

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

postur@anr.is

11. janúar 2019

Mál: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi, S-257/2018 og um drög að frumvarpi til laga um gjald til nýtingar eldissvæða í sjó, S-258/2018.

Samtök atvinnulífsins telja fiskeldi vera kærkomna viðbót við atvinnustarfsemina út um land og skipt verulegu máli til að efla útflutning og standa þannig undir nauðsynlegum hagvexti til að unnt sé viðhalda hér á landi góðum lífskjörum næstu áratugi.

Sú skylda hvílir á stjórnvöldum að skapa atvinnugreininni samkeppnishæf rekstrarskilyrði og íþyngja ekki um of með sértækum sköttum og gjöldum eða regluverki sem þregir um of að vaxtarskilyrðum greinarinnar.

Samtökin hafa verulegar áhyggjur af því að sértæk gjöld sem nú er ætlunin að leggja á fiskeldisfyrirtækin séu of há og þregi um of að samkeppnishæfni fyrirtækjanna. Sérstaklega er óskynsamlegt að miða ekki gjöldin við raunverulega framleiðslu heldur miða við áætlað hámark. Einnig er rétt að benda á að gjöld á fiskeldisframleiðsluna og auðlindagjald í sjávarútvegi eru að stórum hluta sérstakir landsbyggðarskattar. Á sama tíma er verulegum fjármunum úthlutað til verkefna sem ætlað er að efla byggð en nauðsynleg uppbygging innviða þarf samt að bíða.

Samtökin hafa fylgst með tilurð umsagna Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um bæði frumvarpsdrögin og taka undir athugasemdir sem fram koma í umsögnum SFS.

Samtök atvinnulífsins fjalla hér á eftir sérstaklega um þátt viðurlaga og refsinga eins og þeim er ætlað að verða í lögum um fiskeldi tillögur í frumvarpsdrögunum samþykktar.

Almennt um eftirlitsúrræði, viðurlög og refsingar við brotum

Í núgildandi lögum um fiskeldi nr. 71/2008 er að finna hefðbundin eftirlitsúrræði fyrir Matvælastofnun til að knýja fram úrbætur ef starfsemi fyrirtækja er ekki í samræmi við ákvæði rekstrarleyfis eða ef ekki eru að fullu uppfyllt ákvæði laga og reglugerða.

Samkvæmt 16. gr. laganna er Matvælastofnun heimilt að afturkalla rekstarleyfi ef brotið er gegn ákvæðum laganna, stjórnvaldsfyrirmælum samkvæmt þeim eða ef starfsmenn rekstarleyfishafa brjóta gegn skilyrðum rekstarleyfis. Gert er ráð fyrir andmælarétti áður en af leyfissviptingu verður.

Í 21. gr. a. er að finna heimild Matvælastofnunar til að leggja á dagsektir til að knýja leyfishafa til að fara að fyrirmælum stofnunarinnar og geta þær orðið allt að kr. 500.000 á sólarhring eftir eðli nauðsynlegra úrbóta og umsvifa rekstursins.

Í 22. gr. er fjallað um refsingar (sektir og allt að tveggja ára fangelsi) til handa stjórnarmönnum og framkvæmdastjóra leyfishafa ef brotið er gegn ákvæðum laganna og nær það samkvæmt liðum a., b., c., og d. til allra ákvæða laganna.

Nú skal samkvæmt frumvarpsdrögum (sbr. 21. gr.) bæta um betur og heimila Matvælastofnun að leggja á stjórnvaldssektir án þess að fjallað sé um efni þeirra og tilgang í greinargerð.

Samtök atvinnulífsins telja að greinargerð með frumvarpsdrögum sé afar ófullkomin. Þar skortir allar leiðbeiningar um hvernig eftirlitsstofnunin skuli beita stjórnvaldssektum, hvernig háttáð sé samspili almennra hegningarlaga og laga um fiskeldi og hvernig leysa skuli úr lagaflækjum sem stofnast geta vegna óljósra lagaskila. Minnt er á að gjörólíkar reglur gilda um réttarstöðu manna við rannsókn mála sem ætlað er að leiða til refsinga samkvæmt hegningarlögum og þeirra sem leitt geta til stjórnvaldssekta.

Samtökin telja einnig að ef ætlunin sé að ákvæði um stjórnvaldssektir hafi hvetjandi áhrif til að tryggja góða hegðan rekstrarleyfishafa hljóti það að birtast í upphæð dagssekta sem nú er að finna í lögum um fiskeldi. Ef ætlunin er sú að eftirlitsstofnunin haldi áfram að leggja á dagsektir en leggi síðan á stjórnvaldssektir í kjölfarið eftir að tryggt hefur verið að skilyrði rekstrarleyfis séu uppfyllt þá verði það að koma fram.

