

Alþingi
Atvinnuveganefnd Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Akureyri, 29. apríl 2021
Tilv.2021-04-15-1730

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (eftirlit Fiskistofu o.fl.), 704. mál.

Vísað er til erindis frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 15. apríl 2021, þar sem óskað er umsagnar Fiskistofu um ofangreint frumvarp.

Íslenskur sjávarútvegur státar af hátæknifyrirtækjum í fremstu röð og fiskveiðistjórnunarkerfi sem stuðlar að sjálfbærum veiðum. Sjávarútvegur er veigamikil atvinnugrein og standa ríkir hagsmunir til þess að eftirlit með umgengni og nýtingu sjávarauðlindarinnar sé traust og í samræmi við lög. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 2018 var talið að ráðast þyrfti í ýmsar úrbætur hjá Fiskistofu til að hún gæti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti. Fiskistofa telur að með frumvarpinu séu nauðsynleg skref stigin til að bregðast við þeim atriðum sem þar eru tilgreind sem og tillögum verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni sem fram komu í skýrslu verkefnastjórnarinnar frá júní 2020.

Rafrænt eftirlit

Með frumvarpinu er lagt til að heimildir Fiskistofu til að sinna rafrænu eftirliti verði styrktar. Fiskistofa telur rafrænt eftirlit vera nauðsynlega og eðlilega framþróun til að efla eftirlit með fiskveiðiauðlindinni og hefur þegar hafið undirbúning á því að gera stofnuninni kleift að takast á við þá ábyrgð sem fylgir slíku eftirliti. Fiskistofa skipaði persónuverndarfulltrúa árið 2018 og hefur jafnframt hafið innleiðingu á ISO27001 staðli um upplýsingaöryggi haustið 2020 og hefur þannig skuldbundið sig til að hámarka öryggi upplýsinga í vörslu hennar m.t.t. leyndar, réttleika og tiltækileika. Stofnunin er því vel í stakk búin til að takast á við aukna ábyrgð sem leiðir af rafrænu eftirliti með tilliti til persónuverndar og upplýsingaöryggis. Fiskistofa bendir jafnframt á að með því að nýta rafrænt eftirlit í störfum sínum þá mun Fiskistofa geta verið með mun meiri eftirlitsþekju fyrir minni tilkostnað. Það er því mikið hagræði sem hlýst af því að styrkja heimildir Fiskistofu til að sinna rafrænu eftirliti.

Þá eru einnig lagt til að Fiskistofu verði heimilt að fara í samstarf við útgerðir varðandi tilraunaverkefni um rafrænt eftirlitskerfi í fiskveiðiskipum. Fiskistofa bendir á að það er nauðsynlegt skref í því að færa fiskveiðieftirlit til samræmis við það sem þekkist við hjá öðrum fiskveiðipjóðum sem teljast vera í fremstu röð.

Viðurlagakerfi

Með frumvarpinu er lagt til að heildstæðu viðurlagakerfi verið komið á fót vegna brota á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Fiskistofa telur að þær tillögur sem þar koma fram séu til mikilla bóta og auki réttaröryggi hlutaðeigandi aðila. Tillögurnar miða að því að sambærileg mál hljóti sambærilega meðferð þar sem viðurlagakaflar laga á sviði fiskveiðistjórnunar eru samræmdir, tilgreint er í hvaða tilvikum mál skuli kærð til lögreglu og hvaða mál skuli fara í stjórnáðferð hjá Fiskistofu.

Með frumvarpinu eru úrræði Fiskistofu til að bregðast við brotum færðar nær því sem þekkist hjá öðrum eftirlitsstjórnvöldum. Gefinn er kostur á að ákvarða viðurlög í betra samræmi við alvarleika brota með því að heimila en ekki skylda Fiskistofu til að bregðast við brotum með sviptingu auk þess að heimila Fiskistofu að beita stjórnvaldssektum vegna tiltekinna brota. Þá gerir frumvarpið einnig ráð fyrir að málum geti lokið með sátt sem gæti leitt til einfaldari málsmeðferðar fyrir stofnunina og þá aðila sem eiga í hlut. Fiskistofa telur þessar tillögur mjög til bóta fyrir eftirlitshlutverk stofnunarinnar.

Hámarksaflahlutdeild

Með frumvarpinu er lagt til að hugtakið raunveruleg yfirráð við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild verði afmarkað betur. Að mati Fiskistofu felst í því hagræði að skilgreining á yfirráðum og tengdum aðilum sækji fyrirmynd sína í samkeppnislög og EES/ESB samkeppnisrétt. Stjórnáðferð framkvæmd ætti að verða fyrirsjáanlegri fyrir þá aðila sem sæta eftirliti, auk þess sem samstarf Fiskistofu og Samkeppniseftirlitsins getur eflt báðar stofnanirnar.

Til þess að sinna tilkynningaskyldunni sem lögð er á Fiskistofu og birta opinberlega upplýsingar um handhafa hlutdeilda þarf eignarhaldið á hverjum tíma að liggja fyrir. Það myndi styrkja eftirlitið enn frekar ef Fiskistofu yrði tryggður aðgangur að upplýsingum um eignarhald félaga sem ráða yfir tilteknu hlutfalli af aflahlutdeildum. Gert er ráð fyrir því að stjórnvöld hafi aðgang að slíkum upplýsingum í hlutaskrá félaga sem geymdar eru á skrifstofum þeirra, sbr. 19. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög og 30. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög. Fiskistofa leggur til að félög sem ráða yfir tilteknu hlutfalli af aflahlutdeildum verði gert að senda Fiskistofu afrit af hlutaskrá félagsins og senda afrit af hlutaskrá um leið og breytingar verða á eignarhaldi, í stað þess að Fiskistofa þurfi að afla þeirra upplýsinga á starfsstöð félagsins. Þá mætti einnig



FISKISTOFA
TRAUÐ · FRAMSGÆNI · VIRÐING

sími 569 7900 • fax 569 7990

fiskistofa@fiskistofa.is

fiskistofa.is

hugsa sér að hlutaskrá væri aðgengileg stjórnvöldum með öðrum hætti en á skrifstofu félaganna eða að hún væri birt opinberlega.

Til að eftirlit sé skilvirkt og árangursríkt þurfa lög og reglur að taka mið af framþróun í atvinnugreininni og kröfum sem gerðar eru til aukins rekjanleika sjávarafurða. Heimildir eftirlitsaðila þurfa að haldast í hendur við þá þróun auk þess sem úrræði eftirlitsaðila til að taka á brotum þurfa að hafa nægjanleg varnaðaráhrif en einnig geta tekið mið af alvarleika.

Fiskistofa styður efni frumvarpsins og telur að efni þess stuðli að því að eftirlit með umgengni og nýtingu sjávarauðlindarinnar verði skilvirkara og árangursríkara.

F.h. Fiskistofu

Ögmundur Haukur Knútsson





Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 29. apríl 2021

2104001HA LG/vrh
Málalykill: 30.21

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) – 704. mál

Hafnasamband Íslands hefur yfirfarið frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, 705. mál. Í upphafi þykir rétt að vekja athygli á samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands frá 5. september 2018 en þar segir m.a. „Íslenskar hafnir, sem hafa yfir að ráða eftirlitsmyndavélakerfi munu ekki gera athugasemd fyrir sitt leyti ef Fiskistofa fær heimild að lögum eða Persónuverndar til aðgangs að myndavélakerfum hafnanna.“ Lykilatriði í þessari samstarfsyfirlýsingu er að höfnum sé ekki skylt að setja upp eftirlitsmyndavélakerfi heldur að Fiskistofu sé heimilt að nýta það kerfi ef það er til staðar. Einnig er mikilvægt að skýrt komi fram að heimild Fiskistofu er eingöngu sambærileg og heimild lögreglu, þ.e.a.s. til að skoða einstaka tímabil tengt skilgreindum atvikum sem eru til rannsóknar en ekki að eftirlitsmyndavélakerfum verði streymt í rauntíma, á öllum tímum sólarhringsins, til Fiskistofu.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirlitsmönnum Fiskistofu sé heimill aðgangur að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum í þeim tilgangi að hafa eftirlit með löndun afla. Að mati hafnasambandsins er mikilvægt að gerðar séu breytingar á lagagreininni ásamt því að í nefndarálinni komi fram betri umfjöllun um tilgang og framkvæmd þessarar heimildar. Vakin er athygli á því að til staðar eru reglur um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun nr. 837/2006.

Í samræmi við þær reglur og bækling Persónuverndar um rafræna vöktun skal myndefni aðeins skoðað ef sérstakt tilefni er til þess og bara af þeim sem hafa heimild til þess. Verði 1. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt hafa eftirlitsmenn Fiskistofu fengið umrædda heimild en að mati hafnasambandsins þarf að taka skýrar fram í lagatextanum að þessi heimild er háð þeim skilyrðum að sérstakt tilefni sé til skoðunar á myndefni. Hafnasambandið telur mikilvægt að þetta komi skýrt fram svo ekki sé hægt að fara fram á það við hafnir landsins að starfsmenn Fiskistofu geti horft á efni úr rafrænum vöktunarkerfum í óskilgreindum tilgangi eða fái aðgang að beinu streymi rafrænna vöktunarkerfa.

Hafnasambandið leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði breytt og verði svohljóðandi:

„Ef sérstakt tilefni er til er eftirlitsmönnum Fiskistofu heimill aðgangur að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum í þeim tilgangi að hafa eftirlit með löndun afla.“



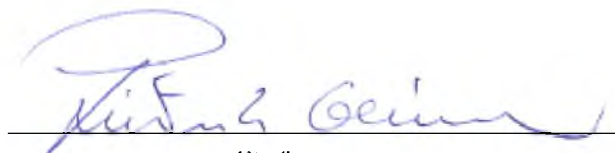
Hafnasambandið telur einnig nauðsynlegt að í nefndaráliti komi fram skýrari umfjöllun um 1. gr. en finna má í frumvarpinu. Þegar stjórnvaldi er veitt jafn víðtæk heimild til vöktunar yfir fólki í sínum daglegum störfum er nauðsynlegt að lögskýringagögn gefi skýrari mynd á þessa umfangsmiklu heimild er veita á starfsmönnum Fiskistofu. Í nefndaráliti þarf að koma fram:

- að aðgangur að myndefni takmarkist við sérstakt tilefni í samræmi við reglur um rafræna vöktun eins og þær eru hverju sinni,
- að Fiskistofa beri ábyrgð á fræðslu í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 til þeirra sem sæta eftirliti, þess efnis að Fiskistofa hafi aðgang að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum,
- að þessi heimild veiti starfsmönnum Fiskistofu ekki rétt til aðgangs að beinu streymi úr rafrænum vöktunarkerfum nema sérstakt tilefni sé til sbr. fyrri umfjöllun.
- að höfnum sé ekki skylt að setja upp rafræn vöktunarkerfi að ósk Fiskistofu og sé rafrænt vöktunarkerfi til staðar sé það hafna að ákveða staðsetningu þeirra.

Þó þykir rétt að vekja athygli á því að samkvæmt 14. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga lítur út fyrir að ekki megi afhenda öðrum upptöku nema það sé heimilt á grundvelli regla er Persónuvernd setur eða efni sé afhent lögreglu. Samkvæmt reglum Persónuverndar lítur út fyrir að ekki sé heimilt að afhenda Fiskistofu upptökur þrátt fyrir að ákvæðið verði að lögum. Hvatt er til þess að fengið sé álit Persónuverndar hvort fullnægjandi sé að setja þessa heimild í lög um umgengni um nytjastofna sjávar eða hvort hugsanlega þurfi fullnægjandi heimild í lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga eða breytinga á reglum Persónuverndar um rafræna vöktun.

Hafnasamband Íslands væntir þess að tekið verði tillit til athugasemda hafnasambandsins og óskar eftir því að fylgja eftir umsögninni á fundi nefndarinnar.

Virðingarfyllt
HAFNASAMBAND ÍSLANDS



Lúðvík Geirsson
formaður stjórnar Hafnasambands Íslands

Atvinnuveganefnd Alþingis

Reykjavík 1. maí 2021

Umsögn um frumvarp til laga um um breytingu
á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar
(viðurlög, tengdir aðilar o.fl.). 704. mál

I. kafli – breyting á lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

Landssamband smábátæigenda (LS) telur þær breytingar sem lagðar eru til í kaflanum vera til bóta.

2. gr. varðar rafræna aflaskráningu með snjallsímaforriti.

LS leggur til að eftirfarandi verði bætt við 1. ml.:

„sem Fiskistofa leggur þeim til endurgjaldslaust.“

Með tillögunni er verið að leggja áherslu á að Fiskistofa haldi utan um allt ferlið og því eðlilegt að stofnunin kosti að öllu leiti forritið. Jafnframt yrði þar viðurkennt mikilvægi þess vísindastarfs sem sjómenn leggja að mörkum með samviskusamlegri skráningu.

3.gr. Varðar dagsektir. Tekið verði tillit til stærð skipa.

1. ml. 2. mgr. orðist svo:

*Dagsektir skulu nema 30.000 kr. fyrir hvern byrjaðan dag
fyrir skip 15 m og lengri en 10.000 fyrir skip styttri en 15 metrar.*

Jafnframt leggur LS til sambærilega breytingu varðandi hámark sekta í lok 2. mgr. Þar leggur LS til sambærilega breytingu:

*Dagsektir geta hæstar orðið 1.500.000 kr fyrir skip 15 m
og lengri en 500.000 fyrir skip styttri en 15 metrar.*

Athugasemd LS á einnig við stjórnvaldssektir sem kveðið er á um í 7. gr. frumvarpsins.

LS vekur athygli atvinnuveganefndar á eftirfarandi ákvæði í 16. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar er fjallað um kostnað og veru veiðieftirlitsmann um borð.

„Hafi skip ítrekað verið svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni skv. 14. og 15. gr. laga þessara getur Fiskistofa ákveðið að veiðieftirlitsmaður skuli vera um borð á kostnað útgerðar í tiltekinn tíma, allt að tveimur mánuðum.“

LS bendir á að ekki er hægt að ætlast sé til útfrá mannlegum samskiptum að sami veiðieftirlitsmaður geti sinnt lögboðinni skyldu sinni um borð samfelld lengur en í eina viku.

II. kafli – breyting á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Á við 13., 17. og 18. gr.

LS lítur svo á að frumvarpið boði ákveðna stefnubreytingu, sem felst í auknu svigrúmi til að milda refsingu við brot. Í stað atvinnumissis – svipting veiðileyfis – komi leiðbeinandi viðvörðun eða stjórnvaldssekt eftir því sem við á. Jafnframt að áminning gildir ekki útfyrir gröf og dauða. Fimm ára skilorð þykir LS vera of langur tími og leggur til að sá rammi verði lækkaður í þrjú ár.

Stjórnvaldssektir að lágmarki 25.000 og að hámarki 50 milljónir. Upphæð sekta er háð mati Fiskistofu á eðli brota. Grundvallarsjónarmið við slíkt mat verður þó alltaf að taka mið af 12. gr. stjórnsýslulaga 37/1993.

Meðalhófsreqlan.

Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Á við 14. og 15. gr.

LS hefur um langt skeið haft áhyggjur af mikilli samþjöppun í sjávarútvegi. LS hefur varað við henni og bent á afleiðingar sbr.

- fábreytt útgerðarform
- aukin kerfislæg áhætta
- einokun

LS lítur svo á að frumvarpið muni gera leikreglur skýrari og upplýsingar um eignaraðild fyrirtækja ljósari, jafnframt er skert á ákvæðum um framkvæmd og inngrip Fiskistofu. LS styður þessi áform.

LS vekur athygli á að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að hægt verði á samþjöppun sem verið hefur í sjávarútvegi enda kannski ekki tilgangur þess.

Í frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, „tengdir aðilar“ sem var til vinnslu í febrúar 2020 var ákvæði sem veitti aðilum, sem færu með nýjum lögum yfir hámarksaflahlutdeild, aðlögunartíma til 1. september 2027 til að verða innan þeirra marka sem lögín kvæðu á um.

LS telur óhjákvæmilegt að með frumvarpinu fylgi greinargerð þar sem sérstaklega verði fjallað um áhrif þess m.t.t. fyrirtækja sem fara yfir aflahlutdeildamörkin. Eftir því sem best verður séð hafa þau fyrirtæki aðeins sex mánuði til að komast undir hámarkið. LS telur þann tíma óraunhæfan og minnir á að við setningu sambærilegs ákvæðis við króakaflahlutdeild var fresturinn fjögur ár.

16. gr.

Ítrekað er nauðsyn þess að skilja að stærri og minni skip. Sektorupphæðir skipa styttri en 15 metrar verði þriðjungur þess sem kveðið er á um.

III. kafli – breyting á lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Vísað í áðurframkomnar athugasemdir varðandi stjórnvaldssektir.

VI. kafli – breyting á lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu.

42. gr., hluti aths. á einnig við 43. gr.

Í greininni er eftirlitsmönnum Fiskistofu veitt heimild til að nýta fjarstýrð loftför við eftirlitsstörf. Sýrja má hvort greinin sé ekki óþörf þar sem stofnunin hefur þegar hafið eftirlit með slíkum hætti og sent frá sér bréf sem innihalda ásakanir um meint brot á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar! LS gagnrýnir harðlega slík vinnubrögð sem samkvæmt greininni á sér enga lagastoð.

Efni greinarinnar er þess eðlis að fara verður afar varlega svo ekki sé gengið of nærri persónulegum aðstæðum hvers og eins, þar með taldar vinnsla upplýsinga sem fást við eftirlit. Samkvæmt reglum um rafrænt eftirlit 837/2006 skal þess gætt að að ganga ekki lengra en brýna nauðsyn ber til miðað við þann tilgang sem að er stefnt. „Skal gæta þess að virða einkalífsrétt þeirra sem sæta vöktun og forðast alla óþarfa íhlutun í einkalíf þeirra. Við ákvörðun um hvort viðhafa skuli rafræna vöktun skal því ávallt gengið úr skugga um hvort markmiðinu með slíkri vöktun sé unnt að ná með öðrum og vægari raunhæfum úrræðum.“, eins og segir í skýringum með greininni.

Jafnframt er þar vakin athygli á að rafrænt eftirlit megi fara fram með leynd ef það styðst við skýra lagaheimild eða dóm.

Samkvæmt 42. grein er eftirlitsmönnum Fiskistofu heimilt að nota fjarstýrð loftför (dróna) í eftirlitsstörfum sínum, búnum myndavélum til upptöku, eða öðrum fjarstýrðum búnaði sem getur safnað upplýsingum. Þess er getið að slík upplýsingasöfnun skuli einungis framkvæmd á þeim stöðum sem nauðsynlegt er talið vegna almannahagsmuna og til þess að eftirlitsmenn Fiskistofu geti uppfyllt eftirlitsskyldu sína.

Landssamband smábátæigenda (LS) gerir við þetta eftirfarandi athugasemdir:

1. Hvergi er að finna skilgreiningu á „almannahagsmunum“.

LS leggst alfarið gegn því að Fiskistofa fái heimild til að stunda eftirlit sem flokkast undir hreina og klára njósnastarfsemi, samkvæmt skilgreiningu Persónuverndar. Eins og Fiskistofa hefur framkvæmt drónaeftirlitið er engin tilkynning gefin út um að til standi að vakta tiltekið/in svæði og þá fékk Fiskistofa undanþágu frá Samgöngustofu frá reglum um hámarks flughæð (120 metrar) í 200 metra.

2. LS er andvígt því að Fiskistofa stundi þá tegund eftirlits, sbr. tl. 2, sem augljóslega beinist eingöngu að smábátaflotanum sem veiðir næst landi en lætur öflugasta hluta fiskveiðiflotans með öllu í friði, - þ.e. togaraflotann. Það þarf ekki kjarnorkueðlisfræðing til að átta sig á því að eftirlit með fjarstýrðum loftförum (drónum) verður einungis stundað næst ströndinni, hvað þá eftirlit með öflugum kíkjum og myndavélum þar sem starfsmenn Fiskistofu liggja eins og leyniskyttur í fjörum með slík tæki og tól.

Þetta kemur skýrt fram í samskiptum Fiskistofu við Persónuvernd. Þar segir beinlínis, af hendi Fiskistofu, að tilgangurinn sé að fylgjast með þeim hluta fiskveiðiflotans sem veiðir næst landi.

