

Formáli

Það var með nokkurri sorg í hjarta, sem ég tók til við að taka saman það sem ég sá í lagasetningum um stjórn fiskveiða. Ég hafði lagt mig nokkuð fram um að koma athugasemdum á framfæri við stjórnámálamenn og fjölmiðla, en enginn virtist geta gefið sér tíma til að skilja til hlítar hvaða grunnhyggni og fljótfærni var þarna á ferðinni. Einfaldast var að telja mig svolítið klikkaðann.

Því miður hefur þjóðfélag okkar þróast hratt frá eðlilegum skoðanaskiptum. Þeir sem hafa aðrar skoðanir en ríkjandi valdhafar, mæta í vaxandi mæli árásum á persónu sína, tjái þeir gagnrýni sína á málefnum viðkomandi valdhafa. Þetta hefur því miður leitt til þess að valdhafar hér á landi hafa ekki búið við nauðsynlegt aðhald, svo verk þeirra verði þjóðinni til heilla. Verk þeirra hafa því frekar einkennst af þekktum aðferðum ráðstjórna eða valdabandalaga.

Ekki er víst að margir hafi leitt hugann að því hvernig við höfum færst frá eðlilegum skoðanaskiptum. Hér hefur það gerst með sama hætti og annars staðar; með því að gera hinum almenna borgara erfitt um vik, meðan mál eru á umræðustigi og áður en ákvarðanir eru teknar að koma skoðunum sínum inn í umræður um ákvarðanatöku.

En hvernig var það gert?

Það var gert með því að takmarka aðgang almennings að fundum um þjóðfélagsmál. Fundir eru fyrirfram skipulagðir af þeim sem vilja afla málsstað sínum fylgis. Fundarmenn fá hins vegar afar takmarkað að tjá sig um hugmyndirnar, eða ræða þá vankanta sem þeir sjá á þeim. Þess vegna fá málflytjendur enga marktæka umfjöllun um hugmyndir sínar og fundarmenn upplifa aðstæður eins og þeir séu á leiksýningu þar sem þeir eru einungis áhorfendur.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Þessi þróun hefur farið vaxandi og er nú svo komið að þeir sem telja sig sjá víðar eða lengra en fundarboðendurnir, verða annað hvort að þegja og horfa á hrakfarirnar, eða gefa út rit, eins og hér hefur verið gert.

Sú samantekt sem hér hefur verið gerð, er ekki ætluð til niðurbrots einhverra einstaklinga, heldur til þess að vekja athygli okkar á því hve hættulegt það er að taka fljótfærnislegar ákvarðanir um atriði er varða grundvallarhagsmuni þjóðarinnar. Sagan sýnir okkur að slíkt kallar yfirleitt á mun stærra vandamál en þann vanda sem átti að leysa með fljótfærninni.

Ég bið öllum sem lesa þetta rit Guðs blessunar, grandvarleika og árvekni í mannréttinda- og velferðarmálum þjóðarinnar.

Guðbjörn Jónsson

Upphaf fiskveiðistjórnunar:

Þann 28. desember 1983, er lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, breytt með lögum nr. 82/1983. Í 1. gr. þessarar lagabreytingar er fjallað um breytingu á 10 gr. laga nr. 81/1976. Með breytingunni er ráðherra gefin heimild til að ákvarða hámarksveiði ýmissa fiskistofna innan fiskveiðilögsögu Íslands, á ákveðnu tímabili eða vertíð. Einnig er honum heimilað að skipta hámarksaflaum milli einstakra **veiðarfæra, og skipa** með hliðsjón af fyrri veiðum þeirra, stærð þeirra og gerð. Auk þess er heimilaður flutningur á úthlutaðum aflakvóta milli skipa. Þetta mun vera í fyrsta skipti sem ráðherra er fengið slíkt alræðisvald, yfir jafn miklum hluta þjóðarteknanna, sem sjáarútvegur er íslensku þjóðfélagi. Honum er þó ekki fengið þetta vald alveg eftirlitslaust, því í 3. málsg. 1. gr. þessarar lagabreytingar segir svo:

“Hafa skal samráð við sjávarútvegsnefnd Alþingis um framkvæmd á ákvæðum greinarinnar og skal nefndinni gerð grein fyrir reynslu og árangri aðgerða á hverjum tíma.”

Í lögum nr. 118/1984, sem einnig eru lög til breytinga á lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, er enn gerð breyting á 10 gr. laga nr. 81/1976. Eftir breytingu sem þarna er gerð á 10. gr. laga nr. 81/1976, verður 3. málsg. svohljóðandi:

“Ráðherra getur heimilað framsal úthlutaðs aflamarks og sóknardaga og sett reglur um skilyrði framsals og riftun þess telji hann ástæðu til.”

Tvennt er athyglisvert við þessa málsgrein. Annars vegar að þarna er í fyrsta skipti talað um **framsal**, en ekki flutning.

Hins vegar að þarna er einnig í fyrsta sinn talað um **aflamark**, í stað aflakvóta.

Fyrstu skref stýringar:

Rétt er að vekja á því athygli, að á árinu 1984 er verið að stíga fyrstu skref stýringar á veiðum innan fiskveiðilögsögu Íslands. Ekki er þessi stýring útfærð í lögum. Ráðherra er falin útfærslan með reglugerð. Lítur sú reglugerð dagsins ljós 8. febrúar 1984 og er nr. 44 og heitir **Reglugerð um stjórn botnfiskveiða 1984**.

Í 6. gr. reglugerðarinnar er útfærsla á því veiðitímabili sem mynda skuli aflamark hvers skips. Í a-lið segir svo:

“Skiptingu heildarafla á hverri fisktegund skv. 1. gr. á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, samkvæmt skýrslum Fiskifélags Íslands, á eftirfarandi níu flokkum fiskiskipa:”

Með þessum hætti er aflamark búið til. Tekið er nýliðið **36 mánaða** tímabil og afli hvers skips í hverri fiskitegund, tekinn saman og þannig fenginn meðalafli árs, þ. e. **aflamark**.

Framangreint **36 mánaða** tímabil ræðst af því að lögin um heimild ráðherra til skiptingar heildarafla ársins 1984 milli skipa, voru ekki samþykkt á Alþingi fyrr en í árslok 1983, (28. desember 1983). Reglugerðin lítur svo dagsins ljós 8. febrúar 1984.

Sá misskilningur hefur verið ráðandi, frá hendi umsvifamikilla útvegsmanna, að úthlutun aflamarks hafi einungis verið bundin við skip sem voru við veiðar á ákveðu tímabili. Aðrir ættu ekki rétt á úthlutun aflamarks.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Margt bendir til að þessi túlkun sé ekki rétt, heldur hafi markmiðið verið að skapa **þriggja ára (36 mánaða)** viðmið meðalafla, til myndunar **aflamarks**. Hvað getur stutt þessa þriggja ára reglu sem hér er talað um?

Lítum aðeins nánar á reglugerð 44/1984. Þar segir í b-lið 2. málsg. 6. gr. (Athygli vakin á að leturbreytingar eru eftir G. J.)

*“Verðmæti loðnuafla skal þó í þessum reikningi ekki miðað við afla skv. skýrslum Fiskifélagsins heldur við **þrefaldan** loðnukvóta skips skv. reglugerð nr. 745/1983 (með áorðnum breytingum). Ennfremur skal verðmæti hörpudisksafila í þessum reikningi miðast við **þrefaldan** afla tímabilsins 1. nóvember 1982 til 31. október 1983, en ekki aflaskýrslur viðmiðunartímabilsins. Loks skal verðmæti sildarafla í þessum reikningi miðast við afla almanaksáranna 1981, 1982 og 1983.”*

Af þessu má augljóst vera að hvorki er verið að binda sig við tímabilið 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Eða við tímabilið 1. nóvember 1982 til 31. október 1983. Fyrra tímabilið eru síðustu **36 mánuðirnir** fyrir gildistöku aflastýringar. Síðari viðmiðunin eru síðustu **12 mánuðirnir** fyrir gildistöku aflastýringar, þrefaldaðir.

Þegar litið er til þess sem hér var vitnað í, úr reglugerð 44/1984, er þessi **36 mánaða viðmiðun** augljós. Síldaraflamark miðast við almanaksárin 1981, 1982, og 1983, samtals **36 mánuði**. Hörpudisksafliinn miðast við þrefalt tímabilið 1. nóvember 1982 til 31. október 1983. Þetta tímabil eru 12 mánuðir, en þrefalt gerir það **36 mánuði**.

Í 3. málsg. 11. gr. reglugerðar nr. 44/1984 segir svo: (leturbreyting G.J.)

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

*“Skipum, sem koma til veiða í fyrsta sinn eftir 1. nóvember 1980 og verið hafa að veiðum **lengur en tólf en skemur en þrjátíu og sex mánuði**, skal ætla afla skv. reglum 9. gr. miðað við áætlað meðalúthald og afla tímabilið 1. nóvember 1980 þar til þau koma til veiða.”*

Hægt er að tína til fleiri dæmi þessu tengt, en hér verður látið staðar numið. En lítum næst á flokkun þeirra fiskiskipa sem reikna á aflamark, samkvæmt a-lið 6. gr. reglugerðar nr. 44/1984.

Skipin sem reikna skal aflamark á, skiptast í níu flokka. Ekki verða allir flokkar taldir upp hér, heldur einungis bent á einn flokkinn, þ. e. flokkur nr. 1. Í reglugerðinni er hann skilgreindur svona:

“1. Skip, sem ekki voru á veiðum 1. nóvember 1982 til 31. október 1983.”

Augljóslega er hér verið að tala um skip sem stundað hafa veiðar á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, en voru þó ekki við veiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983. Þessum skipum átti einnig að reikna aflamark.

Í c-lið 6. gr. reglugerðar nr. 44/1980 eru tilgreindar skerðingar sem reiknast skulu á aflamark hvers skips, vegna veiða samkvæmt sérstökum veiðileyfum. Það er: loðnu-, skelfisk-, rækju-, humar- og síldveiðileyfum á viðmiðunartímabilinu.

Í d-lið 6. gr. segir svo:

“Leggja skal saman skerðingu skv. c-lið fyrir hverja botnfisktegund. Við skal bæta afla skipa í flokki 1, sbr. a-lið þessarar greinar. Þeirri heildartölu, sem þannig fæst, skal skipta milli skipa í flokki 7, 8, og 9, skv. a-lið þessarar greinar í hlutfalli við aflamagn þeirra af hverri tegund á

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

viðmiðunartímabilinu, eftir lökkun skv. c-lið þessarar greinar.”

Í flokki 7 eru Síldarbátar, flokki 8 Aðrir bátar og flokki 9, eru Togarar.

Þarna er augljóslega verið að taka aflareynslu af einhverjum skipum og færa hana til afmarkaðs hóps skipa. Án þess að það hafi verið rannsakað til hlítar, má gera ráð fyrir að þarna hafi verið tekinn réttur af einhverjum minni bátum og hugsanlega einnig af skipum sem af einhverjum ástæðum höfðu verið frá veiðum á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983.

Augljóslega stangast þetta á við framangreinda reglu 3. málsgr. 11. greinar, sem segir að skip sem komu til veiða eftir 1. nóvember 1980, skuli fá aflamark samkvæmt meðalafla sambærilegs skips á sama veiðisvæði, fyrir þann tíma sem það var ekki að veiðum innan viðmiðunartímabilsins.

Ef jafnræðis hefði verið gætt, hefðu skip í flokki 1, sem stundað hefðu veiðar meira en 12 mánuði á viðmiðunartímabilinu, einnig átt að fá útreiknaðan meðalafla fyrir það tímabil sem þau voru ekki að veiðum.

Samráðsnefnd og flutningur aflamarks.

Í 2. málsgr. 16. gr. reglugerðar nr. 44/1984 er að finna ákvæði um samráðsnefnd þriggja manna, sem fjalli um ágreiningsatriði. Um starf nefndarinnar segir svo:

“Í starfi sínu skal nefndin leitast við að velja úrræði sem stuðla að því að draga úr útgerðarkostnaði.”

Afar athyglisvert. Er hugsanlegt að fiskistofnar á Íslandsmiðum hafi verið í hættu staddir vegna of mikils útgerðarkostnaðar?

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Hugsanlega, því vaxandi útgerðarkostnaður, miðað við magn afla, skilar þjóðinni minni virðisaukningu frá andvirði landaðs afla til verðmætis útfluttra sjávarafurða.

Var engin ástæða til að athuga hvaða veiðarfæri væru notuð og hvernig þau veiðarfæri færu með lífríkið, sem fiskurinn þarf að nærast á? Hver var ástæða þess að fiskistofnar voru í hættu?

Lítum aðeins á hvað 1. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, segir um tilgang laganna. 1. greinin hljóðar svo:

“Tilgangur laga þessara er að stuðla að viðgangi og hagkvæmustu nýtingu fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi”

Hér er ekkert verið að flækja málið með orðagjálfri. Einföld en skýr lýsing á tilgangi laganna.

Annars vegar skal stuðla að viðgangi fiskistofnanna. Þeim tilgangi hlýtur að hafa átt að ná með aukinni þekkingu á lífsskilyrðum fiskistofnanna og þau skilyrði bætt að því marki sem okkur er mögulegt. Slíkt muni þá skila stærri og sterkari fiskistofnum.

Hins vegar er sagt að stuðla skuli að **hagkvæmustu** nýtingu fiskistofnanna. Vakin er athygli á að ekki er talað um hagkvæma nýtingu, heldur talað í efsta lýsingarstigi, þ. e. **HAGKVÆMUSTU** nýtingu. Þegar þetta orðalag er notað um nýtingu auðlindar í eigu þjóðarinnar, hlýtur maður að spyrja sig hverjir eigi að njóta hagkvæmninnar. Á að líta á hagkvæmnina einungis út frá sjónarmiði þeirra sem gera út skipin sem sækja aflann? Þarf ekki einnig að líta til þess fjárstreymis sem úrvinnsla sjávarafla hefur haldið uppi, í hinum ýmsu byggðum landsins? Væri ekki eðlilegra að

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Alþingi setti efsta lýsingarstig til varðveislu á hagkvæmni þjóðarheildarinnar, en til varðveislu á hagkvæmni lítils hluta hennar á kostnað meirihlutans?

Enginn þarf að velkjast í vafa um mikilvægi útflutningsverðmæta sjávarfangs, fyrir tekjuöflun þjóðarinnar. Á árinu 1986, við upphaf fiskveiðistjórnunar, voru tekjur okkar af útfluttum sjávarafurðum kr. 35.468.286.000. Var það 78.87% af heildar útflutningstekjum okkar. Sjá samantekt um atvinnu og tekjumyndun sjávarafla 1986, á næstu síðu.

Skipting þessara útflutningstekna, annars vegar milli landshluta, en hins vegar milli verðmæta upp úr sjó og verðmæti útflutnings fiskvinnslunnar, kemur vel fram í yfirlitinu á næstu síðu. Glögg má sjá að heildarafli okkar árið 1986, sem landað var til verkunar á Íslandi, var 1.496.039 tonn. Verðmætið upp úr sjó var kr. 14.472.612.000. Verðmæti útflutnings var hins vegar kr. 31.170.102.000. Verðmætasköpun fiskvinnslunnar var því kr. 16.697.490.000, eða rúmlega tvöföldun á verðmætum upp úr sjó.

Þegar horft er til þessa, er ljóst að hagsmunir sjávarbyggðanna voru mun meiri en hagsmunir útgerðarinnar. Að vísu höfðu margir útgerðarmenn ekki gætt nægilega að hagkvæmni útgerða sinna og farið út í fjárfestingar sem gátu ekki borið sig, við eðlilega nýtingu fiskimiðanna. Kostnaður við veiðarnar hækkaði verulega, aðallega vegna mikils fjármagnskostnaðar, en einnig vegna mikillar verðbólgu.

innisgjafi
Kt: 101041-5289

SJAV-86.XLS

SJÁVARÚTVEGUR 1986									
KJÖRDÆMI/ /SVÆÐI	FJÖLDI ÍBÚA	ÁRSVERK SJÁVÁRÚTV.	% AF VINNUAFLI	LANDAÐ TONNUM	VERÐMÆTI ÚR SIÓ. (PÚS.KR)	VERÐMÆTI ÚTFL. (PÚS.KR.)	ÚTFLUTT PR. ÍBÚA	% AF ÚTFL. SJÁVARAFLA	% AF HEILDAR ÚTFLUTNINGI
REYKJAVÍK	91.394	1.485	3,00%	83.467	959.929	2.067.394	22.621	5,83%	4,60%
HÖFUÐBORGARSV.	43.174	545	2,80%	28.220	467.648	1.007.285	23.331	2,84%	2,24%
VESTURLAND	14.940	1.440	44,20%	104.764	1.602.270	3.451.240	231.007	9,73%	7,67%
VESTFIRÐIR	10.193	1.852	50,90%	117.762	2.158.524	4.649.244	456.121	13,11%	10,34%
NORÐURL. VEST.	10.676	773	32,40%	186.880	1.304.594	2.809.367	263.148	7,92%	6,25%
NORÐURL. AUST.	25.764	2.028	38,40%	232.285	2.273.501	4.896.336	190.046	13,80%	10,89%
AUSTFIRÐIR	13.131	1.902	44,20%	408.495	2.338.069	5.035.109	383.452	14,20%	11,20%
SUÐURLAND	20.065	1.520	21,30%	178.721	1.459.083	3.142.451	156.614	8,86%	6,99%
SUÐURNES	14.315	1.735	29,30%	155.445	1.908.994	4.111.676	287.229	11,59%	9,14%
SAMTALS	243.652	13.280		1.496.039	14.472.612	31.170.102	127.929	87,88%	69,31%
LANDAÐ ERLENDIS				155.318	4.298.184	4.298.184		12,12%	9,56%
SAMTALS LANDIÐ ALLT				1.651.357	18.770.796	35.468.286	145.569	100,00%	78,87%
SKÝRINGAR									
HÖFUÐBORGARSVÆÐI	= Svæði sem afmarkast af Mosfellsbæ i norðri en Hafnarfirði i suðri, að Reykjavík frálandri.								
SUÐURNES:	= Allir bæir, kaupún og hreppar á suðurnesjum, sunnan Hafnarfjarðar								
GÖGN SEM LIKAN ÞETTA BYGGIST A:	= Frá Hagstofu, Fiskifélagi og fleiri aðilum sem taka saman niðurstöður um útflutningsverðmæti								

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Samhliða minnkandi fiskigengd, léttari og horaðari árgöngum ungfisks, var sókn í fiskistofna markvisst stýrt inn á togveiðarfæri, sem augljóslega eru óhagstæð lífríki fiskistofnanna. Það þarf enga “fræðinga” til að sjá fyrir sér rótið sem verður við sjávarbotninn þegar stór og þung troll, með tilheyrandi búnaði, eru dregin um sjávarbotninn. Við það þyrlast upp sandur og allskonar botngróður, sem sest í tálknin á fiskinum þegar hann andar. Reynum að gera okkur í hugarlund hvernig okkur líður að anda að okkur sand- eða moldblönduðu lofti. eru sterkar líkur á að fiskinum líki betur en okkur, að fá slíkan óþverra í öndunarfæri sín?

Fyrir utan það sem hér hefur verið rakið, valda þung troll og þungir toghlerar verulegri röskun á sjávarbotninum, sem líklegt er að valdi verulegum skemmdum á skjólsvæðum ungfisks og svifdýra.

Eins og hér hefur verið dregið fram er augljóst að stjórnun fiskveiða hefur ekki enn hafist á grundvelli hins upphaflega tilgangs stjórnunarinnar, þ. e. að stuðla að “**viðgangi** og **hagkvæmustu** nýtingu fiskistofnanna”.

Sérstök samráðsnefnd:

Þegar litið er á 16. gr. reglugerðar nr. 44/1984, sést að ráðherra hefur heimild til að skipa sérstaka samráðsnefnd, til að fjalla um álita- og ágreiningsmál. Þegar litið er til þeirra hagsmuna (verðmætasköpunar) sem að framan er getið, er athyglisvert að sjá samsetningu þessarar nefndar, þ. e. hverjir eiga sæti í henni. Lítum nú á hvað segir í 2. málsg. 16. gr. reglugerðar nr. 44/1984. (leturbreytingar eru G. J.)

“Sérstök samráðsnefnd þriggja manna, skipuð einum fulltrúa frá samtökum sjómanna og einum fulltrúa frá samtökum útvegsmanna auk formanns, sem skipaður er af ráðherra án tilnefningar, skal fjalla um öll álita- og

ágreiningsmál varðandi veiðileyfi, aflamark og sóknarmark samkvæmt reglugerð þessari. **Í starfi sínu skal nefndin leitast við að velja úrræði sem stuðla að því að draga úr útgerðarkostnaði.** Nefndin skal sérstaklega fjalla um ákvarðanir samkvæmt ákvæðum 11. og 12. greinar, svo og til hvaða flokks samkvæmt a-lið 6. gr. skuli telja hvert skip.” (11 og 12. gr. fjalla um sóknarmark)

Lítum nú aftur til samantektarinnar fyrir árið 1986. Aflaverðmæti úr sjó, til vinnslu í fiskverkunarstöðvum, var kr. 14.472.612, eða sem svarar 46,43% af þeim verðmætum sem seld voru úr landi. Hagsmunir hinna dreifðu sjávarbyggða voru því 53,57% af verðmætasköpuninni.

Lítum nú aftur á samsetningu hinnar “sérstöku samráðsnefndar” til að fjalla um álita- og ágreiningsmál vegna fiskveiðistjórnunarinnar. Sjáið þið fulltrúa meirihluta þjóðarinnar í þessari samráðsnefnd? Ég sé hann hvergi.

Einhver gæti freistast til að segja að fulltrúinn sem skipaður væri af ráðherra ætti að vera fulltrúi meirihluta þjóðarinnar. Ég segi þá á móti: Er hægt að ætlast til að aðila sem skipaður er af ráðherra til forystu fyrir nefnd, að hann sé sérstakur fulltrúi einhverra sem ekki eru í nefndinni og gæti þar með ekki jafnræðis milli aðila innan nefndarinnar? Sé ekki hlutlaus.

Einnig má velta fyrir sér hvort sterkar líkur séu á að aðili sem skipaður er af ráðherra, gangi fram gegn persónulegum hagsmunum ráðherrans? Var Halldór Ásgrímsson kannski vanhæfur sem sjávarútvegsráðherra, til að fjalla um fiskveiðistjórnun, sem sonur stórútgerðarmanns og líklega hluthafi, alla vega erfingi að aflaheimildum sem fjölskyldunni féllu í skaut.

Ef við lítum til þeirra atriða, sem undanfarin ár hafa valdið vanhæfi ráðherra til ákvarðanatöku, verður ekki betur séð en Halldór hafi verið fullkomlega vanhæfur til ákvarðanatöku, sem vörðuðu umtalsverða hagsmuni hans sjáfs, föður hans og fjölskyldunnar allrar.

Í ljósi þessa geta menn velt fyrir sér hvort allar reglugerðir sem Halldór hefur gefið út sem sjávarútvegsráðherra, séu í raun ógildar vegna vanhæfis hans?

Flutningur aflamarks:

Reglugerð nr. 44/1984 ber þess glögg merki að menn hafi ekki haft yfirsýn yfir það verkefni sem þeir voru að reyna að framkvæma. Gleymum því ekki, að Alþingi samþykkir lög sem hafa að tilgangi að efla viðgang og **hagkvæmstu** nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum. Reglugerðin virðist hins vegar að mestu fjalla um hagsmuni útgerðarmanna, þó þessir aðilar séu minnihlutaaðilar í hagsmunum af nýtingu fiskimiðanna.

Hér að framan var vitnað til samsetningar hinnar sértöku samráðsnefndar. Nefnd sem var ekki skipuð neinum fulltrúa frá meirihluta hagsmunaaðila. Er kannski hugsanlegt að löggin hafi ekki gert ráð fyrir hagsmunum meirihlutans?

