

Alþingi
Erindi nr. P 141/1656
komudagur 19.2.2013

Nefndasvið Alþingis
B.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2013

Efni: Umsögn um frumvarp til breytingu á lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, 488. mál.

I. Almenn

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, 488. mál., sem lagt var fyrir á Alþingi á 141. löggjafarþingi. Félagsmenn Félags atvinnurekenda, Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ) og Samtaka íslenskra fiskimanna (SÍF) hafa mikla hagsmuni af því að vandað sé vel til verka þegar settar eru reglur um álagningu stjórnvaldssekta og viðurlaga. Það er því mikilvægt að slíkt fari fram að vel ígrunduðu máli og í samræmi við þær stjórnskipunarreglur sem gilda hér á landi.

II. Athugasemdir

Undirritaðir gera nokkrar athugasemdir við umrætt frumvarp að því er varðar heimild Fiskistofu til álagningar stjórnvaldssekta sem og til töku þjónustugjalds vegna eftirlits með vigtun og skráningu sjávarafla. Félögin áskilja sér hinsvegar rétt til að koma með frekari ábendingar er varða aðra þætti frumvarpsins á síðari stigum.

1. Álagning stjórnvaldssekta

Fiskistofa hefur samkvæmt núgildandi lögum víðtækt hlutverk og annast m.a. útgáfu veiðileyfa, úthlutun aflaheimilda til íslenskra og erlendra skipa, gefur út rekstrarleyfi til fiskeldis og veitir fiskvinnslustöðvum og fiskmörkuðum leyfi til endurvigtunar sjávarafla til skráningar afla til aflamarks. Ásamt því að veita þau leyfi sem talin hafa verið upp þá hefur Fiskistofa jafnframt heimild samkvæmt lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar til sviptingar ofangreindra leyfa. Slík ákvörðun sætir endurskoðun hjá atvinnuvega – og nýsköpunarráðuneytinu, sbr. 18. gr. laganna.

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins þess sem nú er til skoðunar er gert ráð fyrir að auknar séu heimildir Fiskistofu. Lagt er að til að Fiskistofa fái heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila vegna brots á nánar tilgreindum ákvæðum. Sektir á einstaklinga geta numið frá 50 þúsundum krónum til 50 milljóna króna. Sektir á lögaðila geta svo numið frá 250 þúsundum krónum til 150 milljónum króna. Lagt er til að álagning sekta samkvæmt ákvæðinu sæti ekki endurskoðun hjá æðra settu stjórnvaldi, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Er þarna um að ræða málaflokk sem nú liggur hjá ákærvaldinu en lagt er til að færast til Fiskistofu til að auka skilvirkni með nýtingu á fiskveiðiauðlindinni og minnka álagið á dómstólum.

Kerfislægur vandi – vald á einni hendi

Með frumvarpi því sem nú liggur fyrir er Fiskistofu veitt óskorað vald á framkvæmd og eftirliti með fiskveiðistjórnunarkerfinu. Ljóst er að með umræddri breytingu þá er það fært á hendur einnar stofnunar að veita leyfi, svipta einstaklinga og lögaðila leyfi og sekta fyrir brot á lögnum. Jafnframt annast stofnunin almenna stjórnslu á sviði sjávarútvegs í formi söfnunar, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga í tengslum við sjávarútveg. Má því með sannri segja að nánast öll stjórnslu sem lýtur að íslenskum sjávarútveg liggja á einni hendi. Er það ótækt og í andstöðu við viðtekin viðhorf í íslenskri stjórnslu.