Á fundi sem LS átti með Fiskistofu 8. desember 2020 var hún spurð um þetta atriði og svör hennar voru á þann veg að Fiskistofa væri staðráðin í að fylgjast með togaraflotanum með sama hætti. LS beinir því til Atvinnuveganefndar að krefja Fiskistofu um hvernig hún hyggst framkvæma þann hluta eftirlitsins. Það er lágmarkskrafa í þessum efnum að jafnræðis og meðalhófs sé gætt.

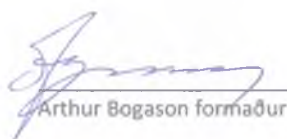
3. Ein af þeim kvöðum sem fylgja því að hið opinbera stundi rafrænt eftirlit er tilkynningarskylda um að verið sé að stunda slíkt eftirlit. Rafrænt eftirlit er að finna um borg og bý. Í Reykjavík er t.d. er að finna ótal eftirlitsmyndavélar við verslanir og umferðaræðar. Það er sammerkt með þessu eftirliti að látið er vita með áberandi merkingum.

Þetta er í samræmi við kröfur Persónuverndar, um að látið sé vita af því að slíkt eftirlit sé í gangi. Snemmárs sendi Fiskistofa dróna á loft og tók myndir af fiskibátum við störf við Reykjanes. Í einhverjum tilfellum náðust myndbrot þar sem fiski var kastað fyrir borð. Fiskistofa lét fiskimenn á svæðinu ekki vita af þessu eftirliti fyrirfram. LS telur augljóst að ef tilgangur eftirlits sé að koma í veg fyrir brottkast hefði það verið mun árangursríkara að bátarnir á viðkomandi svæði hefðu vitað af eftirlitinu.

Síst af öllu vill LS afsaka þá hegðun að kasta fiski fyrir borð, en spurningin sem kviknar er þessi: Hvort felst meiri fælingarmáttur í því að láta fyrirfram vita af eftirlitinu, eða eftir á með sektum og veiðileyfassviptingum einstakra aðila? Skrifaðar hafa verið heilu skýrslurnar um þetta efni og niðurstaðan er sú að fælingarmáttur rafræns eftirlits felst í því að auglýsa það á vettvangi.

LS vill taka skýrt fram að hér er á engan hátt verið að leggja gegn auknu eftirliti í sjávarútvegi, en við þá aðferð sem hér um ræðir verður að stíga varlega til jarðar.

Virðingarfullt



Arthur Bogason formaður



Örr Pálsson framkvæmdastjóri

Alþingi
Atvinnuveganefnd

Reykjavík, 5. maí 2021
Tilvísun: 2021040881/GIÁ

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.)

Persónuvernd vísar til beiðni atvinnuveganefndar Alþingis frá 15. apríl 2021 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) (þskj. 1183, 704. mál á 151. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á framkvæmd og heimildum til eftirlits með fiskveiðum, með tilliti til skýrslu verkefnastjórnar skipaðri af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni frá júní 2020. Meðal þess sem lagt er til í frumvarpinu er að Fiskistofu verði veitt heimild til aðgangs að efni sem safnast í rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum auk þess sem stofnunni verði veitt heimild til að notast við fjarstýrð loftför í þágu eftirlits með fiskveiðum.

1.

*Úrlausnir Persónuverndar um heimildir til
rafrænnar vöktunar í þágu eftirlits með nytjastofnum sjávar*

Persónuvernd hefur veitt Fiskistofu álit um notkun efnis sem safnast við rafræna vöktun í þágu eftirlits stofnunarinnar með fiskiveiðum og löndun afla með bréfum, dagsettum 31. júlí 2017, 7. september 2020 og 5. nóvember s.á., auk þess sem Persónuvernd sendi umsögn til atvinnuvega- og



nýsköpunarráðuneytisins, dags. 26. október 2020, í máli nr. 2020102504, um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávar afla. Þá hefur stofnunin kveðið upp úrskurð, dags. 18. september 2013, í máli nr. 2013/339 þar sem reyndi á rafræna vöktun á vegum Fiskistofu.

Í öllum framangreindum úrlausnum var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir eftirlitsheimildir Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og reglugerð nr. 745/2016, um vigtun og skráningu sjávar afla, væru ekki til staðar sérstakar heimildir til rafrænnar vöktunar í tengslum við eftirlit Fiskistofu. Einnig kom fram í framangreindum úrlausnum að ef ætlunin væri að taka upp slíkt rafrænt eftirlit þyrftu að eiga sér stað breytingar á lögum, í því skyni að heimila slíka vinnslu með skýrum hætti og ákvarða fyrirkomulag hennar þannig að samrýmst geti m.a. lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglum settum með stoð í þeim, en við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki yrði gengið lengra en nauðsyn krefði.

Með hliðsjón af framangreindu gerir Persónuvernd athugasemdir við eftirfarandi atriði frumvarpsins:

2.

Í 1. gr. frumvarpsins er eftirlitsmönnum Fiskistofu veitt heimild til aðgangs að rafrænum vöktunarkerfum í löndunarhöfnum í þeim tilgangi að hafa eftirlit með löndun afla.

Athygli nefndarinnar er vakin á því að fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (þingskjal 855, 509. mál á 151. löggjafarþingi) þar sem stjórnnum hafna er veitt heimild til að viðhafa rafræna vöktun á hafnarsvæðum. Í 1. gr. þess frumvarps er sérstaklega tekið fram að tilgangur vöktunarinnar skuli vera í öryggisskyni, en heimilt sé að miðla upplýsingum sem safnist með vöktuninni til tiltekinna aðila, þ. á m. lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu kemur einnig fram að þörf sé á lagaheimild fyrir vöktuninni svo að sú vinnsla persónuupplýsinga sem fer fram með henni uppfylli kröfur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Líkt og fram kemur hér að ofan er stjórnnum hafna veitt heimild til rafrænnar vöktunar í öryggisskyni, auk þess sem nánar tilgreindum aðilum er veitt heimild til aðgangs að því efni. **Fiskistofa er ekki á meðal þeirra aðila sem taldir eru upp í frumvarpinu. Hins vegar er gert ráð fyrir því í því frumvarpi sem hér er til skoðunar að umrædd vöktun skuli einnig fara fram í þágu eftirlits hjá Fiskistofu.**

Persónuvernd áréttar að við alla vinnslu persónuupplýsinga þarf að gæta þess að persónuupplýsingar séu fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Það er því mat Persónuverndar að tilgangur þeirrar vinnslu persónuupplýsinga sem fyrirhuguð er samkvæmt frumvörpunum tveimur sé óskýr og framsetning frumvarpstexta til þess fallin að valda óvissu um beitingu ákvæðanna í framkvæmd. Þannig þurfi að huga betur að því hver tilgangur vöktunarinnar eigi að vera og gæta að því að þeir aðilar sem nauðsynlega þurfa á aðgangi að halda hafi hann lögum samkvæmt.



3.

Í 42. gr. frumvarpsins er eftirlitsmönnum Fiskistofu veitt heimild til notkunar á fjarstýrðum loftföllum í eftirlitsstörfum sínum. Í athugasemdum við ákvæðið er vísað til skýringa við ákvæði persónuverndarlaga þar sem m.a. segir að rafrænt eftirlit megi fara fram með leynd ef það styðst við skýra lagaheimild eða dóm.

Í skýringum við 4. mgr. 14. gr. laga nr. 90/2018 segir meðal annars að vöktun með leynd sé óheimil nema hún styðjist við lagaheimild eða úrskurð dómara, og að sérreglur um þess háttar vöktun komi meðal annars fram í ákvæðum um rannsóknarheimildir lögreglu í XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Að mati Persónuverndar er ekki æskilegt að stofnun sem fer ekki með lögregluvald, sbr. 9. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sé veitt heimild til vöktunar með leynd, sambærileg þeim heimildum sem lögregla beitir í þágu rannsóknar sakamála.

Ef vilji löggjafans stendur til að heimila Fiskistofu að viðhafa rafræna vöktun með leynd þá er það skoðun Persónuverndar að nauðsynlegt sé að framkvæmt sé mat á nauðsyn vöktunarinnar með hliðsjón af kröfum 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og að niðurstöður þess mats séu skráðar í lögskýringargögn. Þá vísast einnig til umfjöllunar um mat á áhrifum á persónuvernd í 6. kafla hér að neðan.

4.

Í 43. gr. frumvarpsins segir að Fiskistofu sé heimil vinnsla persónuupplýsinga sem verða til við rafrænt eftirlit og um eignarhald útgerðarféлага og annarra upplýsinga sem hinn skráði leggur í té, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum á sviði fiskveiðistjórnunar að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Að mati Persónuverndar verður að teljast líklegt að Fiskistofu muni berast persónuupplýsingar um einstaklinga frá fleirum en þeim sem persónuupplýsingarnar varða, *hínum skráða*, svo sem þegar útgerðarfélag miðlar upplýsingum til stofnunarinnar um starfsmenn fiskiskipa í þágu eftirlits á sviði fiskveiðistjórnunar. Leggur Persónuvernd til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að Fiskistofu verði heimil vinnsla þeirra persónuupplýsinga sem stofnuninni berast í tengslum við eftirlit sitt og að samhliða verði áréttað að einungis sé heimil vinnsla þeirra persónuupplýsinga sem nauðsynlegar eru í þágu eftirlitsins. Ákvæðið yrði þá svohljóðandi:

Fiskistofu er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal upplýsinga sem verða til við rafrænt eftirlit og um eignarhald útgerðarféлага og annarra upplýsinga sem stofnuninni berast og eru nauðsynlegar í þágu lögbundins eftirlits stofnunarinnar, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

5.

Í 45. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði til bráðabirgða, þar sem Fiskistofu er veitt heimild til að fara í samstarf við útgerðaraðila um tímabundið verkefni um rafræna vöktun í fiskiskipum árin 2021 til 2022. Fram kemur að tilgangur verkefnisins skuli vera prófun á tæknibúnaði við hagnýtingu rafræns eftirlits um borð í fiskveiðiskipum, þ.e. notkunar, eiginleika og gæða myndefnis. Fram kemur að



Fiskistofu skuli vera heimill aðgangur að þeim upplýsingum sem til verða við rafræna vöktun um borð og að upplýsingarnar sem verði til við framkvæmd verkefnisins skuli einungis nýttar í samræmi við framangreindan tilgang verkefnisins en ekki í eftirlitsskyni. Þá sé Fiskistofu ekki heimilt að afhenda öðrum aðilum þær upplýsingar sem safnast við framkvæmd verkefnisins nema það sé nauðsynlegt í þágu þess.

Með bréfi, dags. 28. ágúst 2020, óskaði Fiskistofa eftir álit Persónuverndar á tilraunaverkefni sem fól í sér rafræna vöktun um borð í fiskiskipum í þeim tilgangi að tryggja eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Í svari Persónuverndar, dags. 5. nóvember s.á., í máli nr. 2020082242, eru fyrri svör stofnunarinnar ítrekuð, þess efnis að nauðsynlegt sé að lögfest verði heimild til slíkrar vöktunar í þágu opinbers eftirlits sem lýst var í erindi Fiskistofu. Í því ákvæði frumvarpsins sem hér er til meðferðar er ekki um að ræða vinnslu persónuupplýsinga í þágu opinbers eftirlits, heldur í þeim tilgangi að prófa tæknibúnað.

Að mati Persónuverndar er ekki nauðsynlegt að lögfesta ákvæði um framangreinda vinnslu persónuupplýsinga, ef tilgangur vinnslunnar er *eingöngu* að prófa þann tæknibúnað sem nota á við vinnsluna. Telja verður að vinnsla persónuupplýsinga í þeim tilgangi geti farið fram á grundvelli annarra heimilda í 9. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Áréttað er þó að ef nota á þær upplýsingar sem safnast við rafrænt eftirlit í þágu eftirlits Fiskistofu með fiskveiðum þá er nauðsynlegt að lögfesta heimild þess efnis.

6.

Persónuvernd bendir loks á að ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu persónuupplýsinga geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar, skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst samkvæmt nánari fyrirætlun 35. gr. reglugerðar (ESB) nr. 2016/679. Þá segir meðal annars í 10. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar að ef mat á áhrifum á persónuvernd hefur þegar farið fram, sem hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt laga, sé ekki nauðsynlegt að láta slíkt mat fara fram áður en vinnslustarfsemi hefst.

Persónuvernd bendir einnig á að í 1. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019, um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd, segir að slíkt mat skuli ávallt fara fram þegar um er að ræða gagnaöflun frá þriðja aðila í samhengi við einn af flokkum 2. gr. sömu auglýsingar, svo sem 2. tölul. um kerfisbundið eftirlit.

Að mati Persónuverndar er því ljóst að skylt er að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd vegna þeirrar vinnslu persónuupplýsinga sem lögd er til í frumvarpsdrögunum. Ákjósanlegt væri að það mat væri framkvæmt við undirbúning lagasetningar, til að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga fullnægi kröfum laga nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679. Þá ætti að tilgreina forsendur matsins og niðurstöður þess í greinargerð með frumvarpsdrögunum.

Þá er, eins og að framan greinir, að mati Persónuverndar einnig nauðsynlegt að framkvæma mat á nauðsyn umrædds eftirlits með hliðsjón af kröfum 71. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar tiltekið ætti það að fela í sér mat á nauðsyn þess að notast við rafræna vöktun með leynd í þágu opinbers eftirlits af hálfu aðila sem fer ekki með lögregluvald og hvort brýn nauðsyn sé til þeirrar skerðingar á friðhelgi einkalífs einstaklinga sem slíkt eftirlit myndi fela í sér vegna þeirra hagsmuna sem eftirlitinu er ætlað að tryggja, sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.



7.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins að svo stöddu. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Vigdís Eva Línal


Gunnar Ingi Agustsson

Hjálagt:

Álit Persónuverndar, dags. 5. nóvember 2020, í máli nr. 2020082242.

Umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla, í máli nr. 2020102504.

Álit Persónuverndar, dags. 7. september 2020, í máli nr. 2020010265.

Álit Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017, í máli nr. 2017050756.

Úrskurður Persónuverndar, dags. 18. september 2013, í máli nr. 2013/339.

Fiskistofa
Dalshrauni 1
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Tilvísun: 2020082242/GIÁ

Efni: Svar við erindi Fiskistofu um vinnslu persónuupplýsinga með rafrænni vöktun í fiskiskipum

Persónuvernd vísar til erindis Fiskistofu, dags. 28. ágúst 2020, þar sem tilkynnt er um að ákveðið hafi verið að setja í gang tilraunaverkefni um rafrænt eftirlitskerfi í fiskiskipum. Nánar tiltekið segir í erindi Fiskistofu að til standi að vinna með persónuupplýsingar með rafrænni vöktun í þeim tilgangi að tryggja eftirlit með sameiginlegri auðlind þjóðarinnar. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu, er stofnuninni falið að annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Framkvæmd þess eftirlits er nánar skilgreint í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í erindi Fiskistofu segir að stofnunin vilja upplýsa Persónuvernd um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga og gefa stofnuninni kost á að gera athugasemdir eða veita leiðbeiningar sem hún telur tilefni til.

I.

Svör við fyrri erindum Fiskistofu og umsögn Persónuverndar

Með bréfi, dags. 8. maí 2017, óskuðu Fiskistofa og Hafnarsamband Íslands eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga vegna fyrirhugaðs samstarfs um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna. Í erindinu kom fram að fyrirhugað væri að vinna persónuupplýsingar með rafrænu eftirliti við Hafnarfjarðarhöfn. Tilgangurinn af hálfu Fiskistofu væri að sinna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni og að tryggja að afli skipa væri fluttur rakiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflaskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, dags. 31. júlí 2017 (mál nr. 2017050756), sem fylgir hjálagt, segir meðal annars að eftirlitsskyldur Fiskistofu séu lögbundnar en að ekki liggi fyrir að sérstök heimild sé til staðar til þeirrar vöktunar sem lýst sé í erindinu. Þá segir í bréfi Persónuverndar að ef ætlunin sé sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sé nauðsynlegt að breytingar á löggjöf eigi sér stað fyrst.

Með bréfi, dags. 20. nóvember 2019, óskaði Fiskistofa aftur eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við fyrirhugaða rafræna vöktun Fiskistofu og hafnaryfirvalda með



löndunarhöfnum. Tilgangur vöktunarinnar af hálfu Fiskistofu var sá sami og samkvæmt fyrra erindi, dags. 8. maí 2017, þ.e. að þjóna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíldi á stofnuninni og tryggja að afli skipa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar, dags. 7. september 2020 (mál nr. 2020010265, áður 2019112191), sem fylgir hjálagt, er m.a. vísað til fyrra svars Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017. Auk þess var komist að þeirri niðurstöðu að þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi persónuupplýsinga um refsiverða háttsemi, við gildistöku laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, hefðu ekki áhrif til breytingar á afstöðu Persónuverndar til þess að ekki væru til staðar fullnægjandi lagaheimildir til vinnslu persónuupplýsinga með rafrænni vöktun á þann hátt sem lýst var í erindum Fiskistofu.

Þá er jafnframt vakin athygli á hjálagðri umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávar afla, þar sem m.a. er fjallað um rafræna vöktun við löndunarhafnir. Í umsögn Persónuverndar segir meðal annars að setning ákvæðis í reglugerð um rafræna vöktun með löndunarhöfnum fullnægi ekki lagaáskilnaðarkröfu 71. gr. stjórnarskrárinnar, né þeim kröfum sem gerðar eru til lagaheimildar sem grundvöll fyrir vinnslu persónuupplýsinga.

Að mati Persónuverndar er erindi Fiskistofu, dags. 28. ágúst 2020, efnislega sambærilegt við fyrri erindi stofnunarinnar, dags. 8. maí 2017 og 20. nóvember 2019, til Persónuverndar. Með hliðsjón af öllu framangreindu vísast því hér með almennt til þeirra sjónarmiða sem fram koma í svörum Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017 og 7. september 2020 og umsögn Persónuverndar, dags. 26. október s.á., þ.e. að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna með persónuupplýsingar á þann hátt sem lýst hefur verið.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Vigdís Sigurðardóttir

Hjálagt:

Svar Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017.

Svar Persónuverndar, dags. 7. september 2020.

Umsögn Persónuverndar, dags. 26. október 2020

Afrit:

Fiskistofa

b.t. persónuverndarfulltrúa

Dalshrauni 1

220 Hafnarfirði



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. október 2020
Tilvísun: 2020102504/GIÁ

Efni: Umsögn Persónuverndar um drög að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla

Persónuvernd vísar til draga að reglugerð um vigtun og skráningu sjávarafla sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið birti í samráðsgáttinni þann 4. september 2020.

Í drögunum er núgildandi reglugerð nr. 745/2016 með sama heiti uppfærð auk þess sem bætt er við ákvæðum um framkvæmd vigtunar á hafnarvog. Þá er bætt við ákvæðum varðandi kröfur um aðstöðu og búnað hjá löndunarhöfnum, þar á meðal ákvæði um eftirlitsmyndavélar.

Þannig segir í 1. mgr. 54. gr. draganna að höfn þar sem sjávarafla er landað skuli búin stafrænum eftirlitsmyndavélum sem tengdar séu við myndþjón sem skrái og varðveiti allt myndefni í að minnsta kosti þrjá mánuði. Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um tæknilegar kröfur sem myndavélarnar þurfa að uppfylla. Þá segir í 3. mgr. þess að eftirlitsmyndavélum skuli komið þannig fyrir að þær sýni löndunaraðstöðu og vigtunaraðstöðu og skuli stilltar þannig að hægt sé með þeim að fylgjast með samfelldri ferð afla frá veiðiskipi til vigtunar á hafnarvog.

1.

Fyrri álit og úrskurðir Persónuverndar

Eins og Persónuvernd greindi frá í fyrri umsögn stofnunarinnar, dags. 1. október 2020, um reglugerðardrögin, þá hefur stofnunin þegar fjallað um og tekið afstöðu til rafrænnar vöktunar með löndunarhöfnum, sbr. álit stofnunarinnar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna, dags. 31. júlí 2017. Persónuvernd veitti aftur álit sitt á rafrænni vöktun með löndunarhöfnum í bréfi til Fiskistofu, dags. 7. september 2020.