Deila má um það hvort Alþingi hafi staðið sig við að gæta hagsmuna meirihlutans. Í lok desember 1983 eru samþykkt lög á Alþingi nr. 82/1983, um breytingu á lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Fyrsta grein þeirra laga er breyting á 10. gr. laga nr. 81/1976. Þar segir svo um skiptingu hámarksafla:

“Ráðherra getur ákveðið skiptingu þessa hámarksafla milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Getur ráðherra ákveðið skiptingu

hámarksafla milli skipa m. a. með hliðsjón af veiðum skipa, stærð þeirra og gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta milli skipa.”

Ég set alvarlegt spurningamerki við, hvort Alþingi hafi verið stætt á að framselja, með jafn opnum hætti og hér er gert, vald sitt í hendur framkvæmdavaldinu, þ. e. ráðherra sjávarútvegsmála. Ekki síst er þessi spurning alvarleg, þegar litið er til fjölskylduhagsmuna þáverandi sjávarútvegsráðherra.

Vegna þess sem kemur fram síðar, er rétt að vekja athygli á orðalaginu í umgetinni lagaheimild. Þar er talað um að ráðherra geti heimilað **flutning** á úthlutuðum aflakvóta milli skipa. Hér er ekki gert ráð fyrir neinni gjaldfærslu, hvorki í formi **leigu né sölu**. Einungis að veita megi heimild til að **flytja** aflakvóta milli skipa.

Lítum þá aðeins á hvernig þessi heimild er útfærð í reglugerð nr. 44/1984, um stjórn botnfiskveiða 1984. Þar segir í byrjun 18. greinar:

“Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út innan sömu verstöðvar, eftir því sem hlutaðeigandi koma sér saman um.”

Í þessari upphafssetningu 18. gr. reglugerðar nr. 44/1984, er rétt að vekja athygli á tvennu. Annars vegar, að enn er talað um að **færa** aflamark milli skipa, en hvorki að **leigja** það eða **selja**. Hins vegar virðist ljóst að upphaflegt viðhorf stjórnvalda var, að hver verstöð héldi þeirri hlutdeild í heildaraflanum, sem hún hafði haft fyrir gildistöku takmarkana á heildarafla, sem þarna var verið að lögleiða. Til frekari áréttingar má vitna til 2. málsg. 18. gr. reglugerðar nr. 44/1984, en þar segir:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema að fengnu samþykki sjávarútvegsráðuneytis að fenginni umsögn sveitarstjórnar og sjómannafélags í viðkomandi verstöð.”

Ætla má, af því sem hér hefur verið rakið, að ráðherra hafi verið að reyna að finna leið milli tveggja meginsjónarmiða, sem uppi voru um skiptingu aflaheimilda. Annars vegar kröfu útvegsmanna, um að aflaheimildir væru tengdar skipum. Hins vegar kröfu meirihluta hagsmunaaðila, þ. e. fiskvinnslunnar og fólksins í sjávarbyggðunum, að aflaheimildir yrðu tengdar verstöðvunum.

Lítum aðeins nánar á þennan meirihluta sem talað er um. Skoðum aftur samantektina fyrir árið 1986, sem er hér að framan. Þar kemur fram að aflaverðmæti upp úr sjó, landað til vinnslu í fiskverkunarstöðvum, nam kr. 14.472.612.000. Segjum að launakostnaður útgerðanna sé um 40% af lönduðum afla. Reiknum með að þjónusta sem útgerðirnar kaupa í heimahöfn (önnur en olía), nemi 10% af lönduðum afla. Þarna erum við strax komin með 50% af lönduðum afla, sem rennur til verstöðvarinnar sem skipið er gert út frá. Ekki til útgerðarinnar. Hver er þá þessi upphæð? Helmingurinn af kr. 14.472.612.000, er kr. 7.236.606.000.

Lítum nú aftur á samantektina fyrir árið 1986. Þar sjáum við að heildar söluverðmæti fiskvinnslunnar í landinu er kr. 31.170.102.000. Útgerðin fær af þessu kr. 7.236.606.000, til annarra ráðstafana en beinnar veltu í þeirri verstöð sem fiskinum er landað. Hlutur útgerðarinnar er því 23.22% af heildarveltu verðmætasköpunar úr auðlindum fiskimiða okkar. Hagsmunahlutur verstöðvarinnar er því **76,78%** heildarverðmætanna. Þennan meirihluta sniðgekk ráðherra algjörlega í útteilingu aflaheimilda og færði útgerðarmönnum yfirráð yfir afkomugrundvelli þessara byggðarlaga.

Enn má spyrja: Var Alþingi stætt á að veita sjávarútvegsráðherra opna heimild til að taka ákvörðun um að tryggja 23,22% hagsmunaaðilanna, yfirráð yfir afkomugrundvelli 76,78% hagsmunaaðilanna? Þegar litið er til þess að fjölskylda þáverandi sjávarútvegsráðherra rak stórútgætur, virðist augljóst að hann gæti vart litið hlutlaust á málið, eða jafnvel unnið gegn hagsmunum fjölskyldufyrirtækisins.

Þróun stjórnunar fyrstu árin:

Eðlilega þróast stjórnun svona stórs málaflökks í framvindu tímans. Þannig má segja að í 20. gr. reglugerðar nr. 1/1985, um stjórn botnfiskveiða 1985, komi fram sömu sjónarmið um færslu aflamarks milli skipa, og eru í reglugerð 44/1984. Þó má segja að í 5. málsg. 20. gr. reglugerðar nr. 1/1985 sé verið að reyna að friða meirihluta hagsmunaaðila, með óskýrum ákvæðum um að aflaheimildir flytjist ekki burtu frá verstöðvum, þó skip væru seld í burtu.

5. málsg. hljóðar svo:

Aflamark fylgir skipi ekki sjálfkrafa við sölu þess. Um framsal aflamarks skipa, sem eigendaskipti verða á árið 1985, skulu gilda sömu reglur og um annað framsal aflamarks samkvæmt þessari grein og þarf til þess sérstakt samkomulag kaupanda og seljanda.

Eins og þarna má sjá er nokkuð augljóslega verið að gefa því undir fótinn að aflaheimildir fylgi verstöðvunum (byggðarlögunum). Auðsjáanlega virðist það gert til að halda hinum mikla meirihluta hagsmunaaðila rólegum, meðan vefurinn um yfirráðin er spunninn.

Einnig vekur orðalag 5. málsg. 20. gr. athygli, þegar fjallað er um flutning aflaheimilda milli skipa. Fram til þessa,

hefur ævinlega verið talað um “**færslu**” eða “**flutning**” aflaheimilda. Bæði þessi orð þýða það sama. Verið er að heimila tilfærslu (flutning/færslu) eignar þjóðarinnar, sem einn aðili hefur haft **nýtingarrétt** á, yfir til annars aðila sem tekur við nýtingarréttinum.

Í 5. málgr. 20. gr. reglugerðar nr. 1/1985, bregður svo við að ekki er lengur talað um “**færslu**” eða “**flutning**”. Nú er talað um “**framsal**”. Þriðja hugtakið “framsal/framselja”, þýðir einnig “**flutningur**”, en er þó komið skrefi nær ímyndinni að **selja**. Það virðist augljóslega markmiðið, sé litið til þess hver þróunin hefur verið.

Lítum nú á næstu löggjöf Alþingis um þessi efni, sem eru lög nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986-1987. Í 12. grein þeirra laga er fjallað um færslu aflamarks milli skipa. Þar er talað um “**færslu**” og líka “**flutning**” Þó er ein undantekning á þessu, eins og í 20. gr. reglugerð nr. 1/1985.

Í 5. málgr. 12. gr. laga nr. 97/1985 er sagt að “Heimilt sé að takmarka **framsalsheimild** þeirra skipa er sérleyfisveiðar stunda.” (leturbreyting er G. J.) Hér er þessu orði, “**framsal**” haganlega komið fyrir í lögum, svo það geti farið að skapa sér sess, og færa vitund manna fjær grundvallaratriðunum.

Hver voru þá grundvallaratriðin?

Augljóslega hafa þau verið að takmarka sókn í minnkandi fiskistofna. Jafnframt var eitt af meginatriðunum að varðveita atvinnulíf og byggð í hinum dreifðu sjávarbyggðum landsins.

Voru menn þá búnir að missa sjónar á því markmiði þegar hér var komið?

Nei, ekki var alveg horfin reglan um að öll skip skyldu hafa aflahlutdeild. Í 2. málgr. 13. gr. laga nr. 97/1985 segir svo.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Verði eigendaskipti á fiskiskipi skal næsta ár á eftir úthluta því skipi botnfiskleyfi með sóknarmarki og þorskaflahámarki miðað við meðaltal skipa í sama stærðarflokki og svæði.”

Hér er augljóslega verið að tryggja nýjum útgerðaraðila aflahlutdeild, kaupi hann skip frá annarri verstöð. Vísast þar til þeirra annmarka sem voru á því að fá aflamark flutt milli verstöðva. Þau lög sem hér um ræðir, tóku gildi 20. desember 1985.

Í reglugerð nr. 465/1985, um stjórn botnfiskveiða 1986, er lítið fjallað um tilflutning aflaheimilda milli skipa. Í 12. gr. er talað um að loðnuskip, sem fá rækjuveiðileyfi á árinu 1986, sé óheimilt að **framselja** botnfiskaflamark sitt. Einnig eru kvaðir á rækjuskipum, sem frysta aflann um borð, hvað varðar takmarkanir á að þau megi **framselja** botnfiskaflamark sitt.

Vakin er athygli á að nú er alveg hætt að tala um “**færslu**” eða “**flutning**”. Nú er verið að tryggja hugtakinu að “**framselja**” tilverurétt, líklega sem skrefi í átt að yfirráðum.

Í reglugerð nr. 518/1986, um stjórn botnfiskveiða 1987, verða engar breytingar á framsetningu stjórnunar veiðanna, hvað varðar “**færslu**”, “**flutning**” eða “**framsal**” aflaheimilda milli skipa.

Ný lög 1988.

Þann 8. janúar 1988 taka gildi lög nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990. Eins og annað sem gert hefur verið í stjórnun fiskveiða, fram til gildistöku þessara laga, bera þau með sér **áform** til hagsbóta fyrir fiskistofnana og atvinnulífið í landinu, en lögskipanin er öll á annan veg. Lítum aðeins nánar á þessi lög.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Í fyrstu grein laga er yfirleitt lögð áhersla á megintilganginn með lagasetningunni. Í fyrstu grein þessara laga segir svo:

“Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.”

Á venjulegri íslensku mundi 1. gr. laganna þýða að þess yrði gætt að ekki væri veitt meira af hverri fiskitegund en svo að stofninn héldi viðunandi stærð og stefnt yrði að því að hámarka stærð hans miðað við skilyrði í lífríki sjávarins. Það sem yrði leyft að veiða, yrði sótt með þeim lægsta tilkostnaði sem hægt sé að komast af með og aflinn nýttur til atvinnusköpunar í byggðum landsins.

Hvernig tekst svo til með þessi markmið í texta laganna.

Í 4. gr. laganna er fjallað um veitingu veiðileyfa. Þar segir eftirfarandi.

“Við veitingu veiðileyfa skv. 3. gr. koma til greina þau skip sem leyfi fengu til botnfiskveiða á árinu 1985 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri, einnig ný og nýkeypt sambærileg skip sem koma í stað skipa sem leyfi fengu 1985.”

Athygli er vakin á því að hér er talað um “skip”, en ekki eigendur skipa. Leyfum skal úthlutað til skipa, en ekki eigenda þeirra. Þetta er athyglisvert í ljósi þess sem fram kemur í 2. málsgr. 6. gr. laganna. Þar segir svo:

“Skip sem eigendaskipti urðu að á árinu 1986 eða 1987, eiga kost á botnfiskleyfi með aflamarki skv. 1. mgr. með þeirri takmörkun sem leiðir af 2. mgr. 14. gr.”

Á framangreindum árum var óheimilt að flytja aflamark milli verstöðva. Skip sem seld voru til annarra verstöðva fóru því stundum án veiðiheimilda. Augljóslega er hér verið að tryggja þessum skipum aflamark, til samræmis við það sem tiltekið var í reglugerðum fyrir þessi ár. Í ljósi þessa áttu öll skip sem stundað höfðu veiðar fyrir árslok 1987, að fá úthlutað veiðiheimild fyrir árið 1988.

Í framangreindum texta úr 6. gr. er vikið að þeim takmörkunum sem fram komi í 2. málsg. 14. gr. laganna, en hún hljóðar svo:

“Við eigendaskipti að fiskiskipi fylgir því botnfiskveiðileyfi, nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað sem ráðuneytið staðfestir. Þó fylgir fiskiskipi aldrei við sölu herra aflamark en nemur meðalaflamarki skipa í sama flokki, sbr. 7. gr., og á sama svæði að mati samráðsnefndar sbr. 15. gr., mælt í þorskígildum.”

Hér verður veruleg breyting á fyrirkomulagi hagsmunaaðila til aðkomu að nýtingu sameiginlegra auðlinda þjóðarinnar. Fram til ársloka 1987 hafði verið óheimilt að flytja aflamark burt frá verstöð, nema með samþykki sveitarstjórnar og sjómannafélags í viðkomandi verstöð. Nú verður þetta allt í einu að **“samkomulagsatriði”** milli seljanda og kaupanda, sem staðfest verði af ráðuneyti. Breytingin er afgerandi og algjör réttindasvipting sveitarfélaga til að gæta hagsmuna byggðarlagsins, varðandi hlutdeild sína í verðmætasköpun útflutningsafurða sjávarafla. Þessi afgerandi breyting, sem svipti mörg byggðarlög undirstöðum atvinnulífsins, gerist aðeins á einu ári.

Engin leið er að horfa framhjá því að hér er verið að hlúa að hlut **tæplega fjórðungs** hagsmunaaðilanna, á kostnað

meirihlutans og atvinnulífs í byggðum landsins. Hér er einnig greinilega gengið þvert gegn markmiðum laganna.

Ekki er nóg með að gengið sé gegn markmiðum þeirra laga sem verið er að setja, heldur einnig gengið þvert gegn ákvæðum þeirra laga, um sama efni, sem giltu til ársloka 1987. Lítum aðeins nánar á það.

Þann 20 desember 1985 tóku gildi lög nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986-1987. Í 12. gr. þeirra laga er kveðið á um að heimilt sé að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa innan sömu verstöðvar, sem hafi samskonar veiðileyfi. Sama gildi um jöfn skipti á aflaheimildum skipa milli verstöðva. Í 3. málsg. 12. gr. segis svo:

“Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema að fengnu samþykki ráðuneytisins, að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.”

Við gildistöku laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990 fellur niður umsagnarréttur sveitarstjórna og sjómannafélaga um tilflutning aflaheimilda. Afskiptaheimild **meirihluta hagsmunaaðila** er markvisst skert, en að sama skapi heimild útvegsmanna til **innbyrðis ráðstöfunar** á aflamarki þjóðarinnar aukin.

Einnig má segja að þrengt sé að vitneskju Alþingis um framkvæmd fiskveiðistjórnunar, með hinum nýju lögum nr. 3/1988. Fyrir gildistöku þeirra laga, hafði verið ákvæði í 4. málsg. 10. gr. laga, nr. 81/1976, um upplýsingagjöf til Alþingis. 10. greinin fjallar um framkvæmd ráðherra á skiptingu aflaheimilda, milli skipaflokka, veiðarfæra og einstakra skipa. 4. málgreinin hljóðar svo:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Hafa skal samráð við sjávarútvegsnefndir Alþingis um framkvæmd á ákvæðum greinar þessarar og skal nefndunum gerð grein fyrir reynslu og árangri aðgerða á hverjum tíma.”

Hér er undanbragðalaus skylda að láta sjávarútvegsnefndir Alþingis fylgjast með reynslu og árangri af stjórnun fiskveiða. Þessi skylda er felld niður með lögnum nr. 3/1988. Þar segir í upphafi 21. greinar:

“Lög þessi öðlast þegar gildi og gilda til 31. desember 1990. Jafnframt eru á gildistíma þessara laga felldar úr gildi 10. og 14. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.”

Þarna er 10 gr. laga nr. 81/1976 felld úr gildi, og þar með ákvæðið um samráðið við sjávarútvegsnefndir Alþingis. Ætli þingheimur hafi gert sér grein fyrir að þeir voru að útiloka sjálfa sig frá aðhaldi með framkvæmd laganna?

Kaflaskil í stjórnun:

Segja má að á árinu 1990 verði kaflaskil í stjórnun fiskveiða. Fram til þessa hafa verið sett lög og reglugerðir til eins eða tveggja ára í senn. Nú er fyrirhugað að setja lög sem ekki hafi tímamarkað gildi, heldur verði stjórn tæki til framtíðar.

Á þessum kaflaskilum er ekki úr vegi að fara aðeins yfir það sem gerst hefur, þau sex ár sem telja má aðlögunarár fyrir fiskveiðistjórnun.

Markmið laga nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, var að stuðla að **hagkvæmustu** nýtingu fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Í lögum nr. 97/1985 er þessum markmiðum ekkert breytt.

Í lögum nr. 3/1988 er markmiðin skýrð enn frekar. Þar segir að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu **sameign þjóðarinnar**. Einnig segir að **markmið** laganna sé að stuðla að verndun og **hagkvæmri** nýtingu þeirra og tryggja með því **trausta atvinnu og byggð í landinu**.

Í reglugerðum til útfærslu stjórnunar á nýtingu fiskimiðanna, er hvergi getið þeirra miklu hagsmuna sem byggðarlög (verstöðvar) hafa af nýtingu sjávaraflla til tekjusköpunar. Hér að framan er glögglega sýnt fram á skiptingu hagsmuna á milli sjávarbyggða annars vegar og beinna hagsmuna útgerða hins vegar. Þar kemur fram að hagsmunir sjávarbyggða nema **76,78%** af beinu gegnumstreymi frá afla af Íslandsmiðum, meðan beinir hagsmunir útgerða er **23,22%**.

Í ljósi þessa getur það ekki annað en vakið eftirtekt, að hvergi er í lögum eða reglugerðum, vikið að hagsmunum sjávarbyggðanna, heldur eingöngu fjallað um hagsmuni útgerðarinnar.

Ef fjallað hefði verið um hagsmuni útgerðarinnar út frá þeirri viðleitni að skila aflanum að landi með sem minnstum tilkostnaði, til hámarks verðmætasköpunar úr aflanum, hefði viðleitnin stuðst við markmið laga um stjórn fiskveiða.

Raunar ættu lögin ekki að heita “Lög um stjórn fiskveiða”, því markmið þeirra er miklu víðfeðmara. Réttara væri að þau hétu, “Lög um nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum.” Það er nefnilega svo að fiskveiðarnar eru ekki nema hluti af nýtingu fiskistofnanna. Stærstur hluti nýtingarinnar fer fram í atvinnu- og verðmætasköpun víða um byggðir landsins.

Ný lög árið 1990.

Fyrir þinglok vorið 1990, voru samþykkt ný lög um stjórnun fiskveiða. Lög nr. 38/1990. Eins og áður er getið, er

Það villandi heiti á lögum um nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Verðmætasköpun úr nytjastofnunum stóð undir verulegum hluta gjaldeyrstekna okkar. Einungis 23,22% þeirrar verðmætasköpun rann til ráðstöfunar hjá útgerðum fiskiskipanna. Markmið laganna er mikið víðtækara en einungis fiskveiðar, eins og fram kemur í 1. gr. laganna, sem hljóðar svo:

1. gr. Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Eins og augljóslega má lesa út úr þessum markmiðum, eru áformin að vernda nytjastofnana fyrir ofveiði og nýta það sem veiða má, til að efla trausta atvinnu og byggð í landinu. Í því ljósi er villandi að kalla þessi lög eingöngu lagasetningu um stjórnun fiskveiða.

Enn vekur það athygli að sjávarútvegsráðherra skuli vera fengið svo opið vald til að ráðskast með undirstöðu fjárstreymis í flestum sjávarbyggðum landsins, eftir þá reynslu sem komin var af fyrstu árum stjórnunar hans. Það hefði átt að vekja athygli þingmanna, að á framangreindum byrjunarárum var aldrei komið nálægt meginhagsmunum þjóðfélagsins, heldur eingöngu hugsað um útgerðarmenn. En þrátt fyrir þessa augljósu vankanta framkvæmdar á aðlögunarárunum, er sjávarútvegsráðherra fengin jafn opin heimild í lögum nr. 38/1990.

Hér er sérstök ástæða til að vekja athygli á því andvaraleysi sem Alþingi sýnir. Í jafn áhrifamiklu máli og hér um ræðir, sem skiptir hagsæld fólksins í landinu svo miklu, verður ekki hjá því komist að átelja Alþingi fyrir að víkja af vegi réttlætis og heildarhagsmuna. Hreint út sagt er lýðræðið

látið víkja fyrir þröngum hagsmunum lítils hluta hagsmunaaðila. Þá smán verður Alþingi að reka af höndum sér hið allra fyrsta, ef það vill teljast merkisberi lýðræðis og réttlætis.

En víkjum nú nánar að því sem fram kemur í lögum nr. 38/1990. Í 5. gr. laganna er fjallað um veitingu veiðileyfa. Í upphafi 1. málsgr. segir að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni, komi til greina þau skip ein sem veiðileyfi fengu skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988.

Í 4. gr. laga nr. 3/1988 segir, að við veitingu veiðileyfa komi til greina þau skip sem leyfi fengu til botnfiskveiða á árinu 1985 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri. Einnig komi til greina ný og nýkeypt sambærileg skip, sem komi í stað skipa er fengu leyfi 1985.

Hér er rétt að vekja athygli á að ævinlega er talað um veitingu veiðileyfis og úthlutun aflamarks, sem eina heild. Eigi skip rétt á veiðileyfi, á það líka rétt á úthlutun aflamarks. Vakinn er athygli á þessu hér, vegna þess sem síðar kemur fram um afleiðingar af svonefndu “Valdimarsmáli”.

Í 2. málsgrein 5. gr. laga nr. 38/1990 segir svo.

“Hverfi skip, sem á kost á veiðileyfi skv. 1. mgr. þessarar greinar, varanlega úr rekstri má veita nýju eða nýkeyptu sambærilegu skipi veiðileyfi í þess stað, enda hafi veiðiheimildir þess skips, er úr rekstri hvarf, ekki verið sameinaðar veiðiheimildum annarra skipa eða horfið til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins.”

Hér fer ekki á milli mála að engin skil eru á milli veitingu veiðileyfis og hlutdeildar í leyfðum hámarksafli. Hér er afar skýrt kveðið á um veitingu nýrra veiðileyfa. Þau eru einungis gefin út ef sambærilegt skip hefur horfið **varanlega úr rekstri**, og veiðiheimildir þess skips sem úr rekstri hvarf, hafi **ekki** verið sameinaðar veiðiheimildum annarra skipa, eða horfið til Hagræðingarsjóðs. Augljóst er að veiðileyfi, án

úthlutunar aflamarks, er ekki í samræmi við meginefni 5. gr. laga nr. 38/1990.

Fyrsta málsgrein 11. gr. laga nr. 38/1990 er eiginlega endurtekning á 2. málsgr. 5. gr. laganna, með ýtarlegri útfærslu.

Önnur málsgrein 11. gr. hljóðar svo: (leturbreyting G. J.)

*“Við eigendaskipti að fiskiskipi fylgir aflahlutdeild þess, **nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað**, enda fullnægt ákvæðum 3. og 4. mgr. þessarar greinar.”*

3ja og 4. málsgrein fjalla um forkaupsrétt sveitarfélaga.

Segja má að með þessu ákvæði sé verið að hleypa af stað hinu umdeilanlega verðmætamati á aflaheimildum. Önnur málsgreinin segir að við sölu á fiskiskipi skuli aflahlutdeildin fylgja, **nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað**.

