt 1. mgr. falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því háttsemi lauk. Í gildandi lögum er ekki að finna almennt ákvæði um brottfall heimildar til að beita stjórnsluviðurlögum og þykir því rétt að skýrlega verði kveðið á um að heimild Fiskistofu að því leyti falli niður að tilteknum tíma liðnum til að tryggja réttaröryggi þeirra sem hlut eiga að máli. Þá er lagt til að mælt verði fyrir um að frestur rofni þegar Fiskistofa tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti.“

ÚR telur þessa breytingu til mikilla bóta en Fiskistofa hefur í sinni framkvæmd litið svo á að heimild stofnunarinnar til að beita viðurlögum falli aldrei niður. Í ljósi framkvæmdar Fiskistofu er þó mikilvægt að tryggja að fyrningarregla í lögum feli örugglega í sér það réttaröryggi sem henni er ætlað.

Samkvæmt tillögum að fyrningarreglu í frumvarpsdrögum hefur rof frests, með tilkynningu til aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti, áhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að meintu broti. Þetta felur t.d. í sér að einföld tilkynning til lögaðila myndi rjúfa frest gagnvart öllum þeim starfsmönnum, eða jafnvel fyrrverandi starfsmönnum, sem mögulega gætu talist hafa komið að brotinu án þess að þeir fái neinar upplýsingar um slíkt frá stofnuninni. Þannig gæti fyrning verið rofin og rannsókn hafin á háttsemi einstaklings sem Fiskistofa telur að geti varðað hann viðurlögum án þess að hann viti af því. Ekkert í lögum tryggir að einstaklingur fái þær upplýsingar. Í almennum athugasemdum frumvarpsins er vísað til þess að sambærileg fyrirmæli sé að finna í refsilöggjöf. Bent er á að í fyrningarreglum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 segir í 4. mgr. 82. gr. að þegar lög heimili stjórnvaldi að kveða á um refsingu fyrir brot rofni fresturinn þegar stjórnvaldið saki mann um slíkt brot. Þá segir að rofni fyrningarfrestur gagnvart fyrirvarsmanni lögaðila, starfsmanni hans eða öðrum á hans vegum þá rofni fyrningarfrestur jafnframt gagnvart lögaðilanum. Rof fyrningarfrests gagnvart lögaðila leiði hins vegar ekki til rofs á fyrningarfresti gagnvart fyrirvarsmanni, starfsmanni eða öðrum á vegum lögaðilans. Ljóst er að þessar reglur almennra hegningarlaga tryggja það að tilkynning til eins aðila leiði ekki til þess að fyrningarfrestur rofni gagnvart einstaklingi sem ekki hefur fengið slíka tilkynningu. Það er mikilvægt réttaröryggi einstaklinga sem býr að baki þessum reglum. ÚR telur ekki rétt að vikið sé frá þessu í lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Bent er á að rannsókn Fiskistofu getur endað með kæru til lögreglu.

Þá má einnig benda á að í 5. mgr. sama ákvæðis almennra hegningarlaga er vísað til þess að stöðvist rannsókn máls um óákveðinn tíma rjúfi rannsóknin ekki fyrningarfrest. Enga sambærilega takmörkun á rofi fyrningar er að finna í frumvarpsdrögum. Þó að gera megji ráð fyrir að þessi regla almennra hegningarlaga geti átt við hvað þetta varðar um rannsókn Fiskistofu, þar sem

ekki er mælt sérstaklega á annan veg í frumvarpinu, þá telur ÚR rétt að kveða sérstaklega á um framangreint í lögnum.

ÚR sér ekki ástæðu þess að framangreindar takmarkanir á rofi viðurlagaheimildar ættu ekki að gilda gagnvart þeim sem falla undir þau lög sem hér eru endurskoðuð. Sérstaklega í ljósi fyrri framkvæmdar og viðhorfa Fiskistofu í þessum efnunum. Í öllu falli verður þá að fylgja rökstuðningur og skýringar í frumvarpinu fyrir því af hverju réttaröryggi aðila er skert með þessum máta frá því sem almennt gildir.

Afnám kæruréttar ákvarðana um dagsektir

Á nokkrum stöðum í frumvarpsdrögnum er sérstaklega kveðið á um að ákvörðun Fiskistofu um dagsektir samkvæmt tilgreindu ákvæði sé ekki kæránleg til ráðuneytisins, þ.e. í 3., 16. og 28. gr. frumvarpsdraganna.

Í almennum athugasemdum með frumvarpsdrögnum segir um breytingar er varða dagsektir að gert sé ráð fyrir sterkari heimildum Fiskistofu til að innheimta dagsektir. Þá segir enn fremur: „...Lagt er til að kveðið verði á um það að óinnheimtar dagsektir falli ekki niður. Er það gert til að tryggja að úrræðið hafi tilhlýðileg fælingar- og varnaðaráhrif. Með því færast dagsektauurræðið frá því að vera einungis þvingunarúrræði yfir í að fela í sér stjórnsluviðurlög. Lagt er til að dagsektir skuli nema 30 þúsund krónum fyrir hvern byrjaðan dag og geti hæstar orðið 1,5 milljón króna.“