Í framangreindum álitum Persónuverndar var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir eftirlitsheimildir Fiskistofu og hafnaryfirvalda samkvæmt lögum nr. 57/1996, um umgengni og nytjastofna sjávar, og reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla væru ekki til staðar sérstakar heimildir í lögum til rafrænnar vöktunar með löndunarhöfnum á þann hátt



sem lýst var í erindum Fiskistofu og hafnaryfirvalda til Persónuverndar. Einnig segir í álitum Persónuverndar að ef ætlunin sé að taka upp slíkt rafrænt eftirlit *þurfi að eiga sér stað breytingar á lögum*, en við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki yrði gengið lengra en nauðsyn krefði.

Þá er vakin athygli á úrskurði Persónuverndar í máli nr. 2013/339 þar sem kvartað var yfir rafrænni vöktun Fiskistofu við löndunarhöfn. Í úrskurðinum var komist að þeirri niðurstöðu að vöktunin samrýmdist ekki þágildandi lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í úrskurðinum segir einnig að í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála sé að finna heimildir sem eigi að tryggja samfélagslega hagsmuni af því að refsiverð háttsemi sé rannsökuð. Það falli hins vegar í hlut lögreglu að beita þeim heimildum, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna, m.a. með því að taka myndir af fólki og fylgjast með því á almannafæri eða á stöðum sem almenningur eigi aðgang að, í þágu rannsóknar, sbr. 2. mgr. 82. gr. laganna. *Eigi önnur stjórnvöld en lögregla að hafa slíkt eftirlit þurfi skýra lagaheimild til.*

2.

Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga

Ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar mæla fyrir um rétt til friðhelgi einkalífs. Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. er heimilt að takmarka friðhelgi einkalífsins með sérstakri lagaheimild. Almennt hefur verið litið svo á í framkvæmd að vernd persónuupplýsinga sé einn þáttur í friðhelgi einkalífs. Markmið persónuverndarlöggjafar, þ.e. laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679, er því m.a. að vernda þennan þátt skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig þarf öll vinnsla persónuupplýsinga að styðjast við heimild í 9. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Í 3. tölul. 9. gr., sbr. c-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, segir að heimilt sé að vinna með persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Þá er jafnframt heimilt að vinna með persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg vegna verks sem er unnið í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með, sbr. 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 og e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Í 3. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679 segir að þegar vinnsla fari fram á grundvelli framangreindra heimilda skuli mæla fyrir um grundvöll vinnslunnar með lögum þar sem m.a. er kveðið á um tilgang vinnslunnar. Einnig segir að í lögnum skuli m.a. tilgreina almenn skilyrði varðandi lögmæta vinnslu ábyrgðaraðilans, tegund gagna sem vinnslan varðar, hlutaðeigandi skráða einstaklinga, hvaða stofnanir megi fá persónuupplýsingar í hendur og í hvaða tilgangi. Í því samhengi er bent á að sem endranær gildir það viðmið að eftir því sem vinnslan hefur í för með sér meiri íhlutun í einkalíf hinna skráðu, þeim mun ótvíræðara verður slíkt lagaákvæði að vera, sbr. t.d. athugasemdir við 2. tölul. 11. gr. laganna í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 90/2018.

Með vísan til framangreinds er það mat Persónuverndar að skilyrði 71. gr. stjórnarskrárinnar og framangreind skilyrði reglugerðar (ESB) 2016/679 verði tæplega talin uppfyllt nema að fyrir liggi skýrt lagaheimild til rafrænnar vöktunar á almannafæri af hálfu annarra stofnana en löggæslufyrvalda. Þá verður jafnframt, eins og framan greinir í álitum Persónuverndar, dags 7. september 2020 og 31. júlí 2017, og í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhófs þannig að ekki verði gengið lengra heldur en nauðsyn krefur.



3.

Varðveisla persónuupplýsinga

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. reglugerðardraganna skulu eftirlitsmyndavélar vera tengdar við myndþjón sem skráir og varðveitir allt myndefni í að minnsta kosti þrjá mánuði.

Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018, sbr. einnig e-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, þarf við vinnslu persónuupplýsinga gata þess að persónuupplýsingar séu varðveittar í því formi að ekki sé unnt að bera kennsl á skráða einstaklinga lengur en þörf krefur miðað við tilgang vinnslu. Þá segir í 2. mgr. 7. gr. reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun að persónuupplýsingum sem safnast við rafræna vöktun skal eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær. Málefnaleg ástæða til varðveislu upplýsinga getur m.a. byggst á fyrirmælum í lögum eða því að ábyrgðaraðili vinni enn með þær í samræmi við upphaflegan tilgang með öflun þeirra. Upplýsingar sem verða til við rafræna vöktun má þó ekki varðveita lengur en í 90 daga nema lög heimili.

Með hliðsjón af framangreindu telur Persónuvernd æskilegt að fram fari mat á nauðsyn þess að upptökur séu varðveittar í það minnsta þrjá mánuði eftir að upptaka fer fram, m.a. með vísan til framangreindra sjónarmiða um málefnalega ástæðu til varðveislu.

4.

Mat á áhrifum á persónuvernd

Loks bendir Persónuvernd á að ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu persónuupplýsinga geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar, skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst samkvæmt nánari fyrirmælum 35. gr. reglugerðar (ESB) nr. 2016/679. Þá segir í 10. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar m.a. að ef mat á áhrifum á persónuvernd hefur þegar farið fram, sem hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt laga, sé ekki nauðsynlegt að láta slíkt mat fara fram áður en vinnslustarfsemi hefst.

Persónuvernd bendir einnig á að skv. 2. tölul. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd, segir að slíkt mat skuli ávallt fara fram þegar um er að ræða umfangsmikið kerfisbundið eftirlit, að meðtalinni myndavélavöktun, á svæðum opnum almenningi, en mögulegt er að löndunarvígir geti í vissum tilvikum verið staðsettar á slíkum svæðum.

Að mati Persónuverndar er því ljóst að hér er til staðar skylda til að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd. Ákjósanlegt væri að það mat væri framkvæmt við undirbúning lagasetningar, til að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga fullnægi kröfum 71. gr. stjórnarskrárinnar sem og lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679. Þá ætti að tilgreina forsendur matsins og niðurstöður þess í greinargerð með frumvarpsdrögnum.



5.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Persónuverndar að setning ákvæðis í reglugerð um rafræna vöktun með löndunarahöfnum fullnægi ekki lagaáskilnaðarkröfu 71. gr. stjórnarskrárinnar né þeim kröfum sem gerðar eru til lagaheimilda sem grundvallar fyrir vinnslu persónuupplýsinga, sbr. framangreinda 3. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Að mati Persónuverndar er því nauðsynlegt að sett verði sérstök heimild í lög fyrir vöktun við löndunarahafnir en nánari ákvæði varðandi útfærslu vöktunarinnar geti verið að finna í reglugerð.

Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Vigdís Sigurðardóttir



Fiskistofa
Dalshraun 1
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 7. september 2020

Tilvísun: 2020010265/GIÁ

Efni: Fyrirspurn Fiskistofu um myndavélaeftirlit við löndunarhafnir.

1.

Bréf Fiskistofu til Persónuverndar.

Persónuvernd vísar til fyrirspurnar Fiskistofu, dags. 20. nóvember 2019, þar sem óskað er eftir álitum Persónuverndar á fyrirhugaðri rafrænni vöktun Fiskistofu og hafnaryfirvalda með löndunarhöfnum. Í bréfi Fiskistofu segir að í lögum nr. 57/1996 um umgengni og nytjastofna sjávar, með síðari breytingum, sé Fiskistofu og hafnaryfirvöldum sameiginlega og hverju fyrir sig falið það hlutverk að hafa eftirlit með löndun afla í löndunarhöfnum, en eftirlitið sé nánar útfært í reglugerð nr. 745/2016 um vigtun og skráningu sjávarafla. Þá segir að í september 2018 hafi verið undirritaður samstarfssamningur milli Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, sem er samband sveitarfélaga sem reka hafnir, um framkvæmd vigtunarmála. Í samningnum er meðal annars kveðið á um möguleika á samstarfi Fiskistofu og löndunarhafna um notkun á myndavélabúnaði við framkvæmd eftirlitshlutverks þeirra með vigtun og skráningu sjávarafla.

Í bréfinu segir enn fremur að það sé mat Fiskistofu að rafræn vöktun á löndunarhöfnum geti verið heimil á grundvelli 3. og 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þar sem segir að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvíli á ábyrgðaraðila annars vegar og hins vegar sé vinnslan nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með. Einnig segir að eftirlitinu verði hagað í samræmi við önnur ákvæði laganna, þ. á m. að öðrum aðilum verði ekki veittur aðgangur að myndefninu og því eytt innan tilskilins tíma.



2.

Fyrri beiðni Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands

Með bréfi, dags. 8. maí 2017, óskuðu Fiskistofa og Hafnarsamband Íslands eftir álit Persónuverndar á vinnslu persónuupplýsinga vegna fyrirhugaðs samstarfs um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna. Í erindinu kom fram að fyrirhugað væri að vinna persónuupplýsingar með rafrænu eftirliti við Hafnarfjarðarhöfn. Tilgangurinn af hálfu Fiskistofu væri að sinna lögbundinni eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni og að tryggja að afli skipa væri fluttur rakleiddis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflaskráningarkerfi stofnunarinnar.

Í svari Persónuverndar til Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, dags. 31. júlí 2017, sem fylgir hjálagt, segir meðal annars að eftirlitsskyldur Fiskistofu séu lögbundnar en að ekki liggi fyrir að sérstök heimild sé til staðar til þeirrar vöktunar sem lýst sé í erindinu. Þá segir í bréfi Persónuverndar að ef ætlunin sé sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sé nauðsynlegt að breytingar á löggjöf eigi sér stað fyrst. Þá er Persónuvernd ekki kunnugt um að breytingar hafi verið gerðar á löggjöf sem heimila rafrænt eftirlit Fiskistofu á þann hátt sem um ræðir í erindi stofnunarinnar. Að mati Persónuverndar er erindi Fiskistofu, dags. 20. nóvember 2019, efnislega sambærilegt fyrra erindi, dags. 8. maí 2017.

Samkvæmt b-lið 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sem í gildi voru þegar Persónuvernd svaraði fyrirnefndu erindi Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands, voru upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknad viðkvæmar persónuupplýsingar. Eftir gildistöku laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er vinnsla persónuupplýsinga um refsiverða háttsemi ekki meðal viðkvæmra persónuupplýsinga, en um vinnsla þeirra fer samkvæmt sérákvæði 12. gr. laganna. Í 12. gr. er tilgreint að stjórnvöld megi ekki vinna með upplýsingar um refsiverða háttsemi nema það sé nauðsynlegt í þágu lögbundinna verkefna þeirra, sbr. 1. mgr. ákvæðisins, og að vinnsla upplýsinganna skuli alltaf eiga stöð í einhverri af heimildum 9. gr. sömu laga.

Að mati Persónuverndar hafa þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi ekki áhrif til breytingar á afstöðu stofnunarinnar að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna með persónuupplýsingar. Með hliðsjón af framangreindu vísast almennt til þeirra sjónarmiða sem fram koma í svari Persónuverndar, dags. 31. júlí 2017, þ.e. að ekki séu til staðar fullnægjandi lagaheimildir til að vinna persónuupplýsingar með rafrænni vöktun á þann hátt sem lýst hefur verið.

3.

Mat á áhrifum á persónuvernd

Að lokum áréttar Persónuvernd þær skyldur sem hvíla á ábyrgðaraðila samkvæmt 29. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þar segir m.a. að ef „líklegt er að tiltekinn tegund vinnslu geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, sambengi og tilgangi vinnslunnar, skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst“. Er í þessu sambandi einnig vísað til auglýsingar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluáðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd en hana er að finna á vefsíðu Persónuverndar undir flokknum „Lög og reglur“. Í því samhengi sem hér um ræðir er sérstaklega vakin athygli á 2. tölul. 2. gr. framangreindrar auglýsingar, þess efnis að nauðsynlegt sé að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd þegar um er að ræða

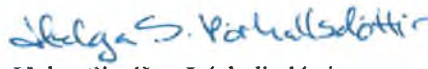


umfangsmikið kerfisbundið eftirlit á svæðum opnum almenningi, en mögulegt er að löndunarvigtir geti í vissum tilvikum verið staðsettar á slíkum svæðum.

Í þessu samhengi er jafnframt vakin athygli á að í 10. mgr. 35. gr. reglugerðar (FSB) 2016/679 segir að ef vinnsla fer fram á grundvelli lagaheimildar, þar sem mat á áhrifum lagasetningar á persónuvernd einstaklinganna hefur þegar farið fram, sé ekki nauðsynlegt að matið sé endurtekið. Persónuvernd telur æskilegt að hugað verði að framangreindu ef verður af samningu lagafrumvarps þar sem veita eigi heimild til umræddrar rafrænnar vöktunar.

F.h. Persónuverndar,


Vigdís Eva Líndal


Helga Sigríður Þórhallsdóttir

Hjálagt: Svar Persónuverndar við erindi Fiskistofu og Hafnarsambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna, dags. 31. júlí 2017, í máli nr. 2017050756.

Fiskistofa
B.t. Hrannars Hafberg
Dalshrauni 1
220 Hafnarfirði

Hafnasamband Íslands
Borgartúni 30
105 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 31. júlí 2017
Tilvísun: 2017050756HSP/--

Efni: Erindi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands vegna tilraunaverkefnis um rafræna vöktun hafna

Persónuvernd vísar til bréfs Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, dags. 8. maí 2017, þar sem greint er frá fyrirhuguðu samstarfi um tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna.

I.

Í bréfinu segir meðal annars að eftirlit Fiskistofu með sjávarútvegi sé umfangsmikið og krefjandi. Með rafrænni vöktun á hafnarsvæðum mætti auka og bæta veiðieftirlit hjá Fiskistofu. Tilgangur vöktunarinnar af hálfu Fiskistofu væri að sinna þeirri lögbundnu eftirlitsskyldu sem hvíli á stofnuninni. Helsta markmiðið yrði að fylgjast með að afli skipa væri fluttur rakleiðis á hafnarvog til vigtunar og skráningar í aflaskráningarkerfi Fiskistofu. Aðgangur að myndupptökum með löndunum á tiltekinni höfn í tilraunaskyni gerði Fiskistofu kleift að meta gagnsemi og umfang slíkrar nálgunar við eftirlit og hvetti á sama tíma til betri vinnubragða með þeim sýnileika og varnaðaráhrifum sem yrðu til við vöktun.

Þá kemur fram í bréfinu að við Hafnarfjarðarhöfn séu myndavélar í notkun ásamt upptökubúnaði. Að mati Fiskistofu væri höfnin ákjósanlegur vettvangur tilraunaverkefnisins. Ef til kæmi yrði verkefnið útfært með þeim hætti að Fiskistofa hefði í samráði við Hafnarfjarðarhöfn aðgengi að rauntímastreymsi frá ákveðnum myndavélum á höfninni, sem væru hliðtengdar með nettengingu, og aðgang að upptökum úr þeim myndavélum á hafnarsvæðinu á meðan á tilraunaverkefninu stæði. Þegar séu viðeigandi merkingar við höfnina um myndavélavöktun af hálfu hafnaryfirvalda, en Fiskistofa myndi koma upp sambærilegum merkingum ásamt því að setja tilkynningu á heimasíðu sína um verkefnið.

Að lokum óska Fiskistofa og Hafnasamband Íslands eftir samstarfi við Persónuvernd um að skoða möguleika þess að útfæra tilraunaverkefni um rafræna vöktun. Þá er óskað eftir afstöðu Persónuverndar til þess hvort sú vöktun, sem lýst er í bréfinu, uppfylli tiltekin ákvæði laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, og reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem til verða við rafræna vöktun.

II.

Þann 29. júní 2017 hittust starfsmenn Fiskistofu og Persónuverndar á fundi í húsnæði Persónuverndar þar sem fyrirhugað tilraunaverkefni um rafræna vöktun hafna var skýrt og rætt nánar. Helstu niðurstöður Persónuverndar voru kynntar á fundinum en ákveðið var að þær yrðu jafnframt settar fram með ítarlegri hætti bréflega í kjölfar fundarins.

Eftirlit með myndavélum telst vera rafræn vöktun í skilningi 6. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Ef slíkt eftirlit hefur jafnframt í för með sér söfnun myndefnis og hægt er að bera kennsl á einstaklinga á myndefninu felur vöktunin í sér vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 1. og 2. tölul. 2. gr. laganna. Af öllu framangreindu er ljóst að sú rafræna vöktun, sem greint er frá í bréfi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, felur í sér rafræna vinnslu persónuupplýsinga og fellur því undir gildissvið laga nr. 77/2000.

Öll vinnsla almennra persónuupplýsinga þarf að styðjast við heimild í 8. gr. laga nr. 77/2000. Þá þarf vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga jafnframt að styðjast við heimild í 9. gr. laganna. Til viðkvæmra persónuupplýsinga teljast til að mynda upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, sbr. b-lið 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Eftirlit af því tagi sem lýst er í erindi Fiskistofu og Hafnasambands Íslands hefur meðal annars þann tilgang að afla slíkra upplýsinga og því þarf vöktunin að styðjast við heimild í 8. og 9. gr. laganna, sbr. framangreint.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna er heimilt að vinna almennar persónuupplýsingar sé vinnslan nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila, sbr. 3. tölul. ákvæðisins. Vinnslan getur jafnframt verið heimil sé hún nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna, sbr. 5. tölul., eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með, sbr. 6. tölul.

Þegar vöktunarefni með viðkvæmum persónuupplýsingum er safnað verður kröfum 2. mgr. 9. gr. laganna að vera fullnægt. Samkvæmt því ákvæði þarf vöktunin að vera nauðsynleg og fara fram í öryggis- og eignavörsluskyni. Einnig er mælt fyrir um bann við að öðrum sé afhent það efni sem verður til við vöktunina eða að það sé unnið frekar nema með samþykki þess sem upptaka er af eða samkvæmt ákvörðun Persónuverndar, en þó er heimilt að afhenda lögreglu efni með upplýsingum um slys eða refsiverðan verknað. Þá skal þess gætt að eyða öllum öðrum eintökum af efniinu. Að lokum er skilyrði að því efni sem safnast við vöktunina verði eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita það. Í því tilviki sem hér um ræðir liggur fyrir að nýttur yrði vöktunarbúnaður í eigu Hafnasambands Íslands, en ráðgert er að Fiskistofa hefði aðgang að upptökum úr eftirlitsmyndavélum Hafnasambandsins. Slík tilhögun samrýmist ekki áður nefndu skilyrði um að óheimilt sé að afhenda öðrum en lögreglu efni sem verður til við vöktunina.

Eftirlitsskyldur Fiskistofu, sbr. framangreint, eru lögbundnar en ekki liggur hins vegar fyrir að sérstök heimild sé til staðar í lögum til þeirrar vöktunar sem lýst hefur verið. Sé ætlunin sú að taka upp slíkt rafrænt eftirlit á vegum Fiskistofu sem hér um ræðir þarf því nauðsynleg vinna við breytingar á löggjöf að eiga sér stað fyrst. Lögð er áhersla á að við slíkar lagabreytingar þyrfti, í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar, að gæta meðalhöfs þannig að ekki væri gengið lengra en nauðsyn krefði. Þá skal tekið fram að í ljósi 6. tölul. 3. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 myndi Persónuvernd

fúslega veita umsögn um tillögur þar að lútandi.

F.h. Persónuverndar,

Handwritten signature of Þórður Sveinsson in blue ink.

Þórður Sveinsson

Handwritten signature of Helga Sigríður Þórhallsdóttir in blue ink.

Helga Sigríður Þórhallsdóttir



Skortur á viðvörðun um rafræna vöktun - mál nr. 2013/339

25.9.2013

Persónuvernd hefur úrskurðað í máli varðandi rafræna vöktun á vegum Fiskistofu. Þar sem ekki var varað sérstaklega við vöktuninni, eins og persónuverndarlög gera áskilnað um, leit Persónuvernd svo á að vöktunin hefði farið fram leynilega og þegar af þeirri ástæðu brast Fiskistofu heimild til hennar.