Hvaða skynsemi er að baki svona ákvæði? Hver fer út í milljóna fjárfestingu í fiskiskipi án þess að ætla sér að sækja aflahlutdeild þess á fiskimiðum okkar? Gerði Alþingi sér ekki grein fyrir aðstöðumun kaupanda og seljanda, í sambandi við opnun svona heimildar? Var Alþingi sér ómeðvitað um að þáverandi handhafar aflahlutdeilda, mundu knýja fram umtalsverða fjármuni fyrir aflahlutdeildina, sem markmið laganna segir í 1. gr. að *“Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildunum.”*

Hvað er það annað en óafturkallanlegt forræði, þegar aðili sem fær **tímabundinn nytjarétt** á sameiginlegri auðlind þjóðarinnar, **tekur sér vald** til að knýja annan, **jafn réttháan þjóðfélagsþegn, til að greiða sér verulegar fjárhæðir fyrir þann nytjarétt sem honum verði **hugsanlega** úthlutað í fram tíðinni?** Vakin skal athygli á að veiðileyfi og

aflahlutdeild eru einungis veitt **fyrir eitt ár í senn**. Ekkert **varanlegt forræði** gefur aðila rétt til hlutdeildar næsta árs, nema hann ætli að afla hráefnis til að tryggja **varanlega atvinnu og byggð í landinu**. Hvað er þá verið að selja?

Í upphafi 6. málsgreinar 11. gr. segir svo: (leturbreyting G. J.)

*“Heimilt er að **framselja** aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Þó skal **framsalið háð samþykki ráðherra hafí skip, sem flutt er til, ekki aflahlutdeild af þeirri tegund sem framseld er.**”*

Tvennt er hér athyglisvert. Annars vegar að aðeins er talað um **FRAMSA**. Lítum þá í íslenska orðabók og kynnum okkur hvað orðið “framsal” þýðir:

Í þeirri merkingu sem hér um ræðir, getur orðið framsal borið í sér tvær merkingar. Í fyrsta lagi merkir orðið “framsal” – **AFHENDINGU**; þ. e. að “**afhenda**” einhverjum eitthvað, sem hefur verið í vörslu þess sem afhendir. Í öðru lagi getur orðið tengst “**framsali**“ réttinda, sem þýðir – “**Að fá þau öðrum í hendur**”.

Sérstök athygli er vakin á því að **ALDREI** hefur nytjaréttshafa verið heimiluð **sala eða gjaldtaka**, vegna framsals veiðiheimilda. Í lögum til stjórnunar fiskveiða er aldrei talað um **sölu**, í neinni merkingu þess orðs. **Öll gjaldtaka fyrir framsala veiðiheimilda hefur því verið fullkomlega óheimil og án allrar lagastoðar.**

Í framhaldi af því sem hér hefur verið rakið, tel ég rétt að vekja athygli á að í reglugerð nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni, er einnig talað um “**framsal**” aflaheimilda en **ekki sölu eða aðra fjártöku** fyrir afhendingu réttindanna.

Þriðja málsgrein 17. gr. laga nr. 38/1990 vekur óhjákvæmilega hugsanir um hvort alþingismenn séu verulega fáfróðir um gildi og áhrif eignarréttarins. Það vekur óneitanlega athygli, þegar Alþingi, sem skipað er jafn miklum fjölda lögfræðinga og raunin er um Alþingi okkar, skuli láta sjást eftir sig annað eins og fram kemur í fyrrgreindri 3. málg. 17. gr. laganna. Þar segir eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.)

“Eftirlitsmönnum er heimilt að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og að fara um borð í skip til athugunar á farmi og veiðarfærum. Enn fremur skal þeim heimill aðgangur að öllum vinnslustöðvum fiskverkanda og birgðageymslum.”

Ekki fer á milli mála að hér er gengið gróflega gegn ákvæðum 72. gr. stjórnarskrár okkar, en í upphafi hennar segir að **“Eignarrétturinn sé friðhelgur:”** Framhald 1. málsgreinar 72. gr. stjórnarskrár er svohljóðandi:

“Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almannapörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.”

Fyrst eignarrétturinn er friðhelgur, er augljóst að Alþingi getur ekki gefið út ótilgreinda og ótakmarkaða heimild, til tiltekins hóps opinberra starfsmanna, að þeim sé heimill frjáls umgangur um eignir annarra. Ljóslega kemur fram í texta 72. gr. stjórnarskrár, að eigi að skerða yfirráð eiganda, yfir eignum sínum, verði almannapörf að krefjast þess, og hinn löglegi eigandi fái fullt verð (bætur) fyrir.

Er hugsanlegt að hugtakið “almannapörf” geti réttlætt slíka upptöku eignarréttar, sem gerð er í 17. gr. laga nr. 38/1990?

Ekki verður séð að almannapörf krefjist þeirrar upptöku eignarréttar sem þarna er gerð. Fjöldi annarra leiða er fær, jákvæðari og markvissari. Fyrir höndum er ítarleg skráning á lönduðum aflu, og hverjir kaupendurnir /fiskverkendurnir eru.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Til eru skráningar yfir vinnslu og afurðamagn, bæði hjá lánastofnunum og Fiskifélagi. Skráð útflutningsmagn er einnig fyrir hendi. Hægt er að láta tölvukerfi lesa allar þessar upplýsingar saman með reglubundnum hætti og fá út nýtingu hverrar einstakrar vinnslustöðvar, á því hráefni sem tekið er til vinnslu. Birgðahald mætti t. d. samkeyra við magnupplýsingar frá afurðalánakerfi lánastofnana. Slíkt samhæft eftirlit væri mun aðhaldsmeira en einstakar ferðir fárra manna í einhver tiltekin fyrirtæki. Slíkt fyrirkomulag býður upp á mismunun, þar sem eftirlitsmenn gætu lagt einstaka framleiðendur í einskona einelti, sem einungis skapar tortryggni og óvild gagnvart skipulegri stjórnun veiða og vinnslu.

Líka má segja að eftirlit með veiðum, sem byggir á því að eftirlitsmaður fari með fiskiskipi í veiðiferð, geti aldrei orðið virkt eftirlit. Augljóst ætti að vera að skipstjóri, sem er með eftirlitsmann um borð, fer ekki að stunda ólöglegar veiðar við slík tækifæri. Ég ætla engum skipstjóra að vera svo óforsjáll. Slíkt kerfi eftirlits er því eintóm **sýndarmennska**, sem hefur kostað þjóðfélagið verulega fjármuni, en skilað litlum árangri.

Ef það fjármagn sem sett er í veiðieftirlitið, væri úthlutað Landhelgisgæslunni og henni uppálagt að fylgjast með veiðum og veiðarfærum fiskiskipa, yrði mun betri nýting á þessu fjármagni. Ekki þyrfti að bæta við neinum mannskap hjá gæslunni. Á einum mánuði, sem er veiðitúr sumra skipa okkar, með einn eftirlitsmann um borð, gæti Landhelgisgæslan skoðað aflabrögð og veiðarfæri hjá 100 til 200 skipum, án beins aukakostnaðar. Slíkt eftirlit mundi setja alla skipstjórnendur í óvissu um hvort verið væri að fylgjast með þeim, og hvort þeir ættu von á heimsókn eftirlitsins. Með slíku fyrirkomulagi á eftirliti, væru allir settir undir sama aðhalds vegna eftirlits.

Lögum um fiskveiðistjórnun, er tvímælalaust ætlað að tryggja atvinnu og byggð í landinu. Það vekur óneitanlega

athygli, að í fyrsta skipti sem vikið er að fiskvinnslunni í landi, skuli það vera á þeim nótum að fiskverkendur séu afbrotamenn sem gera þurfi húsleit hjá, án minnsta fyrirvara. Ekki virðist einu sinni hægt að fara þá leið sem lögregla verður að fara, sem er að afla heimildar héraðsdóms fyrir hverri húsleit fyrir sig. Nei! Það virðist vera það mikið vantraust á fiskverkendum að nauðsynlegt sé að svipta þá lögvarðri ákvarðanatöku eignarréttarins, um það hverjir hafi heimild til umgangs um eignir þeirra. Þetta er athyglisvert framlag Alþingis til að treysta atvinnu í landinu og efla byggðir þess.

Í þessu sambandi er rétt að benda hér einnig á síðustu málsgrein 18. gr. laga nr. 38/1990, eins og hún hljóðaði til ársins 2000, er 18. gr. var felld úr gildi, með 5. gr. laga nr. 3/2000. Lokamálsgrein 18. gr. hljóðaði svo:

“Útgerð skips skal greiða fæði veiðieftirlitsmanna og sjá þeim endurgjaldslaust fyrir aðstöðu meðan þeir stunda eftirlitsstörf um borð.”

Minnt skal á það sem að framan er skráð um 72. gr. stjórnarskrár okkar. Þar er mjög skýrt kveðið á um að enginn verði sviptur yfirráðum yfir eignum sínum nema almannabörf krefji. Til slíks þurfi lagasetningu hverju sinni (við hverja yfirráðasviptingu eignar) og fyrir slíka sviptingu komi fullt endurgjald.

Í ljósi þessa er athyglisvert að leiða hugann að lokamálsgrein 18. gr. Þar er **ekki fjallað um** á hvern hátt útgerð fær endurgreitt vegna útgjalda af vist eftirlitsmanns um borð. Nei. Útgerðin er **skylduð** til að bæta á sig kostnaði vegna þessa manns, **sem Alþingi ákvarðar að skuli vera á skipinu**. Er þetta ekki örlítið snúið með hliðsjón af ákvæðum 72. gr. stjórnarskrár, um að bætur skuli koma í stað óþæginda, ef svipta þarf aðila ákvörðunarrétti yfir eignum sínum vegna almannahagsmuna.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Lítum einnig á annað. Hvergi er minnst á skyldur þessa skipverja til hlýðni við skipstjóra, en sjómannaölg gera ráð fyrir slíkri skyldu skipshafnar, þegar skip er á rúmsjó.

Ekki er heldur minnst á slysastryggingu eða dánarbætur vegna þessa skipverja (eftirlitsmannsins). Í ljósi þess að engar upplýsingar eru um framangreinda þætti, er eins líklegt að kostnaður af slíku mundi lenda á skipstjóra eða útgerð. Vekja má athygli á að í lögum er hvergi minnst á þessa mikilvægu þætti. Líklega er það af skorti á yfirsýn yfir viðfangsefnið.

Á árinu 1999 var athygli ráðamanna vakin á að hvergi væru lagaheimildir fyrir gjaldtöku vegna yfirfærslu aflaheimilda milli skipa. Vísaði var til 18. gr. laga nr., 38/1990. Einu svörin sem bárust, lýstu afar takmörkuðum skilningi á því sem spurt var um. Þó eru ákvæði í 18. gr. laganna afar skýr. Hér á eftir kemur texti 18. gr. en síðustu málsgreininni er sleppt, þar sem vitnað var til hennar hér á undan. Enda er sú málsgrein eins og undanvillingur frá 17. gr., algjörlega óskyld efni 18. greinar, sem hljóðar svo: (leturbreytingar G. J.)

“Ráðherra skal með reglugerð ákveða sérstakt gjald – veiðieftirlitsgjald – fyrir veiðiheimildir sem veittar eru á grundvelli laga þessara eða annarra laga er kveða á um stjórn fiskveiða. Skal gjaldið renna til reksturs veiðieftirlits ráðuneytisins og skal upphæð þess miðast við að það standi undir rekstri eftirlitsins að hálfu.

Gjald vegna tilkynningar um aflamark skal miðast við áætlað verðmæti þess aflamarks sem úthlutað er. Skal ráðherra árlega áætla hlutfallslegt verðmæti einstakra tegunda í þessu skyni. Aldrei skal gjald samkvæmt þessari málsgrein vera hærra en 0,2% af áætluðu verðmæti þess afla sem aflamark skips heimilar veiðar á komandi fiskveiðiári, vertíð eða veiðitímabili. Gjald fyrir hverja tilkynningu um aflamark skal þó aldrei vera lægri en 1.000

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

kr. og er sú fjárhæð grunntala er miðast við byggingavísitölu í janúar 1991 og breytist í hlutfalli við þær breytingar sem síðar kunna að verða á henni.

“Fyrir veitingu almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni og veiðileyfa, sem veitt verða á grundvelli 2. mgr. 4. gr., skal greiða 5.000 kr. Ráðherra er heimilt að hækka gjaldið er nemur hlutfallslegri hækkun er kann að verða á vísitölu byggingakostnaðar, sbr. l. nr. 42/1987. Grunntaxti gjaldsins er miðaður við byggingavísitölu í desember 1989, þ. e. 157,9 stig.”

Þessi lagatexti er afar skýr. Gjald fyrir úthlutun aflaheimilda skal vera 0,2% áætlaðs aflaverðs. Ekki er hér kveðið á um að gjald þetta eigi einungis við um úthlutun frá ráðuneytinu, heldur úthlutun almenn. Innan þessa úthlutunarramma, hljóta því að vera úthlutanir einstakra útgerða á ákveðnum hluta þeirra aflaheimilda sem þeir fegnu frá ráðuneytinu, þar sem upphaflegri úthlutun fylgdi hvorki eignarréttur né óafturkallanlegt forræði. Ráðuneytinu **ber** að ákvarða áætlað fiskverð hverrar tegundar fyrir sig, sem gilda á fyrir hvert fiskveiðiár.

Engin leið er að horfa framhjá framangreindri staðreynd, séu sanngirnissjónarmið höfð að leiðarljósi. Skýr ákvæði eru um það gjald sem taka má fyrir úthlutun/yfirfærslu aflaheimilda, frá árinu 1991, til 5. maí 2000, en þá tóku gildi lög nr. 34/2000. Þar segir í 5. gr., að 18. gr. laga nr. 38/1990 falli niður. Ef til vill má rekja þess sérkennilegu niðurfellingu til hinnar skíru fyrirspurnar sem lögð var fyrir sjávarútvegsráðherra á árinu 1999, sem honum tókst ekki að skilja, og þar af leiðandi ekki heldur að svara.

Ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990.

Í þessum kafla er rétt að vekja fyrst athygli á ákvæðinu bráðabirgða VII, en þar kemur fram eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.)

*“Sjávarútvegráðherra **skal** láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m. a. skal leitast við að meta **hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans**. Skal athugunin, er m. a. taki mið af reynslu annarra þjóða, beinast að því að meta hagkvæmni einstakra aðferða miðað við íslenskar aðstæður með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja **atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga**. Þá skal ráðherra fyrir árslok 1992 láta endurskoða lög þessi. Hafa skal samráð við sjávarútvegsnefnd Alþingis og **samtök helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi** við þá endurskoðun.”*

Hér er afar skýrt til orða tekið. Sjávarútvegsráðherra **skal** láta fara fram athugun á **mismunandi kostum við stjórn fiskveiða**. Þetta eru **bein fyrirmæli** Alþingis. Líka er athyglisvert að líta til þeirra atriða sem Alþingi telur mikilvægust í slíkri athugun.

Fyrst og fremst skal leitast við að meta **hagkvæmustu** samsetningu fiskiskipaflotans, miðað við íslenskar aðstæður. Vakin er athygli á að ekki er talað um hagkvæma samsetningu. Talað er um þetta í efsta lýsingarstigi, þ. e. **hagkvæmustu samsetningu** fiskiskipaflotans.

En, að hverju á þessi hagkvæmasta samsetning að beinast? Átti hún eingöngu að beinast að hagkvæmustu aðstæðum útgerðarinnar? Nei, hið einkennilega við þetta ákvæði er að útgerðin er ekki nefnd á nafn við mat á hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans. Að hverju á hagkvæmnin þá að beinast?

Hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans á að finna út **með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga.**

Þetta er fagurt og drengilegt markmið, en hver skildi framkvæmdin hafa orðið?

Áður en við skoðum framkvæmdina á lögum nr. 38/1990, er þó rétt að víkja aðeins að síðasta lið laganna, sem er Bráðabirgða VIII. Það ákvæði er á eftirfarandi hátt: (leturbreyting G. J.)

*“Sjávarútvegsráðherra **skal láta fara fram endurskoðun á lögum um upptöku ólöglegs sjávarafla, nr. 32 19. maí 1976, og leggja frumvarp að nýrri löggjöf um það efni fyrir Alþingi haustið 1990. Skal sú endurskoðun m. a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald.”***

Ástæða er til að hvetja menn til að muna þessa síðustu undirstrikuðu orð, vegna þess sem fram kemur síðar.

Virðing fyrir löggjafarvaldinu:

Eins og sjá má hér að framan, lagði löggjafarvaldið ákveðnar skyldur á herðar sjávarútvegsráðherra, að hann **skyldi** leggja fyrir haustþing Alþingis, árið 1990, frumvarp að nýrri löggjöf um upptöku ólögmeats sjávarafla.

Umrætt frumvarp var ekki lagt fyrir Alþingi fyrr en 31. mars 1992. Mælt var fyrir því þann 13. maí 1992 og frumvarpið varð að lögum frá Alþingi nr. 37, þann 27. maí 1992. Samkvæmt þessu tók það þingið einungis 14 daga að fjalla um þetta stóra og fjölbætta hagsmunamál og afgreiða það sem lög frá Alþingi. Slíkt getur tæplega kallast yfirveguð eða vönduð vinnubrögð.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Athyglisvert er, að þessi lög heita “Lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla” og eru eins og áður sagði, nr. 37/1992. Í lögum þessum er einungis talað um “gjald” vegna ólögmæts sjávarafla.

Í annarri málsgrein 13. gr. laga nr. 37/1992 segir svo:

“Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 32/1976, um upptöku ólögmæts sjávarafla, með áorðnum breytingum, ásamt stjórnvaldsfyrirmælum sem hafa verið sett á grundvelli þeirra.”

Samkvæmt fyrstu málsgrein 13. gr. laga nr. 37/1992, tóku þau lög gildi þann 1. september 1992. Spurningin er því hvort upptaka ólögmæts sjávarafla hafi orðið óheimil frá þeim tíma? Einungis skapast heimild til að sekta vegna ólögmæts sjávarafla. Heimild til upptöku afla finnst ekki í lögum nr. 37/1992.

Það er fleira sem er sérstakt við þessi lög. Líklega hefði verið heppilegra fyrir Alþingi að taka sér lengri tíma til umfjöllunar um málið. Þá hefði ef til vill verið hægt að fækka vitleysunum í því og forða því frá að brjóta gegn stjórnarskrá og mannréttindum. Af því tilefni er rétt að fara aðeins yfir þessi lög, því hér virðist vera upphafið að valdastofnuninni “Fiskistofu”. Sú stofnun varð til sama dag og þau lög sem hér eru til umfjöllunar, með samþykkt Alþingis þann 27. maí 1992 á lögum nr. 36/1992, lög um Fiskistofu.

Áður en við förum að skoða texta laga nr. 37/1992, er rétt að rifja aðeins upp hvað stjórnarskráin okkar og þeir mannréttindasáttmálar sem við eigum aðild að, segja um réttarstöðu manna.

Í 70. gr. stjórnarskrár okkar segir svo:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.“

Í 2. mgr. 70. gr. Stjórnarskrár segir svo:

„Hver sá maður sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.“

Sambærileg ákvæði er að finna í 6. gr. Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Einnig í 11. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Báðum þessum sáttmálum erum við aðilar að.

Lítum nú nánar á texta laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla. (leturbreytingar G. J.)

1. gr. *“Ólögmaður er sá sjávarafli eða hluti afla:*

- 1. sem ekki nær þeirri lágmarksstærð sem kveðið er á um í lögum, stjórnvaldafyrirmælum eða sérstökum veiðileyfum,*
- 2. sem er umfram þann hámarksafla sem veiðiskipi er settur,*
- 3. sem fenginn er utan leyfilegra sóknardaga,*
- 4. sem fenginn er með óleyfilegum veiðarfærum,*
- 5. sem fenginn er á svæði þar sem hlutaðeigandi veiðar eru bannaðar,*
- 6. sem fenginn er án þess að tilskilin veiðileyfi hafi verið fyrir hendi,*
- 7. sem 2. mgr. 7. gr. tekur til.**

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Greiða skal sérstakt gjald samkvæmt fyrirmælum laga þessara fyrir veiðar, vinnslu eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla.”

Þegar lesin er skilgreining á hvað lögin telja ólögmætan sjávarafla, er ljóst að ábyrgð á lögmæti aflans lítur öll að skipstjóra og útgerð viðkomandi veiðiskips.

Í því ljósi er 7. og síðasti liður ofangreindrar upptalningar einkennilegur, en þar er vísað til ákvæðis 2. málsg. 7. gr. laganna. Eins og fram kemur hér síðar, í umfjöllun um 7. greinina, er hér ákveðið að: **sýni starfsmenn Fiskistofu fram á að verkun, vinnsla eða sala séu umfram uppgefin kaup, skuli þeir sjálfir (þ. e. Fiskistofa) leggja sekt á viðkomandi aðila.** Þetta er athyglisvert í ljósi 70. gr. stjórnarskrár okkar.

Þar segir afar skýrt, að hver maður skuli talinn saklaus uns sekt hans hafi verið sönnuð, **fyrir hlutlausum og óhlutdrægum dómstóli.**

Í 3. málsg. 1. gr. laga nr. 37/1992 segir að **greiða skuli gjald samkvæmt lögum þessum fyrir veiðar, verkun, vinnslu, eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla.**

Þessi fyrirmæli eru einkar athyglisverð með það í huga að í markmiðum laganna er eingöngu skilgreind atriði er lúta að veiðileyfum, aflaheimildum, sóknardögum, eða veiðum á bannsvæðum. Í lögnum er hvergi minnst á hvernig refsiverð háttsemi getur færst yfir á þá sem verka, vinna, kaupa eða selja sjávarfang.

Hvergi er minnst á í 1. gr. laganna, með hvaða hætti kaupandi, verkandi eða seljandi, meints ólögmæts sjávarafla, getur orðið sakhæfur vegna brota sem framin eru af skipstjóra og/eða útgerðar veiðiskips. Engin lagaákvæði mæla fyrir um

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

með hvaða hætti sök skipstjóra og útgerðar veiðiskips skuli færast yfir til annarra aðila.

Við slíkar aðstæður er ekki hægt að sakfella eða sekta. Til þess að geta sakfelld, þarf að vera hægt að sanna sök á hinn sakfellda, samanber 2. málsg. 70. gr. stjórnarskrár. Sönnun getur ekki átt sér stað með gildum rökum, ef engin lagafyrirmæli eru til um hvernig viðkomandi aðili telst hafa brotið gegn ákvæðum laganna.

Eins og áður segir, fjalla allir sundurgreindir brotþættir laga nr. 37/1992, um atferli tengt veiðum sjávarafla. Ef starfsmenn Fiskistofu telja sig geta sýnt fram á of miklar afurðir, miðað við innkeypt magn af hráefni, verða þeir að leita að þeim aðila sem framdi ætlað brot gagnvart 1. til 6. tölulið 2. málsg. 1. gr. laganna. Finnist sá aðili ekki, hafa þeir ekkert sannanlegt brot á þessum lögum, til að beita refsheimildum gegn. Slíkt álitamál yrði að fara fyrir héraðsdóm, því mikil óvissa ríkti um hvort ætlað hráefni væri aflað með ólögætum hætti, þó starfsmönnum Fiskistofu finnist líkur benda til þess. Sönnun á slíku fæst ekki nema að veiðiskip finnist. Þá finnst einnig réttur aðili til að sakfella.

Önnur grein laga nr. 37/1992 hljóðar svo: (leturbreytingar G. J.)

2. gr. *“Gjald skv. 1. gr. skal að jafnaði lagt á þann sem hefur gert út skip eða bát sem veitt hefur gjaldskyldan afla. Ef uppvíst verður um gjaldskyldan afla án þess að unnt reynist að ákvarða hver hafi veitt hann má þó leggja gjaldið á þann sem hefur tekið við aflanum til verkunar eða vinnslu eða hefur haft milligöngu um sölu hans eða afurða úr honum hvort sem er hér á landi eða erlendis, enda hafi þeir vitað eða mátt vita að um ólögætun sjávarafla var að ræða.*”

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Gjald skv. 1. gr. verður aðeins lagt á einn þeirra aðila sem taldir eru upp í 1. mgr. Aðrir þeir, sem þar eru taldir og sem uppvíst er að hafi átt þátt í veiðum, verkun, vinnslu eða viðskiptum með gjaldskyldan aflu, ábyrgist þó greiðslu gjaldsins sem eigin skuld með þeim sem gjald er lagt á ef ætla má að þeir hafi vitað eða mátt vita að um ólögmætan sjávarafla væri að ræða.