Eins og lagaákvæðin eru sett fram í frumvarpsdrögum skapast ákveðin hætta á að eftirlitsstofnunin fari að leggja upp mál til að tryggja stjórnvaldssektir eftir á í stað þess að tryggja að farið sé að skilyrðum rekstrarleyfis.

Stofnunin geti þar með breyst úr hefðbundinni eftirlitsstofnun sem ætlað er að sinna leiðbeiningarskyldu og tryggja að fiskeldi fari fram með viðurkenndum aðferðum og að beitt sé bestu tækni og verði þess í stað einhvers konar vöndur sem leggur megináherslu á sektir og refsingar.

Um stjórnvaldssektir

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun af hálfu stjórnvalds. Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnslulaga (12. gr.) skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögættu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti og er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að það skuli gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir sem frumvarpsdrögin fjalla um, og aðrar íþyngjandi ákvarðanir eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur. Stjórnvaldssektir eru því ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur er þeim ætlað að koma í stað refsinga sem að öðrum kosti þyrfti að sækja til dómstóla. Lykilatriði er að ákvörðun um stjórnvaldssektir verði ætíð unnt að skjóta til dómstóla.

Í skýrslu nefndar forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út á árinu 2006 er að finna almenna umfjöllun um verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsluviðurlög. Í skýrslunni segir m.a:

„Mikilvægt er að rugla ekki saman stjórnsluviðurlögum og þvingunarúrræðum. Meginreglan er að stjórnvöld geta aðeins gripið til þvingunarúrræða til að knýja borgarana til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum að þau hafi til þess skýra heimild í lögum. Þvingunarúrræðum stjórnvalda er skipt í tvo flokka. Annars vegar þeim þvingunarúrræði sem ætlað er að þvinga fram þá athöfn eða athafnaleysi sem lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun mælir fyrir um og málsaðili sinnir ekki, t.d. stöðvun ólögmetra framkvæmda, launum haldið eftir til greiðslu krafna og sjálfstökuúrræði stjórnvalda. Hins vegar geta stjórnvöld beitt óbeinum þvingunarúrræðum, sem er ætlað að hafa áhrif á háttarni málsaðila þannig að hann láti af ólögmetum athöfnum eða athafnaleysi. Sem dæmi um óbein þvingunarúrræði má nefna afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og dagsektir.“

Nefndin telur mikilvægt að tryggja viðunandi réttaröryggi og til þess þurfi „(f) fyrsta lagi að þar sem því verði komið við rannsaki almennt ekki sami starfsmaður mál og taki ákvörðun um hvort að lagðar skuli á stjórnvaldssektir. Í öðru lagi að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. Í þriðja lagi að aðili geti kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Ennfremur er mikilvægt að unnt sé að bera ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis“.

<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlag.pdf>

Samtökin telja mikilvægt að reglur stjórnslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflökka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti af hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers sé ætlast af þeim, reglur þurfa að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar hverju sinni. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því gripið sé fyrst til vægari úrræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripið er til sektarákvörðunar.

Samtök atvinnulífsins telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnvaldssekta þurfi að uppfylla almennan tilgang með eftirlitsreglum. Eiga reglurnar að hafa eðlileg forvarnaráhrif og hvetja til að farið sé eftir settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Hinsvegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýna nauðsyn ber til að ná fram lögmetu markmiði. Því er nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun.

Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá skuli ákvörðun fjárhæðar sektar í eðlilegu samhengi milli alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tillit til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta.

Mikilvægt sé að regluverk sé samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum, til að mynda að það sé ekki sami einstaklingurinn sem komi að framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðan hvort tilefni sé til beitingu stjórnsluviðurlaga. Koma þessi sjónarmið m.a. skýrt í skýrslu nefndar þeirrar sem áður er minnst á og vitnað til í umsögn þessari en þar er að finna almenna umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsluviðurlög.

Um ákvæði frumvarpsins

Nauðsynlegt er að frumvarpsdrögin sem hér eru til umfjöllunar verði endurskoðuð með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið og þeim grundvallaratriðum sem finna má í skýrslu nefndar forsætisráðherra.

Í frumvarpsdrögunum er 21. gr. ætlað að verða greinar 21. d., e., f. og g. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í greinargerð með frumvarpinu er ekki fjallað almennt um álagningu stjórnvaldssekta og hvernig með þær skuli farið né heldur fylgja útskýringar í umfjöllun við einstakar greinar frumvarpsdraganna. Nauðsynlegt er að á þessu verði breyting þegar endanlegt frumvarp verður lagt fyrir Alþingi.

Samtök atvinnulífsins eru andvíg því að brot á öllum ákvæðum laganna verði kærnanleg til lögreglu eins og ráða má af greininni (21. gr. g.) (og reyndar 22. gr. l nr. 71/2008) en þar er rætt um að „(f) máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu...“. Það er ekki eðlilegt að mál til rannsóknar hjá Matvælastofnun geti farið til rannsóknar hjá lögreglu og komið síðan aftur til meðferðar hjá stofnuninni eftir að lögregla hefur komist að því að ekki sé tilefni til málshöfðunar.