Úrskurður

Á fundi stjórnar Persónuverndar hinn 18. september 2013 var kveðinn upp svohljóðandi úrskurður í máli nr. 2013/339:

I. Málavextir og bréfaskipti 1. Hinn 2. mars 2013 barst Persónuvernd kvörtun frá A yfir því að Fiskistofa hafi sett upp leynilega eftirlitsmyndavél við X. Með bréfi, dags. 27. mars 2013, veitti Persónuvernd Fiskistofu færi á að tjá sig um þessa kvörtun. Hún svaraði með bréfi, dags. 17. apríl s.á. Þar segir m.a.:

„Fiskistofa fer með eftirlit með vigtun og skráningu sjávar afla lögum samkvæmt. Í því felst meðal annars að ganga úr skugga um að allur afli skips sé fluttur á hafnarvog við löndun með það að markmiði að afli skráist til aflamarks á veiðiskip.

Í tilviki því sem hér um ræðir hafði Fiskistofa rökstuddan grun, sem m.a. byggðist á eftirliti á vettvangi í lok síðasta árs, um að tiltekið skip landaði hluta af afla sínum og flytti hann burt án þess að aflinn hefði verið veginn á hafnarvog líkt og lög gera ráð fyrir. Enn fremur má nefna að Fiskistofa hefur áður upplýst mál þar sem afli umrædds skips, sem fylgst var með, hafði verið fluttur fram hjá hafnarvog. Af þessu tilefni taldi Fiskistofa nauðsynlegt að ganga úr skugga um réttmæti þessa. Í því skyni voru eftirlitsmenn Fiskistofu í nokkur skipti við störf við X þar sem þeir m.a. gerðu myndatökur.“

Einnig segir í bréfi Fiskistofu:

„Samkvæmt skilgreiningu er rafræn vöktun, vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði, og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði.

Þar sem ekki er um að ræða viðvarandi vöktun eða vöktun sem endurtekin er reglulega heldur einstök tilvik þar sem fylgst er með skipi að gefnu tilefni hefur Fiskistofa talið að eftirlitsaðgerðir af þessum toga féllu ekki undir ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Rétt aflaskráning er grunnstoð fiskveiðistjórnunarkerfisins og telur Fiskistofa aðgerðir þessar hafa byggst á málefnalegum forsendum enda mikilvægur liður í lögbundnu eftirliti stofnunarinnar. Ítrekað er að Fiskistofa taldi aðgerðirnar ekki falla undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga þar sem þær fela ekki í sér rafræna vöktun.“

Með bréfi, dags. 30. apríl 2013, var A veitt færi á að tjá sig um framangreint svar Fiskistofu. Hann svaraði með tölvubréfi hinn 7. maí 2013. Þar segir:

„Ég fékk afrit af svarbréfi Fiskistofu og vil benda á að það eru myndavélar á bryggjunni sem hafnarverðir hafa aðgang að og Fiskistofa FÆR ekki aðgang að af því að það er bannað að njósna um fólk með videoupptökum, þessar myndavélar eiga einungis að vera í gangi þegar erlend skip eru í lestun eða upplestun og þá bryggjan vírgirt. Ef þeir geta sýnt fram á heimild dómara um að mega þetta þá skal ég láta kyrrt liggja og varðandi rafræna vöktun held ég að þeir séu að vinna í því að fá það um borð í skip og þá væntanlega er það bæði merkt og almennt munu allir vita af þessum upptökum.“

2.

Með bréfi, dags. 5. júlí 2013, óskaði Persónuvernd þess að Fiskistofa lýsti framkvæmd umrædds eftirlits nánar, þ.e. hvers konar tækni var beitt við eftirlitið og hversu oft það fór fram og hversu lengi í hvert sinn. Fiskistofa svaraði með bréfi, dags. 12. ágúst 2013. Þar segir:

„Í upphafi árs gerði Fiskistofa tilraun með að nýta upptökuvél við eftirlit við X. Um var að ræða samtals fjögur skipti, á rúmlega mánaðartímabili, þar sem vélinni var komið fyrir á hafnarsvæðinu til upptöku. Auk þess var myndavélin á hafnarsvæðinu í eitt skipti án þess að upptaka væri framkvæmd. Í öll skiptin var vélinni beint að tilteknu skipi með það að markmiði að kanna hvort allur afli skipsins væri veginn á hafnarvog líkt og lög áskilja. Upptökur áttu sér stað tvívegis í janúar og stóðu yfir í samtals 18 klukkustundir (10,5 klst. og 7,5 klst.) og tvívegis í febrúar og stóðu yfir í rétt rúmlega 5 klst. (2,8 klst. og 2,3 klst.). Í þrjú skipti sáu skipverjar bera ílát í land en eftirlitsmenn Fiskistofu könnuðu málið frekar í eitt skipti og reyndust ílátin innihalda afla (flök) sem ekki hafði verið veginn á hafnarvog. Reyndust það vera flök, en ekki er leyfilegt að vinna afla um borð í skipti því sem var til skoðunar. Málið var kært til lögreglu.

Vert er að nefna að á umræddu hafnarsvæði er merki sem segir: „Aðvörun eftirlitsmyndavél“ en því var ekki komið upp af Fiskistofu. Merkið er staðsett nærri þeim stað þar sem upptökur fóru fram og nærri löndunarstað skipsins. Meðfylgjandi eru myndir af skiltinu.“

II. Forsendur og niðurstaða

1. Lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga gilda um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga og handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga að verða hluti af skrá, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Persónuupplýsingar eru skilgreindar í 1. tölul. 2. gr. laganna sem sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi. Hugtakið vinnsla er skilgreint sem sérhver aðgerð eða röð aðgerða þar sem unnið er með persónuupplýsingar, hvort heldur vinnslan er handvirk eða rafræn, sbr. 2. tölul. 2. gr. laganna. Í athugasemdum við það ákvæði í því frumvarpi, sem varð að lögum nr. 77/2000, kemur fram að hver sú aðferð, sem nota má til að gera upplýsingar tiltækar, telst til vinnslu.

Rafræn vöktun er vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði, sbr. 6. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Hugtakið tekur til vöktunar sem leiðir, á að leiða eða getur leitt til vinnslu persónuupplýsinga og sjónvarpsvöktunar sem fram fer með notkun sjónvarpsmyndavéla, vefmyndavéla eða annars samsvarandi búnaðar, án þess að fram fari söfnun myndefnis eða aðrar aðgerðir sem jafngilda vinnslu persónuupplýsinga.

Af framangreindu er ljóst að umræddar upptökur Fiskistofu í X fólu í sér vinnslu persónuupplýsinga sem fellur undir lög nr. 77/2000. Fyrir liggur að upptökurnar, sem stóðu nokkuð lengi yfir í hvert sinn, fóru fram fjórum sinnum á tveggja mánaða tímabili. Af því leiðir að þær fóru fram reglulega og fólu því í sér rafræna vöktun í skilningi laga nr. 77/2000.

2. Til að rafræn vöktun sé heimil verður að vera fullnægt skilyrðum 1. mgr. 4. gr. laga nr. 77/2000. Þar er kveðið á um að rafræn vöktun sé ávallt háð því skilyrði að hún fari fram í málefnalegum tilgangi. Rafræn vöktun svæðis, þar sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði, sé jafnframt háð því skilyrði að hennar sé sérstök þörf vegna eðlis þeirrar starfsemi sem þar fer fram. Einnig verður m.a. að gæta að því við rafræna vöktun að með merki eða á annan áberandi hátt sé gert glögglega viðvart um vöktunina og hver sé

ábyrgðaraðili, sbr. 24. gr. laganna.

Fiskistofa hefur það hlutverk að hafa eftirlit með því að farið sé að löggjöf um fiskveiðar, sbr. m.a. 18. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og 13. gr. laga nr. 57/1996. Við framkvæmd þess eftirlits ber Fiskistofu að halda sig innan þess ramma sem grunnregla 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs setur. Það að fólk sé vaktað leynilega án dómsúrskurðar eða sérstakrar lagaheimildar fer gegn því ákvæði, sbr. og fyrrnefnt ákvæði 24. gr. laga nr. 77/2000.

Jafnvel þótt skilti um rafræna vöktun væri í grennd við svæðið, sem vaktað var, hefur það ekki þýðingu í máli þessu, enda var þar ekki um að ræða viðvörðun um vöktun á vegum Fiskistofu. Þar sem ekki var varað sérstaklega við þeirri vöktun, sem hér er kvartað undan, verður að líta svo á að hún hafi farið fram leynilega. Af því leiðir að vöktunin var ekki í samræmi við 24. gr. laga nr. 77/2000 og þegar af þeirri ástæðu brast Fiskistofu heimild til hennar.

Þar sem Fiskistofu brast heimild til að stunda framangreindar upptökur og engin sjálfstæð heimild er fyrir vinnslu þess efnis sem safnað var með upptökunum er vinnsla þess efnis ekki heimil. Því mælir Persónuvernd fyrir um, í samræmi við 2. ml. 5. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000, að Fiskistofa eyði því efni sem safnað var með upptökunum og að því loknu sendi hún Persónuvernd staðfestingu um að öllum eintökum af efninu hafi verið eytt. Skal sú staðfesting berast Persónuvernd fyrir 1. nóvember 2013.

Að lokum skal bent á að í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála er að finna heimildir sem eiga að tryggja samfélagslega hagsmuni af að refsiverð háttsemi sé rannsökuð. Það fellur hins vegar í hlut lögreglu að beita þeim heimildum, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna, m.a. til að taka myndir af fólki og fylgjast með því í þágu rannsóknar á almannafæri eða á stöðum sem almenningur á aðgang að, sbr. 2. mgr. 82. Eigi önnur stjórnvöld en lögregla að hafa slíkt eftirlit þarf skýra lagaheimild til.

Ú r s k u r ð a r o r ð:

Upptökur Fiskistofu í X í því skyni að upplýsa grun um meint brot gegn fiskveiðilöggjöf fóru gegn lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Fiskistofa skal eyða því efni sem safnað var með upptökunum og að því loknu senda Persónuvernd staðfestingu á að sú eyðing hafi farið fram. Skal staðfestingin berast Persónuvernd fyrir 1. nóvember 2013.

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2021
Tilv.: 2104006

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), 704. mál.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis þann 15. apríl 2021 þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.) 704. mál. Samkeppniseftirlitið veitti einnig umsögn um drög að frumvarpinu í tengslum við kynningu þess á samráðsgátt Stjórnarráðsins.¹
2. Eins og rakið er í athugasemdum með frumvarpinu styður Samkeppniseftirlitið þá breytingu, sem í 3. gr. frumvarpsins felst, að yfirráðahugtak laganna verði skilgreint nánar og fært til samræmis við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi breyting til verulegra bóta, enda felast mikilvægir hagsmunir í því að samræmi sé í framkvæmd stjórnvalda að þessu leyti.
3. Rétt er að vekja athygli á því að fyrirliggjandi frumvarp er að því leyti frábrugðið frumvarpsdrögunum sem kynnt voru á samráðsgáttinni, að stjórnunar- og fjölskyldutengsl hafa fallið brott úr upptalningu á áhrifaþáttum við mat á yfirráðum, sbr. 3. og 4. tölul. 5. mgr. ákvæðisins. Eftir sem áður er yfirráðahugtakið samkvæmt ákvæðinu efnislega samhljóða 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Er þar lykilatriði að atriðin eru talin upp í dæmaskyni („...svo sem með....“). Þá er það skilningur Samkeppniseftirlitsins að tilvísanir í frumvarpinu til túlkunar í samkeppnisrétti á yfirráðahugtakinu feli í sér að Fiskistofa muni hafa hliðsjón af fordæmum úr EES-rétti við túlkun á ákvæðinu. Af þessu er ljóst að stjórnunar- og fjölskyldutengsl hafa þýðingu við mat á yfirráðum.
4. Jafnframt er mikilvægt að tryggja að önnur ákvæði laganna takmarki ekki möguleika Fiskistofu til að leiða fram niðurstöður um raunveruleg yfirráð í sjávarútvegi.
5. Í 15. gr. frumvarpsins (breytingar á 14. gr. laganna) er jafnframt gert ráð fyrir því að kveðið verði skýrt á um að Fiskistofa geti óskað eftir upplýsingum og gögnum frá m.a. Samkeppniseftirlitinu við framkvæmd eftirlitsins. Samkeppniseftirlitið telur til bóta að kveða skýrt á um þetta og lýtur svo á að gert sé ráð fyrir gagnkvæmri upplýsingamiðlun að þessu leyti. Þannig telur Samkeppniseftirlitið hafið yfir vafa að 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga leggi sambærilega skyldu á Fiskistofu, en samkvæmt ákvæðinu getur eftirlitið krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattyfirvöldum og töllyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra. Er

¹ Umsögn Samkeppniseftirlitsins er aðgengileg hér: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2931&uid=25d38798-3480-eb11-9ba0-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2931&uid=25d38798-3480-eb11-9ba0-005056bcce7e)



gagnkvæm upplýsingamiðlun af þessu tagi til þess fallin að auðvelda eftirlit, auka skilvirkni þess og tryggja vandaðar úrlausnir.

6. Að síðustu vill Samkeppniseftirlitið ítreka fyrri ábendingar um nauðsyn þess að fjárhæðamörk er varða dagsektir og stjórnvaldssektir taki tilliti til efnahags- og fjárhagslegs styrkleika fyrirtækja sem í hlut eiga, svo tryggt sé að viðkomandi sektir hafi viðunandi, fullnustu- og varnaðaráhrif.
7. Að öðru leyti vísar Samkeppniseftirlitið til fyrri umsagnar eftirlitsins, dags. 8. mars 2021, um frumvarpsdrögin sem birt voru á samráðsgátt Stjórnarráðsins.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson

Alþingi
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 6. maí 2021

Umsögn um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl.), sbr. þingskjal 1183 - 704. mál.

Með frumvarpinu er lagt til að heildstæðu viðurlagakerfi verði komið á fót vegna brota á lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Viðurlagakaflar laganna verða samræmdir þannig að sömu heimildir verði á milli mismunandi laga til að bregðast við brotum. Einnig er lagt til að Fiskistofa fái heimildir til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á fiskveiðilöggjöfnni. Þá er lagt til að heimildir Fiskistofu til að framkvæma rafrænt eftirlit verði styrktar. Loks er lagt til að skerpt verði á hugtakinu raunveruleg yfirráð við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeildir skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir við efni frumvarpsins:

A. Viðurlög við brotum

Eftirlit Fiskistofu

Fiskveiðar eru mikilli óvissu háðar - fiskgengd er sveiflukennd og veður oft válynd. Aðstæður koma því oftsinnis upp sem ekki eru fyrirjáanlegar. Sett lög á sviði fiskveiðistjórnunar verða að endurspegla þennan raunveruleika og um þetta verður að vera gagnkvæmur skilningur á milli atvinnugreinar og eftirlitsstofnana. Leikreglur verða að sjálfsgöðu að vera skýrar og viðurlög til staðar ef ekki er farið eftir þeim. Þeir sem fara gegn lögum gera það ekki síst á kostnað annarra sem starfa í atvinnugreininni. Um það er ekki deilt. Hins vegar má ekki vanmeta fyrirbyggjandi þætti, líkt og hvata og fræðslu. Þessir þættir hafa á umliðnum árum skilað miklum árangri - og þessir þættir eru grundvöllur trausts. Of rík áhersla á refsingar eða aðrar íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir geta skaðað traust og gagnkvæman skilning. Mikilvægt er að huga að þessu við meðferð fyrirbyggjandi frumvarps.

Þegar fjallað er um viðurlög við brotum er nauðsynlegt að huga að heildarmynd viðurlaga og eftirlits í fiskveiðistjórnun. Samtökin telja að byggja eigi á því sem vel hefur tekist og þróað hefur verið undanfarinn aldarfjórðung. Enn má gera betur. Nauðsynlegt er meðal annars að auka samtal og samstarf allra hagaðila og efla traust og trúverðugleika með markvissri vöktun og eftirfylgni.

Fullkomnun verður aldrei náð í þessum efnum. Markmið um fullkomnun er líklegra til að grafa undan og spilla þeim góða árangri sem náðst hefur og vakið hefur verðskuldaða athygli. Þann árangur má hins vegar bæta enn frekar með efldu starfi og uppbyggilegu samstarfi. Að mati samtakanna verður að byggja á neðangreindum atriðum við eftirlit:

- Gagnsæi
- Fræðslu og kynningu
- Eflingu á starfsemi Fiskistofu, sér í lagi þegar kemur að fagþekkingu á nýjum sviðum og þá alveg sérstaklega á sviði líkindareiknings og tölfræði
- Áhættumiðuðu úrtakseftirliti
- Viðurlögum við brotum þar sem gætt er meðalhófs

Verulega íþyngjandi viðurlagaákvæði þegar til staðar

Í fyrirliggjandi frumvarpi eru Fiskistofu veittar auknar heimildir til beitingar viðurlaga. Breytingunni er að sögn ætlað að efla skilvirkni og gagnsæi eftirlits með fiskveiðiauðlindinni og skapa tilætluð fælingar- og varnaðaráhrif.

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun af hálfu stjórnvalds. Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu 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 beri til. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir og aðrar íþyngjandi ákvarðanir, eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur.

Mikilvægt er að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti af hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfa að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar eru hverju sinni. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því að 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 harðari viðurlaga.

Ef útgerðaraðilar verða uppvísir að brotum gegn:

- *lögum nr. 116/2016 um stjórn fiskveiða,*
- *lögum nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands,*
- *lögum nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands, eða*
- *lögum nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands*

getur slíkt varðað *áminningu, sviptingu veiðileyfis, sviptingu vigtarleyfis, yfirsetu v/ishlutfalls á kostnað leyfshafa og að eftirlitsmaður sé sendur um borð á kostnað útgerðar.* Hér er um að ræða svokölluð stjórnsýsluúrræði sem Fiskistofa hefur undir höndum. Ákvarðanir sem grundvallast á þessum úrræðum eru síðan kærnanlegar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Í upphaflegu frumvarpi

til laga um nytjastofna sjávar segir um IV. kafla laganna, að sjálfsagt sé að leggja bungar refsingar við brotum á jafn mikilvægum lögum og hér um ræðir, en það eitt að lýsa brot gegn lögnum refsiverð sé ekki nóg til þess að tryggja að ákvæðum þeirra verði fylgt í framkvæmd. Þá segir að enginn vafi leiki á því að virkasta ráðið til þess að tryggja fylgni við lögin sé „*að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef brotið er gegn ákvæðunum.*“ Í samræmi við þetta var með setningu laganna kveðið á um það í 15. gr. þeirra, að Fiskistofa skyldi svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips, eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa, hefðu brotið gegn ákvæðum laganna. Skyldi leyfissvipting ekki standa skemur en tvær vikur og ekki lengur en tólf vikur við fyrsta brot, en við ítrekuð brot skyldi svipting standa að lágmarki í sex vikur og að hámarki til eins árs.

Með lögum nr. 163/2006, um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnar (viðurlagaákvæði), voru m.a. gerðar breytingar á IV. kafla laga um nytjastofna sjávar. Hvað varðar 15. gr. laganna þá var tímaramma veiðileyfissviptingar breytt, þannig að svipting fyrir fyrsta brot skyldi ekki standa skemur en eina viku og mest tólf vikur, og að við ítrekuð brot skyldi svipting standa að lágmarki í fjórar vikur og að hámarki til eins árs. Þá var bætt við nýrri málsgrein þess efnis að við fyrsta minni háttar brot skyldi Fiskistofa veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu.

Þá getur Fiskistofa lagt á sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla í skilningi laga nr. 37/1992 og getur gjald þetta numið verðmæti þess afla sem um ræðir. Með lögum nr. 19/2016 var gerð breyting á lögum um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla og var skilgreiningin á því hvað telst ólögmætur sjávaraflí vikkunni enn frekar út. Þannig var skilgreiningin látin taka til afla sem fenginn er án þess að tilskilin veiðileyfi hafi verið fyrir hendi, sem fenginn er utan leyfilegra veiðidaga, sem fenginn er með óleyfilegum veiðarfærum, sem fenginn er á svæði þar sem viðkomandi veiðar eru bannaðar og sem ekki nær þeirri lágmarksstærð sem kveðið er á um í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða sérstöðum veiðileyfum. Þá var sjávaraflí sem er umfram það aflamark eða krókaafلامark sem veiðiskip hefur, eða umfram hámarksafla sem veiðiskipi er settur með öðrum hætti, áfram ólögmætur sjávaraflí.