Áður en lengra er haldið, er vert að líta nánar á þessa grein laganna, með hliðsjón af því sem fram kemur í 70. gr. stjórnarskrár okkar.

Þar er skýrt kveðið á um, að hver og einn skuli talinn saklaus uns sekt hans hafi verið sönnuð fyrir **óháðum óhlutdrægum dómstóli**. Ekki þarf að velkjast fyrir mönnum hverjir það eru sem rétt hafa til að kveða upp sakfelli dóma.

Í 2. gr. stjórnarskrár okkar er sundurgreint hverjir fari með hið þrískipta vald lýðveldisins. Þar segir í lokamálslið, “*Dómendur fara með dómsvald*”. Aðrir en lögskipaðir dómarar, geta því ekki kveðið upp sakfelli úrskurði gagnvart neinum aðila.

Athygli vekur einnig, að Alþingi skuli telja mögulegt að upplýsa brot um ólögmætan sjávarafla, án þess að **unnt reynist að ákvarða hver hafi veitt hinn ólögmæta aflu**. Varla er með gildum rökum hægt að staðhæfa að sjávarafli sé ólögmætur, nema að fyrir liggi að einhver hafi veitt hann, án tilskilinna heimilda.

Önnur málsgrein 2. gr. laga nr. 37/1992, er ekki síður skrautleg en 1. málsgreinin. Þar segir náðarsamlegast að gjald skv. 1. gr. verði einungis lagt á einn þeirra sem taldir eru upp í 1. málsg. Hins vegar segir síðan. *Aðrir þeir, sem þar eru taldir og sem uppvíst er að hafi átt þátt í veiðum, verkun,*

vinnslu eða viðskiptum með gjaldskyldan afla, ábyrgist þó greiðslu gjaldsins sem eigin skuld með þeim sem gjald er lagt á ef ætla má að þeir hafi vitað eða mátt vita að um ólögmætan sjávarafla væri að ræða.

Alveg er ljóst að með lögum er ekki hægt að skylda fisk-kaupanda, –verkanda eða –seljanda, til að bera sjálfskuldarábyrgð á skuld einhverrar útgerðar, sem kann að hafa selt ólögmætan sjávarafla. Til slíkrar samsektar yrðu að liggja fyrir skýrar sannanir um aðild og úrskurður þar að lútandi kveðinn upp **af óháðum óhlutdrægum dómstóli.**

En lesum áfram í þessum snöggsöðnu lögum frá Alþingi. 3. gr. hljóðar svo.

3. gr. “Gjald skv. 1. gr. skal nema andvirði gjaldskylds afla.

Ef ekki verður staðreynt hver sú fjárhæð hefur verið skal gjaldið nema því verði sem fengist hefur fyrir samsvarandi afla á þeim stað og því tímabili sem hann barst að landi. Verði gjaldskyldur aflu ekki heimfærður til ákveðins tímabils skal verðleggja hann á grundvelli meðalverðs fyrir samsvarandi aflu á viðkomandi fiskveiðiári.

Ef ekki verður staðreynt af fyrirliggjandi gögnum hvert hafi verið magn eða andvirði gjaldskylds afla skal það áætlað eftir því sem segir í 5. gr.”

Ekki verður betur séð en 3. greinin brjóti gegn 65. og 70 gr. stjórnarskrár okkar. Upphaf 65. gr. er á þessa leið: “Allir skulu jafnir fyrir lögnum”.

Þegar 3. gr. er lesin, sést afar glögg að ekki er ætlunin að allir sem brjóta gegn þessum lögum, séu seldir undir sömu sök, eða beri jafna refsingu. Í greininni segir. *Ef ekki verður staðreynt hver sú fjárhæð hefur verið skal gjaldið nema því*

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

verði sem fengist hefur fyrir samsvarandi afla á þeim stað og því tímabili sem hann barst að landi.

Þarna kemur greinilega fram mismunun gagnvart tveimur bátum sem væru að brjóta lögin á sama veiðisvæði. Annar landar afla sínum á svæði þar sem hátt verð fæst fyrir aflann, en hinn landaði á svæði þar sem væri lágt verð. Þessir aðilar stæðu ekki jafnir gagnvart þessum lögum, þó brot beggja væru framin á sama stað og sama tíma. Tökum hér líkingadæmi:

Tveir menn skjóta gæsir á þeim tíma sem veiði er bönnuð. Annar aðilinn selur gæsina á 1.200 kr. kílóíð. Hinn borðar gæsina sjálfur. Samkvæmt framangreindri reglu 3. gr. laga nr. 37/1992, ætti að sekta þann sem seldi gæsina. Hinn tók ekki við neinum peningum fyrir gæsina, þess vegna væri ekki hægt að sekta hann. Líklega væru gerðar einhverjar athugasemdir við slíkt jafnræði gagnvart lögum.

Lítum þá á hvernig 3. greinin gengur gegn 2. málsg. 70 mgr. stjórnarskrár, en hún er svohljóðandi:

“Hver sá maður sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.”

Í upphafi 2. málsg. 3. gr. segir: *Ef ekki verður staðreynt hver sú fjárhæð hefur verið -*. Af þessu orðalagi er gert ráð fyrir því að ekki takist að færa haldbærar sannanir fyrir broti. Augljóst ætti því að vera að ekki er hægt að sakfella aðila vegna gruns eða “ætlaðs” brots.

Sama er að segja um 3. málsg. 3. gr. Þar segir að: *Ef ekki verður staðreynt af fyrirliggjandi gögnum hvert haft verið magn eða andvirði gjaldskylds afla skal það áætlað eftir því sem segir í 5. gr.*

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Augljóst er að hér er brotið gegn 2. málsg. 70 gr. stjórnarskrár. Ef sök verður ekki **staðreynd af fyrirbyggjandi gögnum**, er **ekki** hægt að úrskurða sök eða sekt, því allir skulu teljast **saklausir** uns sekt þeirra hefur verið **sönnuð**.

Þá er komið að þriðja kafla laga nr. 37/1992, en hann fjallar um eftirlit. Er þessi kafli tvær greinar, þ. e. 4. og 5. grein laganna. Segja má að 4. greinin sé svo til skammlaus, þó leggja hefði mátt meiri vinnu í að samræma þær skilagreinar sem er skilað, þannig að sama formi skilagreina væri skilað til Fiskifélags, Fiskistofu, Hagstofu, og Lánastofnana. Hefði slík samhæfing verið viðhöfð, hefði mátt merkja stjórnunarlega framþróun í lagasetningunni.

Það er hins vegar 5. grein laga nr. 37/1992, sem við þurfum að líta á, enda er vitnað til hennar í ákvæðum um greiðsluskyldu. Lítum á 3. málslið 1. málsgreinar 5. gr., sem hljóðar svona. (leturbreytingar G. J.)

*“Fiskistofu er enn fremur heimilt í sama skyni að **krefjast** aðgangs að **bókhaldsgögnum** þeirra, sem áður er getið, **samningum** þeirra, **verslunarbréfum** og **öðrum gögnum**, svo og að **skrifstofum** þeirra, **vinnustöðum**, **vinnsluhúsum**, **vörugeymsluhúsum** og öðrum slíkum stöðum til birgðakönnunar og annars eftirlits.”*

Það væri fróðlegt að spyrja þann sem þennan texta samdi, hvort hann hefði nokkurn tímann leitt hugann að því hvers vegna lögreglan væri að skapa sér þá fyrirhöfn, að fá heimild héraðsdóms til aðgangs að skrifstofum og gögnum þeirra sem þeir hafa rökstuddar grunsemdir um að kunni að vera eitthvað tortryggilegir. Væri ekki nær fyrir þá að fá eina svona klausu í lögreglulögin og spara alla þá fyrirhöfn sem þeir þurfa að hafa? Hvers vegna skyldi það ekki vera gert?

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Líklega hefur sá sem samdi texta 5. gr. laga nr. 37/1992 ekki verið kunnugt um upphaf 72. gr. stjórnarskrár okkar, en þar segir: “*Eignarrétturinn er friðhelgur*”. Þá má einnig benda á 2. málsgrein 71. gr. stjórnarskrár, en hún hljóðar svo.

“Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilegri skerðingu á einkalífi manns.”

Í lokamálsgrein 5. gr. laga nr. 37/1992, er fjallað um leiðir Fiskistofu til að krefjast frekari gagna, ef gögn hennar teljast ófullnægjandi, óglögg, eða tortryggileg. Í lokamálslið málsgreinarinnar segir svo: (leturbr. G. J.)

“Ef ekki er bætt úr annmörkum, svar berst ekki innan tiltekins tíma, þau gögn eru ekki send sem óskað er eftir eða fram komin gögn eða upplýsingar eru ófullnægjandi eða tortryggileg að mati Fiskistofu skal hún áætla magn og andvirði sjávarafla eftir þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja.”

Af þessu tilefni væri ekki úr vegi að rifja upp skipunina sem sjávarútvegsráðherra fékk frá Alþingi vorið 1990, í bráðabirgða VIII í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þar voru sett fram fyrir mæli um endurskoðun á lögum um upptöku ólögmeats sjávarafla. Síðasti málsliðurinn er svona.

“Skal sú endurskoðun m. a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald.”

Líklega hefur sá sem samdi frumvarpið verið búinn að gleyma þessu atriði og þingmenn svo langþeyttir af löngum fundum og miklum vökum, vegna maraþonfunda fyrir

þinglokin, að þeir hafa líklega ekki lesið lagatextann af athygli. Kannski ekki litið yfir hann.

Hver sem ástæðan er, þá er gert ráð fyrir að Fiskistofa rannsaki líklegar brotaástæður og afli gagna til stuðnings broti. Jafnframt er henni ætlað, geti hún ekki sannað brot, að áætla brotið og refsingu fyrir það. Finnst ykkur þetta ekki passa vel við upphaf 70. gr. stjórnarskrár, en þar segir:

„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.“

Áður hefur verið vikið að því að Fiskistofa er ekki dómstóll í okkar stjórnskipulagi. Því síður getur hún verið “óháð”, í málum sem hún rannsakar og er sjálf ákærandi.

Fjórði kafli laga nr. 37/1992, “Um úrskurðarvald”.

Eru það 6. grein til og með 9. grein, sem falla undir þann kafla.

Í sjálfu sér er ekki ástæða til að gera athugasemdir við 6. greinina, sem fjallar um skipan 3. manna nefndar til að úrskurða um álagningu gjalds skv. 1. grein. Ef slík nefnd gæti skapað lausn sem forðaði dómsmáli, væri það af hinu góða. Athuga verður samt að slík nefnd getur **aldrei** komið í stað dómstóls. Tillaga slíkrar nefndar, til lausnar deilu um brot gegn 1. gr. laganna, getur ekki orðið **aðfararhæf**, fyrr en hún hefur verið staðfest af viðurkenndum dómstóli. Athygli skal vakin á að nefndin er skipuð af sjávarútvegsráðherra, sem líka fer með yfirstjórn Fiskistofu. Nefndin er því undir sömu yfirstjórn og Fiskistofa. Slíkt fullnægir ekki ákvæðum 70. greinar stjórnarskrár um **“hlutlausan dómstól”**.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Víkjum þá að 7. grein laga nr. 37/1992, sem á ýmsan hátt er í sérkennilegu ósamræmi við réttarfarsreglur okkar. Fyrsta málsgr. 7. gr. hljóðar svo.

“Ef rökstudd ástæða kemur fram við framkvæmd eftirlits til að ætla að einhver sá, sem fyrirmæli 2. gr. taka til, hafi haft gjaldskyldan sjávarafla til umráða skal Fiskistofa leggja gjald á hlutaðeigandi aðila skv. 1. gr.”

Fyrir utan eindæma klúðurslegt orðalag, gengur þessi málsgrein þvert gegn fyrirmælum Alþingis um aðskilnað eftirlits og úrskurðarvalds. Hér er Fiskistofa enn í báðum hlutverkunum, rannsakandi og úrskurðaraðili.

Athygli má líka vekja á því að samkv. 2. málsgr. 70 gr. stjórnarskrár skal hver, sem borinn er sökum um refsivert athæfi, talinn saklaus uns sekt hefur verið **sönnuð, fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.**

Rétt er að vekja hér athygli á, hve alvarlegt það er þegar Alþingi gefur færi á að sakfella aðila, sem ekki hafa tækjabúnað til þess að stunda þá brotastarfsemi sem lögin taka til. Til brota á 1. gr. laga nr. 37/1992, þarf fiskiskip og veiðarfæri. Fiskverkandi eða seljandi unninna fiskafurða, sem ekki stunda útgerð fiskiskips, geta ekki verið dæmdir fyrir brot við fiskveiðar. Önnur málsgr. 7. gr. er því vægt til orða tekið óráðshjal, sem virðist byggt á þekkingarskortri á réttarfari okkar. “ 2. mgr. hljóðar svona:

“Nú sýna starfsmenn Fiskistofu fram á að verkun, vinnsla eða sala tiltekins aðila á sjávarafla eða afurð úr honum sé umfram uppgefin kaup hans eða aðföng og er þá heimilt að leggja á viðkomandi aðila gjald skv. 1. gr. um mismuninn enda þótt sjávaraflinn verði ekki rakinn til ákveðins veiðiskips eða tímabils.”

Þetta er athyglisvert. Finnist ekki veiðiskip einhvers aflla, er það væntanlega vegna þess að skráningarkerfi upprunaferlis er ekki í lagi. Ef slíkt kerfi er ekki vandlega útfært og allir sem stunda veiðar, vinnslu, kaup eða sölu sjávarafurða, skuldbundnir í leyfisveitingu til að skrá samviskusamlega í slíkt kerfi, er ekki hægt að fella sök á aðra en þá sem veiðarnar stunda. Enginn yfirtekur sök þess sem veiddi fiskinn á ólögsmætan máta. Þó fiskurinn hafi borist einhverri fiskverkun til vinnslu, þarf það ekki að tákna að fiskvinnslan hafi vitað að hann væri ólöglega veiddur.

Í þessu sambandi væri ekki úr vegi að líta á sýnishorn af hliðstæðu, sem upp gæti komið á öðrum vettvangi.

Gefum okkur að aðilinn sem um ræðir í þessu sýnishorni sé stór verslun, sem setji peningana frá dagsölunni í tösku og komi henni fyrir í næturhólfi viðskiptabanka síns. Daginn eftir fer starfsmaður bankans að flokka og telja peningana. Verður hann þá var við peningaseðil sem ekki virðist í lagi. Við nánari skoðun kemur í ljós að seðillinn er falsaður. Reglum samkvæmt, er lögreglan látin vita af slíku. Þá koma spurningar sem við þurfum að velta fyrir okkur.

Sakfellir og sektar lögreglan, verslunina sem hafði skilað hinum falsaða seðli til bankans? Væri það eðlileg réttarfarsmeðferð á slíku máli?

Líklega eru allir sammála um að svo mundi ekki fara. Lögreglunni er nefnilega ljóst að ákæra verður **þann sem framdi brotið**.

Einnig má líta til þess að þegar lögreglan ber sakir á einhvern aðila, getur hún lagt fram sáttatillögu í formi sektar eða annarrar refsingar. Fallist sá sakfeldi ekki á tillögu lögreglunnar, **verður málið að fara fyrir héraðsdóm**, til úrskurðar.

Þessi mynd er dregin hér upp vegna 3. málsgr. 7. gr. laga nr. 37/1992, en hún hljóðar svo. (leturbreyting G. J.)

*“Vilji aðili ekki una ákvörðun Fiskistofu getur hann, innan tveggja vikna frá því hann fékk vitneskju um álagninguna, kært hana til Fiskistofu **sem þá skal, innan tveggja vikna frá lokum gagnaöflunar, leggja fram rökstuddan skriflegan úrskurð á málið. Nú vill kærandi eigi sætta sig við úrskurð Fiskistofu og getur hann þá skotið honum til nefndar skv. 6. gr., enda geri hann það innan tveggja vikna frá því hann fékk vitneskju um úrskurðinn.**”*

Ýmislegt er skrítið við það sem lesa má út úr framanritaðri málgrein. Fyrst má spyrja sig hvers vegna Fiskistofa þurfi tvær vikur til gagnöflunar, sem fyrst komi til framkvæmda ef hinn sakfeldi **andmælir sektarálagningu**? Er álagningin ekki byggð á öllum tiltækum upplýsingum um brotið?

Annað sem þarna er utan eðlilegs framgangs réttarfars, er viðsnúningur á hlutverki hins ákærða. Í 2. málsgr. 70 gr. stjórnarskrár, segir að hver skuli talinn saklaus uns sekt hafi verið sönnuð, fyrir óháðum óhlutdrægum dómstól. Í hinni sérkennilegu 3. málsgr. 7. gr. laga nr. 37/1992, er ekki gert ráð fyrir að hinn ákærði teljist saklaus uns sök hans hafi verið sönnuð. Byggist það á því að áður en Fiskistofa hefur **hafið endanlega gagnaöflun**, er hinum ákærða gert að taka stöðu **ákæranda** í málinu. Slíkt samræmist ekki 2. málsgr. 70. gr. stjórnarskrár okkar.

Einnig má benda á að ákvæði 7. gr. eru alvarleg brot gegn 65. gr. stjórnarskrár. Í upphafi 65. gr. stjórnarskrár segir að: *“Allir skuli jafnir fyrir lögnum”*. Af því sem fram kemur í 7. gr. laga nr. 37/1992, er augljóst að ekki er jafnræði málsaðila í svigrúmi til málsundirbúnings og málsvarnar, milli Fiskistofu og þeirra aðila sem hún sakfellir.

Þegar litið er á ferlið, kemur í ljós eins og vænta má, að Fiskistofa hefur þann tíma sem hún þarf til undirbúnings sakfellingar sinnar og sektarboðunar. Hinn sakfelldi hefur hins vegar einungis **10 daga**. Ekki til að hafna sakfellingunni, **heldur til að kæra hana**. Og hvert á hann að kæra sakfellinguna? Jú, til þess sem sakfelldi hann; til Fiskistofu.

Þá segir í 3. málsg. 7. gr. laga nr. 37/1992 að Fiskistofa skuli innan tveggja vikna (**14 daga**) frá **lokum gagnaöflunar**, leggja fram skriflegan úrskurð sinn. Þetta er athyglisvert. Ekki er gert ráð fyrir að Fiskistofa hafi aflað **allra nauðsynlegra gagna áður** en hún birti sakfellingu og sektarboð. Þess vegna er henni gefinn **ótakmarkaður tími til gagnaöflunar**, en að þeim tíma liðnum, skal hún leggja fram rökstuddar ásakanir sínar, innan tveggja vikna. **Er það 40% rýmri tíma en hinum sakfellda var ætlaður**, þó ekki sé talinn með **hinn ótakmarkaði tími Fiskistofu til gagnaöflunar**.

Ekki er allri mismunun lokið enn. Í 4. málsg. 7. gr. laga nr. 37/1992 segir enn fremur. (leturbreyting G. J.)

“Skal Fiskistofu gefinn kostur á að koma kröfum sínum, athugasemdum og öðrum gögnum á framfæri við nefndina innan tiltekins frests.”

Hér er nefndinni falið **opið sjálfðæmi** um, hve langan frest hún gefur Fiskistofu, til viðbótar öllum þeim tíma sem hún áður hafði fengið umfram hinn sakfellda.

Auk þess má hér sjá að hinum eiginlega sækjanda í málinu (Fiskistofu) er gert kleift að koma kröfum sínum á framfæri við úrskurðaraðilann, eftir að hinn sakfelldi hefur skilað inn greinargerð sinni. Hann er þar með sviptur þeim rétti að fá að leggja fram varnir gegn kröfum sækjanda, áður en málið er

tekið til úrskurðar. Þetta er mjög alvarlegt brot á mannréttindum.

Síðasti málsliður 7. gr. er á þá leið að *“Fiskistofu sé jafnframt rétt að krefjast þess að kveðið verði á um ábyrgð annarra á greiðslu gjaldsins skv. 2. mgr. 2. gr.”*

Líklega er rétt að líta örlítið nánar á þetta sérkennilega ákvæði.

Víkjum nú huganum aftur að því dæmi sem áður var sett upp, um verslunina og falsaða peningaseðilinn. Er líklegt að krafa væri gerð um að verslunin, eða jafnvel bankinn, yrðu úrskurðuð í sjálfskuldarábyrgð, vegna þeirrar sektar sem falsaranum yrði úrskurðað að sæta? Slíkt er afar ólíklegt, enda ekki heimilt að úrskurða neinn aðila ábyrgan fyrir broti sem annar fremur.

Reyndar er hægt að velta sér heilmikið upp úr rugli í lögum nr. 37/1992. Ætlunin er þó að ljúka skoðun á kaflanum um úrskurðaraðila, með því að vitna til síðasta málsliðar í 1. málsg. 9. gr. Þar segir eftirfarandi. (leturbreyting G. J)

“Heimild til álagningar gjalds nær til gjalds vegna afla síðustu fjögurra fiskveiðiára sem næst eru á undan því fiskveiðiári sem álagning Fiskistofu fer fram á.”

Ekki er alveg ljóst hvaða meiningu eigi að leggja í þessa setningu. Er hugsanlega verið að segja, að leggi Fiskistofa gjald á vegna eins fiskveiðiárs, sé henni einnig heimilt að leggja það gjald á næstu fjörgur ár þar á undan? Er meiningin með þessu að Fiskistofa þurfi ekki að hafa gildar sannanir fyrir brotum, heldur megi afstaða hennar til hins sakfellda ráða hve mikið hún leggi á, innan þessa fjögurra ára ramma? Sé miðað við það sem á undan er komið, kæmi slíkt ekki á óvart.

Rétt er að vekja athygli á því hér, við lok þessarar skoðunar á kaflanum um **úrskurðaraðila**, í lögum nr. 37/1992, að hvergi er vikið einu orði að hinum eiginlega úrskurðaraðila í stjórnskipan okkar. Þ. e. hinum lögskipuðu dómurum dómskerfisins. Þar er enn ein staðfestingin um algjört virðingarleysi höfunda þessa lagatexta, fyrir mannréttindum og stjórnarskrá lýðveldis okkar.

V. kafli laga nr. 37/1992.

Ekki verður hjá því komist að víkja lítillaga að kaflanum um innheimtu, sem er fimmti kafli laga nr. 37/1992. Þar er áhugavert að líta á 3. málsgrein 10. greinar, en hún hljóðar svo. (leturbreyting G. J.)

“Álagning gjalds eða úrskurður um gjaldtöku skv.1. gr. eru aðfararhæfar ákvarðanir, bæði gagnvart þeim sem gjaldið hefur verið lagt á og þeim sem bera ábyrgð á greiðslu þess samkvæmt úrskurði. Má Fiskistofa krefjast fullnustu með fjárnámi þegar liðnir eru 30 dagar frá dagsetningu álagningar eða uppkvaðningu úrskurðar.”

Líklega eru lítil takmörk sett, þeirri vitleysu sem menn geta sett í lagatexta. Hér er því haldið fram að undirstofnun ráðuneytis, geti með stuðningi nefndar innan sama ráðuneytis, gert **opinbera aðför** að eignum þess sem þeir telja að greiða skuli sekt. Einnig er því haldið fram, að þessar sömu stofnanir geti gert **opinbera aðför** að aðila sem ekki hefur framið neitt afbrot, eingöngu í því skjóli að þessar stofnanir framkvæmdavaldsins, hafi ákveðið að sá aðili skuli bera sjálfskuldarábyrgð á sekt þess aðila sem þeir telja að hafi framið brotið.

Ekki er hægt að lá lesendum þó þeim blöskri slíkar lagasetningar, þegar litið er til 70. greinar stjórnarskrár okkar.

Ég tel rétt að birta hér aftur texta 70 greinarinnar, lesendum til glöggvunar.