Minnt er á að tiltekin brot í atvinnurekstri eru þegar refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum sbr. XVII, XVIII og XIX. kafla laga nr. 19/1940. Samanber einnig 22. gr. laga nr. 71/2008. Með ákvæðum fyrirhugaðrar 21. gr. e. eru að hluta afmáð mörk milli laga um fiskeldi og almennra hegningarlaga. Sé vilji til að tiltekin frekari meint brot, sem varða mikla hagsmuni, verði refsiverð færi best á því að skilgreina þau og fella inn í almenn hegningarlög í stað þess að skapa óskýrleika og óljós lagaskil sem ekki er ljóst hvaða áhrif hafi.

Samtökin telja að nálgast þurfi ákvæði um refsíabyrgð einstaklinga vegna þátttöku í starfsemi lögaðila með mikla varfærni að leiðarljósi. Sé það metið svo að aðstæður séu þannig að hætta sé á að refsikennd viðurlög á stjórnslustigi dugi ekki til að mæta hugsanlegum misbresti ber að gæta meðalhófs og tryggja að slík meðferð sé afmörkuð við allra alvarlegustu brot sem framin eru í starfsemi lögaðila. Annað er á skjön við þróun og tilgang stjórnslu sem byggir á sérhæfðum stofnunum og auknum heimildum þeirra til beitingu stjórnsluviðurlaga. Til að mynda gildir sambærileg heimild samkeppnislaga einungis um ólögmaett samráð en ekki önnur brot samkvæmt þeim lögum. Óskýrar og opnar heimildir að þessu leyti geta jafnframt hæglega leitt til þess að mál séu send á milli stjórnslunnar og réttarvörslukerfisins að óþörfu og haft í för með sér ónauðsynlegar tafir á rannsóknum með tilheyrandi óvissu og kostnaði fyrir alla aðila.

Samtökin mótmæla því að einfalt gáleysi dugi til að leggja megi á stjórnvaldssektir (sbr. 21. gr. d.). Vandséð er hvernig um gáleysisbrot getur verið að ræða ef fyrirtæki hefur virt að vettugi áskorun stjórnvalds um að grípa til úrbóta, enda hljóta hefðbundin eftirlitsúrræði að vera tæmd áður en kemur til álits að hefja rannsókn máls til álagningar stjórnvaldssekta.

Samtökin telja 21. gr. e. vart standast um að unnt sé að ljúka máli sem varðar stjórnvaldssekt (refsingu) með samkomulagi við meintan sakborning. Í greinargerð er vísað til ákvæða í lögum um samskipti Fjármálaeftirlits og váttryggingarfélaganna sem þjónusta einstaklinga og lögaðila. Starfsemi váttryggingarfélaganna er í grundvallaratriðum gjörólík fiskeldi og nánast undarlegt að telja þessa starfsemi sambærilega. Matvælastofnun getur ætíð hætt rannsókn meintra brota sem varðað geta stjórnvaldssektum t.d. vegna þess að málið sé minni háttar, að ekki sé líklegt að sektin verði staðfest verði hún kærð til ráðherra eða borin undir dómstóla, vegna þess að ráðin hafi verið bót á meintum ágöllum eða vegna þess að málið sé fyrnt.

Samtökin telja að hvort sem reglugerð hafi verið gefin út eða ekki (sbr. gr. 21. d.) beri við ákvörðun sektarfjárhæðar ætíð að taka mið af hagsmunum, verðmæta, samstarfsvilja, alvarleika meints brots og svo framvegis.

Að lokum

Samtök atvinnulífsins hafa undanfarin ár sent þó nokkrar umsagnir til stjórnvalda vegna nýrra ákvæða um stjórnvaldssektir í löggjöf um eftirlitsstofnanir. Samtökin telja að brýn þörf sé á því að þessi ákvæði verði samræmd og hvernig þau geti best tengst hefðbundnum eftirlitsúrræðum, álagningu dagsekta og tengingu við refsilöggjöfina og jafnframt gætt að því að hvernig refsheimildir hegningarlaga fari saman við venjubundin eftirlitsúrræði.

Samtökin munu óska eftir því við forsætisráðuneytið að beita sér fyrir þessari samræmingu og tryggja að við framkvæmd fari einstakar eftirlitsstofnanir ekki offari heldur verði gefnar út einhvers konar leiðbeiningar eða reglur um góðar starfsvenjur eftirlitsstofnana og álitamál sem upp geta komið við beitingu eftirlitsúrræða og þeirra sem hafa einkenni refsinga.

Virðingarfyllst,



framkvæmdastjóri.