Þessu til viðbótar getur brot gegn fyrrgreindum lögum varðað refsingu. Brot geta varðað *sektum, gjalds vegna ólögmæts sjávarafla og stórfelld og ítrekuð ásetningabrot geta varðað allt að 6 ára fangelsi*. Dæmi um þetta er 25. gr. laga um stjórn fiskveiða:

„Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbrefa varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að sex árum.

Við fyrsta brot skal sekt eigi nema hærri fjárhæð en 4.000.000 kr. eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekað brot skal sekt eigi nema lægri fjárhæð en 400.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 8.000.000 kr., sömuleiðis eftir eðli og umfangi brots.

Beita skal ákvæðum laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla vegna brota gegn lögum þessum eftir því sem við á.”

Af fyrrgreindu má ráða að löggjafinn hefur talið rétt að veita Fiskistofu skýra heimild til að beita sérstaklega íþyngjandi viðurlögum við brot á fyrrgreindum lögum. Óumdeilt má telja að svipting atvinnuréttinda til lengri eða skemmri tíma er verulega viðurhlutamikil viðurlagaheimild. Í fyrirliggjandi frumvarpi á enn að bæta í viðurlagaheimildir. Samkvæmt frumvarpinu á þannig að veita Fiskistofu heimild til álagningar stjórnvaldssektar. Slíkar sektir geta verið frá 25 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Ekki aðeins er um að ræða nýja heimild sem kemur til viðbótar verulega íþyngjandi viðurlagaheimildum sem fyrir voru, heldur er um verulegar sektarfjárhæðir að ræða, og alls óljóst er hvaða knýjandi þörf kalli á slíkar breytingar.

Með frumvarpinu sem nú er til skoðunar er því gert ráð fyrir auknum valdheimildum Fiskistofu. Þannig fær Fiskistofa heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á nánar tilgreindum ákvæðum. Er þarna um að ræða málaflokk sem nú liggur hjá ákærvaldinu en lagt er til að færist jafnframt til Fiskistofa og með enn hærri fjárhæðamörkum. Hér er því lagt til að Fiskistofu verði veitt óskorað vald á framkvæmd og eftirlit með fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Mikilvægt er að regluverk sé samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum. Sami aðili á ekki að hafa með höndum setningu kvaða á fyrirtæki, framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðast hvort tilefni sé til beitingu refsikenndra viðurlaga. Verði frumvarpið að lögum, má með réttu segja að nánast öll stjórnsýsla sem lýtur að íslenskum sjávarútvegi liggi hjá sama aðila. Samtökin telja þetta í andstöðu við viðtekin viðhorf í íslenskri stjórnsýslu. Koma þessi viðhorf m.a. skýrt fram í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út árið 2006.¹ Þar var að finna almenna umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög. Það er því ákveðinn öryggisventill á valdheimildum stjórnvalds að það sé ekki ein stofnun sem fari með allar valdheimildir er varða fiskveiðiauðlindina.

Í skýrslunni segir m.a.:

„Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð slíkra mála með eftirfarandi úrræðum: (1) Að þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. (2) Að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. (3) Þá er það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum.“

Það er mikilvægt að réttaröryggis sé gætt þegar auka á valdheimildir eftirlitsaðila. Umrætt frumvarp eykur verulega valdheimildir Fiskistofu, án þess að færð séu rök fyrir nokkurri knýjandi þörf. Samhliða er dregið úr grundvallarréttindum borgara í samskiptum við stjórnvöld, s.s. með því að fella á brott kærueheimildir og heimild til frestunar réttaráhrifa, sbr. umfjöllun hér síðar.

¹ Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum.

Fælingar- og varnaðaráhrif

Í núverandi viðurlagakerfi eru valdheimildir Fiskistofu fyrst og fremst leyfissviptingar og áminningar, líkt og áður var vikið að. Þessar valdheimildir hafa sterk fælingar- og varnaðaráhrif gagnvart útgerð, skipstjóra og öðrum í áhöfn skipsins, enda verða allir þessir aðilar fyrir fjártjóni, ef skip missir veiðileyfi. Ábyrgð allra þessara aðila þegar brot er sannað er eðlileg. Útgerð er alla jafna ekki í aðstöðu til að taka tilgreindar ákvarðanir þegar skip er úti á sjó, auk þess sem ekki er unnt að stýra athöfnum sem þar fara fram. Meðal annars af þessum sökum eru lög afdráttarlaus um það að skipstjóri fer með æðsta vald um borð í skipi. Um ábyrgð skipstjóra er meðal annars fjallað í siglingalögum nr. 34/1985, sjómannalögum nr. 35/1985, lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Af þessum sökum sérstaklega er sú vegferð fyrirbyggjandi frumvarps varhugaverð, það er, um að leggja til beitingu stjórnvaldssektar, þar sem útgerð ein verður fyrir áhrifum. Frumvarpið dregur þannig að verulegu leyti úr þeim fælingarmætti sem þegar er til staðar og ætlað er að hafa áhrif á alla þá sem taka ákvarðanir við veiðar úti á sjó.

Í samhengi við fyrrgreinda umfjöllun skal áréttað að samtökin eru meðvituð um þá miklu ábyrgð sem fyrirtæki í sjávarútvegi bera við nýtingu á sjávarauðlindinni. Nýtingarréttur fyrirtækjanna tryggir jafnframt að hlutaðeigandi hafa beina hagsmuni af því að umgengni við auðlindina sé góð og leikreglum sé fylgt. Af þeim sökum sérstaklega er það umhugsunarefni að raunveruleg þörf sé á lögfestingu enn strangari viðurlaga en þegar gilda, auk þess sem hafa má efasemdir um að enn frekari refsingar muni skila tilætluðum árangri. Þær leiðir sem hingað til hafa skilað mestum árangri í umgengni um sjávarauðlindina hafa meðal annars falist í jákvæðum hvötum, auknum sveigjanleika og samvinnu allra hlutaðeigandi um það hvernig leysa megir vandamál sem upp hafa komið. Það er miður að í frumvarpinu skuli sá árangur sem náðst hefur með slíkri nálgun að engu hafður.

Samspil valdheimilda og matskennd viðurlög

Svipting leyfa hefur af löggjafanum verið talin þung refsing og virkasta leiðin til þess að tryggja framfylgni við lögin. Af þeim sökum má hafa réttamætar efasemdir um að hugað hafi verið nægilega vel að meðalhófi og jafnræði þegar nú er lögð til sú viðbótarrefsing að beita verulega íþyngjandi stjórnvaldssektum. Óljóst er jafnframt hvernig afmörkun á fjárhæð stjórnvaldssektar verði háttáð að virtum verndarhagsmunum. Þannig mun Fiskistofa hafa verulegt svigrúm til að ákveða fjárhæð stjórnvaldssektar. Í frumvarpinu eru fjárhæðir stjórnvaldssektar hvergi rökstuddar. Telja samtökin það gagnrýnivert.

Samkvæmt frumvarpinu er það háð mati Fiskistofu hvort forsendur séu til að beita sviptingu veiðileyfis eða afturköllun á leyfi til vigtunar á sjávarafli eða leggja stjórnvaldssekt á eiganda eða útgerð viðkomandi fiskiskips eða viðkomandi vigtunarleyfishafa. Þá segir í frumvarpinu að „*[e]nn fremur [sé] ráðgert að Fiskistofa geti eftir atvikum beitt hvoru tveggja samhliða.*“ Samtökin telja þessa vegferð mjög varhugaverða. Ekki verður annað séð en að beiting þessara viðurlaga samhliða sé

umfram tilefni og verulega úr hófi. Samhliða þessu væri einnig hægt að gera afla upptækan. Hér er því um að ræða valdheimildir fyrir eftirlitsaðila sem ganga of langt.

Samkvæmt frumvarpinu er um að ræða refsikennd viðurlög sem eru bundin huglægum refsiskilyrðum. Þannig eru lögð til að ákveðin atriði sem Fiskistofa getur horft til við ákvörðun fjársektar. Af orðalagi 7., 17., 23., 32., og 38. gr. frumvarpsins og tilvitnuðum lögskýringargögnum verður dregin sú ályktun að við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssekta beri Fiskistofu að horfa til ýmissa matskenndra efnispáttu. Fiskistofa hefur því tiltekið svigrúm til að meta hversu háar stjórnvaldssektirnar skuli vera að þessu leyti, að virtum atvikum hvers máls. Við matið er stofnuninni þó skylt, í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat, að taka eins og áður greinir tillit til þeirra matskenndu sjónarmiða sem mælt er fyrir um í ákvæðinu, þ.e.

„alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort hinn brotlegi aðili hefur haft af því ávinning, veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár, hvort um ítrekað brot er að ræða, hvort brot var framið af ásetningi eða gáleysi, hvort skip hafi samhliða verið svipt veiðileyfi, hvort lagt hafi verið á hinn brotlega aðila sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla og samstarfsvilja hins brotlega aðila“

Það sem skoða þarf sérstaklega varðandi þessa útfærslu er að í ákvæðinu er gert ráð fyrir að við ákvörðun sektar beri Fiskistofu að meta aðstæður í hverju tilviki með hliðsjón af m.a. þeim sjónarmiðum sem ofan greinir. Er því Fiskistofu falið skyldubundið mat við töku ákvörðunar um fjárhæð sekta. Væri réttast að löggjafinn myndi útfæra sektarfjárhæðir með ítarlegri hætti og með hliðsjón af einstökum brotum, í stað þess að fela Fiskistofu slíkt vald. Að óbreyttu má hafa efasemdir um að tillagan sé í samræmi við 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

Fiskistofu er gert að draga ofangreind sjónarmið inn í sitt skyldubundna mat og þá meðal annars taka tillit til „*veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár*“. Engar skýringar hafa komið fram í greinargerð sem réttlæta það að inn í löginn komi heimild fyrir Fiskistofu að veltutengja öll brot gegn ákvæðum laganna. Eðli máls samkvæmt eiga stjórnvaldssektir að vera áhrifaríkar, í réttu hlutfalli við brot og fælandi. Þannig verður löggjafinn að leggja heildstætt mat á efni viðurlaga og gæta meðalhófs við innleiðingu þeirra. Ekki verður séð að þessa sjónarmiðs sé gætt í frumvarpinu þegar um er að ræða veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár. Þá væri slíkt í ósamræmi við tilgang breytinganna, þ.e. að sambærileg mál hljóti sambærilega meðferð. Þannig getur komið upp sú staða að fjárhæðir stjórnvaldssekta í sambærilegum málum verði misháar. Í frumvarpinu eru að engu leyti reifuð sjónarmið sem réttlæta að tekið sé á samskonar broti með ólíkum hætti, það er með tilliti til veltu. Að mati samtakanna er slík framkvæmd ótæk. Hér væri nægjanlegt að við hið skyldubundna mat væri horft til þess hvort hinn brotlegi hefði haft af því ávinning.

Kæruleiðir og frestun réttaráhrifa

Í frumvarpinu er lagt til að ákvörðunum Fiskistofu um álagningu stjórnvaldssekta verði eingöngu skotið til dómstóla. Ákvörðun Fiskistofu um álagningu stjórnvaldssekta verður þannig endanleg á stjórnsýslustigi. Í íslenskum lögum er jafnan gert ráð fyrir að slíkar ákvarðanir sæti sömu kæruleið og

aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Ákvörðun fjárhæðar sekta er ekki einföld enda er Fiskistofu ætlað að framkvæma heildarmat á aðstæðum að teknu tilliti til fjölda matskenndra þátta. Með því að fella niður kæruheimild takmarkast möguleikar aðra stjórnvalds til þess að móta framkvæmdina og búa henni stöðugleika. Það er kostnaðarsamt að skjóta sektarákvörðunum, hugsanlega minni háttar, til dómstóla auk þess sem það getur tekið afar langan tíma. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að kæruleið verði til staðar þegar Fiskistofa beitir stjórnvaldssektum og dagsektum.

Í núverandi viðurlagakerfi frestar kæra ekki réttaráhrifum veiðileyfissviptingar. Að mati samtakanna hefur þetta oft og tíðum valdið nokkrum vandkvæðum þegar skip eru svipt veiðileyfi. Valdheimildir Fiskistofu eru að miklu leyti fastákveðnar en hafa að geyma matskennda þætti. Að svipta skip veiðileyfi getur haft gríðarlegt fjárhagslegt tjón í för með sér og því eðlilegt að hægt sé að fá frestun réttaráhrifa á meðan málinu er skotið til aðra setts stjórnvalds eða dómstóla. Ef frestun réttaráhrifa er ekki til staðar verður endurskoðun dómstóla á síðari stigum í raun þýðingarlaus, enda hefur veiðileyfissvipting þá þegar farið fram. Þá geta komið upp tilvik þar sem ákvörðun Fiskistofu er talin ólögmat, sem veldur því að íslenska ríkið getur orðið bótaskyld vegna tjóns sem aðili hefur orðið fyrir.

B. Tengdir aðilar - um 14. og 15. gr. frumvarpsdraganna

Í frumvarpinu er nánar afmarkað með hvaða hætti raunveruleg yferráð geti skapast. Í 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða er tilgreint hverjir skuli teljast tengdir aðilar. Þannig er áréttað að niðurstaða um það hvort raunveruleg yferráð á öðrum grundvelli en tilgreint er í 1. tölul. 4. mgr. 13. gr. eru fyrir hendi sé óhjákvæmilega matskennd. Gerð er sú krafa til Fiskistofu að lagt sé ígrundað mat á það með hliðsjón af frumvarpsgreininni hvort einn aðili fari í reynd með raunveruleg yferráð yfir öðrum. Þá eru hugtök færð til samræmis við samkeppnislög þannig að stofnanir hafi svipaðar heimildir við eftirlit og geti átt samstarf við úrlausn mála. Áherslan er á raunverulega aðstöðu aðila til að hafa yferráð yfir öðrum. Hvaða eða hvers konar aðstæður eru til staðar skipti ekki höfuðmáli heldur viðtæk skilgreining hugtaksins.

Í almennum athugasemdum sem fylgja breytingunni segir að ætlunin sé að afmarka betur hugtakið „*raunveruleg yferráð*“. Samtökin eru eðli máls sammála því að eyða beri réttaróvissu, hvar sem hana má finna í lögum. Sú afmörkun á hugtakinu sem hér er lögð til byggist á samkeppnislögum nr. 44/2005. Gott kann að vera að nýta þær skilgreiningar sem þekktar eru í annarri löggjöf eða stjórnvaldsfyrirmælum, að því gefnu að stefnt sé að sama markmiði. Þannig er tilgangur samrunareglna m.a. að vernda samkeppnislega gerð markaða með því að vinna til frambúðar gegn röskun á samkeppni sem leitt getur af samrunanum. Markmið laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu á nytjastofnum á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Samtökin telja breytinguna vera umfram tilefni, eins og bent hefur verið á í fyrri umsögnum um breytingar á ákvæðum laga um stjórn fiskveiða og skilgreiningar á tengdum aðilum. Nærtækara væri að efla starfsemi Fiskistofu og bæta úr þeim ágöllum í starfsemi Fiskistofu sem skýrsla Ríkisendurskoðunar benti á og varð tilefni til skipunar verkefnastjórnar um bætt eftirlit með

fiskveiðiauðlindinni. Þá er rétt að áréttu að Fiskistofa hefur nú þegar afar ríkar heimildir til rannsókna og öflunar upplýsinga varðandi eftirlit með hámarksaflahlutdeild, sbr. 14. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Samtökin benda á að í stað þess að fara í útvíkkun á ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, með hliðsjón af annarri löggjöf, væri mikið nær að draga fram þau sjónarmið sem þegar koma fram í athugasemdum frumvarps þeirra laga sem leiddu í gildi núgildandi ákvæði um tengda aðila. Má raunar segja að það hafi nú þegar verið gert með fyrirbyggjandi tillögu og því hefur að nokkru leyti verið tekið tillit til fyrri athugasemda sem samtökin hafa komið á framfæri, t.a.m. gagnvart frumvarpsdrögum þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar þegar það var birt í samráðsgátt stjórnvalda.

Í 15. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir nýrri málsgrein sem bætist við 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Um er að ræða nýmæli sem gerir ráð fyrir að Fiskistofa birti upplýsingar um eignarhald 30 stærstu fyrirtækja sem eiga aflaheimildir í báðum hlutdeildarkerfum. Í athugasemdum sem fylgja til skýringar þessu nýmæli kemur fram að ætlunin sé að auka gagnsæi um eignarhald fyrirtækja sem eiga fiskiskip með aflahlutdeild.

Samtökin taka undir það sjónarmið, að aukið gagnsæi í atvinnulífi sé stór þáttur í því að skapa og viðhalda trausti. Samtökin gjalda þó varhug við að gengið sé of langt í kvöðum á fyrirtæki að þessu leyti. Sem dæmi má nefna, að tillagan gengur lengra en ákvæði sem gilda um birtingu upplýsinga um eigendur fjármálafyrirtækja og skráð félög á markaði. Þá verður að nefna að nauðsyn krafna um gagnsæi gagnvart eignarhaldi fjármálafyrirtækja, ekki síst með tilliti til hæfis eigenda fjármálafyrirtækja til að fara með virka eignarhluti og þjóðhagslegs mikilvægis fjármálastofnana, er af allt öðrum toga en gildir gagnvart eigendum afla- og krókaafhlutdeilda.

Því leggja samtökin til að umrætt ákvæði verði tekið til frekari skoðunar. Til skoðunar gæti sem dæmi komið að birta eignarhald 10-20 stærstu fyrirtækja og birting væri þá í samræmi við þær upplýsingar sem birtast með skýrslu stjórnar í ársreikningum, sbr. 3. mgr. 65. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga, þ.e. upplýst væri um að lágmarki 10 stærstu hluthafa, þó þannig að ekki þurfi að birta upplýsingar um eignarhald sem nemur lægra en 5% eignarhlut í viðkomandi fyrirtæki.

Að lokum leggja samtökin til, varðandi endurskoðun ákvæða um tengda aðila, að ákvæði um hámarksaflahlutdeild verði einnig tekin til endurskoðunar, einkum með tilliti til áhrifa þorskígildisstuðla sem mælikvarða á verðmætahlutföll einstakra tegunda.

C. Önnur atriði

Í 42. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild Fiskistofu til að „nýta fjarstýrð loftför í eftirlitsstörfum sínum sem eru búin myndavélum til upptöku eða annan fjarstýrðan sjálfvirkkan búnað sem getur safnað upplýsingum“. Í 45. gr. er jafnframt kveðið á um nýtt ákvæði til bráðabirgða sem veitir Fiskistofu heimild til „að fara í samstarf við útgerðaraðila um tímabundið verkefni um rafræna vöktun í fiskiskipum“.

Samtökin vísa í umsögn sína frá 24. ágúst 2018 um frumvarp til laga um myndavélaeftirlit í sjávarútvegi og benda á að í allri umræðu um rafræna vöktun verður ávallt að huga að ákveðnum meginreglum. Hér þarf tilgangur vöktunar ávallt að vera skýr, málefnalegur og lögmætur. Gæta þarf meðalhófs og þá skal gæta þess að forðast íhlutun í einkalíf þeirra sem sæta vöktuninni. Varðveisla myndefnis þarf að vera í föstum skorðum auk þess sem óviðkomandi má ekki hafa aðgang að myndefni. Þá er rafræn vöktun með leynd bönnuð, nema hún styðjist við lög eða úrskurð dómara. Eðli máls samkvæmt þarf að vanda einkar vel til verka þegar verið er að feta þá leið að nýta myndavélar eða fjarstýrð loftför í eftirlitsstörfum. Hér þarf sérstaklega að koma til skoðunar hverjir verndarhagsmunirnir eru og að ekki sé gengið lengra en tilefni er til.

Hins vegar leggjast samtökin ekki gegn tilraunaverkefni í einhverri mynd, sem gæti þá sýnt fram á þá mörgu agnúa og vandamál við myndavélaeftirlit á sjó, sem bent er á í fyrirnefndri umsögn samtakanna frá árinu 2018.

* * *

Gildandi viðurlagaheimildir Fiskistofu eru ekki án ágalla, en þær eru hins vegar verulega viðurhlutamiklar. Frumvarpið er því miður þögn um það hvaða rök standi til þess að ganga enn lengra eða að hvaða markmiði skuli stefnt.