Í 70. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Ísland, segir svo:

„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.“

„Hver sá maður sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.“

Hér liggur það ljóst fyrir að **hver** sem borinn er sökum um refsivert athæfi, skal talinn **saklaus** uns sekt hans er sönnuð. Já, en hver og hvar á að sanna sökina? Það kemur afar skýrt fram í 1. málsg. 70. gr. stjórnarskrár. **Öllum** ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.

Enginn getur því með réttmætum hætti, hafið opinbera aðför að eignum einhvers aðila, hafi slíkt ekki verið staðfest af til þess bærum dómstóli.

Fjórða málsg. 10 gr. laga nr. 37/1992 er einnig gagnstæð ákvæðum 70. gr. stjórnarskrár. Í fjórðu málsg. 10 gr. segir svo. (leturbreyting G. J.)

*“Ágreining um skyldu til greiðslu gjalds skv. 1. gr. eða ábyrgð á greiðslu þess **má bera undir dómstóla** sé það gert innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar skv. 6. gr. **Slíkt málsskot frestar ekki fullnustu úrskurðar.**”*

Hér eru einnig athyglisverð ákvæði. Fyrst er hér sagt að ágreining vegna greiðslu gjalds megi bera undir dómstóla, en

ekkert tekið til hver eigi að gera það. Í 70 gr. stjórnarskrár, segir að hver skuli talinn saklaus uns sekt hafi verið sönnuð fyrir óháðum óhlutdrægum dómstól. Það getur því vart verið annar en Fiskistofa, sem beri ákæru sína undir dómstóla. Fiskistofa er ákærandi í málinu og vill fá sektarákvæði síns staðfest. Það er varla hægt að ætlast til þess að aðili, sem ekki hefur verið dæmdur af til þess bærum dómstóli, fari að höfða mál fyrir dómstóli til sýknunar á dómi sem ekki hefur verið kveðinn upp.

Sama á við um niðurlag 4. málsgr., þar sem segir að “Slíkt málskot **fresti ekki fullnustu** úrskurðar.” Hér er á ferðinni mjög alvarleg villa á túlkun íslensks réttarfars. Vikið var að því hér fyrir framan að 70. gr. stjórnarskrár kveði á um að hver skuli talinn saklaus uns sekt hafi verið sönnuð fyrir óháðum, óhlutdrægum dómstóli. Í þeim tilfellum sem þessi lög varðar, er það Fiskistofa sem gerir kröfu um sakfellingu. Hvorki hún, né einhver nefnd eða aðili sem heyrir undir ráðuneyti framkvæmdavaldsins, geta því kveðið upp gildan úrskurð til aðfarar. Þess vegna stenst það ekki að hægt sé að fullnusta einhverjum úrskurði, áður en málinu er skotið til úrlausnar til þess berra dómstóla.

Vikjum þá að 12. gr. laga nr. 37/1992, sem fjallar um dagsektir. Þar segir eftirfarandi. (leturbreyting G. J.)

*“Hver sá, sem tregðast við að láta Fiskistofu í té upplýsingar er varðar **gjaldskyldu annarra** eða tregðast við **að veita aðgang að aðstöðu eða gögnum** sbr. 5. gr., skal sæta dagsektum. Sjávarútvegsráðherra kveður á um skyldu til greiðslu dagsekta og mega þær nema allt að 10.000 kr. á dag. **Dagsektir má innheimta með fjárnámi.**”*

Einhvern tíman hefði verið notað orðtakið “þeir veifa ekki vitinu”, um þá aðila sem senda frá sér slíkan lagatexta, í

Þjóðfélagi sem búa á við þau mannréttindi sem okkur eru lögskipuð.

Alveg er ljóst, og hefur verið vikið að áður í þessum skrifum, að Fiskistofa getur ekki krafist aðgangs að aðstöðu, skrifstofu eða gögnum hins grunaða, hvað þá upplýsinga frá öðrum aðilum, um hugsanleg sakarefni hins grunaða. Eðlilega verður Fiskistofa að fara sömu leið og aðrir í þessu þjóðfélagi, komi til slíkar aðgerða. Fiskistofa verður að fara fram á húsleitarheimild frá viðkomandi héraðsdómi, til að framkvæma leit í húsakynnum grunaðs aðila. Nokkuð er ljóst að Fiskistofu yrði ekki úthlutað slíkri heimild, heldur yrði hún gefin út til viðkomandi lögregluembættis, sem bera mundi ábyrgð á löglegri og eðlilegri framkvæmd, miðað við málsástæður sem kynntar hefðu verið héraðsdómi. Þessi mannréttindi eru okkur tryggð í 71. og 72. grein stjórnarskrár, og **verður ekki undan þeim vikist.**

Jafn fráleitt er að sjávarútvegsráðherra geti kveðið á um skyldu til greiðslu dagsekta. Hann hefur ekki sakfellingarumboð. Að sama skapi er líka fráleitt að dagsektir sem þannig eru ákveðnar, geti verið aðfararhæfar með fjárnámsgerð, áður en þær hafa verið úrskurðaðar af til þess bærum dómstóli.

Í lok umfjöllunar um lög nr. 37/1992, er rétt að geta þess að með lögum nr. 26/1993 var bætt við 2. málsg. 13. greinar eftirfarandi: *“Úrskurður kveðinn upp á grundvelli laga nr. 32 19. maí 1976, um upptöku ólögmæts sjávaraflla, með áorðnum breytingum, skulu vera aðfararhæf skv. 3. mgr. 10. gr. laga þessara.”* -

Þetta var samþykkt á Alþingi 2. apríl 1993.

Fyrirspurnir og umræður.

Við lestur Alþingistíðinda og Stjórnartíðinda frá 1982 til þessa tíma, kemur í ljós að nokkuð oft eru sjávarútvegsmál til umræðu í þinginu. Oftast sem fyrirspurnir til ráðherra, umræður utan dagskrár eða tillögur til lagabreytinga.

Af lestri þessara gagna má sjá að afar lítill gaumur virðist gefinn að hagsmunum þess meirihluta sem á afkomu sína undir afrakstri fiskimiðanna. Í hvert skipti sem reynt er að beina athyglinni að þessum yfirgnæfandi meirihluta, er umræðunni snarlega snúið og henni beint að hagsmunum hins þrönga minnihluta hagsmunaaðila, þ. e. útgerðarmönnum.

Ekki verða hér rakin öll þau skipti sem sjávarútvegsmál voru til umræðu á Alþingi, en gripið niður á fáeinum stöðum þar sem höfundur þessara skrifa fannst koma fram athyglisverðir þættir.

Á Alþingi sem sat frá haustdögum 1984 til vorsins 1985, er 326. mál í sameinuðu Alþingi, fyrirspurn frá Jóni Baldvini Hannibalssyni, til sjávarútvegráðherra, um skipti eða sölu aflakvóta milli skipa. Fyrirspurnin var eftirfarandi:

1. *Hversu mikil brögð eru að kvótaskiptum, sbr. 18. gr. reglugerðar um stjórn botnfiskveiða 1984, milli skipa:*
 - a) *frá sömu verstöð,*
 - b) *milli verstöðva og*
 - c) *að öðru leiti, sbr. lokamálsgr. 18. gr., að fengnu samþykki sjávarútvegráðuneytis og umsögn sveitarstjórnar og sjómannafélags í viðkomandi stöð?*
2. a) *Er ráðuneytinu kunnugt um viðskipti með aflakvóta milli útgerða?*
 - b) *Hefur ráðuneytið heimilað slík viðskipti?*

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

3. *Ef svo er, getur ráðuneytið þá upplýst*
 - a) *á hvaða verði tonnið af þorski gengur í slíkum viðskiptum?*
 - b) *hversu mikið aflamagn hefur þannig gengið kaupum og sölum?*
 - c) *hver er hlutur áhafna þeirra skipa sem selt hafa hluta af aflakvóta sínum, eða kemur hagnaður eingöngu í hlut útgerðarinnar?*
4. *Ef ráðuneytinu er, á þessu stigi málsins, ókunnugt um slík kvótaviðskipti, mun það beita sér fyrir rannsókn á málinu?*

Á þennan veg hljóðaði fyrirspurn Jóns Baldvins. Grípum þá niður í svar sjávarútvegsráðherra við spurninginum. Það hljóðar svo:

“Fram til þessa hefur ráðuneytið heimilað 169 færslur á aflakvóta milli skipa. Þessar færslur skiptast milli áðurnefndra heimilda (heimildaupptalning úr lögnum) eins og hér segir:

- a) *Milli skipa í eigu sömu útgerðar 51 færsla. Magn fisks, sem fært hefur verið, er 8821 tonn.*
- b) *Milli skipa, sem gerð eru út frá sömu verstöð, 97 færslur. Magn fisks, sem fært hefur verið, er 8323 tonn.*
- c) *Milli skipa á grundvelli jafnra skipta fimm færslur. Magn fisks, sem fært hefur verið, er 497 tonn.*
- d) *Milli skipa að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags á viðkomandi stað 16 færslur. Magn fisks, sem fært hefur verið, er 1902 tonn.*

Ég vil taka það fram að þessar tölur eru fram að þeim tíma að verkfall opinberra starfsmanna hófst, en upplýsingamiðlun

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

öll tafðist mikið við það og vantar enn þá allar aflatölur frá Fiskisfélaginu bæði fyrir september- og októbermánuð.

Í 12 tilvikum hafa aflakvótar verið færðir í heilu lagi milli skipa. Í langflestum tilvikum er um að ræða tiltölulega litla kvóta loðnubáta sem ekki hafa farið til botnfiskveiða. Í 10 tilvikum er um jöfn skipti að ræða milli báta og eru 6 tilvik innan sömu verstöðvar. Magn fisks, sem heimilað hefur verið að færa, er því alls u. þ. b. 19543 tonn sem skiptast þannig. Þorskur 9698 tonn, ýsa 2217 tonn, ufsi 2601 tonn, karfi 2464 tonn, skarkoli 720 tonn, grálúða 876 tonn, steinbítur 965 tonn.

Varðandi seinni hluta fyrirspurnarinnar 2., 3., og 4. lið, má segja að allar þessar færslur eru í eðli sínu viðskipti, en hvort peningar eða önnur verðmæti koma þar við sögu vil ég ekki segja um. Að sjálfsögðu hefur það komið fram í umræðum, en það var ekki talið í okkar verkahring í sjávarútvegsráðuneytinu að fylgjast með slíku. Að sjálfsögðu telja þeir aðilar, sem t. d. hafa ákveðið að leggja sínum skipum, að þeim beri að fá eitthvað upp í fastann kostnað viðkomandi skips og hafa þar af leiðandi farið fram á það að sá, sem aflann fær, taki þátt í þeim kostnaði. Ég get ekkert um það sagt, sem hér er spurt um, á hvaða verði tonnið af þorski gengur í slíkum viðskiptum. Í öllum tilvikum sem færslur hafa verið heimilaðar hefur ráðuneytið farið eftir settum reglum og fram til þessa hefur ekkert komið fram sem bendir til að rannsóknar sé þörf í málinu.”

Seinni hlutinn af framangreindu svari sjávarútvegsráðherra er á ýmsan hátt athyglisverður. Hann telur allar þessar færslur í eðli sínu viðskipti, en vill ekkert segja um hvort peningar eða önnur verðmæti komi þar við sögu. Hann kannast við að slíkt sé í umræðunni, en endar svo á að ekkert hafi komið fram sem bendi til að rannsóknar sé þörf.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Einnig segir sjávarútvegsráðherra: “það var ekki talið í okkar verkahring í sjávarútvegsráðuneytinu að fylgjast með slíku.” Þarna er verið að tala um sölu aflaheimilda fyrir peninga eða önnur verðmæti.

Spyrja má, hver var það sem taldi það ekki í verkahring sjávarútvegsráðuneytis að fylgjast með eðlilegri meðferð úthlutaðra aflaheimilda, þar sem þær höfðu ekkert verðgildi í úthlutun sinni frá ráðuneytinu? Spyrja má hvar og hvenær var veitt heimild til **sölu** þessara réttinda milli aðila í sjávarútvegi? Sjávarútvegsráðherra var spurður að því í b lið 2. spurningar, en svaraði því ekki. Heimild til slíkrar sölustarfsemi **hefur ekki verið veitt enn, á seinni hluta ársins 2002.**

Annað er athyglisvert í framangreindu svar sjávarútvegsráðherra. Hann segir þar: “Að sjálfsgöðu telja þeir aðilar, sem t. d. hafa ákveðið að leggja sínum skipum, að þeim beri að fá eitthvað upp í fastan kostnað viðkomandi skips”.

Hvað er sjálfsagt við það að aðili sem ákveður að leggja skipi sínu, fái bætur fyrir það gegnum sölu aflakvóta? Þörf væri á að viðkomandi ráðherra skýrði opinberlega frá því hvað sé svo **sjálfsagt** við slíkt að lagasetningar um það efni hafi ekki verið þörf.

Ef ætlunin væri að nýta auðlind fiskimiðanna til slíkra bóta, og þar með til fækkunar veiðiskipa, hefði ráðuneytið að sjálfsgöðu átt að taka gjald fyrir úthlutaðar heimildir, sem rynni í sjóð sem greiddi slíkar bætur. Engar heimildir eru í lögum fyrir því að einstakar útgerðir **selji** aflakvóta.

Umræður á Alþingi:

Við lestur umræðna á Alþingi, um sjávarútvegsmál, er mjög áberandi að andmælendur ríkjandi skipulags tala mikið um “**sölu**” aflaheimilda eða “**sölu**” kvóta. Líka tala þeir um “varanlega sölu”.

Þegar lesin eru svör sjávarútvegsráðherra og annarra stuðningsmanna skipulagsins, er ævinlega talað um “**framsal**” aflaheimilda.

Athygli er vakin á þessu vegna þess að mjög mikill munur er á merkingu orðanna “**sölu**” og “**framsals**”.

Við sölu einhverra verðmæta, verður seljandinn að hafa óskoraðan eignarrétt yfir því sem selt er, eða lögformlegt umboð löglegs eiganda, sem heimilar honum að selja eign sína. Rétt er að vekja athygli á að í 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, er kveðið skýrt á um að úthlutun veiðiheimilda skapi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir veiðiheimildunum.

Það er því augljóst að þeir sem fengið hafa úthlutað veiðiheimildir, fengu ekki úthlutað ráðstöfunarrétti, heldur einungis nytjarétti. Orðatiltæki laga nr. 38/1990, m. a. í 11. gr. laganna, þar sem sagt er að “**Heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips**” staðfestir þessa ætlan löggjafans.

Samkvæmt Íslenskri orðabók, þýðir orðið “**framselja**”, að **afhenda** öðrum, í þessu tilfelli að afhenda nytjaréttinn sem felst í aflaheimildinni. Hvergi í lögum um stjórn fiskveiða er veitt heimild til að **selja** eða **leigja** þessar heimildir, einungis að **framselja** þær, þ. e. afhenda þær.

Því er ákvörðun löggjafans skýr. Veiðileyfi og aflahlutdeild er úthlutað til eins árs í senn. Þeir sem ekki geta

nýtt úthlutaðar aflaheimildir sjálfir, ber að sjálfsögðu að framselja þær til annars skips, svo heildar aflamark ársins skili sér í tekjuöflun þjóðfélagsins.

Á 115. löggjafarþingi þjóðarinnar, 1991 - '92, varð merk breyting á umfjöllun um aflakvóta. Á því þingi er 52. mál þingsins, fyrirspurn Kristins H. Gunnarssonar, til fjármálaráðherra, um skattalega meðferð á **keyptum** aflakvóta. Athygli er vakin á þessu orðalagi "**keyptum**", þar sem ekki voru fyrir hendi lög sem heimiluðu sölu á aflakvóta.

Lítum nú aðeins nánar á hið merkilega svar fjármálaráðherra, en það er sett hér í heild, fengið af vef Alþingis, svo ekkert fari á milli mála hvað sagt var. Fyrirspurn Kristins er skáletruð, en síðan kemur svar ráðherra með venjulegur lettri.

1991--92. -- 1061 ár frá stofnun Alþingis.

115. löggjafarþing. -- 52 . mál.

196. Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Kristins H. Gunnarssonar um skattalega meðferð á keyptum aflakvóta.

Fyrirspurnin er svohljóðandi:

1. Hvernig telur ráðherra það samrýmast 1. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988--1990, að kaup á varanlegum veiðiheimildum séu eignsfærð í efnahagsreikningi og fyrnd eftir sömu reglum og gildir um skip og skipsbúnað, sbr. bréf ríkisskattstjóra dagsett 4. júlí 1990 til allra skattstjóra?

2. Telur ráðherra að unnt sé með lagabreytingu eða afnámi laga að svipta kaupanda eign sinni, þ.e. þeim varanlegu veiðiheimildum sem eignsfærðar eru samkvæmt

áður tilvitnuðu bréfi ríkisskattstjóra og mynda jafnframt stofn til eignarskatts?

3. Gilda sömu reglur um skattalega meðferð á keyptum varanlegum veiðiheimildum (aflahlutdeild) ef kaup eiga sér stað eftir gildistöku laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða? Ef svo er ekki, hverjar eru reglurnar?

4. Ef svarið við 3. lið felur í sér að kaup á aflahlutdeild eru eignfærð og fyrnd, hver er rökstuðningurinn fyrir þeirri niðurstöðu, sérstaklega með hliðsjón af 1. gr. laganna; telur þá ráðherra unnt að svipta kaupanda séreign sinni síðar með lagabreytingu eða afnámi laga?

Fjármálaráðherra hefur fengið umsögn ríkisskattstjóra um framangreinda fyrirspurn. Í þeirri umsögn kemur fram að nokkur mál, er varða breytingar skattstjóra á færslu aflakvóta í ársreikningum, hafa verið kærð til skattstjóra. Í a. m. k. fjórum tilvikum hefur úrskurði skattstjóra verið skotið til ríkisskattanefndar, varðandi þau atriði sem spurt er um í fyrirspurninni. Það skal tekið fram að ríkisskattanefnd hafði ekki kveðið upp úrskurði í málum þessum er svörin bárust fjármálaráðherra.

Þar sem fyrirspurnin varðar sérstök álitaefni varðandi skattalega meðferð veiðiheimilda, þykir rétt, samhengis vegna, að gerð sé grein fyrir skattalegri meðferð á fiskveiðiheimildum eins og ríkisskattstjóri hefur kynnt hana í dreifibréfum sínum. Sú meðferð er í aðalatriðum eftirfarandi:

1. Ekki er gerð krafa af hálfu skattyfirvalda til þess að áunninn kvóti, sem úthlutað er á skip af sjávarútvegsráðuneytinu, skuli eignfæra.
2. Kaup á framtíðarveiðiheimildum skal eignfæra og afskrifa árlega með sama fyrningarhlutfalli og skip og skipsbúnað, þ.e. 8%.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

3. Þegar skip er keypt með veiðiheimildum skal í skattskilum greina á milli veiðiheimildanna og skipsins, þ.e. hvert sé kaupverð skipsins og hvert sé kaupverð veiðiheimildanna.
4. Kaupverð veiðiheimilda, sem keyptar eru til eins árs (skammtímakvóti), skal gjaldfæra að fullu á því ári þegar rétturinn er notaður.

Með hliðsjón af þessu og framangreindri umsögn ríkisskattstjóra, hefur fjármálaráðherra tekið saman eftirfarandi greinargerð sem svar við fyrirspurn þessari.

Svar fjármálaráðherrans er eftirfarandi: (Leturbreytingar G. J.)

1. “Gildandi lög um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, kveða ekki beint á um hvernig skuli fara með þessi verðmæti. En í 73. gr. laganna er svohljóðandi ákvæði:

„Til skattskyldra eigna skal telja allar fasteignir, lausafé og hvers konar önnur verðmæt eignarréttindi, með þeim takmörkunum sem um ræðir í 75. gr., og skiptir ekki máli hvort eignirnar gefa af sér arð eða ekki.“

Lögin byggja þannig á mjög víðtæku eignarhugtaki. Í 32. gr. sömu laga er fjallað um fyrnanlegar eignir. Þar eru tilgreindir hefðbundnir varanlegir rekstrarfjármunir eins og skip, vélar, tæki og mannvirki. En auk þess eru þar tilgreindar sem fyrnanlegar eignir ýmsar óáþreifanlegar eignir, t.d. keyptur réttur til nýtingar eyðanlegra náttúruauðæfa og keyptur réttur til vörumerkis og einkaleyfis. **Þegar kvóti er keyptur til frambúðar** er ljóst að verið er að kaupa réttindi til veiða. Þessi réttindi hafa **viðskiptaverð** á milli kaupanda og seljanda og eru eðlislík þeim óáþreifanlegu eignum sem talin eru í 32. gr. Það er því ljóst að rétt er að eignfæra kaup á varanlegum fiskveiðiheimildum samkvæmt gildandi

skattalögum þar sem hér er um að ræða **eign í skilningi skattaréttar.**

Þar sem keypt fiskveiðiréttindi eru **ekki nefnd í 32. gr. tekjuskattslaga** hefur ekki þótt **nægileg lagastoð** fyrir því að fyra þessi réttindi með sama hætti og þau óáþreifanlegu réttindi sem þar eru nefnd. Réttindi þessi eru lögum samkvæmt tengd skipum og hefur því niðurstaða ríkisskattstjóra orðið sú að leyfa fyrningu þeirra með sama hætti og eftir sömu reglum og gildir um skip og skipsbúnað. Varðandi nánari rökstuðning fyrir afskrift fiskveiðiréttinda má nefna að óvissa er um nýtingarmöguleika aðila á umræddum réttindum vegna endurskoðunarákvæða í lögum um stjórn fiskveiða. Þá má nefna almenna áhættu varðandi stærð fiskstofna, veiddan afla o.s.frv. Það ákvæði 1. gr. laga nr. 3/1988 að fiskstofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar rökstyður enn frekar að réttindi til að veiða þessa stofna séu afskrifanleg. Viðbótarákvæði 1. gr. núgildandi laga um stjórn fiskveiða um að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir veiðiheimildum undirstrikar enn óvissu þessara réttinda og **styrkir þannig það sjónarmið að þau beri að afskrifa.**

Samkvæmt framansögðu er það álit fjármálaráðherra að það samrýmist vel 1. gr. laga nr. 3/1988 og núgildandi 1. gr. laga um stjórn fiskveiða að **kaup á varanlegum veiðiheimildum** séu eignfærð í efnahagsreikningi og fyrnd eftir sömu reglum og gilda um skip og skipsbúnað.

Loks má geta þess að reikningsskilanefnd Félags löggiltra endurskoðenda hefur gefið það álit um reikningshaldslega meðferð aflakvóta, að kvóti, **sem keyptur er til frambúðar,** skuli eignfæra á kaupverði og afskrifa, sbr. nánara álit nefndarinnar, dags. 26. ágúst sl. (þ. e. 1991)

2. Varðandi þennan lið fyrirspurnarinnar er rétt að vekja athygli á álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 1. maí 1990, til sjávarútvegsnefndar Alþingis um tiltekna þætti frumvarps til laga um stjórn fiskveiða. Varðandi þann þátt fyrirspurnarinnar, er lýtur að því hver áhrif hugsanlegt afnám eða breyting laga um stjórn fiskveiða hefði á stofn til eignarskatts, er því til að svara að **álit skattyfirvalda á skattalegri meðferð á keyptum aflakvóta hlýtur að miðast við gildandi lög hverju sinni.**

Svo sem ráða má af nefndri álitserð er hér um að ræða mjög vandasamt úrlausnarefni á sviði stjórnskipunarréttar. Fjármálaráðherra telur **óeðlilegt** að gefa álit á þessu álitaefni fyrr en tillögur í þá veru liggja fyrir í einstökum atriðum. Væntanlega mundu slíkar tillögur einnig fela í sér afstöðu til þess sem spurt er um í fyrirspurninni.

3. Í niðurlagi bréfs ríkisskattstjóra, dags. 22. júní 1990, kemur eftirfarandi fram:

„Í ljósi nýrra laga um stjórn fiskveiða, sem samþykkt voru á Alþingi í vor og eru nr. 38 15. maí 1990 og koma til framkvæmda á næsta ári, **getur komið til álita að endurskoða þessa ákvörðun ríkisskattstjóra um eignfærslu og fyrningu aflakvóta.**“

Í framhaldi af þessu er rétt að taka fram að samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra hafa engin ný fyrirmæli varðandi skattalega meðferð á fiskveiðiheimildum verið send út til skattstjóra.

Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra lítur embætti hans svo á að álit hans varðandi meðferð fiskveiðiheimilda í skattskilum, er fram komu í bréfum hans frá 22. júní og 4. júlí 1990, standi þangað til annað verði ákveðið. Í þessu sambandi

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

er rétt að minna á þau ágreiningsmál sem nú eru til úrskurðar hjá ríkisskattanevnd og nefnd voru í upphafi bréfs þessa.

4. Um þetta vísast til svara við 1. og 2. lið.”

Hér líkur svari fjármálaráðherra. (Undirstrikanir og leturbreytingar í svari ráðherra, eru settar inn af G. J.)

Svör fjármálaráðherra skoðuð nánar.

Fyrirspurnin frá Kristni er afar skýr, einföld og upplýsandi. Athyglisvert er að ráðherra skuli hafa svo litla þekkingu á grundvallarreglum lýðræðis og mannréttinda, sem fram kemur í hinu sérkennilega svari hans.

Samhliða því að svör fjármálaráðherra og ríkisskattstjóra við fyrirspurn Kristins, eru skoðuð nánar, er rétt að rifja upp spurningarnar, með hliðsjón af gildandi lögum og stjórnarskrá. Fyrsta spurningin var þessi:

1. *Hvernig telur ráðherra það samrýmast 1. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988--1990, að kaup á varanlegum veiðiheimildum séu eignfærð í efnahagsreikningi og fyrnd eftir sömu reglum og gildir um skip og skipsbúnað, sbr. bréf ríkisskattstjóra dagsett 4. júlí 1990 til allra skattstjóra?*

Til frekari glöggvunar er hér settur inn texti 1. gr. laga nr. 3/1988, en hann hljóðar svo:

“Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.”

Eins og sjá má á texta 1. gr. laga nr. 3/1988, er á engan hátt vikið að því að einstakir útgerðaraðilar hafi varanleg umráð

yfir veiðiheimildum. Óhætt er að segja að það er andstætt allri meginstefnu laganna, enda kemur fram í lokamálsgrein 14. gr. að:

“Heimilt er að breyta aflamarki einstakra fiskitegunda ef sýnt þykir, vegna breytinga í rekstri skips, að það geti ekki nýtt sér ákveðnar fiskitegundir, enda breytist ekki heildarverðmæti úthlutaðs aflamarks að mati ráðuneytisins.”

Lítum þá aðeins á 2. málsgr. 14. gr., en þar er fjallað um sölu skipa. Þar segir eftirfarandi:

“Þó fylgir fiskiskipi aldrei við sölu hærra aflamark en nemur meðalafلامarki skipa í sama flokki, sbr. 7. gr., og á sama svæði að mati samráðsnefndar, sbr. 15. gr., mælt í þorskígildum.”

Þetta er að vísu með eindæmum klúðurslega orðað, en þó má hæglega skilja að verði skip selt, sem hafi hærra aflamark en nemur meðaltali í sínum stærðarflokki á sama svæði, fylgi ekki hærra aflamark en nemur meðaltalinu. Ef útgerðarmaðurinn er nú að hætta, hvað verður þá um það aflamark sem útgerð hans hafði, umfram meðaltalið. Er honum þá heimilt að selja það?

Ekki er það nú svo. Hvergi í lögum nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, er að finna heimildir til að selja eða leigja aflaheimildir. Í 1. málsgr. 14. gr. segir svo um aðstæður, þegar rekstri fiskiskips er hætt:

“Sé rekstri skips hætt, sbr. 4. gr., er heimilt að úthluta nýju skipi í eigu sama aðila botnfiskleyfi með því afla- eða sóknarmarki sem hið eldra skip hafði fengið, enda sé um sambærilegt skip að ræða. Þá er heimilt með samþykki ráðuneytisins að sameina aflamark skips, sem hætt er rekstri á, aflamarki annarra skipa.”

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Eins og glögglega sést hér er hvergi talað um að **selja eða leigja aflamark**. Einungis talað um að **úthluta** aflamarkinu til nýs skips sama aðila eða, **með leyfi ráðuneytisins**, að sameina það aflamarki annarra skipa.

Sé litið til þágildandi laga, hefði eðlilegasta svar fjármálaráðherra við 1. spurningu Kristins, átt að vera eitthvað á þessa leið.

Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða er ekki heimilt að kaupa varanlega aflaheimildir. Ákvörðun um aflamark hvers fiskveiðiárs er í höndum sjávarútvegsráðherra og eins og segir í síðasta málslið 2. gr. laga nr. 3/1988, er: *“Ráðherra er heimilt innan ársins að hækka eða lækka aflamark sem ákveðið er samkvæmt þessari málsgrein enda sé sú ákvörðun tekin fyrir 15. apríl.”*

Þar sem ekki er heimilt að selja aflaheimild, er ekki heldur heimilt að eignfæra hana í efnahagsreikning þess skips sem aflaheimildina hefur til afnota. -

Spurningar Kristins nr. 2 - 4 eru eftirfarandi:

2. *Telur ráðherra að unnt sé með lagabreytingu eða afnámi laga að svipta kaupanda eign sinni, þ.e. þeim varanlegu veiðiheimildum sem eignfærðar eru samkvæmt áður tilvitnuðu bréfi ríkisskattstjóra og mynda jafnframt stofn til eignarskatts?*

Svar fjármálaráðherrans hefði átt að vera eitthvað á þessa leið.

Engum lögum þarf að breyta vegna kaup á aflaheimildum, því slík sala hefur aldrei verið heimiluð með lögum. Sé gerð eignfærsla vegna slíkra kaupa, í efnahagsreikning fyrir reksturs fiskiskips, er það ólöglegt aðgerð, þar sem sölu- eða leigu- viðskipti með aflaheimildir hafa ekki verið heimiluð.

3. *Gilda sömu reglur um skattalega meðferð á keyptum varanlegum veiðiheimildum (aflahlutdeild) ef kaup eiga sér stað eftir gildistöku laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða? Ef svo er ekki, hverjar eru reglurnar?*

Sé miðað við 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hefði svar fjármálaráðherra við 3. spurningu Kristins, átt að vera eitthvað á þessa leið.

Við gildistöku laga nr. 38/1990 er kveðið enn skýrar að orði með að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði. Ekki er í þeim lögum, frekar en lögum nr. 3/1988, veitt heimild til sölu eða leigu veiðiheimilda, einungis heimiluð **framsal** réttinda, sem þýðir afhendingu veiðiheimilda til annars skips. Fjárhagsleg viðskipti einstakra útgerðaraðila, með sameiginlega eign þjóðarinnar, er því ólögmatgur gjörningur sem ekki á heima í fjárhagsbókhaldi útgerðaraðila.

4. *Ef svarið við 3. lið felur í sér að kaup á aflahlutdeild eru eignfærð og fyrnd, hver er rökstuðningurinn fyrir þeirri niðurstöðu, sérstaklega með hliðsjón af 1. gr. laganna; telur þá ráðherra unnt að svipta kaupanda séreign sinni síðar með lagabreytingu eða afnámi laga?*

Svarið við þessari 4. spurningu Kristins ætti að liggja ljóst fyrir, miðað við það sem að framan er sagt.

Þegar spurningar Kristins hafa verið skoðaðar frá þessari hlið, er komið að því að líta nánar á svör fjármálaráðherra við þeim.

Svör ríkisskattstjóra til fjármálaráðherra:

Fyrst greinir fjármálaráðherra frá því að hann hafi fengið umsögn ríkisskattstjóra um spurningarnar. Síðan rekur hann í

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

meginatriðum svör ríkisskattstjóra sem eru í fjórum liðum. Lítum aðeins á þessi svör.

Svar ríkisskattstjóra 1. liður er svohljóðandi:

“Ekki er gerð krafa af hálfu skattýfirvalda til þess að áunninn kvóta, sem úthlutað er á skip af sjávarútvegsráðuneytinu, skuli eignfæra.”

Ekki er hægt að vera ósammála þessu svari þar sem úthlutun fylgir hvorki eignar- né forræðisréttur. Þess vegna gera skattayfirvöld ekki kröfu til að úthlutaður kvóti sé eignfærður.

Hér liggur fyrir skýr staðfesting á því hver sé hin raunverulega staða úthlutaðs aflamarks (kvóta). Ef úthlutun fylgdi eignar- eða frjáls ráðstöfunarheimild, væri verðgildi eignarþáttarins áreiðanlega skráð, sem skattayfirvöld krefðust þá að væri skráð í bókhald viðkomandi útgerða. Af svari ríkisskattstjóra má ráða að úthlutunin er óverðtengdur nytjaréttur, sem ekki lítur lögmaðlum kaups, sölu eða leigu. Enda segir í lögum um stjórn fiskveiða, að aflaheimildir megi einungis framselja (afhenda).

Svar ríkisskattstjóra 2. liður er svohljóðandi.

“Kaup á framtíðarveiðiheimildum skal eignfæra og afskrifa árlega með sama fyrningarhlutfalli og skip og skipsbúnað, þ. e. 8%.”

Hér lendir ríkisskattstjóri í einkennilegri þversögn við sjálfan sig. Í svari við 1. lið segir hann að úthlutun aflaheimilda frá umráðaaðila/eiganda (sjávarútvegsráðuneytinu), beri ekkert skráð verðgildi og feli ekki í sér neinn eignarrétt. Þetta á að vera augljóst, þar sem ekki er krafist skráningar úthlutaðra aflaheimilda í bókhaldi fyrirtækjanna sem fá úthlutun.

Fyrst svo er, hvernig er þá hægt að kaupa það sem ekki er til sem skráð verðmæti hjá seljanda og er **alls ekki** eign hans? Að sjálfsgöðu er það ekki hægt, því enginn getur selt veiðheimildir nema skráður löglegur eigandi þeirra, sem er þjóðin sjálf. Hver hefur svo yfirumsjón með eignum þjóðarinnar? Það er Alþingi sem hefur umsjón með eignum þjóðarinnar. Það felur í sér að Alþingi þarf að samþykkja sölu veiðiheimilda svo að salan sé lögleg.

Lítum enn nánar á svar ríkisskattstjóra. Í svari sínu talar hann um **kaup á framtíðar veiðiheimildum**. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að veiðiheimildir eru einungis gefnar út fyrir eitt ár í senn.

Nú segja eflaust margir að það séu ekki framtíðar veiðiheimildirnar sem sé verið að selja, heldur aflamarkið, þ. e. hlutdeild skipsins í aflamarkinu (heildaraflanum).

Rétt er það, en hvar er leyfið til að selja aflamarkið? Úthlutuninni fylgir ekki eignarréttur eða óafturkallanlegt forræði. Ef eignarréttur eða varanlegt forræði er ekki til staðar, með hvaða rétti er þá seljandinn að selja? Ef aflamark hefði verið seljanleg verðmæti við úthlutun þeirra, hefði verðgildið áreiðanlega verið skráð til tekjuauka fyrir ríkissjóð. Þar með hefði skapast réttmæt ástæða til að færa kaupin í bókhald útgerðarfyrirtækja. Ríkisskattstjóri staðfestir í 1. lið svars síns til fjármálaráðherra, að úthlutað aflamark hafi ekki verðgildi. Þess vegna er ekki gerð krafa um að það sé skráð í bókhaldi fyrirtækjanna. Ríkisskattstjóri er ekki þekktur fyrir að líta framhjá verðgildisþáttum. Því er augljóst að ekki hafa fundist heimildir til að verðskrá úthlutaðar aflaheimildir eða aflamark. Þar sem eigandi nytjaréttarins verðleggur ekki nýtingu réttarins, hefur enginn annar rétt til slíkrar verðlagningar, til eigin fjáröflunar.

Lítum aðeins nánar á hvað lögin segja um tilfærslu á aflamarki milli skipa.

Í lögum nr. 3/1988 er talað um að **færa aflamark** milli skipa. Einnig er talað um **flutning aflamarks** milli skipa. Hvergi minnst á sölu.

Lítum þá í upphaflegu útgáfu laga nr. 38/1990, sem komin voru í gildi á þeim tíma sem greindar umræður fóru fram á Alþingi 1991-'92. Þar segir eftirfarandi í 6. málsg. 11. gr.

*“Heimilt er að **framselja** aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði **flutningur** aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skip, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.”*

Hér er ekki heldur talað um heimild til **sölu** aflahlutdeilda. Einungis talað um **framsal**, sem þýðir, **að afhenda**. Einnig er talað um **flutning** á aflaheimild.

Ef sala hefði verið heimil, hefði þarna verið talað um að skip **mætti ekki kaupa** til sín meiri aflaheimildir en það gæti bersýnilega veitt sjálft.

Af öllu þessu má augljóst vera að sala aflamarks eða veiðiheimilda, frá útgerðarmönnum skipa sem fengið hafa úthlutað aflamarki frá sjávarútvegsráðuneytinu, er eins **ólögleg** og mögulega getur orðið.

Þriðji liður í svar ríkisskattstjóra til fjármálaráðherra er augljós og þarfnast ekki frekari útskýringa. Augljóst er að nauðsynlegt er að greina á milli kaupverðs skips og annarra útgjalda vegna sama kaupsamnings.

Fjórdi liður í svari ríkisskattstjóra til fjármálaráðherra er eftirfarandi:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Kaupverð veiðiheimilda, sem keyptar eru til eins árs (skammtímakvóti), skal gjaldfæra að fullu á því ári þegar rétturinn er notaður.”

Þó ríkisskattstjóri sé hér að fjalla um viðskipti sem eru utan allra lagaheimilda, er vert að veita þessu svari verðskuldaða athygli, vegna þess sem síðar verður rætt um, þ. e. hina svonefndu “kvótaleigu”.

Rétt er að vekja athygli á að hér talar ríkisskattstjóri um **“kaupverð”** á **skammtímakvóta**, en það er einmitt það form viðskipta sem í daglegu tali gengur undir nafninu **“kvótaleiga”**. Með kaupum á skammtímakvóta, kaupir skip sér rétt til veiða ákveðið magn af veiðiheimild einhvers skips, sem úthlutað hafði verið aflaheimild. Salan er að vísu ekki heimil, en er engu að síður **sala**, **ekki leiga**. Skipið sem skammtímaseldi aflaheimildina, getur ekki sjálft veitt það magn sem það hafði selt. Ekki er hægt að skila aflaheimild til baka, sem veidd hefur verið, þess vegna getur ekki verið um leigu að ræða.

Skilgreining ríkisskattstjóra er því rétt þarna, að **kaupi** menn sér skammtímakvóta, gjaldfæra þeir hann á árinu sem hann er notaður. Þar með er augljóst að kaup á slíkum kvóta bera í sér 24,5% virðisaukaskatt, eins og kaup á öðrum þjónustu eða rekstrarvörur útgerðar. Nánar verður vikið að þessu atriði síðar, í kaflanum um ákvarðanir ríkisskattstjóra.

Rétt er að hvetja lesendur eindregið til að lesa aftur yfir hin eiginlegu svör fjármálaráðherra við fyrirspurnunum. Takið eftir því að hann gerir enga athugasemd við að ríkisskattstjóri skuli telja eðlilegt að eignfæra kaup á aflahlutdeild eða veiðiheimildum, sem eru eign þjóðarinnar, og lögum samkvæmt **óheimilt að selja**, einungis heimilt að **framselja** (afhenda).

Skoðið viðbrögð sjálfs fjármálaráðherra, sem er aðal eignavörslu og fjárgæslumaður þjóðarinnar. Hann gerir enga athugasemd við að einstakir aðilar taki sér réttindi, umfram aðra jafn rétt háa þegna þjóðfélagsins, og selji þeim aðgang að sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar. Hann gerir enga athugasemd við að þessir “**seljendur**” hafa fengið, án endurgjalds, aðgang að auðlind sem þjóðinni er tekjulega nauðsynlegt að sé fullnýtt á hverju ári. Lögin segja eins skýrt og mögulegt er, að réttindi þessi skuli framselja (afhenda) öðrum aðila, ef sá er úthlutun fékk getur ekki nýtt sér hana. Sjávarútvegsráðherra er t. d. heimilt að taka til baka úthlutaðar aflaheimildir, og úthluta öðrum, ef útlit er fyrir að sá er úthlutun fékk muni ekki geta nýtt þær að fullu.

Að sjálfsögðu vekur athygli að ríkisskattstjóri skuli heimila eignfærslu og gjaldfærslu á verðmætum sem aflað er með ólögum hætti, einkallega þegar um er að ræða ólöglega gjaldtöku vegna afnota af eignum þjóðarinnar. Því miður virðist þessi skortur á heildaryfirsýn ekki vera eingöngu bundinn við sjávarútveginn, en að þeim þáttum verður komið síðar í öðrum ritum.

Skapar afnotaréttur þjóðareignar, rétt til að fénýtingar?

Ýmsar þjóðareignir eru fengnar einstaklingum og félögum til umráða og afnota, þeim til hagræðis við að gegna störfum fyrir þjóðarheildina. Má þar t. d. nefna embættismannabústaði, annað húsnæði og bifreiðar í ríkiseign.

Umráða og afnotarétti þessum fylgir ekki réttur til að selja eða leigja umrædd réttindi, hvorki innan ársins eða til frambúðar.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Vegna málefnsins sem hér er til umfjöllunar, skulum við leiða hugann að samlýkingu um afnotarétt af eignum ríkisins.

Gæti fjármálaráðherra t. d. selt öðrum í hendur afnotarétt af bifreið sem honum er fengin til umráða frá ríkinu, vegna starfsins, og jafnvel bílstjóranum líka. Hugsum okkur t. d. tímabilið 1. júní til 1. október, og stungið þessum tekjum í eigin vasa.

Segjum svo að ráðherrann seldi einhverjum afnota og umráðarétt yfir þessir bifreið til fjölda ára, jafnvel framtíðar yfirráð. Ríkinu væri skylt að láta viðkomandi aðila í té bifreiðina og bílstjóran, og halda bifreiðinni í sambærilegu ástandi, miðað við aðra ráðherrabíla. Væri það einhver verri meðferð á eignum ríkisins en að leyfa einstökum útgerðarmönnum að selja öðrum útgerðamönnum aðganginn að þjóðaareigninni, fyrir okurfé og stinga andvirðinu í eigin vasa?

Ef horft er á þetta uppsetta dæmi, með beinni hliðsjón af úthlutun aflahlutdeildar til einstakra útgerða fiskiskipa, er hliðstæðan augljós.

Útgerð fiskiskips fær til afnota og umráða ákveðin réttindi, til að afla þjóðfélaginu tekna af stærstu tekjuauðlind þjóðarinnar. Útgerðinni eru tryggð, með lögum og samningum, ákveðin hlutdeild í verðmætasköpuninni, þ. e. aflanum sem fiskiskipið aflar. Þetta eru afnotin.

Ráðstöfun útgerðarinnar á úthlutuðum réttindum felast í því, að heimilt er að **framselja** (afhenda) þau öðru fiskiskipi, með samskonar veiðileyfi.

Ráðstöfun ráðherrans á embættisbifreiðinni, takmarkast einnig við það að honum væri heimilt að **framselja** öðrum

ráðherra afnotarétt af bifreiðinni, en honum er **ekki** heimilt að **selja** þennan rétt.

Lagabreytingar 1994:

Þegar lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða voru samþykkt, var í þeim ákvæði um að sjávarútvegsráðherra léti endurskoða lögum um stjórn fiskveiða, fyrir árslok 1992. Í lögum nr. 38/1990 er ákvæði til bráðabirgða VII. Þar segir eftirfarandi um endurskoðun laganna: (leturbreyting. G. J.)

“Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m. a. skal leitast við að meta hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans. Skal athugunin, er m. a. taki mið af reynslu annarra þjóða, beinast að því að meta hagkvæmni einstakra aðferða miðað við íslenskar aðstæður með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkfólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga. Þá skal ráðherra fyrir árslok 1992 láta endurskoða lög þessi. Hafa skal samráð við sjávarútvegsnefnd Alþingis og samtök helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi við þá endurskoðun.”

Sú endurskoðun sem þarna er vísað til, var ekki tekin til þinglegrar meðferðar fyrr en 14. desember 1993, er frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 38/1990, var lagt fyrir Alþingi. Var þetta frumvarp að einhverju leiti byggt á skýrslu hinnar svonefndu “tvíhöfðanefndar”, sem skilaði skýrslu til sjávarútvegsráðherra í maí 1993.

Hér á eftir verður vitnað til atriða í frumvarpinu sem ekki fengu náð fyrir augum meirihluta Alþingis. Atriða sem var verulega breytt, eða alveg felld niður, í meðförum þingsins. Til þess að skerpa athyglina er rétt að leggja á minnið merk höfuðatriði sem Alþingi sjálft lagði fyrir, um áherslur við undirbúning endurskoðunar laga nr. 38/1990. Þar átti að

leggja höfuðáherslu á **hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans** miðað við íslenskar aðstæður, til að **tryggja sem best atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga.**

Lítum nú á hvernig frumvarp ríkissjórnarinnar, þingskjal 360 þ. 14. des. 1993, tekur á þessum málum. Þar segir t. d. í 7. grein. (leturbr. G. J.)

7. gr.

“Aftan við 11. gr. laganna bætast sjö nýjar málsgreinar er orðast svo:

Heimilt er að framselja aflahlutdeild til aðila sem reka vinnslu sjávarafurða hér á landi með þeim skilyrðum og takmörkunum sem nánar er kveðið á um í þessari grein.

Með vinnslu sjávarafurða er í þessu sambandi átt við vinnslu er fellur undir skilgreiningu 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, enda sé fyrir hendi gilt vinnsluleyfi fyrir viðkomandi starfsemi samkvæmt ákvæðum laga nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra.

*Aldrei má framselja aflahlutdeild til vinnslustöðvar sem ekki stundar vinnslu á viðkomandi tegund og aldrei má aflahlutdeild í einstökum tegundum verða hærri en svo að aflamark af þeirri tegund verði meira en sem nam meðaltalsvinnslu viðkomandi tegundar í vinnslustöðinni **næstliðin þrjú almanaksár.** Botnfiskur telst ein tegund í þessu sambandi.*

Tafarlaust skal leita staðfestingar Fiskistofu á að skilyrðum fyrir flutningi aflahlutdeildar sé fullnægt og öðlast flutningur ekki gildi fyrr en staðfesting Fiskistofu liggur fyrir.

*Aflamark, sem úthlutað er á grundvelli aflahlutdeildar aðila er rekur fiskvinnslu, er heimilt að **framselja** til skipa er*

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

*leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni enda hafi það skip sem færð er til aflahlutdeild í þeirri tegund sem **framseld** er og gildir 2. mgr. 12. gr. um tilkynningu varðandi slíkan flutning. Ekki er heimilt að flytja aflamark til aðila er rekur fiskvinnslu.*

*Hætti aðili, sem fengið hefur **framselda** til sín aflahlutdeild, rekstri eða missi hann vinnsluleyfi fellur aflahlutdeild hans niður og hækkar hlutdeild annarra sem hafa aflahlutdeild í viðkomandi tegund í samræmi við það. Sama gildir um þann hluta aflahlutdeildar viðkomandi aðila sem er umfram meðaltalsvinnslu hans af viðkomandi tegund næstliðin þrjú almanaksár.*

Aðilum gefst þrátt fyrir ákvæði 12. mgr. þriggja mánaða frestur frá því að rekstri er hætt, vinnsluleyfi féll niður eða frá upphafi þess fiskveiðiárs er aflamark fer umfram meðaltalsvinnslu síðustu þriggja ára til að framselja aflahlutdeild sína.”