ÚR telur framangreinda umfjöllun verulega óskýra enda er almennt talið að mikilvægt sé að rugla ekki saman stjórnsluviðurlögum og þvingunarúrræðum,¹ en dagsektir falla undir það síðarnefnda. Framangreind umfjöllun virðist gera ráð fyrir að dagsektir samkvæmt lögnum eigi að fela í sér hvoru tveggja. Í athugasemdum um 3. gr. segir síðan um dagsektarmál: „Þar sem um stjórnsluviðurlög er að ræða er eðlilegast að mál sé undir dómstóla borin telji einhver rétti sínum hallað við ákvörðun um dagsektir enda hafa dómstólar lokaorðið um gildi allra þátta ákvarðana um stjórnvaldssektir.“

ÚR bendir á að verið er að takmarka verulega rétt þeirra sem falla undir valdheimildir Fiskistofu til endurskoðunar á ákvörðunum stofnunarinnar. Málsmeðferð kærumáls ætti enda almennt að taka styttri tíma og vera

¹ Sjá t.d. skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>

kostnaðarminni en höfðun dómsmáls. Sérstaklega í ljósi þess að frumvarpsdrögin gera ráð fyrir því að þrátt fyrir málshöfðun til ógildingar ákvörðunar um dagsektir þá leggist dagsektir áfram á viðkomandi aðila. Það eru því miklir hagsmunir í húfi fyrir aðila máls. Því er ljóst að nauðsynlegt er að geta fengið endurskoðun ráðuneytis á ákvörðunum Fiskistofu.

Þá er einnig bent á að það er mun algengara að ákvarðanir um dagsektir séu kærarlegar til æðra setts stjórnvalds en ekki. Þrátt fyrir þessa veigamikla breytingu frá því sem áður hefur gilt, og frá því sem almennt gildir, eru nánast engar röksemdir færðar fyrir því í frumvarpsdrögum að ekki verði heimilt að kæra ákvarðanirnar. Einu rökin sem færð eru fram eru þau að þar sem um „stjórnsýsluviðurlög“ sé að ræða þá sé eðlilegast að mál séu borin undir dómstóla enda hafi þeir lokaorð um „stjórnvaldssektir“. Eins og fram hefur komið þá eru dagsektir ekki stjórnsýsluviðurlög og því óljóst hvaða rök liggja til grundvallar umræddri breytingu – auk þess sem eðlilegast er að ákvörðun um „stjórnsýsluviðurlög“ sé kærarleg innan stjórnsýslunnar.

Frestun réttaráhrifa ákvarðana Fiskistofu

Regla um að kæra á ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu fresti ekki réttaráhrifum er samkvæmt frumvarpsdrögum óbreytt. Þó að gera megi ráð fyrir að hægt sé að fara fram á frestun réttaráhrifa þá telur ÚR rétt að það verði meginreglan í þessum málum. Bent er á að það getur haft gríðarlegt tjón í för með sér að ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu standi óhöggud þrátt fyrir kæru ákvörðunarinnar. Teljist ákvörðun Fiskistofu hafa verið ólögmat er íslenska ríkið bótaskyld fyrir því tjóni sem ákvörðunin olli. Slíkt tjón getur auðveldlega hlaupið á hundruðum milljóna króna.

Mál þessi falla vel að almennum skilyrðum er varða frestun réttaráhrifa. Almennt er bara einn aðili máls og ákvörðunin er honum almennt verulega íþyngjandi og mun valda honum miklu tjóni, sem m.a. getur falist í miklu tekjutapi og kostnaðarauka.

Þegar frestun réttaráhrifa er ekki heimil getur það jafnframt í vissum tilvikum leitt til þess að endurskoðun ákvörðunar verður þýðingarlaus enda getur óafturkræft tjón hafa átt sér stað strax við gildistöku ákvörðunar og breytir þá engu þótt ákvörðun sé síðar ógilt.

ÚR telur rétt að þeir sem falla undir valdheimildir Fiskistofa eigi að fá að njóta vafans áður en tjón verður enda fæst ekki séð að nein sjónarmið mæli því í móti.

Ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu einungis skotið til dómstóla

Í frumvarpsdrögum er 2. mgr. 10. gr. sem hljóðar svo: „Ákvörðunum Fiskistofu samkvæmt lögum þessum um álagningu stjórnvaldssekta og ákvörðunum þar sem samhliða er kveðið á um sviptingu veiðileyfis og álagningu stjórnvaldssektar verður einungis skotið til dómstóla.“

Eins og greinir að framan er ákvörðun um sviptingu veiðileyfis ein sú mest íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem um getur. Það er með öllu ótækt að ekki sé unnt að leita eftir endurskoðun hennar innan stjórnarsýslunnar, heldur sé borgurum gert að leita beint til dómstóla með mál sín. Er ítrekað það sem segir um álagningu dagsekta að framan, en áréttað að málsmeðferð fyrir æðra stjórnvaldi tekur að jafnaði um þrjá mánuði, meðan málsmeðferð fyrir dómstólum á öllum dómstigum tekur ekki minna en þrjú ár.

Þegar slík málsmeðferð er það eina sem í boði er fyrir borgara sem sviptur hefur verið veiðileyfi, samhliða því að meginregla um frestun réttaráhrifa hefur verið fest enn frekar í sessi, og möguleiki æðra stjórnvalds til að grípa inn í og fresta réttaráhrifum að því er virðist tekinn úr sambandi, er réttaröryggi borgara fyrir borð borið. Er um mjög varhugaverða þróun að ræða sem getur haft alvarleg áhrif á starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja en samhliða því leitt til gríðarhárra skaðabótakrafna á hendur íslenska ríkinu vegna ákvarðana Fiskistofu.

Virðingarfyllst

f.h. Útgerðarfélag Reykjavíkur

Grímur Sigurðsson, hrl.