Samtökin telja mikilvægt að frumvarpið taki breytingum í meðförum Alþingis, þar sem tekið verði tillit til þeirra athugasemda sem settar hafa verið fram gagnvart einstaka ákvæðum frumvarpsins.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum, gerist þess þörf.

Virðingarfyllst,
f.h. SFS



Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri

Ólafsvík 29. apríl 2021

Til:

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
nefndasvið@althingi.is

Frá:

Samtök smærri útgerða
Pósthólf 102
355 Snæfellsbæ
ssu@ssu.is

Efni:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlög, tengdir aðilar o.fl., 704. mál)

Vísað er til erindis atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 15. apríl 2021, þar sem óskað var eftir umsögn Samtaka smáútgerða vegna frumvarps til breytinga á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar, 704. mál.

SSÚ gera athugasemdir við eftirfarandi þætti frumvarpsins:

- I. Ákvörðunum um álagningu stjórnvaldssekta og samhliða ákvörðunum um sviptingu veiðileyfis og ákvörðun stjórnvaldssektar verði eingöngu skotið til dómstóla.
- II. Fjárhæð stjórnvaldssekta verði ófyrirsjáanleg.
- III. Rafræn vöktun með drónum.

I.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um upptöku þeirrar reglu í lög nr. 50/1997 um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, lög nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandheldi Íslands, lög nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands og lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands að ákvörðunum um álagningu

stjórnvaldssekta og samhliða ákvörðunum um sviptingu veiðileyfis og ákvörðun stjórnvaldssektar verði eingöngu skotið til dómstóla.

Samtökin vilja árétta að stjórnvöld eru ekki óskekul. Í íslenski stjórnskipun eru því ýmis réttarúrræði sem lúta að því að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar. Eitt helsta úrræði í þessum efnum er stjórnslukæra, þ.e. sú meginregla að aðili máls geti kært stjórnvaldsákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra stjórnvalds til að fá ákvörðun fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráð meginregla stjórnsluréttar þess efnis. Meginmarkmið heimildarinnar er að tryggja réttaröryggi borgaranna og telja má það auka líkur á að rétt niðurstaða fái í máli ef hægt er að fá upphaflega ákvörðun endurskoðaða.

Með því að fella inn í öll grundvallarlög á sviði fiskveiðistjórnunar framangreinda reglu um að stjórnvaldsákvörðunum um stjórnvaldssektir, eftir atvikum samhliða ákvörðunum um sviptingu, verði eingöngu skotið til dómstóla, myndi löggjafinn að mestu svipta þá aðila sem starfa að sjávarútvegi þeim grundvallarrétti að fá íþyngjandi ákvarðanir sem þeir kunna að vera ósáttir við endurskoðaðar innan stjórnslunnar. Aðilar sem á sviðinu starfa ættu því ekki lengur kost á hagkvæmri og fljótlegri málsmeðferð innan stjórnslunnar telji þeir á sér brotið heldur yrðu nauðbeygðir til að sækja rétt sinn fyrir dómstólum sem almennt yrði tímafrekari og verulega kostnaðarsamari málsmeðferð. Með þessu yrði smærri útgerðum verulega mismunað þar sem kostnaður af málsókn fyrir dómstólum gæti staðið í vegi fyrir að þeim yrði fært að sækja rétt sinn telji þær á sig hallað. Reglan myndi því fella brott grundvallarréttindi borgaranna til að leita endurskoðunar innan stjórnslunnar og fela í sér óbeina mismunun á milli útgerða eftir stærð og fjárráðum.

Í 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er heimild til handa samkeppniseftirlitinu til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök en slíkum ákvörðunum má samkvæmt 5. mgr. ákvæðisins skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í 22. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er Neytendastofu veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna en slíkum ákvörðunum má skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna. Ákvarðarnir af framangreindum toga ná yfirleitt til stórra fyrirtækja sem ætla má að hafi verulegt fjárhagslegt svigrúm. Verði dómstólaleiðin að meginstefnu eina leið þeirra sem starfa að sjávarútvegi til að hnekkja stjórnvaldssektum, eftir atvikum samhliða sviptingu réttinda, verður réttarstaða smarra útgerða og einyrkja í sjávarútvegi sem telja á sig hallað að þessu leiti óhagfelldari en réttarstaða stórra og umsvifamikilla fyrirtækja á öðrum sviðum.

Með vísan til framangreinds leggja SSÚ til að fallið verði frá þeirri fyrirætlan að binda áfrýjun stjórnvaldssekta og eftir atvikum samhliða sviptinga við dómstóla eina. Samtökin leggja til að þeir sem starfa að sjávarútvegi muni áfram njóta þess grundvallarréttar að fá úrlausn mála sinna fyrir stjórnvöldum á tveimur stjórnslustigum.

II.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að í framangreindum lögum á sviði fiskveiða og sjávarútvegs verði Fiskistofu heimilað að leggja stjórnvaldssektir á eigendur eða útgerðir fiskiskipa verði brotið gegn tilteknum ákvæðum viðkomandi laga og geti slíkar sektir numið frá 25 þúsundum króna til 50 milljóna króna. Við ákvörðun um fjárhæð sektar skuli Fiskistofa meðal annars taka tillit til hagsmuna í húfi, alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort hinn brotlegi aðili hefur haft af því ávinning, veltu hins brotlega aðila næstliðið reikningsár, hvort um ítrekað brot er að ræða, hvort brot var framið af ásetningi eða gáleysi, hvort skip hafi samhliða verið svipt veiðileyfi, hvort vigtunarleyfi hafi samhliða verið afturkallað, hvort lagt hafi verið á hinn brotlega aðila sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla og samstarfsvilja hins brotlega aðila.

Hér er ástæða til að líta til þeirrar viðurkenndu lögskýringarreglu að heimild löggjafans til að framselja vald sitt í hendur handhafa framkvæmdarvaldsins er ákveðnum takmörkunum háð sem rekja má til þriggriðingrar ríkisvaldsins á grundvalli 2. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt ber að líta til þess að stjórnvaldssektir eru mjög íþyngjandi og því má gera ríkar kröfur til lagastoðar með hliðsjón af lögmætisreglu. Þá má hér hafa hliðsjón af grundvallarreglunni um lögbundnar refsheimildir og kröfunni um skýrar refsheimildir sem saman hafa verið nefndar lögmætisregla refsiréttar. Áskilnaður þessara reglna er að íþyngjandi ákvörðun á borð við stjórnvaldssekt verði að hvíla á skýrum texta laganna svo borgaranum megi vera ljós hver réttarstaða hans er í viðkomandi máli.

Sú heimilt til álagningar stjórnvaldssekta sem mælt er fyrir um í frumvarpinu er mjög matskennd og á fyrirmynd m. a. í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og lögum nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti. Með frumvarpinu er Fiskistofu framselt vald til að ákvarða fjárhæð sekta á grundvelli matskenndra viðmiða án þess að löggjafinn hafi tekið afstöðu til annarra þátta en hámarks og lágmarks fjárhæða. SSÚ telja verulegum vafa undirorpið hvort sektarheimild af þessu tagi feli í sér of viðtækt framsal lagasetningarvalds til Fiskistofu. Engin nauðsyn er á slíku valdframsali þar sem löggjafanum er í lófa lagið að mæla fyrir um hlutlæg viðmið til að mynda með því að ákvarða tiltekna hámarksfjárhæðir sekta miðað við tiltekna heildarveltu þess aðila sem sekta á.

SSÚ leggja því til að fyrirsjáanleiki um fjárhæð stjórnvaldssekta verði aukinn með því að mælt verði fyrir með skýrari hætti en gert er í frumvarpinu um þau fjárhagslegu viðmið sem líta beri til við ákvörðun stjórnvaldssekta.

III.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að eftirfarandi þrjár málsgreinar bætist við 2. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu:

Eftirlitsmönnum Fiskistofu er heimilt að nota fjarstýrð loftför í eftirlitsstörfum sínum sem eru búin myndavélum til upptöku eða annan fjarstýrðan búnað sem getur safnað upplýsingum. Skal gæta þess að einungis sé rafræn vöktun á þeim stöðum sem nauðsynlegt er talið vegna almannahagsmuna og til þess að eftirlitsmenn Fiskistofu geti uppfyllt eftirlitsskyldu sína.

Persónuupplýsingum sem safnast við rafræna vöktun skal eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær en í síðasta lagi þegar heimild til að beita viðurlögum við háttsemi fellur niður. Verði eftirlitsmenn Fiskistofu áskynja um ætlað

brot gegn lögum á sviði fiskveiðistjórnar í upplýsingum sem verða til við rafræna vöktun er stofnuninni heimilt að varðveita upplýsingarnar þar til máli telst lokið. Hafi máli lokið með beitingu stjórnsluviðurlaga telst því lokið þegar frestur til að höfða dómsmál er runninn út eða endanlegur dómur hefur fallið um það.

Fiskistofu er ekki heimilt að láta í té upplýsingar sem verða til við rafræna vöktun nema til lögreglu vegna rannsóknar á ætluðu broti.

Rafræn vöktun heyrir undir persónuverndarlög nr. 90/2018 (hér eftir pvl), sem hafa verið innleidd hérlandis á grundvelli EES- samstarfsins. Um rafræna vöktun gilda ströng skilyrði, og nær það til vöktunar sem leiðir til, á að leiða til eða getur leitt til vinnslu persónuupplýsinga. Rafræn vöktun telst vera vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði, þar með talið sjónvarpsvöktunar sem fer fram með notkun sjónvarpsmyndavéla, vefmyndavéla eða annars samsvarandi búnaðar, án þess að fram fari söfnun myndefnis eða aðrar aðgerðir sem jafngilda vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 9. ml.1. mgr. 3. gr. pvl.

Í 1. mgr. 14. gr. pvl segir að skilyrði fyrir rafrænni vöktun sé að hún fari fram í málefnalegum tilgangi og þegar um ræðir vöktun svæðis þar sem takmarkaður hópur fer um að jafnaði að hennar sé sérstök þörf vegna eðlis þeirra starfsemi sem þar fer fram, sbr. úrskurð persónuverndar (hér eftir PV) í máli 2005/444. Skilyrði fyrir söfnun hljóð- og myndefnis með viðkvæmum persónuupplýsingum einnig háð skilyrðum, sbr. 3. mgr. 14. gr. pvl., að söfnunin sé nauðsynleg og fari fram í öryggis- og eignavörsluskyni. Muni Fiskistofa sinna eftirliti á sjó með drónum kann slíkt rafrænt eftirlit óhjákvæmileg hafa í för með sér að stofnunin safni viðkvæmum persónuupplýsingum um sjómenn, t. d. þegar menn sinna einkaerindum sem alla jafna færu fram í lokaðri salernisaðstöðu, en henni er jafnan ekki til að dreyfa á minni bátum. Um viðkvæmar persónuupplýsingar gilda enn strangri reglur.

Rafræn vöktun er heimil sé hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds, sbr. 5. tl. 9. gr. Hafnarsvæði og hafið eru svæði almennings og er rafræn vöktun á almannafæri er eingöngu á færi lögreglu.

Þegar rafræn vöktun fer fram á almannafæri skal með merki eða á annan áberandi hátt glögglega gera viðvart um þá vöktun og hver sé ábyrgðaraðili, sbr. 4. mgr. 14. gr. Um þetta var fjallað í úrskurði PV í máli 2013/339 um vöktun hjá Fiskistofu, en þar komst PV að þeirri niðurstöðu að Fiskistofu hafi ekki verið heimilt að nota myndavél til eftirlits þar sem eftirlitið uppfyllti ekki viðvörðunarskyldu. Einnig ber að líta til þess að frá þessum úrskurði hafa skilyrði til rafrænnar vöktunar verið þrengd töluvert.

Velta má fyrir sér með hvaða hætti Fiskistofa mun uppfylla viðvörðunarskyldu sína verði heimild þessi sett í lög, noti stofnunin t.d. dróna við eftirlit úti á sjó. Þrátt fyrir að Fiskistofa gæti uppfyllt viðvörðunarskylduna verður ekki hjá því komist stofnunin þurfi að uppfylla önnur ákvæði pvl., svo sem 8., 9. og 10. gr. laganna. Má þar t. d. nefna 1. tölul. 1. mgr. 9. gr. þar sem segir að hinn skráði hafi gefið samþykki sitt fyrir vinnslu á persónuupplýsingum sínum í þágu eins eða fleiri tiltekinna markmiða.

Í reglugerð um starfrækslu fjarstýrðra loftfara nr. 990/2017, sem drónar falla undir, kemur fram í 12. gr. að ekki sé heimilt að flogið sé nær íbúðarhúsnæði og athafnasvæðum en 150m, og má velta því upp hvort hið sama gildi ekki um báta og skip. Í sömu grein segir að þess skuli gætt að flug dróna trufla ekki umferð skipa eða sé þess fallið að skerða athygli stjórnenda eða annarra um borð. Hér er því um mikilvægt

öryggisatriði sjófarenda að ræða, þar sem drónar geta valdið hættu fyrir stjórnendur skipa. Í 12. gr. kemur einnig fram að drónar skuli ekki fara úr augnsýn þess sem þeim flýgur, nema tryggt sé að dróninn ógni ekki öryggi eða geti valdið tjóni á eigum. Notkun dróna getur því varla komið í stað eða sparað eftirlitsmönnum vinnu við eftirlit svo að neinu gagni sé.

Í 71. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um friðhelgi einkalífs. Framkvæmd eftirlits sem Fiskistofu ber að sinna þarf að halda sig innan þess ramma sem þar er markaður. Í áðurnefndum úrskurði 2013/339 segir PV í niðurstöðu sinni: „Það að fólk sé vaktað leynilega án dómsúrskurðar eða sérstakrar lagaheimildar fer gegn því ákvæði, sbr. og fyrrnefnt ákvæði 24. gr. laga nr. 77/2000.“, sbr. 14. gr. núverandi persónuverndarlaga nr. 90/2018. Skerðing á friðhelgi einkalífs verður eingöngu heimiluð ef brýna nauðsyn ber til.

Lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019, ná ekki um heimildir Fiskistofu til eftirlits, enda er þar tæmandi talið í 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna hvað lögbært yfirvald er. Í þeim lögum eru ríkari heimildir til vöktunar en í pvl, en þó þrengri en sú heimild sem lagt er til að hér verði veitt Fiskistofu. Þess má geta að heimildir lögreglu til rafrænnar vöktunar, sbr. XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, eru einungis heimilar beinist rannsókn að broti sem varðað getur að lögum sex ára fangelsi og að ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjist þess, og einungis skv. úrskurði dómara. Heimild Fiskistofu til rafræns eftirlits með drónum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu gengur því lengra en heimild lögreglu nær til.

Samtök smærri útgerða leggja til að ekki verði veitt heimild til eftirlits með drónum vegna persónuverndarsjónarmiða, friðhelgi einkalífs og öryggis haffarenda, og þær þrjár málsgreinar sem lagðar eru til þess efnis felldar út úr frumvarpinu.

f.h. Samtaka smærri útgerða

Örvar Marteinnsson, formaður Samtaka smærri útgerða

Björgvin H. Fjeldsted, lögfræðingur og skipstjórnarmaður

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2021

704. mál

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

Vísað er til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar Alþingis til Útgerðarfélags Reykjavíkur (ÚR) vegna frumvarps til breytinga á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (eftirlit Fiskistofu o.fl.), 704. mál. Veittur var frestur til 29. apríl til að skila inn umsögn.

ÚR vísar til fyrri umsagna félagsins við drög að framangreindu frumvarpi, dags. 8. mars 2021, sem skilað var inn í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 62/2021. ÚR telur ástæðu til að koma á framfæri umsögn til viðbótar við það sem þar kemur fram. Eftirfarandi eru athugasemdir sem ÚR gerir við fyrirbyggjandi frumvarp og telur mikilvægt að brugðist verði við undir meðferð Alþingis á frumvarpinu.

Í umsögn þessari verður fjallað um:

- Skilgreiningu frumvarpsins á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum
- Afturvirk áhrif lagafrumvarpsins
- Valdheimildir Fiskistofu
- Tillögur til breytinga á hámarksaflahlutdeild skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða
- Tillögur til breytinga á ákvæðum um umframafla skv. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða

1. Skilgreining á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum – 14. gr. frumvarpsins

Samkvæmt greinargerð með 14. gr. frumvarpsins er ætlunin að skýra frekar hvað átt er við með *raunverulegum yfirráðum* skv. ákvæði 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þ.e. hvernig yfirráð geti skapast með öðrum hætti en með meirihluta hlutafjár eða meirihluta atkvæðisréttar. Þar með er reynt að skýra frekar hverjir skuli teljast *tengdir aðilar* við framkvæmd reglna um hámarksaflahlutdeild. Rétt afmörkun á umræddum hugtökum skiptir verulegu máli þegar metið er hvort aðilar hafi farið yfir kvótaþak laganna og þannig hefur það mikla þýðingu fyrir hagsmuni sjávarútvegsfyrirtækja að umrædd hugtök séu afmörkuð með skynsamlegum, sanngjörnum og fræðilega réttum hætti.

Í frumvarpinu, sem og í þeim frumvarpsdrögum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda, er gengið út frá því að afmörkun hugtaksins *raunveruleg yfirráð* skuli vera með svipuðum hætti og í samkeppnislögum. Er það byggt á þeim sjónarmiðum að ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða sé ætlað að sporna gegn óæskilegri samþjöppun í sjávarútvegi, með sama hætti og samrunareglum samkeppnislaga.

Í frumvarpsdrögnum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda var hins vegar ekki fylgt afmörkun hugtaksins *yfirráð* í samkeppnisrétti, svo sem vikið var að í umsögn ÚR til sjávarútvegsráðherra þann 8. mars sl. Í þeim drögum var hugtakið þvert á móti víkkað verulega út með vísan til þess að stjórnunartengsl annars vegar og fjölskyldutengsl hins vegar gætu skapað raunveruleg yfirráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki, þegar ekki væri um meirihlutaeign eða meirihluta atkvæðamagns að ræða, sbr. 3. og 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. frumvarpsdraganna sem birt voru í samráðsgátt. Eins og vikið var að í umsögn ÚR væri með slíku lagaákvæði gengið mun lengra en gert er við skilgreiningu hugtaksins *yfirráð* í samkeppnisrétti. Samkvæmt skilgreiningu samkeppnisréttarins geta þessir þættir einungis haft áhrif í þröngum undantekningartilvikum og þá til viðbótar öðrum aðstæðum sem skapa yfirráð.

Frá þessari útvíkkun hefur góðu heilli verið horfið í því frumvarpi sem nú hefur verið lagt fram, enda var sú útvíkkun alls ekki í samræmi við yfirlýst markmið umræddra reglna í lögum um stjórn fiskveiða, sem er að byggja afmörkun hugtaksins á 17. gr. samkeppnislaga og 3. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Sú skilgreining sem nú er komin fram í

frumvarpinu á hugtakinu raunveruleg yfiráð er í samræmi við þessar fyrirmyndir. Til skýringar og samanburðar má stilla upp ákvæði 3. gr. reglna 1390/2020 um skilgreiningu á yfiráðum til hliðar við reglu frumvarpsins um skilgreiningu á raunverulegum yfiráðum með eftirfarandi hætti:

Reglur nr. 1390/2020, 3. gr., sbr. 17. gr. samkeppnislaga	Frumvarpið, 2. mgr. 14. gr.
Yfiráð skv. 2. gr. reglna þessara, sbr. 17. gr. samkeppnislaga, skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með: a. eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta, b. rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis. Yfiráð öðlast aðilar sem: a. eru rétthafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða b. þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.	Raunveruleg yfiráð skv. 2. tölul. 4. mgr. skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á félag, svo sem með: a. eignarhaldi eða rétti til að nota eignir félags, allar eða að hluta, b. rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana félags. Raunveruleg yfiráð öðlast aðilar sem: a. eru rétthafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða b. þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.