Óhætt er að segja að hér kveði við alveg nýjan tón, í lagasetningu til stjórnar á fiskveiðum. Hér er í fyrsta skipti litið til þeirra miklu hagsmuna sem fiskverkafólk og sjávarbyggðir eiga undir skynsamri stjórnun á nýtingu fiskimiðanna. Eins og að framan er getið, lætur nærri að þessi hagsmunir byggðanna séu um 76,78%, af verðmætasköpuninni, móti beinum hagsmunum útgerða um 23,22%. Þegar litið er til þess sem framvindan hefur orðið, kom þetta ákvæði stjórnarfrumvarpsins verulega á óvart. Því vaknaði forvitni á að vita hvernig þessum tilmælum stjórnvalda var mætt á Alþingi.

Ekki er ætlunin að birta hér allar umræður, nefndarálit breytingatillögur og umsagnir, sem skrifað hefur verið um þetta tiltekna frumvarp. Hins vegar er ekki úr vegi að líta á meðferð þeirra atriða sem fram komu í framangreindri grein frumvarpsins.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Ef einhverjir hafa alið í brjósti þá von að Alþingi væri sjálfstæð stofnun, óháð atvinnugreinum og þrýstihópum, og bæri hag allra landsmanna fyrir brjósti, geta þeir hinir sömu lagt þá von sína og væntingu á hilluna, meðan á Alþingi sitja stjórnámálamenn sem staðið hafa að lagasetningum á tímum fiskveiðistjórnunar. Þetta eru stór orð, sem krefjast nánari skýringar; þær koma hér.

Þegar frumvarpið sem hér hefur verið fjallað um, kom til þriðju umræðu á Alþingi, var búið að stilla því upp á nýtt, vegna mikilla og margvíslegra breytingatillagna og einhverra ákvarðana sem ekki eru skráðar í þingskjöl. Eins og frumvarpið leit út til afgreiðslu við þriðju umræðu, var búið að fella niður öll atriðin sem að framan er getið um. Engar breytingar voru áformaðar á 11. gr. laga nr. 38/1990. Allt sem laut að bættri stöðu byggðanna og fiskverkafólks hafði verið þurrkað út úr frumvarpinu.

Þetta vakti sérstaka athygli í ljósi þess að það var einmitt Alþingi sjálft sem fyrirskipaði í bráðabrigðaákvæði VII í lögum nr. 38/1990, í sambandi við fyrirmæli þess um endurskoðun laganna, að breytingar yrðu gerðar “með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga.”

Það kom því verulega á óvart að Alþingi sjálft skildi þurrka út úr frumvarpinu öll þau atriði sem það sjálft lagði megináherslu á. Lítum aðeins á hvernig 7. gr. frumvarpsins leit út þegar það kom til þriðju umræðu á Alþingi.

7. gr.

“Aftan við 3. mgr. 12. gr. laganna bætist ný málsgrein er orðist svo:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Aldrei er heimilt að flytja aflamark milli skipa leiði slíkur flutningur til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.”

Lítum þá á hvernig þessi 7. grein lítur út í lögnum sjálfum, þ. e. lögum nr. 87/1994, lög um breytingar á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Í þessum lögum lítur 7. greinin svona út.

7. gr.

“Á eftir 3. mgr. 12. gr. laganna kemur ný málsgrein er orðast svo:

Óheimilt er að flytja samanlagt meira aflamark til skipa á hverju fiskveiðiári en nemur aflamarki því sem skipinu var úthlutað í upphafi árs á grundvelli aflahlutdeildar sinnar. Í þessu sambandi skal aflamark metið í þorskígildum á grundvelli verðmætastuðla er ráðherra ákveður og einungis sá flutningur á aflamarki til skipa sem umfram er flutningur frá skipi. Við beitingu þessarar málsgreinar skal taka tillit til þeirra breytinga er orðið kunna að hafa innan fiskveiðiársins á aflahlutdeild skipa.”

Hér höfum við augljóst dæmi um hvernig Alþingi lætur kúga sig til fráhrarfs frá breiðum hagsmunum þjóðarinnar, til þjónkunnar við hagsmuni fáliðaðs hóps þjóðfélagsþegna. Því miður er þetta ekki það eina sem Alþingi gerði sér til minnkunar í afgreiðslu framangreinds frumvarps.

Til að sýna enn frekar þjónkun Alþingis við þennan fáliðaða hóp, skal hér birtur kafli úr frumvarpi ríkisstjórnarinnar sem ber heitið “Bráðabrigða I”. (leturbreytingar G. J.)

“Ákvæði til bráðabirgða, samkv. frumvarpinu.

I.

Útgerðum báta, sem stundað hafa veiðar með línu og handfærum með dagatakörkunum skv. 6. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, gefst fyrir upphaf fiskveiðiársins, er hefst 1. september 1994, kostur á að velja milli aflahlutdeildar eða línu- og handfæraveiða með dagatakörkunum skv. 1.--6. mgr. 6. gr.

Hlutdeild einstakra báta í leyfðum heildarafla einstakra botnfiskstegunda skal vera jöfn hlutdeild þeirra í heildarafla viðkomandi tegunda á tímabilinu 1. september 1991 til 31. ágúst 1993. Við mat á þeirri aflareynslu skal einungis tekið tillit til afla en ekki frátafa eða annarra atvika. Skal Fiskistofa birta útgerðum einstakra báta bréflega hvert úthlutað aflamark þeirra hefði orðið á fiskveiðiarinu 1. september 1993 til 31. ágúst 1994 ásamt forsendum fyrir þeirri úthlutun og gefa hæfilegan frest til að koma að athugasemdum.

Útgerðir skulu tilkynna Fiskistofu fyrir 1. júlí 1994 um val sitt skv. 2. mgr. Berist slíkar tilkynningar ekki í tæka tíð skal úthluta aflamarki til viðkomandi báts.

Oft hefur verið deilt um hvort það hafi verið einlægur ásetningur stjórnvalda að úthluta einungis aflaheimildum til skipa sem stunduðu veiðar á tilteknu árabili, við upphaf fiskveiðistjórnunar, eða hvort um hafi verið að ræða þriggja ára viðmið, sem að jafnaði mundi færast til, þannig að ævinlega yrði miðað við þrjú næstliðin ár á undan hverri úthlutun.

Í þessu frumvarpi birtist skýr vilji stjórnvalda. Þarna er afar skýrt sett fram að taka eigi mið af afla allra botnfiskveiðskipa, á þremur næstliðnum árum fyrir

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

lagasetninguna. Í þessu felast miklir hagsmunir byggðarlaga, fiskverkfólks og ýmissa smærri útgerða sem haldið hafa uppi atvinnu í mörgum byggðum, við erfiðar aðstæður.

Lítum þá á hvort þetta ríka hagsmunamál hins mikla meirihluta hagsmunaaðila (76,78%) hafi hlotið náð fyrir augum þingmanna. Skoðum hvernig þetta atriði lítur út í lögum nr. 87/1994.

Ákvæði til bráðabirgða, eins og það birtist í lögnum.

Á tímabilinu 1. september 1994 til 31. desember 1995 skulu eftirfarandi takmarkanir gilda um framsal aflamarks til viðbótar þeim takmörkunum er um ræðir í 12. gr.

Þegar meira en 15% af aflamarki því af einhverri tegund, sem úthlutað er til skips í upphafi fiskveiðiárs, hefur verið flutt frá skipinu er óheimilt á sama fiskveiðiári að flytja aflamark af sömu tegund til skipsins. Á sama hátt er óheimilt að flytja aflamark frá skipi þegar meira en sem svarar 15% af upphaflegu aflamarki skipsins af viðkomandi tegund hefur verið flutt til skipsins á fiskveiðiarinu. Flutningur milli skipa í eigu sömu útgerðar og jöfn skipti sæta ekki takmörkunum samkvæmt þessari málsgrein. Fiskistofu er heimilt að veita undanþágu frá banni við flutningi aflamarks frá skipi ef alvarlegar bilanir verða þess valdandi að veiðiheimildir þess nýtast ekki.

Aldrei er heimilt að flytja aflamark milli skipa leiði slíkur flutningur til þess að veiðiheimildir þess skips sem flutt er til verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.

Samþykkt á Alþingi 11. maí 1994.

Eins og sjá má var uppsetningu stjórnvalda á “Bráðabirgða I”, í frumvarpi þeirra til þessarar lagasetningar, að öllu leiti kastað út í meðförum Alþingis á málinu. Hverra hagsmuna var gætt, fer vart á milli mála.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Ekki er hægt að hverfa svo frá umfjöllun um þessa breytingu á lögum nr. 38/1990, að ekki verði litið til 8. og 9. gr. breytingalaganna nr. 87/1994. Þar segir eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.)

“8. gr.

*1. másl. 4. mgr. 12. gr. laganna, sbr. 9. gr. laga nr. 36/1992, er verður 6. mgr., orðast svo: **Veiði fiskiskip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð fellur veiðileyfi þess og aflahlutdeild niður og skal aflahlutdeild annarra skipa í viðkomandi tegundum hækka sem því nemur.***

9. gr.

*Aftan við 4. mgr. 12. gr. laganna, er verður 6. mgr., kemur nýr máslíður, er verður 3. másl., og orðast svo: Viðmiðunarhlutfall, sem ákveðið er í þessari málsgrein, **lækkar þó um 5% fyrir hverja fulla 30 daga sem skipi er haldið til veiða utan fiskveiðilandhelgi Íslands á fiskveiðiárinu.***

Þarna er hið margumrædda veiðiskylduákvæði, sem stöðugar deilur hafa verið um. En hvernig lítur þetta í raun út þegar 8. og 9. greinin eru lesnar saman.

Til þess að skip haldi aflahlutdeild sinni, þarf það að veiða 50% aflamarksins á ári. Þó veiðin farið niður fyrir þetta eitt ár, er það í lagi, en ekki má fara niður fyrir 50% tvö ár í röð.

Svo bætist við ákvæði 9. greinar, sem óneitanlega gefur þessu nokkuð aðra mynd. Þar segir að veiðiskyldan **lækki um 5%** fyrir hverja 30 daga sem skipi er haldið til veiða utan fiskveiðilögsögunnar. Hvað þýðir það í raun?

Í sjálfu sér er þetta afar einfallt reikningsdæmi. Ef skipi er haldið til veiða í 300 daga á ári, utan fiskveiðilandhelgi, gerir

Það aukalega 50% lækkun veiðiskyldunnar. **Veiðiskyldan hefur því lækkað niður í 0.** Útgerðin getur því “leigt” allt aflamark skipsins það fiskveiðiárið og þannig komið í veg fyrir að veiðar þess utan fiskveiðilögsögu, nýttist öðrum útgerðum til aukningar aflaheimilda, eins og niðurlaga 8. gr. ætlast til.

Ekki er erfitt að sjá hverra hagsmuna Alþingi hefur verið að gæta í þessu ákvæði laganna.

Lítum þá næst á 10 gr. laga nr. 87/1994, en þau lög voru til breytingar á lögum nr. 38/1990. Hún hljóðar svo: (leturbreytingar G. J.)

“10. gr.

Við 1. mgr. 16. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir er orðast svo: Starfsmönnum hafnaryfirvalda er heimill aðgangur að fiskiskipum, flutningsförum, fiskverkunum og birgðageymslum sem nauðsynlegur er til að vigta sjávarafla eða hafa eftirlit með vigtun hans. Hafnaryfirvöld skulu senda Fiskistofu jafnharðan upplýsingar um landaðan afla í því formi sem ráðherra ákveður með reglugerð.”

Þessi lagasetning er einkar athyglisverð í ljósi 72. gr. stjórnarskrár okkar, en í upphafi hennar segir að: “Eignarrétturinn er friðhelgur”. Einnig er þetta sérstakt að því leiti að þarna eru bein fyrirmæli um réttindi starfsmanna sveitarfélaga, til aðgangs að eignir annarra aðila, án beinnar tilskipunar frá yfirmönnum sínum. Í þessu ljósi er rétt að líta á skoðun Hæstaréttar á því hvaða skyldur starfsmaður ber gagnvart vinnuveitanda sínum.

Starfsmönnum er fyrst og fremst skylt að hlýða fyrirskipunum yfirmanna sinna, ella eiga þeir á hættu að vera reknir úr starfi sínu.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Um slíka hlýðniskyldu má lesa í niðurstöðu Hæstaréttar, í málinu nr. 1328/1977.

Það er því augljóst að Alþingi er komið út á varasama braut, þegar farið er að setja í lög skyldur starfsmanna ótiltekinna sveitarfélaga, án þess að sveitarfélögunum sjálfum sé gert skylt að framfylgja eftirlitinu. Þar sem framangreint lagaákvæði gengur þvert gegn túlkun Hæstaréttar á sambærilegu atriði, er augjóst að 10 gr. laga nr. 87/1994 stangast á við stjórnarskrá og niðurstöðu Hæstaréttar um skyldur starfsmanna gagnvart vinnuveitanda sínum.

Lítum þá í lok umfjöllunar um framangreint frumvarp stjórnvalda, til breytinga á lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, hvaða áhrif þær breytingar hafa á framvindu málsins.

Ríkisstjórnir hafa haft þann vana að leggja ekki fram frumvarp, sem stjórnarfrumvarp, nema hafa kynnt sér fylgi þingflokka sinna við málið, svo það komist stórslysalaust gegnum þingið. Líklegast er, að svo hafi einnig verið í framangreindu tilviki. Hvað er þá hægt að lesa út úr ferli framangreinds frumvarps í gegnum þingið? Hvað má lesa út úr þeim breytingum sem á því voru gerðar í meðförum þess?

Að frumvarpið er lagt fram sem stjórnarfrumvarp, segir okkur að þingflokkar stjórnarflokkanna hafa lagt blessun sína yfir efni þess. Þingflokkarnir höfðu ákveðið að styðja forystusveit flokka sinna í málinu, en virðast svo gjörbreyta afstöðu sinni þegar málið er komið til þingsins.

Ljóst virðist að þegar málið er komið til meðferðar Alþingis, kemur fram stjórnunarafl sem er mun öflugra en forysta stjórnarflokkanna.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Stjórnunarafl sem vikur til hliðar ákvörðunum forystusveita stjórnarflokkanna, þurrkar út úr lagasetningum öll atriði sem eru þessu afli óhagstæð, og setur frekari tryggingar fyrir yferráðavaldi sínu. Það afl sem hér um ræðir, hefur aldrei verið löglega kosið til stjórnunarstarfa á Alþingi. Það virðist fara hefðbundnar “**Mafiuleiðir**”, að valdboðum sínum. Þær leiðir sjást ekki meðan þær eru framkvæmdar, en verða augljósar þegar litið er gaumgæfilega í slóð atburðanna.

Slíkt stjórnunarafl, sem hér um ræðir, er stórhættulegt lýðræði og mannréttindum í landinu, eins og undanfarnir áratugir hafa sýnt okkur.

Álit (tvíhöfðanefndarinnar):

Í upphaflegum lögum nr. 38/1990, er gert ráð fyrir endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Í bráðabirgðaákvæði VII, í þeim lögum, segir svo um endurskoðunina: (leturbreytingar G. J.)

“Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m. a. skal leitast við að meta **hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans**. Skal athugunin, er m. a. taki mið af reynslu annarra þjóða, beinast að því að meta hagkvæmni einstakra aðferða miðað við íslenskar aðstæður **með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkfólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga.**”

Nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að í erindisbréfi hafi nefndinni einungis verið: “falið að móta heilstæða sjávarútvegsstefnu er taki til veiða, vinnslu og markaðssetningar sjávarfangs.”

Ekki er þess getið í inngangi að skýrslu nefndarinnar til sjávarútvegsráðherra, að nefndinni hafi verið ætlað að leggja

sérstaka áherslu á **atvinnuöryggi fiskverkafólks**, eða **hagsmuni einstakra byggðarlaga**. Hvort ráðuneytið hefur sleppt þessum mikilvæga þætti endurskoðunarinnar, liggur ekki ljóst fyrir, en skýrslan ber með sér að þessum þáttum var í engu sinnt við endurskoðunina.

Til staðfestingar því sem hér hefur verið sagt, skal dregið hér á fáein dæmi úr skýrslunni. Í inngangi hennar er horft til tímabilsins frá útfærslu landhelginnar í 200 mílur, árið 1975. Samandregið mat nefndarinnar er eftirfarandi:

“Óþarflega mikil fjárfesting og óskynsamleg efnahagsstefna, samfara ofveiði og ört minnkandi þorskafla, hafa sett mark sitt á greinina. Þetta hefur leitt til mikillar skuldásöfnunar þótt sjávarútvegurinn búi við gjöfula auðlind.”

Þessi ummæli eru höfð uppi í ársbyrjun 1993. Athyglisvert væri að bera saman skuldastöðu sjávarútvegsins 1975, 1993 og aftur nú á árinu 2002.

Þá er komið að þeim markmiðum sem nefndin telur að hafa eigi að leiðarljósi við mótun sjávarútvegsstefnunnar. Þau eru þessi:

- *Að byggja upp fiskistofnana þannig að þeir gefi hámarksafkastur til lengri tíma litið.*
- *Að móta umhverfi sem stuðlar að háværkun arðsins af auðlindinni í hafinu um leið íslenskum sjávarútvegi er veitt eðlilegt rekstraröryggi þannig að hann verði samkeppnisfær á alþjóðlegum markaði.*
- *Að arðsemi fjármagns í sjávarútvegi verði ekki síðri en annarsstaðar og að greinin geti boðið starfsfólki eftirsóknarverð launakjör.*

- *Að sátt náist meðal þjóðarinnar um meginstefnuna í sjávarútvegsmálum.*

Þarna höfum við þau meginatriði sem nefndin telur verk sitt snúast um. Nú er mikilvægt að vera vel meðvitaður um það sem Alþingi vildi láta leggja sérstaka áherslu á, við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Alþingi vildi fá mat á **hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans, atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmunum einstakra byggðarlaga.**

Sjáið þið þessi atriði í framangreindum fjórum atriðum sem nefndin telur vera leiðarsljós þeirra við mótun sjávarútvegsstefnunnar?

Líklega finna fáir þessi lykilatriði, sem Alþingi krafðist að væru í endurskoðuninni.

Úrdráttur úr tillögum nefndarinnar er settur fram á bls. 9 og 10 í skýrslu hennar. Er sá úrdráttur í 17 liðum. Ekki verða þeir allir raktir hér, en þó drepið á punkta, sem sýna óþægilega vanþekkingu nefndarmanna á því verkefni sem þeir taka að sér að vinna.

Tíundi punkturinn er svohljóðandi.

“Hvatt verði til að sameiningu sveitarfélaga verði hraðað.”

Þetta er einkar athyglisverður punktur, í ljósi þess að flestar verstöðvar á landinu er aðskildar af fjöllum sem eru illfær yfirferðar, marga mánuði á ári hverju. Augljóst er að þarna hefur skynsemi og þekking verið víðs fjarri.

Tólfti punktur hljóðar svo.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Brynt er að hið opinbera geri það sem í þess valdi stendur til að mismuna ekki sjóvinnslu og landvinnslu. Varað er við kröfum til sjóvinnslu um óhagkvæmar fjárfestingar og rekstur.”

Er hægt að segja að þessi sjónarmið stuðli að atvinnuöryggi fiskverkafólks eða tryggi hagsmuni einstakra byggðarlaga?

Þetta er eftirtektavert í ljósi þess að á síðustu árunum, fyrir opinbera takmörkun á aðgangi að fiskimiðunum, voru mörg fiskvinnsluhús búin að fjárfesta í miklum tæknibúnaði, til að auka nýtingu og afkastagetu. Framleiðsla þeirra var því orðin í hæsta gæðaflokki, á heimsmælikvarða.

Að krefjast þess af stjórnvöldum, að ekki yrðu gerðar jafn háar gæðakröfur til vinnslu afurða úti á sjó, eins og gerðar voru til landvinnslu, er í fullkominni andstöðu við yfirlýstan vilja Alþingis, gagnvart atvinnuöryggi fiskverkafólks og afkomu einstakra byggðarlaga.

Varla geta svona vinnubrögð talist vera að fara að vilja Alþingis, við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða.

Fjórtándi punkturinn er svohljóðandi.

“Óheimilt verði að fyrna kaupverð varanlegra aflaheimilda sem eigendaskipti verða að frá og með upphafi fiskveiðiársins sem hefst 1. sept. 1996. Fram til þess tíma verði aflahlutdeild afskrifuð með sama hætti og skip.”

Hér fer ekki á milli mála að nefndarmenn hafa enga þekkingu á viðfangsefni sínu. Framar í þessu riti hefur verið vikið að því að Alþingi hefur aldrei heimilað **sölu** aflaheimilda, einungis framsal þeirra (þ. e. afhendingu).

Mismunandi kostir við stjórn fiskveiða:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Eins og áður var getið, var ekki ætlunin að fylgja eftir öllu sem fram kemur í skýrslu endurskoðunarnefndarinnar. Hins vegar er vart hægt að skilja svo við þessa skýrslu, að ekki sé litið á 11. kafla hennar, sem fjallar um mismunandi kosti við stjórn fiskveiða.

Í upphafi 11. kafla segir svo: (leturbreytingar G. J.)

*“Áður en fjallað verður um helstu leiðir til stjórnunar á fiskveiðum er nauðsynlegt að áréttta hvers vegna nauðsynlegt er að hafa stjórn á veiðunum ef ná á meginmarkmiðum þjóðarinnar í sjávarútvegsmálum. Þessum markmiðum eru gerð skil í inngangi en hér nægir að nefna að aðalmarkmiðið hlýtur að vera **að hámarka þann fjárhagslega ávinning** sem hafa má í bráð og lengd af fiskveiðum. **Það eru síðan hliðarmarkmið** að þessi ábati dreifist á eðlilegan hátt um þjóðfélagið til hagsbóta fyrir alla.”*

Ekki verður hér lagt mat á hvort nefndarmenn skildu ekki þau fyrirmæli sem Alþingi lagði áherslu á að könnuð yrðu og vegin. Þau atriði voru eftirfarandi:

*“Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m. a. skal leitast við að meta **hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans**. Skal athugunin, er m. a. taki mið af reynslu annarra þjóða, beinast að því að meta hagkvæmni einstakra aðferða **miðað við íslenskar aðstæður með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga**.”*

Nú reynir á lesendur góðir, hvort þið getið lesið út úr skilgreiningu nefndarinnar, **sérstaka tryggingu fyrir atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga**. Ritari þessara skrifa finnur ekkert slíkt í viðhorfum nefndarinnar.

Næst skulum við grípa niður í kafla 11.2.2.6, í skýrslu nefndarinnar. Þar er verið að fjalla um aflamarkskerfið. Þar segir eftirfarandi.

“Eins og þegar hefur verið sagt er það mikilvæg viðbót við aflamarkskerfi að aflaheimildirnar geti bæði tímabundið og til lengdar færst til.”

Nokkrum línum neðar, á sömu blaðsíðu, má lesa þennan texta:

Handhafar aflamarks verða að geta tryggt sér með einhverju móti áframhald á úthlutuðum kvóta. Ella verða menn hikandi við að aðlaga útgerðarhætti skipa sinna því aflamarki sem þeir eiga kost á.”

Ekki verður betur séð en hér séu nefndarmenn komnir í beina þversögn við fyrirmæli Alþingis. Annars vegar telja þeir mikilvægt að aflaheimildir geti, tímabundið og til lengdar, færst til. Slíkt þýðir óneitanlega óásættanlegt öryggisleysi fyrir fiskverkafólk og aðra atvinnustarfsemi í viðkomandi byggðarlagi, sem og tekjugrundvöll sveitarfélagsins sjálfs. Var það ekki einmitt þessir þættir sem endurskoðunarnefndin átti að hafa sérstaklega að leiðarljósi við endurskoðun sína.

Hins vegar segja þessir ágætu menn svo, þegar þeir líta til hagsmuna handhafa aflamarks, að nauðsynlegt sé að langtíma rekstraröryggi útgerðanna sé tryggt. Voru þessi menn að vinna fyrir Alþingi? Vinnubrögð þeirra benda ótvírætt til mikillar hagsmunagæslu fyrir útgerðarmenn, á kostnað þeirra hagsmuna sem stjórnkerfi um nýtingu auðlindar fiskimiðanna byggir á.