Skerðing á réttaröryggi borgaranna

Í núgildandi lögum um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 er gert ráð fyrir að unnt sé að kæra ákvarðanir Fiskistofu til ráðuneytisins. Enn fremur er gert ráð fyrir að ákvarðanir Fiskistofu og ráðuneytis megi bera undir dómstóla. Slíkt er í samræmi við 1. mgr. 60. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Ljóst er hinsvegar að með frumvarpinu liggur fyrir að skerða réttaröryggi borgaranna með því að taka fyrir umrædda kærheimild þegar um stjórnvaldssektir er að ræða. Kveður Fiskistofa því upp fullnaðarúrskurð á stjórnsýslustigi. Ber að hafa í huga að Fiskistofa fer samkvæmt lögum því með rannsókn málsins og kveður upp úrskurð um álagningu sektar án þess að aðkoma annarra stjórnvalda þurfi til. Slíkt skerðir réttaröryggi borgaranna til muna sérstaklega með tilliti til þess að ekki er að finna málsmeðferðarreglur um töku slíkrar ákvörðunar.

Undirritaðir telja að málsmeðferð umræddra mála sé best borgið hjá ákærvaldinu sem þarf að hlíta skýrum leikreglum um rannsókn og meðferð slíkra mála. Ef löggjafinn telur hinsvegar að slíkt sé ófært þá telja undirritaðir mikilvægt að hugað sé að réttaröryggi borgaranna þegar málaflokkurinn er færður á milli stjórnvalda. Verður að huga að málsmeðferð Fiskistofu við töku ákvörðunar um stjórnsýslusektir og þannig stuðla að málefnalegri og vandaðri stjórnsýslu. Jafnframt telja undirritaðir mikilvægt að kæruleið verði mynduð innan stjórnsýslunnar, hugsanlega til sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar.

Með umræddu frumvarpi er réttaröryggi borgaranna, í samskiptum þeirra við stjórnvöld, stefnt í voða þar sem þeir eiga þann eina kost að leita sér ásjár dómstóla til að leysa úr réttmæti þeirra íþyngjandi úrskurða sem stjórnvöld láta þá þola. Af þeim sökum er mikilvægt að gerðar verði umtalsverðar úrbætur á fyrirliggjandi frumvarpi með hliðsjón af þeim athugasemdum sem fram koma hér að ofan.

Sektarákvörðun – endurskoðunarvald dómstóla

Í 9. gr. frumvarpsins eru tilgreind þau sjónarmið sem liggja til grundvallar ákvörðun sekta, m.a. mat á hagsmunum, mat á alvarleika brotsins og hvort um ítrekað brot hafi verið að ræða. Álagning sekta er því háð mati Fiskistofu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem talin eru upp í ákvæðinu. Fiskistofu er því falið að beita frjálsu mati við ákvörðun sektar og ber að leggja til grundvallar málefnaleg sjónarmið, m.a. þau sem talin eru upp í ákvæðinu. Ráðherra hefur síðan heimild samkvæmt ákvæðinu að ákveða fjárhæðir sekta sem lagðar eru á, samkvæmt einstökum tölulíðum 9. gr. frumvarpsins, í reglugerð.

Það sem skoða þarf sérstaklega varðandi þessa útfærslu er að í ákvæðinu gert ráð fyrir að við ákvörðun sektar beri Fiskistofa að meta aðstæður í hverju tilviki með hliðsjón af m.a. þeim sjónarmiðum sem talin eru upp í 9. gr. frumvarpsins. Er því Fiskistofu falið skyldubundið mat við töku ákvörðunar um fjárhæð sekta. Ljóst er hinsvegar að til stendur að veita ráðherra opna reglugerðarheimild til að afnema slíkt mat með reglugerð. Er það með öllu ótækt og ólíklegt að unnt sé að byggja sektarákvörðun á slíkri reglugerð. Væri réttast að löggjafinn myndi útfæra sektarfjárhæðir frekar með hliðsjón af einstökum brotum í stað þess að fela ráðherra slíkt vald. Slíkt myndi frekar samræmast 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

2. Greiðsla rannsóknargjalds

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er Fiskistofu veitt heimild til að krefja vigtunarleyfishafa um greiðslu kostnaðar við sérstakt eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla hjá viðkomandi vigtunarleyfishafa ef Fiskistofa telur að rökstuddur grunur liggja um að vigtunarleyfishafinn fari ekki að lögum og reglum um vigtun og skráningu sjávarafla. Í athugasemdum við ákvæðið er tekið fram að það teljist eðlilegt að sá aðili sem umrætt eftirlit beinist að beri kostnað við þetta sérstæka eftirlit, og þar með talinn launakostnað.