Þannig eru ákvæðin nú sambærileg, bæði að efni og formi. Svo sem gerð var ítarleg grein fyrir í umsögn ÚR frá 8. mars sl., eru grundvallarmarkmið fiskveiðistjórnunarlaganna hins vegar önnur en samkeppnislaga. Eins og nánar er rakið í umsögninni er tilgangur fiskveiðistjórnunarlaganna fyrst og fremst að hámarka afrakstur þjóðarbúsins af hinni sameiginlegu fiskveiðiauðlind, enda ráðast lífsskjör þjóðarinnar að miklu leyti af því hvernig til tekst með að hámarka útflutningsverðmæti fiskafurða. Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka

samkeppni á markaði. Samkeppnislögin taka hins vegar ekki til útflutnings, svo sem skýrt er tekið fram í 3. gr. laganna, heldur er útflutningur beinlínis undanþeginn gildissviði laganna með sama hætti og í nágrannalöndunum. Þegar af þeirri ástæðu liggur fyrir að t.d. reglur samkeppnislaganna sem banna samráð og samstarf fyrirtækja taka ekki til stórs hluta í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja, þar sem reglurnar taka ekki til útflutnings. Að þessu mismunandi markmiði vék sjávarútvegsráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpinu og sagði að gert væri ráð fyrir því að Samkeppniseftirlit og Fiskistofa væru með svipaðar heimildir að þessu leyti og stjórnvöldin gætu átt samstarf við úrlausn mála *þó svo að markmið laganna sé ekki það sama*.

Með hliðsjón af framangreindu og að teknu tilliti til markmiðs og verndarhagsmuna samkeppnislaga annars vegar og laga um stjórn fiskveiða hins vegar ætti í raun að þurfa *meira til að koma svo að um raunveruleg yfirråd sé að ræða í skilningi laga um stjórn fiskveiða* heldur en í skilningi samkeppnislaga.

Því á það mjög illa við að hugtakið *raunveruleg yfirråd* sé afmarkað með víðtækari hætti í fiskveiðistjórnunarlögum en í samkeppnislögum og samkeppnisrétti almennt. Sú breytingatillaga sem þingmaður Samfylkingarinnar, Oddný G. Harðardóttir, virtist boða í andsvari sínu við flutningsræðu ráðherra, um að koma þyrfti frumvarpinu aftur í það horf að þessu leyti sem það var í þegar það var birt í samráðsgátt, væri því engan veginn rökrétt. Líkt og fjallað er ítarlega um í umsögn ÚR frá 8. mars sl. voru bæði „stjórnunartengsl“ (3. tölul.) og „fjölskyldutengsl“ (4. tölul.) í raun lögð að jöfnu við eignarhald og samninga sem grundvöllur afgerandi áhrifa í frumvarpsdrögunum í samráðsgátt. Með því væri sem fyrr segir farið út fyrir skilgreiningu samkeppnisréttarins á hugtakinu *yfirråd* og hugtakið „raunveruleg yfirråd“ í lögum um stjórn fiskveiða útvíkkað verulega. Afleiðingar af þessu yrðu þær að raunveruleg hættu væri á því að allt önnur viðmið gildi um yfirråd yfir íslensku sjávarútvegsfyrirtæki heldur en á við í öllum öðrum atvinnurekstri. Á það ekki einungis við um Ísland, heldur um alla Evrópu og í raun um stærstan hluta heimsins þar sem áþekk skilgreining á hugtakinu yfirråd er lögð til grundvallar í samkeppnisrétti flestra ríkja.

Samkeppnisyfirvöld hafa oft staðfest í úrlausnum sínum að *almennt* þurfi *meirihlutaeign* til að koma, svo yfirråd skapist yfir félagi. Minnihlutaeign geti hins vegar skapað yfirråd við nánar tilgreindar aðstæður, ef þær aðstæður eru með þeim hætti að viðkomandi getur *haft áhrif á grundvallarákvarðanir* viðkomandi fyrirtækis sem varða stefnu þess og áætlanir. Í samkeppnisrétti er það einungis við mat á *þröngri undantekningarreglu* um möguleg sameiginleg yfirråd aðila vegna

sameiginlegra viðskiptalegra eða fjárhagslegra hagsmuna (e. common commercial or financial interest) að þættir eins og fjölskyldutengsl eða stjórnunartengsl geta haft áhrif á matið, þá yfirleitt til viðbótar öðrum meginþáttum sem leiða til sameiginlegra yferráða. Innan samkeppnisréttar koma því hugtökin „fjölskyldutengsl“ og „stjórnunartengsl“ einungis til skoðunar við mat á þröngri undantekningu.

Þegar litið er til ólíks tilgangs samkeppnislaga annars vegar og laga um stjórn fiskveiða hins vegar, sem ráðherra véc að í flutningsræðu sinni, getur það ekki verið ætlun löggjafans að útvíkka hugtakið raunveruleg yferráð í lögum um stjórn fiskveiða langt út fyrir sjónarmið samkeppnisréttar og samkeppnislaga. Óhætt er að fullyrða að það yrði aldrei litið svo á í samkeppnisrétti að t.d. fjölskyldutengsl stjórnenda tveggja fyrirtækja gætu leitt til þess að annað fyrirtækið teldist hafa yferráð yfir hinu í skilningi samkeppnislaga. Efnislega væri slík niðurstaða í raun óhugsandi og ef slík regla væri í gildi væri veruleg hætt á þeirri niðurstöðu að t.d. fyrirtæki A, sem sonur veitti forstöðu og óháðir hluthafar ættu að öllu leyti, gæti ekki talist sjálfstætt fyrirtæki heldur yrði talið undir yferráðum fyrirtækis B, af þeirri ástæðu einni að móðir forstjóra A veitti fyrirtæki B forstöðu, án þess að móðirin eða fyrirtæki B ætti nokkurn hlut í fyrirtæki A. Lagaákvæði sem leitt getur til slíkrar niðurstöðu getur varla verið í samræmi við félagarétt, samkeppnisrétt, né vilja löggjafans.

Þá má ráða af andsvari fyrrnefnds þingmanns Samfylkingarinnar síðara sinni að nokkurs misskilnings gæti um efni 14. gr. frumvarpsins sem sjávarútvegsráðherra hefur lagt fram og kann að skýra viðbrögð þingmannsins. Svo sem skýrt er tekið fram í 14. gr. frumvarpsins er hinni nýju málsgrein, sem lagt er til að bætist við gildandi ákvæði 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, ætlað að skýra betur raunveruleg yferráð skv. 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laganna. Ákvæði 2. töluliðar tekur einmitt til mats á því hvenær raunveruleg yferráð geta skapast *með öðrum hætti* en með meiri hluta hlutafjár eða meiri hluta atkvæðisréttar (1. tölul.). Athugasemd þingmannsins í andsvari sem lýtur að því að „áfram sé gert ráð fyrir meirihlutaeign til þess að teljast tengdur aðili“ á því ekki rétt á sér.

Með ákvæði 14. gr. frumvarpsins er ætlunin að skýra með hvaða hætti raunveruleg yferráð geta skapast án þess að meirihlutaeign eða meirihluti atkvæða liggi fyrir. Að mati ÚR er rökrétt, og í samræmi við þann mun sem er á tilgangi laga um stjórn fiskveiða annars vegar og samkeppnislaga hins vegar að hugtakið hafi a.m.k. aldrei víðtækari merkingu í skilningi fiskveiðistjórnunarlaga en er í samkeppnisrétti.

Við þetta má bæta að eðlilegt væri, að mati ÚR, í tengslum við þessar lagabreytingar sem hér eru lagðar til og lúta að því að sjónarmið samkeppnisréttar gildi um eftirlit með samþjöppun í sjávarútvegi, að eftirlit með samþjöppun sjávarútvegsfyrirtækja sé á einni hendi. Þannig fari Fiskistofa með slíkt eftirlit en það heyri ekki jafnframt undir Samkeppniseftirlit. Svo sem vikið er að hér að framan fara markmið samkeppnislaga og fiskveiðistjórnunarlaganna ekki að öllu leyti saman. Þar að auki taka samkeppnislög ekki til útflutnings. Þessi skilsmunur hefur valdið því að sum ríki, líkt og t.d. Noregur, hafa tekið pólitíska ákvörðun á grundvelli heildarmats á hagsmunum þjóðarinnar, um að undanskilja tilteknar atvinnugreinar banni samkeppnislaga við samráði. Á það t.d. við um norskan sjávarútveg. Reglur norskra samkeppnislaga sem banna samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu gilda því ekki um sjávarútvegsfyrirtæki. Í íslenskri löggjöf er staðan sú að þessar reglur, um bann við samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, taka ekki til útflutnings. Því taka þær aðeins til afmarkaðs hluta í rekstri íslenskar sjávarútvegsfyrirtækja, sem snýr að áhrifum á heimamarkaði.

Til skýringar má nefna að þegar t.d. samruni sjávarútvegsfyrirtækja kemur til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu eru það ekki síst áhrif samrunans á markað fyrir aflaheimildir sem kemur til skoðunar og getur eftir atvikum haft þau áhrif að Samkeppniseftirlitið banni samrunann eða hlutist til um hann að öðru leyti. Með þeim lagabreytingum sem hér eru lagðar til, í frumvarpi sjávarútvegsráðherra, er Fiskistofu ætlað að meta áhrif af tengslum sjávarútvegsfyrirtækja á heildaraflahlutdeild. Við þær breytingar er rökrétt að mati ÚR að eftirlit með samþjöppun í sjávarútvegi verði að öllu leyti fært yfir til Fiskistofu, en ekki fari fram sams konar mat hjá tveimur stjórnsýslustofnunum, Fiskistofu og Samkeppniseftirlitinu.

2. Afturvirkni laganna og breyting á skilgreiningu á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum – 15. gr. frumvarpsins

Eins og fram hefur komið er ætlunin með 14. gr. frumvarpsins að breyta skilgreiningu laganna á *raunverulegum yfirráðum* skv. ákvæði 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þ.e. hvernig yfirráð geti skapast með öðrum hætti en með meirihluta hlutafjár eða meirihluta atkvæðisréttar. Afmörkun á umræddum hugtökum skiptir verulegu máli þegar metið er hvort aðilar hafi farið yfir kvótaþak laganna. Hafa verður í huga að leiði frumvarpið til rýmkunar

á skilgreiningu þessara hugtaka má vera að það leiði til þess að aðilar sem nú teljast vera undir hámarkshlutdeild samkvæmt núgildandi lögum teljist vera yfir þeim samkvæmt breytingunum.

Slík staða getur leitt til þess að lögin teljist hafa óbein afturvirk áhrif. Ákvæði stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar, sbr. 72. gr., og atvinnufrelsi, sbr. 75. gr., setja slíkum afturvirkum áhrifum skorður. Þegar til stendur að setja lagareglur sem hafa afturvirk áhrif verður að taka tillit til réttarstöðu sem aðilar mega treysta og binda réttmætar væntingar við. Gæta þarf meðalhófs og jafnræðis við lagasetningu.¹ Stöðugleiki laga vekur ákveðnar væntingar, sérstaklega þegar reynir á eignarrétt og atvinnufrelsi, og sú meginregla að virða lögmætar væntingar setur löggjafanum takmörk, m.a. um afturvirkni laga.²

Afleiðingum þess ef farið er yfir framangreinda hámarksaflahlutdeild er lýst í 1. og 2. mgr. 14. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skal Fiskistofa tilkynna aðila að hann sé kominn yfir mörkin og hve há umframhlutdeild hans sé. Þá er aðilanum veittur 6 mánaða frestur til að koma aflahlutdeildinni niður fyrir mörkin. Hafi aðili ekki veitt Fiskistofu upplýsingar um að fullnægjandi ráðstafanir hafi verið gerðar fyrir lok frestsins fellur umframaflahlutdeildin niður. Þá skerðist aflahlutdeild fiskiskipa í eigu viðkomandi hlutfallslega miðað við einstakar tegundir. Við úthlutun aflahlutdeildar í upphafi næsta fiskveiðiárs eftir lok frestsins skal skerðingin koma til hækkunar aflahlutdeildar fiskiskipa í eigu annarra.

Ljóst er að komi sú staða upp að breyting á skilgreiningu á raunverulegum yfirráðum og tengdum aðilum leiði til breytinga á útreikningi hámarksaflahlutdeildar, þannig að aðili fari yfir ofangreind mörk, eða jafnvel sé óviss um hvort að hann fari yfir þau, liggur ekki fyrir hver réttarstaða hans er þar sem ekki er kveðið á um það í frumvarpinu.

ÚR telur ekki stætt á því að nýjum skilgreiningum verði beitt afturvirkt um aðstöðu sem fyrir löngu er orðin að veruleika. Slíkt myndi fela í sér mikið og afturvirkt inn grip sem er ófyrirséð í rekstri aðila. Hafa verður í huga að allur rekstur útgerða er skipulagður til lengri tíma út frá þeim aflahlutdeildum sem þær hafa yfir að ráða. Sé félagi óvænt, vegna lagabreytinga, gert skylt að selja aflahlutdeildir – eða það jafnvel svipt þeim – er það verulegt inn grip í rekstur sem

¹ Sigurður Líndal: *Um lagaskil og afturvirkni laga*. Úlfjótur 1. tbl. árg. 2006, bls. 29.

² Sigurður Líndal: *Um lagaskil og afturvirkni laga*. Úlfjótur 1. tbl. árg. 2006, bls. 75.

getur haft afar slæmar afleiðingar. Skoða þarf slíkt inngríp sérstaklega í ljósi atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæða stjórnarskrár.

Athygli vekur að í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er sérstakur kafli er varðar samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Þar er fjallað sérstaklega um 71. gr. stjórnarskrár Íslands um friðhelgi einkalífs. Síðan segir að ekki hafi verið talið tilefni til að taka til skoðunar hvort efni frumvarpsins færi gegn öðrum ákvæðum stjórnarskrár. ÚR telur ljóst af framangreindu að sérstakt tilefni er til að fjalla um möguleg áhrif frumvarpsins á eignarréttindi og atvinnufrelsi þeirra sem lögín varða. Yrðu lögín ekki talin samræmast 72. eða 75. gr. stjórnarskrár yrði þeim annað hvort vikið til hliðar eða bætur greiddar vegna áhrifanna.³

Eins og rakið hefur verið verður að gæta að meðalhófi við lagasetningu sem kann að hafa afturvirk áhrif. ÚR telur rétt að kveðið verði á um í lögumum hvernig fari með þau tilvik þar sem útgerðarfélag teljist í ljósi nýrrar skilgreiningar raunverulegra yfírráða og tengdra aðila eiga meira en aflahámark samkvæmt lögumum. ÚR bendir á sem dæmi að þegar breytingar hafa verið gerðar á lögum um verðbréfaviðskipti er varða lækkuð á hlutfalli atkvæðaréttar sem viðmið við stofnun yfirtökuskyldu hafa verið sett ákvæði um það hvernig fara skuli með þá sem voru með hærra hlutfall atkvæðisréttar í samræmi við áðurgildandi lög.

Þannig tóku lög nr. 33/2003 gildi þann 1. júlí 2003 en með 32. gr. þeirra laga var gerð sú breyting á ákvæði um yfirtökutilboðsskyldu að miðað var við 40% atkvæðisréttar í 1. og 4. tl. í stað 50% áður. Hlutfall þetta var svo enn lækkað með lögum nr. 22/2009 í 30%. Allt frá því að hlutfall atkvæðisréttar sem leiðir til yfirtökuskyldu var lækkað úr 50% í 40% hafa verið í gildi ákvæði til bráðabirgða sem kveða á um að lækkuð á þessum mörkum eigi ekki við um þá aðila sem áttu yfir 40% atkvæðisréttar þegar mörkin voru lækkuð þann 1. júlí 2003. Fyrir þá aðila gildir sú regla að ef þeir myndu auka atkvæðisrétt sinn yfir næsta margfeldi af fimm þá myndi virkjast skylda þeirra til að gera yfirtökutilboð, sjá ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 33/2003, sbr. ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 31/2005 um breytingu á lögum nr. 33/2003, sem tóku gildi þann 1. júlí 2005.

Nú fer aðili með yfírráð í félagi á grundvelli samstarfs skv. 37. gr. laganna og er hann þá ekki tilboðsskyldur við gildistöku laga þessara, enda auki hann ekki atkvæðisrétt sinn í félaginu umfram næsta verulega hlut, sbr. 1. mgr. 32. gr. laganna.

³ Sigurður Línal: *Um lagaskil og afturvirkni laga*. Úlfjótur 1. tbl. árg. 2006, bls. 33.

Í lögum nr. 108/2007 sem tóku gildi þann 1. nóvember 2007 er að finna efnislega sambærilegt ákvæði sem hljóðar svo:

Nú átti eigandi hlutafjár meira en 40% atkvæðisréttar í félagi sem var skráð á skipulegum verðbréfamarkaði 1. júlí 2003 og er hann þá ekki tilboðsskyldur skv. 100. gr. laga þessara, enda auki hann ekki atkvæðisrétt sinn í félaginu umfram næsta margfeldi af fimm. Sama gildir hafi aðili á grundvelli samnings við aðra hluthafa rétt til að ráða yfir sem nemur 40% atkvæða í félaginu 1. júlí 2003.

Með þessu móti er komið í veg fyrir að aðilum sé gert skylt að selja eignir sínar. Með þessu móti má gæta að eðlilegu meðalhófi í tengslum við afturvirk áhrif laga.

ÚR bendir á að það er enn meira inngríp að skylda aðila til sölu á aflaheimildum – eða svipta hann aflaheimildum – þegar hann hefur öðlast þær í góðri trú í gildistíð eldri laga, heldur en að gera hlutabréfaeiganda að minnka við atkvæðarétt sinn eða gera yfirtökutilboð. Eins og rakið hefur verið er allur rekstur útgerðar skipulagður út frá þeim aflaheimildum sem hún hefur yfir að ráða hverju sinni. Því er mjög íþyngjandi að gera henni skyndilega að selja aflaheimildir.

ÚR telur í ljósi alls framangreinds að ef breyta eigi skilgreiningu á hugtökunum *raunveruleg yfirrád* og *tengdir aðilar* til rýmkunar, þannig að sú staða geti komið upp að eftir breytinguna verði aflahlutdeild útgerðarfélags reiknuð með öðrum hætti en fyrir gildistöku laganna, þá verði í öllu falli að tryggja að það hafi ekki þau réttaráhrif að viðkomandi félag þurfi að selja aflaheimildir vegna laganna. Að öðrum kosti verður að teljast verulega vafasamt að lögin samræmist ákvæðum stjórnarskrár um vernd eignarréttinda og atvinnufrelsis.

3. Valdheimildir Fiskistofu

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.*“

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 lögnum feli örugglega í sér það réttaröryggi sem henni er ætlað.

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 5. mgr. 82. gr. að stöðvist rannsókn máls um óákveðinn tíma rjúfi rannsóknin ekki fyrningarfrest. Enga sambærilega takmörkun á rofi fyrningar er að finna í frumvarpsdrögnum. Þó að gera megí 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 framangreind takmörkun á rofi viðurlagaheimildar ætti ekki að gilda gagnvart þeim sem falla undir þau lög sem hér eru endurskoðuð. Sérstaklega í ljósi fyrri framkvæmdar og viðhorfa Fiskistofu í þessum efnum. 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.

Frestun réttaráhrifa ákvörðana Fiskistofu

Regla um að kæra á ákvörðun Fiskistofu um veiðileyfissviptingu fresti ekki réttaráhrifum er samkvæmt frumvarpsdrögnum óbreytt. Þó að gera megí 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 óhöggð þrátt fyrir kæru ákvörðunarinnar. Teljist ákvörðun Fiskistofu hafa verið ólögmæt 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.

Pegar 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 frumvarpsdrögunum 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.“ Sjá einnig ákvæði b-liðar 21. gr., d-liðar 24. gr., d-liðar 33. gr. og d-liðar 39. gr. frumvarpsins.

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 stjórnsýslunnar, heldur sé borgurum gert að leita beint til dómstóla með mál sín. Áréttað er að málsmeðferð fyrir æðra stjórnvaldi tekur að jafnaði um þrjá mánuði, meðan málsmeðferð fyrir dómstólum á öllum dómstigum tekur ekki minna en þrjú ár.

Pegar 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.

ÚR telur að tilefni sé til að þess að Alþingi afli upplýsinga frá sjávarútvegsráðuneytinu um fjölda stjórnsýslukæra vegna ákvarðana Fiskistofu á liðnum 5 árum þar sem ákvarðanir hafa verið teknar um sektir og sviptingu veiðileyfa. Jafnframt að upplýsinga um fjölda úrskurða ráðuneytisins á sama tímabili verði aflað, þar sem ákvörðunum Fiskistofu var breytt til hagfelldari niðurstöðu fyrir kæranda.

Þessi gagnaöflun væri ábyrg þar sem ætlunin er að afnema meginreglu stjórnsýslulaga um kærueimild ákvarðana lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds. Ef reynslan sýnir að ákvörðunum Fiskistofu er aldrei breytt má

mögulega réttlæta þessa lagabreytingu en ef svo er ekki þá horfir breytingin til þess að takmarka verulega réttaröryggi þeirra sem starfa undir eftirliti Fiskistofu, umfram þá er starfa undir eftirliti annarra eftirlitsstofnana.

Ljóst má vera að svipting veiðileyfis er í nánast öllum tilvikum yfirstaðin þegar mál kæmi til kasta dómstóla og þá hefði stefnandi ekki lögvarða hagsmuni af dómi er varðaði sviptingu veiðileyfis nema hvað varðar bætur vegna þjóns sem ákvörðunin leiddi til. Ákvörðun Fiskistofu verður því ekki endurskoðuð áður en áhrif hennar eru komin fram að fullu.

ÚR bendir á að verið er að takmarka verulega réttindi þeirra sem falla undir valdheimildir Fiskistofu til endurskoðunar á ákvörðunum stofnunarinnar. Þá felur breytingin í sér verulega auknar líkur á tjóni af völdum ákvarðana Fiskistofu. Engin úrræði eru til að koma í veg fyrir tjón borgara af völdum rangra ákvarðana Fiskistofu með því að fá þeim hnekkt innan stjórnsýslunnar. Öllum slíkum málum er vísað í farveg skaðabótamála sem höfðuð verða eftir að tjónsvaldandi áhrif ákvörðunarinnar koma fram að fullu. Það eru því miklir hagsmunir í húfi fyrir aðila máls og fyrir íslenska ríkið.

Jafnvel þó framangreindra gagna verði ekki aflað ætti að blasa við að nauðsynlegt er að geta fengið endurskoðun ráðuneytis á ákvörðunum Fiskistofu.

4. Aðrar breytingar á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða

Í ljósi þeirra breytinga sem til stendur að gera á 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, er varðar hámarksaflahlutdeild, telur ÚR nauðsynlegt að einnig séu gerðar aðrar þarfar breytingar á ákvæðinu.

ÚR telur í *fyrsta lagi* að hækka eigi hámarkshlutdeild í grálúðu.

Röksemdir fyrir slíkri hækkun sýna einnig vel hvers vegna leyfilegt heildarverðmæti aflahlutdeilda allra tegunda, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, á grundvelli *þorskígildis* er ekki góður mælikvarði. Því telur ÚR í *öðru lagi* að ekki sé rétt að miða við þorskígildi þegar heildarhámark aflahlutdeilda samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða er metið, enda endurspeglar það eðli málsins samkvæmt ekki virði einstakra tegunda. Af sömu ástæðu er 12% hlutfallið sem ákvæðið kveður á um einnig of lágt eins og nánar verður rakið.

Hámarksaflahlutdeild í grálúðu

ÚR telur tilefni til þess að hámarkshlutdeild í grálúðu sé aukin úr 20% í 50%. Til þess að gera grein fyrir stöðunni hvað grálúðuveiðar varðar er nauðsynlegt að veita grunnupplýsingar um fisktegundina. Í ritinu *Nytjafiskar við Ísland* eftir Hreiðar Þór Valdimarsson segir um tegundina á bls. 57:⁴

Grálúðan (líka kölluð svartá spraka) er stór flatfiskur og getur náð 120 cm lengd. Hún nær kynproska við 9-12 ára aldur. Grálúðan er rennilegri en aðrir flatfiskar og er, ólíkt öðrum flatfiskum, dökk að lit á báðum hliðum. Aðrir flatfiskar eru dökkir öðrum megin en hvítir hinum megin. Útlit grálúðu er óhefðbundið ef miðað við aðra flatfiska. Liturinn er ekki einungis frábrugðinn heldur einnig staðsetning augnanna. Allir aðrir flatfiskar hafa bæði augu á sömu hlið en annað auga grálúðunnar er staðsett á röndinni. Á þessu sést að grálúðan er ekki eins botnlæg í lífsháttum og aðrir flatfiskar, þ.e.a.s., hún syndir oft upp í sjó til að leita að brád. Það er eiginlega eins og hún hafi misst áhuga á því að vera flatfiskur og sé að reyna að próast aftur yfir í venjulegan bolfisk. Eins og sést af stórum kjaftinum og skörpum tönnum, þá er grálúðan ránfiskur. Helsta fæða hennar er loðna en mjórar, stóri kampalampi og ísrækja eru einnig algeng brád.

Grálúðan er einnig ólíkt öðrum flatfiskum að því leyti að hún er eindreginn djúpsjávarfiskur og finnst aðallega í kaldsjónum norðan við Ísland. Hún lifir á breiðu dýptarsviði á 200 til 2.000 m dýpi, en er hér við land yfirleitt á meira en 400 m dýpi. Nær heimskautinu finnst hún gjarnan grynna og finnst hún það grunnt við Grænland að hún er þar veidd með handfærum upp úr vök. Hún finnst í köldum sjó allt í kringum heimskautið, bæði Atlantshafs- og Kyrrahafsmegin. Veiðar hér við land eru að mestu leyti stundaðar af togurum á um 500 m dýpi á landgrunnshallanum norðan og austan við landið. Grálúða hrygnir á djúpslóð við mitt Grænlandssund þar sem talsverður afli fæst einnig.

Líkt og segir að ofan þá eru veiðar á grálúðu sérhæfðar hér við land þar sem uppistaðan í aflanum er á miklu dýpi. Það sem af er þessu kvótaári, 2020-2021, hafa 162 bátar komið með grálúðu að landi eða 4.791 tonn. Mestu munar um tvö skip sem hafa sérhæft sig í veiðum á grálúðu. Annars vegar er það frystitogarinn Guðmundur í Nesi RE-13, sem hefur veitt 1.812 tonn, og hins vegar netafrystiskipið Krístrún RE-177, sem hefur veitt 1.233 tonn. Samtals hafa þessi tvö skip veitt 64% af allri grálúðu.

Miðað við veiði síðustu 12 mánaða þá telst góður mánuður í veiði á Guðmundi í Nesi um 550 tonn. Á Guðmundi í Nesi er 20% aflahlutdeild í grálúðu sem gefur

⁴ https://sfs.is/wp-content/uploads/2018/06/2017-Islenkur_sjavarutvegur_02_Nytjafiskar.pdf

2.312 tonn af aflamarki, sem ætti að taka um 4-5 mánuði að veiða. Til að tryggja rekstur skipsins allt árið hefur ÚR þurft að leigja til félagsins um 1500 tonn árlega af grálúðu auk þess að veiða einnig aðrar tegundir.

Til samanburðar má geta að á þessu kvótaári hafa 692 fiskiskip borið 146.759 tonn að landi af þorski. Þeir tveir bátar sem hafa aflað mest hafa veitt 7.607 tonn eða 5,18% af heildarveiði til dagsins 19. apríl 2021. Þessi samanburður sýnir hversu sérhæfðar veiðar í grálúðu eru og það að veiðar á grálúðu krefjast skipa sem eru sérstaklega útbúin til slíkra veiða.

Útflutningsverðmæti þorsks og grálúðu 2019

Tegund	Útflutningur verðmæti 2019 [milljónir króna]*	Hámarks aflahlutdeild skv lögum um stjórn fiskveiða	Hámark hvers lögaðila mv hámarks aflahlutdeild.
Þorskur	117.523	12%	14.103
Grálúða	7.057	20%	1.411

Tafla 1. Útflutningur⁵

Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða má hver lögaðili eiga allt að 12% af aflahlutdeild í þorski. Sama hlutfall af útflutningsverðmæti þorsks árið 2019 var 14,1 milljarður króna. Til samanburðar gefur hámarks aflahlutdeild í grálúðu 1,4 milljarða eða 1/10 af því sem heimilt er að eiga í þorski.

Til að jafnræði sé á milli tegunda þannig að þeir sem sérhæfa sig í þessum „minni“ tegundum geti keppt við „stærri“ tegundir þarf að hækka hámarksaflahlutdeild í fyrrnefndu tegundum líkt og grálúðu. Það skekkir verulega stöðuna að hámarkið í sérhæfðri tegund eins og grálúðu skuli vera 1/10 af útflutningsverðmæti almennrar tegundar sem allir eru að veiða.

Þessi tillaga ÚR er í samræmi við það sem nefnd, sem skipuð var í árslok 1999 til endurskoðunar á fiskveiðistjórnunarlögum gerði m.a. tillögu um, sbr. eftirfarandi umfjöllun úr frumvarpi til laga um breytingu á lögum stjórn fiskveiða nr. 38/1990:⁶

⁵ www.hagstofa.is

⁶ 562. mál, þskj. 882 á 127. löggjþ. 2001-2002: <https://www.althingi.is/altext/127/s/0882.html>

Hér er lagt til að ákvæði 11. gr. a laga um stjórn fiskveiða um hámarksaflahlutdeild verði rýmkuð. Núgildandi lög kveða á um að hámarksheildaraflahlutdeild einstakra aðila eða tengdra aðila í einstökum tegundum sé 20% nema í þorski og ýsu þar sem mörkin eru 10%. Enn fremur heimila núgildandi lög að samanlögð hlutdeild einstakra aðila eða tengdra aðila nemi allt að 8% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla. Þó má samanlögð hlutdeild ná allt að 12% ef fyrirtæki er í dreifðri eignaraðild, en með því er átt við að enginn aðili, einstaklingur eða lögaðili eða tengdir aðilar eigi meira en 20% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila og að engar hömlur séu á viðskiptum með eignarhlut í viðkomandi lögaðila.

Meiri hluti nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða taldi ákvæði laga um stjórn fiskveiða óþarflega þröng hvað þetta varðar. Að mati meiri hlutans koma þessar reglur í veg fyrir að hagkvæmni stærðarinnar sé nýtt og hamla sérhæfingu fyrirtækja.

Er í frumvarpinu lagt til að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila megi aldrei nema hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild þorsks en 12% og ekki hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild ýsu, ufsa, karfa eða grálúðu en 50%. Þá er lagt til að þetta hlutfall verði ekki umfram 20% í síld, loðnu eða úthafsækju né í öðrum tegundum sem sæti ákvörðun um leyfilegan heildarafla samkvæmt lögnum. Nemi heildarverðmæti aflamarks annarra tegunda hærra hlutfalli en 2% af heildaraflaverðmæti aflamarks allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfilegan heildarafla skal 20% reglan einnig gilda.

Þá er lagt til að samanlögð hlutdeild einstakra aðila eða tengdra aðila geti numið allt að 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla óháð eignaraðild. Af þessum sökum félli úr gildi sérregla núgildandi laga um samanlagða hámarkshlutdeild aðila í dreifðri eignaraðild.

Að öðru leyti er ekki um að ræða tillögur til breytinga á núgildandi 11. gr.

ÚR vísar enn fremur til umfjöllunar í frumvarpi því sem varð að lögum um stjórn fiskveiða 38/1990, sem öll síðari lagasetning um stjórn fiskveiða hefur byggt á, þar sem tilgangi laganna og markmiði er lýst með skýrum hætti:⁷

Fiskstofnarnir við Ísland eru helsta auðlind íslensku þjóðarinnar. Lífskjör þjóðarinnar ráðast að miklu leyti af því hvernig til tekst um nýtingu þeirra. Með frumvarpi þessu er að því stefnt að setja almennar leikreglur um fyrirkomulag fiskveiða er stuðli að sem mestum afrakstri úr þessari takmörkuðu auðlind.

⁷ 352. mál, þskj. 609 á 112. löggjþ. 1989-1990: <https://www.althingi.is/altext/112/s/0609.html>

[...]

Tilgangur lagafrumvarps þessa er að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna. Frumvarpinu er ætlað að skapa sjávarútveginum almenna umgjörð og leikreglur. Innan þessa ramma er þeim er við sjávarútveg vinna hins vegar falið að taka ákvarðanir á þann hátt sem þeir telja hagkvæmastan. Með því að nýta þekkingu og dugnað þeirra er gerst til þekkja má ætla að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni verði náð fyrir þjóðfélagið í heild.

Þau grunnsjónarmið fyrir upptöku kvótakerfisins sem þarna koma fram styðja það að aðilar sem sérhæfa sig í veiðum á sérstökum fisktegundum fái tækifæri á að fullnýta þá þekkingu og tækjakost sem nauðsynlegt er að fjárfesta í til að stunda veiðarnar.

Þá telur ÚR einnig mikilvægt að benda á að umhverfissjónarmið leiða til sömu niðurstöðu. Með sérhæfingu fæst betri nýting framleiðsluþátta sem leiðir til lægra kolefnisfótspors. Sem dæmi þá var kolefnisfótspor ÚR 1,2 kg Co₂ á hvert veitt kg, fisks en til samanburðar þá er kolefnisfótspor á kjötframleiðslu 10 til 50 sinnum hærra. Með sérhæfingu verður nýting skipa og veiðarfæra marksvissari og minna um úrgang sem rekja má til þeirra.

Ljóst má vera að það er mjög erfitt er að sérhæfa sig í veiði þegar hámark á aflahlutdeild er 20%. Til að bæta umhverfispætti er skynsamlegt að auka hámarkshlutfall a.m.k. í 50%. En 50% hámarkshlutfall í grálúðu er samt sem áður bara 25% af núgildandi hámarki í þorski miðað við útflutningsverðmæti ársins 2019.

Í ljósi alls framangreinds telur ÚR að 1. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða ætti að kveða á um 50% hámarksaflahlutdeild í grálúðu í stað 20%.

Þorskígildisstuðlar

Útreikningur *þorskígildisstuðla* eru ekki nákvæm vísindi og þar af leiðandi mæla slíkir stuðlar ekki virði einstakra tegunda með réttum og nákvæmum hætti. Þrátt fyrir það mætti ætla af orðalagi 19. gr. laga um stjórn fiskveiða að þorskígildi fælu í sér nákvæma vísindalega skilgreiningu. Í lagaákvæðinu kemur fram:

Þorskígildi skulu reiknuð sem hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn veiða af verðmæti slægðs þorsks. Til grundvallar verðmætaútreikningi skal leggja heildaraflamagn og heildarverðmæti þessara tegunda samkvæmt upplýsingum Fiskistofu þar um.

ÚR vísar um þetta til umsagnar Seðlabanka Íslands frá 2002 þegar Alþingi hafði til umfjöllunar frumvarp um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða.⁸ Samkvæmt frumvarpinu átti álagning veiðigjalds að taka mið af þorskígildum. Í umsögninni segir m.a.:

Í þriðja og alvarlegasta lagi ber að benda á skekkju sem reiknireglan felur í sér varðandi gjalddöku af veiðum einstakra tegunda. Álagning veiðigjalds byggist á aflamælingu í þorskígildum en þorskígildi eru reiknuð samkvæmt aflaverðmæti. Renta af veiðum einstakra tegunda fer hins vegar bæði eftir tekjum og útgjöldum. Ef hátt kílóverð fisktegundar er vegið upp af háum kostnaði við veiðar, getur útjöfnun veiðigjalds miðað við aflaverðmæti leitt til þess að gjaldtakan verði umfram rentu af nýtingu tegundarinnar og að veiðamar verði óarðbærar og leggist af, jafnvel þótt gjaldtaka sé hófleg á heildina litið. Útjöfnun veiðigjalds samkvæmt aflaverðmætisreiknuðum þorskígildum felur því í sér óhagkvæmni auk þess sem það samrýmist illa jafnræði að innheimta mishátt hlutfall raunverulegrar rentu eftir fisktegundum. Því er vert að gefa því gaum hvort ekki eru tók á að reikna þorskígildishlutfall fisktegunda eftir metinni rentu í viðkomandi veiðum fremur en aflaverðmæti.

Þá bendir ÚR á að með lögum 145/2018 hættu veiðigjöld að taka mið af þorskígildum sem út af fyrir sig styður þá fullyrðingu að þorskígildi eru ekki nákvæm vísindi og eru ekki alltaf viðeigandi sem viðmið.

Einstakar fisktegundir geta kallað á aukna sérhæfingu og því getur verið nauðsynlegt, svo að veiði standi undir sér, að útgerðir geti átt hátt hlutfall í tiltekinni tegund. Það hlutfall getur aftur skekkt verulega stöðuna sé það metið inn í heildarhámark aflahlutdeilda. Þessi staða getur enn fremur dregið úr hvata til að veiða fisktegundir sem krefjast meiri sérhæfingar enda þarf útgerð þá að gefa eftir í öðrum tegundum sem einfaldara er að stunda veiðar í. Þetta vinnur gegn hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni sem er markmið kvótakerfisins.

⁸ <https://www.althingi.is/altext/erindi/127/127-1499.pdf>

ÚR telur því rétt að heildarhámark samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða falli niður og í staðinn sé miðað við hámark í einstökum tegundum.

Þá telur ÚR enn fremur á grundvelli framangreinds að 12% sé í öllu falli of lágt hlutfall til að tryggja að „hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni verði náð fyrir þjóðfélagið í heild“.

5. Breyting á 11. gr. laga um stjórn fiskveiða

Í 4. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða er kveðið á um heimild til að veiða 5% umfram aflamark hvernar botnfisktegundar, síldar, úthafsækju og humars og 3% umfram aflamark innfjarðarrækju og hörpudisks, enda dregst sá umframaflí frá við úthlutun aflamarks næsta fiskveiðarárs á eftir.

ÚR telur rétt að ráðherra fái heimild til að auka þetta hlutfall tímabundið, a.m.k. í einstökum tegundum.

Á þessu fiskveiðarári hefur aflamark í ýsu verið verulegt vandamál. Heildaraflaheimild í ýsu þetta árið er 38.313 tonn. Búið var að veiða 32.651 tonn eða 85% þegar 64% af kvótaárinu var liðið. Alls 521 bátur hefur veitt ýsu á þessu ári og er staða 114 þeirra komin í mínus þannig að aflí er orðinn meiri en aflamark skipsins. Ljóst má vera að staða sem þessi skapar óþarfa freistnivanda m.t.t. brottkasts á ýsu.

Ráðherra hefur í þessu tilviki brugðist við með því að auka aflamark í ýsu um 8.000 tonn. Hækkun þessi verður síðan dregin frá því aflamarki sem annars yrði úthlutað á fiskveiðarárinu 2021/2022.

Fram kom í áliti Hafrannsóknarstofnunar vegna málsins að ekki væru, að óbreyttum lögum, aðrar leiðar færar til að taka á vandanum en að auka aflamark. Þá benti stofnunin á að umrædd aukning gæti leitt til þess að svipaður vandi komi upp á næsta fiskveiðarári. Stofnunin taldi þess vegna mikilvægt að öllum væri ljóst að aukningin nú yrði til frádráttar á komandi fiskveiðarári. Taldi hún að slík skilaboð samhliða úthlutun gætu stuðlað að því að ekki yrði farið í aukna beina sókn í ýsustofninn sem aukið gæti á mögulegan vanda á komandi fiskveiðarári.⁹

⁹ Aflamark í ýsu aukið um 8.000 tonn, Stjórnarráð Íslands: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/04/23/Aflamark-i-ysu-aukid-um-8.000-tonn/>

ÚR telur framangreint sýna nauðsyn þess að lögum sé breytt þannig að tekið sé á vandanum og tryggt að viðunandi úrræði sé fyrir hendi í gildandi lögum. Þess vegna telur félagið að breyta þurfi reglum um framúrkeyrslu og veita ráðherra aukin tækifæri til að grípa inn í stöðu sem þessa.

Með vísan til framangreinds telur ÚR að breyta ætti 4. mgr. 11. gr. laga um stjórn fiskveiða á þann veg að ráðherra sé veitt heimild til að ákveða með reglugerð að veiða allt að 30% umfram aflamark einstakra tegunda.

* * *

Sé frekari upplýsinga eða sjónarmiða óskað munu undirrituð hafa milligöngu um öflun þeirra.

Virðingarfyllst

f.h. Útgerðarfélags Reykjavíkur

Grímur Sigurðsson, hrl.

Jóna Björk Helgadóttir, hrl.