Það er alveg ljóst að með umræddu ákvæði eru lagðar óhæfilegar byrgðar á borgarana að halda uppi eftirliti Fiskistofu á þessu sviði. Það hlýtur að vera óeðlileg krafa að eftirlit þetta sé fjármagnað af borgurunum en ekki ríkissjóði, eins og vanalegt er. Undirritaðir samsinna því ekki að það teljist vera *eðlilegt* að sá aðili sem eftirlit beinist að beri umræddan kostnað, óháð niðurstöðu rannsóknarinnar. Það væri *eðlilegra* að sá sem rannsókn beinist að greiddi umrætt rannsóknargjald ef í ljós kæmi að brot hefði átt sér stað. Ekki er gert ráð fyrir því að undanþága sé frá rannsóknargjaldinu ef rannsókn leiðir í ljós að ekki hafi verið framið brot.

Undirritaðir telja að umrædd gjaldtaka sé *óeðlileg* og óhóflega íþyngjandi fyrir þá sem rannsókn beinist að. Jafnframt er *óeðlilegt* að einu stjórnvaldi, Fiskistofu, sé falið að meta hvort rannsókn eigi að hefjast, falin framkvæmd rannsóknarinnar sem og að meta hvort leggja eigi stjórnvaldssekt í kjölfar hennar.

3. Afladagbækur – reglugerðarheimild og leyfissvipting

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um þá reglu að skipstjórar fiskiskipa skuli halda rafræna afladagbók. Ráðherra er því næst veitt opin reglugerðarheimild til að kveða á um hvað eigi að færa í dagbókina. Jafnframt hefur ráðherra heimild til að kveða á um undanþágu frá þeirri skyldu til að halda rafræna afladagbók. Afleiðing þess að brotið er gegn ákvæðum reglugerðar ráðherra varðar síðan sviptingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt þessum ákvæðum er ráðherra falið að kveða á um reglur sem skipstjórum ber að fylgja við gerð rafræna afladagbóka. Brot á þeim reglum varðar sviptingu veiðileyfis. Er um mjög íþyngjandi ráðstöfun að ræða og því ljóst að umrædd reglugerðarheimild, sem er opin og kveður ekki skýrlega á um umfang og takmörk þeirrar réttindaskerðingar sem er nauðsynleg, er andstæð 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi.

Undirritaðir telja að mikilvægt að löggjafinn tiltaki með skýrum hætti inntak umræddra rafræna afladagbóka. Slíkt má ekki með hliðsjón af framangreindum stjórnarskrárákvæðum, fela ráðherra.

III. Annað

Undirritaðir áréttu þá afstöðu sína að gætt sé að réttaröryggi borgaranna þegar auka á valdheimildir eftirlitsaðila. Umrætt frumvarp, í núverandi mynd, eykur úr hófi fram valdheimildir Fiskistofu og skerðir að sama skapi úrræði borgaranna og öryggi. Það telja undirritaðir vera óásættanlegt og er því lagt til að gerðar verði grundvallarbreytingar á umræddu frumvarpi með hliðsjón af þeim grundvallarreglum sem gilda í íslenskri stjórnsýslu.

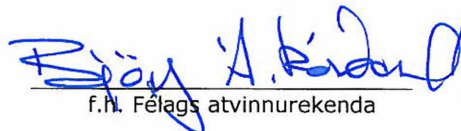
Að lokum áskilja undirritaðir sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Undirritaðir lýsa sig jafnframt reiðubúna til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,


f.h. stjórn SÍF


f.h. stjórn SFÚ


f.h. Félags atvinnurekenda