Um byggðakvóta:

Víkjum þá aðeins að kaflanum um byggðakvóta í skýrslu nefndarinnar. Eins og fyrr, verður einungis gripið niður í atriði er sýna þekkingarskort nefndarmanna á því verkefni sem þeir voru að vinna. Lítum á fáein dæmi:

“Umræður um byggðakvóta hafa fyrst og fremst tengst kostum eða göllum framsals milli byggða. Þó hafa komið fram hugmyndir um að frumúthlutun kvóta yrði til einstakra byggðarlaga, sem svo úthluti þeim á einn eða annan hátt, en þessar hugmyndir hafa lítt verið útfærðar.”

Ekki kemur fram hvaðan nefndarmenn hafa þessar staðhæfingar sínar, en þær eru svo víðs fjarri raunveruleikanum sem hugsast getur. Byggðakvóti er í raun mikið einfaldari í framkvæmd en núverandi kerfi. Útfærsla byggðakvótans snerist um að byggðarlögum væri úthlutað aflamarki í samræmi við landaðan afla undanfarinna þriggja ára. Byggðarlögin mundu síðan framselja þennan rétt til útgerðaraðila, gegn löndun í byggðarlaginu. Tilfærsla milli byggðarlaga snerist um að nálægum byggðarlögum væri heimilt að semja um samstarf, þannig að bærisk mikill afli í eitt byggðarlag, væri heimilt að semja við annað byggðarlag um vinnslu aflans, svo það mætti forða honum frá skemmdum. Útfærslumöguleikarnir eru margir.

Þeim sem þekkja til fiskveiða og vinnslu, og samspils þessara þátta við atvinnulíf landsbyggðarinnar, er þetta auðskilið mál. Svo virðist sem eitthvað hafi skort á þekkingu eða upplýsingar nefndarmanna á þessu sviði.

Síðan segir í skýrslu nefndarinnar:

“Verulegur skilgreiningarvandi er varðandi byggðabindingu kvóta. Miðast bindingin við skráningarstað

skipa? Eða útgerðarstað, eða aðallöndunarhöfn? Allar þessar staðsetningar geta verið mismunandi.”

Þessar vangaveltur nefndarmanna eru langt fyrir utan meginatriði hugmynda að baki byggðakvóta, eins og sjá má af því sem sagt var hér fyrir framan. Niðurstaða nefndarmanna er því í fullu samræmi við takmarkaða þekkingu þeirra og augljósan skort á raunhæfum upplýsingum, er þeir segja eftirfarandi:

“Framkvæmdaörðugleikar við byggðakvóta eru þannig verulegir og það jafnvel svo að hugtakið er marklaust.

Efnisrök eru og gegn hugmyndinni. Afar óskynsamlegt er að festa útgerðarmynstur í sessi. Útgerðarstaðir hafa risið og hnigið og slíkt hlýtur að gerast áfram. Binding kvóta við tiltekna staði er þannig óhugsandi til langframa.”

Þar sem nefndarmenn virðast ekki gera sér grein fyrir mikilvægi fiskvinnslunnar, fyrir verðmætasköpun atvinnulífs og mannlífs í hinum dreifðu sjávarbyggðum landsins, er greinilega til of mikils mælt af þeim að þeir leggi fram skynsamlegar og uppbyggilegar tillögur um atvinnuöryggi fiskverkafólks og afkomuöryggi einstakra sjávarbyggða.

Flestum sem þekkja atvinnusögu Íslands í gegnum tíðina, er ljóst að fjöldi útgerðarfyrirtækja hafa komið og farið, en byggðarlög með verstöðvum (fiskvinnslum) hafa staðið á sínum stað, frá upphafi fiskvinnslu á Íslandi, fram til þess tíma er núverandi stjórnun fiskveiða hófst.

Hér verður því látið staðar numið í skoðun á skýrslu endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða. Við lestur skýrslunnar verður ekki annað séð en niðurstaðan hafi verið ákveðin fyrirfram og þrefi um verkefnið ekki hætt fyrr en hagsmunir ákveðins hluta útgerðarfyrirtækja væru tryggðir.

Um lög nr. 57/1996.

Í bráðabirgðaákvæði VIII, við upphaflegu útgáfu laga nr. 38/1990 segir svo í síðasta málslið:

“Skal endurskoðun m. a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald.”

Þarna er verið að tala um lög vegna eftirlits með veiðum í fiskveiðilögsögu okkar og upptöku ólögmæts sjávarafla. Skýrt er tekið fram að aðskilja skuli eftirlit með löglegri framkvæmd fiskveiða, frá því valdi sem úrskurðar um sök eða sakleysi, þegar upp koma álitamál um slíka þætti. Er það í beinu samræmi við 70. gr. stjórnarskrár okkar og þá mannréttindasáttmála sem við erum aðilar að.

Vikið var að þessu atriði hér að framan, þar sem fjallað er um endurskoðun laga um ólögmætan sjávarafla. Bent er á að ekki hafi verið gætt að því, við endurskoðun laganna um ólögmætan sjávarafla (nr. 37/1992), að aðskilja eftirlits og úrskurðarvald. Slíkt er þó skýr krafa í lokamálslið laga nr. 38/1990.

Ákvæði var í upphaflegum lögum nr. 38/1990, um endurskoðun þeirra fyrir árslok 1992. Sú endurskoðun leit hins vegar ekki dagsins ljós fyrr en með lögum nr. 87/1994. Í þeirri lagabreytingu var ekki heldur tekið á þættinum um aðskilnað eftirlits og úrskurðarvalds.

Í ljósi þessa er afar athyglisvert að lesa lög nr. 57/1996, lög um umgengni við nytjastofna sjávar. Lítum aðeins á hvernig þau lög uppfylla framangreinda lagaskyldu um aðskilnað eftirlits og úrskurðarvalds, sem og ákvæði stjórnarskrár okkar og þeirra mannréttindasáttmála, sem við erum beinir aðila að. (Athugið að lög nr. 57/1996, í heild sinni eru aftar í ritinu.)

Rannsóknar- og úrskurðarvald á sömu hendi.

Í II. kafla laga nr. 57/1996, segir svo í 3. gr.:

„Fiskistofa skal fylgjast með aflasamsetningu fiskiskipaflotans þannig að jafnan liggi fyrir sem gleggstar upplýsingar um aflasamsetningu skipa eftir stærð og gerð skips, gerð og búnaði veiðarfæra, veiðislóð og veiðitíma.“

Í IV. kafla laga nr. 57/1996, segir svo í 13. gr.:

„Fiskistofa og eftirlitsmenn í hennar þjónustu annast eftirlit með framkvæmd laga þessara. Getur Fiskistofa enn fremur leitað aðstoðar lögreglu og Landhelgisgæslu í því skyni.“

Hér er mjög skýrt kveðið á um að Fiskistofa annist **allt eftirlit** með framkvæmd laga þessara. Textinn er svo skýr að óþarfi er að velkjast í vafa um túlkun hans.

Það ætti að vera óumdeilt, að Fiskistofa er eftirlitsaðili með framkvæmd laganna. Fiskistofa er einnig rannsóknaraðili vegna hugsanlegra brota á þeim.

Af þessum ástæðum getur Fiskistofa augljóslega ekki haft með höndum úrskurðarvald um meint brot, sem starfsmenn hennar hafa rannsakað. Slíkt brýtur gegn reglum um aðskilnað rannsóknarvalds og úrskurðarvalds, auk þess sem það gengur gegn niðurlagsákvæði laga nr. 38/1990, um aðskilnað eftirlits og úrskurðarvalds.

Engu að síður afgreiðir Alþingi lögin frá sér með þeim hætti að Fiskistofa annist eftirlit með framkvæmd laganna, rannsaki meint brot gegn þeim og ákvarði refsingar. Framkvæmdin er líka með þessum hætti, enda telur Fiskistofa sig hafa fengið slíkt vald í lögunum.

Hjá Mannréttindadómstól Evrópu, hafa verið úrskurðaðar sambærilegar aðstæður, þar sem rannsóknaraðili felldi sjálfur úrskurð sem fól í sér sakfellingu. Slíkt var ekki talið standast ákvæði mannréttinda um óhlutdrægan dómstól, samanber 11. gr. Mannréttinasáttmálans, 6. gr. Evrópusamnings um mannréttindi, sem og 70. gr. stjórnarskrár okkar. Framangreindur úrskurður Mannréttindadómstólsins var höfuðástæða þess, að framkvæmdur var með lagasetningu, aðskilnaður rannsóknar- og úrskurðarvalds í réttarkerfi okkar árið 1989, með lögum nr. 92.

Lítum nú aftur á þessi lög frá Alþingi, nr. 57/1996.

Í IV. kafla segir svo í 14. gr.:

„Fiskistofa skal svipta hvert það skip leyfi til veiða í atvinnuskyni sem veitt hefur umfram aflaheimildir.“

Hér er skýrt ákvæði um að Fiskistofa skal **sjálf** fella úrskurð um að svipta skip leyfi, á grundvelli rannsóknar sem starfsmenn þessarar sömu stofnunar framkvæma. Augljóslega stenst þetta ekki ákvæði 70 gr. stjórnarskrár okkar og gengur þvert gegn framangreindri ákvörðun Mannréttindadómstólsins, um aðskilnað rannsóknarvalds og úrskurðarvalds.

Í 15. gr. sömu laga segir:

„Fiskistofa skal svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laga þessara.“

Hér er einnig skýr ákvæði um að Fiskistofa skal **sjálf** fella úrskurð um að svipta skip leyfi, á grundvelli rannsóknar sem starfsmenn hennar gera sjálfir. Svona lagasetning stenst engan veginn ákvæði mannréttinda, um óhlutdrægan dómstól, samanber 11. gr. Mannréttinasáttmálans, 6. gr.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Evrópusamnings um mannréttindi og 70. gr. stjórnarskrár okkar.

Í lögum nr. 92/1989, staðfesti Alþingi úrskurð Mannréttindadómstólsins, um að aldrei mætti sami aðili rannsaka mál og kveða síðan upp sakfellandi úrskurð í sama máli. Það verður því að teljast með ólíkindum, að sjö árum eftir að Alþingi staðfestir framangreindan úrskurð Mannréttindadómstólsins, skuli á þessu sama Alþingi, vera sett lög sem ganga þvert gegn þessum sömu ákvæðum. Hvað veldur slíkum skorti á heildaryfirsýn?

Í 16. gr. laga nr. 57/1996, er Fiskistofu fengið vald til að svipta eiganda ákvörðunarrétti varðandi eign sína og úrskurða hann til að bera ábyrgð á mannlífi sem ekki er í þjónustu hans. Auk þess má Fiskistofa úrskurða sjálfstæðan og fjár síns ráðandi aðila, til verulegra fjárútláta vegna greiðslu á rekstrarkostnaði Fiskistofu. Allt er þetta gert í beinu trássi við 72. gr. stjórnarskrár okkar, en fyrsta setning þeirrar greinar hljóðar svo: *“Eignarrétturinn er friðhelgur.”*

Lítum nú á hvernig þessi 16. gr. hljóðar. (leturbreytingar G. J.)

*“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. Skal útgerð skips þá greiða allan kostnað sem hlýst af veru eftirlitsmanns um borð, þar með talinn launakostnað.”***

Þessi texti er svo ótrúlegur að erfitt er að trúa því að hann sé staðfestur af mönnum sem svarið hafa þess drengskaparheit að verja stjórnarskrána.

Í 18. gr. segir að:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

“Ákvörðunum Fiskistofu samkvæmt þessum kafla verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis, enda sé það gert innan eins mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.”

Þetta er athyglisvert í ljósi þess að Fiskistofa getur ekki, samkvæmt íslenskum eða fjölþjóðlegum réttarfarsreglum sem við höfum fullgilt, verið annað en eftirlits- og rannsóknarstofnun. Fiskistofa getur **aldrei, með löglegum hætti**, kveðið upp íþyngjandi eða sakfelliandi úrskurði, því hún hefur **ekki verið viðurkennd sem dómstig í réttarkerfi okkar**. Auk þess getur hún **aldrei, með löglegum hætti**, kveðið upp úrskurð í málefnum sem **hún sjálf** (þ. e. **starfsmenn hennar**) hafa rannsakað.

Samkvæmt stjórnarskrá okkar, getur undirstofnun ráðuneytis framkvæmdavaldsins, aldrei orðið úrskurðaraðili um sakfelliandi atriði. Fiskistofa er undirstofnun sjávarútvegsráðuneytisins. Hún getur því aldrei, með lögmætum hætti, fellt sakfelliandi úrskurði. Þess vegna er niðurlag 18. gr. algjörlega marklaust, en þar segir:

“Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.”

Réttaráhrif sakfellingar geta ekki tekið gildi fyrr en þau hafa verið ákvörðuð fyrir löglegum og óhlutdrægum dómstóli.

Í þessu samhengi má benda á aðra undirstofnun ráðuneytis, þ. e. Landhelgisgæsluna. Það dugar ekki að skipverjar á varðskipi ákvarði samkvæmt eigin staðsetningu að fiskiskip hafi gerst brotlegt með veiðum í landhelgi. Héraðsdómur verður að staðfesta rannsóknir og niðurstöður varðskipsmanna svo réttaráhrif brotsins verði staðfest. Það er

svo dómari héraðsdóms sem ákvarðar refsinguna, með hliðsjón af refsheimildum laga og eðli brotsins.

Landhelgisgæslan ákvarðar hvorki sakfellingu né refsingu, slíkt er ekki heimilt samkvæmt 70 gr. stjórnarskrár okkar. Sama á við um Fiskistofu. Hún er sambærileg undirstofnun ráðuneytis, fæst við sambærileg verkefni, þ. e. að hindra óheimilar veiðar í fiskveiðilögsögu okkar. Í ljósi þessa er niðurlag 18. gr. algjör markleysa.

Brot á mannréttindum og stjórnarskrá:

Í IV. kafla laga nr. 57/1996, segir svo í 20. gr.: „Ákvarðanir stjórnvalda samkvæmt þessum kafla má bera undir dómstóla. Slík málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.“

Þegar litið er til þess að IV. kafli laga nr. 57/1996 fjallar um framkvæmd þeirra og viðurlög, vekur undrun að sjá í lagatextanum að ákvörðunum stjórnvalds „megi“ bera undir dómstóla. Enn meiri undrun vekur að lesa í svo nýlegum lagatexta, „að slíkt málskot fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar.“

Ætla mætti, að höfundar þessa texta væru mjög ófróðir um þau mannréttindi sem samfélagi okkar er skylt að fara eftir, samkvæmt ákvæðum í stjórnarskrá okkar og mannréttindasáttmálum sem við höfum fullgilt.

Þegar einnig er litið til hins mikla fjölda lögfræðinga, sem sæti eiga á Alþingi, fer að læðast að sú grunsemd, að hér sé ekki algjörlega um óviljaverk að ræða. Lítum á hvað stendur í stjórnarskránni, um þessi atriði.

Í 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Ísland, segir svo:

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum óhlutdrægum dómstóli.“

Í 2. mgr. 70. gr. Stjórnarskrár segir svo:

„Hver sá maður sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.“

Sambærileg ákvæði er að finna í 6. gr. Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, og einnig í 11. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Báðum þessum sáttmálum erum við aðilar að.

Gerum ráð fyrir að Fiskistofa telji sér fært að ásaka einhvern fyrir að stunda fiskveiðar án leyfis, eða á annan hátt að gerast brotlegur við skráðar reglur um umgengni við nytjastofna sjávar. Í ljósi 70 gr. stjórnarskrár, getur Fiskistofa einungis ákært í slíku máli. Réttur þess sem er ákærður, er að fá úrskurð um ákæru á hendur sér, vegna refsiverðrar háttsemi, fyrir óhlutdrægum og óháðum dómstóli.

Hér að framan var vakin athygli á sambærileika á milli Landhelgisgæslu og Fiskistofu. Litum aðeins nánar á áhrif þess ef undirstofnanir ráðuneyta færu að úrskurða sakfellingar og sektir. Slíkar sakfellingar og sektir væri heimilt að bera undir dómstóla, en það frestaði ekki réttaráhrifum eða refsingum.

Þekkt er af úrskurði Mannréttindadómstóls Evrópu, að embætti lögreglustjóra hafa ekki heimild til úrskurðar í málum sem þau rannsaka. Embætti lögreglustjóra eru sjálfstæðar undirstofnanir dómsmálaráðuneytis.

Embætti lögreglustjóra getur boðið upp á sáttaleið í þeim brotamálum sem það rannsakar. Fallist hinn grunaði ekki á sáttatillöguna, fer málið til úrskurðar hjá héraðsdómi.

Áður var vikið að störfum Landhelgisgæslunnar og sakfellingum þeirra. Þær þurfa að staðfestast af héraðsdómi, sé hinn sakfelldi ósammála ákæru.

Hér hafa verið rakin réttaráhrif fáeinna stofnana innan framkvæmdavaldsins, sem allar hafa það sameiginlegt að fjalla um sakfellingar og sektir. Allar eiga þær það sameiginlegt að þurfa að bera niðurstöður sínar um sakfellið þætti undir héraðsdóm. Allar eiga þær það sameiginlegt að sakfelling þeirra er einungis ákæra, þar til héraðsdómur hefur staðfest hana með úrskurði og ákvarðað sektir.

Eins og áður hefur verið bent á, er Fiskistofa sjálfstæð undirstofnun sjávarútvegsráðuneytis og heyrir því með beinum hætti undir framkvæmdavaldið. Í 2. gr. stjórnarskrár okkar er afar skýrt kveðið á um hina svo nefndu þrískiptingu valdsins. Þar er sagt að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið. Forseti Íslands og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum, fara með framkvæmdavaldið. Þriðja greiningin er líka afar skýr. Þar segir svo:

“Dómendur fara með dómsvaldið.”

Hér er afar greinilegt að ekkert svigrúm er til misskilnings á þessu. Enginn getur haft réttmætt dómsvald, annar en viðurkenndur dómari, fyrir viðurkenndum dómstól. Fiskistofa getur auðsjáanlega ekki farið með dómsvald eða annað úrskurðarvald, þar sem hún er stjórnsýslustofnun framkvæmdavaldsins.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Augljóst er, af því sem hér hefur verið rakið, að Alþingi er fullkomlega óheimilt að ákvarða í lögum að framkvæmdastofnun stjórnvalds staðfesti brot eða ákvarði refsingar. Slíkt er verkefni viðurkenndra dómstóla. Engar framkvæmdastofnanir stjórnvalda eru viðurkenndir dómstólar í okkar stjórnskipan.

Í IV. kafla laga nr. 57/1996, segir svo í 24. gr. (leturbreyting G. J.):

*„Sektir má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 23. gr. má ákvarða lögaðila sekt **þótt sök verði ekki sönnuð** á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann.“*

Það er með hreinum ólíkindum að lesa svona texta í nýlegum lögum, settum af Alþingi sem skipað er miklum fjölda lögfræðinga. Hér er með beinum hætti sagt, að heimilt sé að ákvarða lögaðila eða einstaklingi sekt, **þótt sök hans verði ekki sönnuð**. Slíkt nær náttúrlega engri átt.

Hér að framan er vitnað til 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrár okkar, en þar segir með skýrum hætti, **að hver maður skal talinn saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð**. Í 2. tölulið 6. gr. Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, er ákvæði samhljóða 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrár okkar. Einnig er samhljóða ákvæði í 1. tölulið 11. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Hér er því á ferðinni ákvæði sem fullkomlega er óheimilt að hafa í lögum. **Svona ákvæði verður að afnema þegar í stað.**

Í III. kafla laga nr. 57/1996, segir svo í 8. gr.:

„Eftirlitsmönnum Fiskistofu og starfsmönnum hafnaryfirvalda er heimill aðgangur að fiskiskipum,

flutningstækjum, fiskverkunum og birgðageymslum sem nauðsynlegur er til að vigta sjávarafla eða hafa eftirlit með vigtun hans.“

Hér tekur Alþingi sig til og sviptir ótiltekinn fjölda eigenda fiskiskipa, flutningstækja, fiskverkana og birgðageymslna, ákvörðunarrétti eiganda, um það hverjir hafi rétt til aðgangs að eign þeirra. Eins og að framan er getið, er eignarrétturinn lögvarinn í 72. gr. stjórnarskrár okkar. Þar er skýrt sagt í fyrstu setningu lagagreinarinnar, að eignarrétturinn sé friðhelgur.

Það ætti að vera óumdeilt, að sá sem er skráður eigandi, hafi allan ákvörðunarrétt um það hverjir gangi um eða nýti eign hans. Alþingi getur því ekki sett í lagatexta ákvæði er rýfur friðhelgi eignarréttarins. Með því að ákvarða að aðgangur sé heimill að eignum annarra, er **Alþingi ótvírætt að brjóta gegn 72. gr. stjórnarskrár okkar**.

Ólögmat ábyrgðarskylda:

Í 10. gr. laga nr. 57/1996, er sett skylda á ökumann fiskflutningabíls, að hann kynni sér samsetningu farmsins er hann flytur og gefi vigtarmanni upplýsingar um hann. Í þessu tilviki er rétt að líta til þess að afar sjaldan mun ökumaður fiskflutningabíls, vera starfsmaður útgerðarfyrirtækis skipsins sem verið er að landa úr. Líklegra er að hann sé starfsmaður fyrirtækisins sem kaupir fiskinn, starfsmaður óskylds fyrirtækis, eða sjálfstætt starfandi vörubílstjóri.

Ef ökumaðurinn er sjálfstætt starfandi vörubílstjóri, er einungis hægt að leggja kvaðir á hann er varðar meðferð farmsins í flutningi. Hægt er að leggja þá kvöð á að farmurinn verði ekki fyrir skemmdum við flutninginn. Aðra ábyrgð er ekki hægt að leggja á hann. Honum er réttilega óheimilt að hnýsast í innihald þess sem hann flytur, því það er eign

annars aðila. Friðhelgi eignarréttarins ber honum að virða, enda er það utan verksviðs hans, sem ökumanns, að annast skoðun og flokkun þess farms er hann flytur, að öðru leiti en því er lýtur að öryggi frágangs vegna flutningsins.

Ef ákvæði 10. gr. ætti að eiga við ökumenn sem væru starfsmenn fyrirtækja, yrði að gera þá kröfu sem felst í 10. gr., til fyrirtækisins sem maðurinn starfar hjá. Starfsmanni er fyrst og fremst skylt að hlýða fyrirskipunum yfirmanna sinna, **ella eiga á hættu að vera rekinn úr starfi sínu**. Um slíka hlýðniskyldu má lesa í niðurstöðu Hæstaréttar, í málinu nr. 1328/1977.

Krafa 10. gr. á hendur ökumanns fiskflutningabíls er því óeðlileg og ólögmæt, þar sem löggjafinn á ekki aðgang að starfsmanni fyrirtækis nema í gegnum stjórnendur fyrirtækisins. **Ákvæði 10. gr. ber því að afnema.**

Ákvæði 11. gr. um að starfsmenn hafnarvoga skuli skoða og flokka afla sem þeir vigta, er ólögmætur á sama hátt og ákvæði 10. gr. gagnvart ökumönnum. Starfsmaður hafnarvogar er yfirleitt starfsmaður viðkomandi sveitarfélags. Löggjafinn á því einungis aðgang að verkskyldum hans með kröfu á hendur vinnuveitanda hans, sveitarfélaginu. **Ákvæði 11. gr. um skyldur starfsmanna hafnarvoga er því ólögmætt, og ber að afnema.**

Ekki hægt að framkvæma lagafyrirmælin.

Ljóst er að með eðlilegri framkvæmd fiskveiða, geta skapast þær aðstæður, án atbeina skipshafnar, eða möguleikum hennar til að koma í veg fyrir þær, að afli komi úr veiðarfærum sem engar aflaheimildir eru fyrir á skipinu.

Þetta eru atriði sem verður að taka tillit til við lagasetninguna, þar sem ekki er enn fundin upp aðferð til að

flokka fiskinn **áður** en hann fer í veiðarfærin. Lítum á hvernig lögin taka á þessu viðfangsefni.

Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir: að skylt sé að hirða allan óskemmdan afla, og koma með hann að landi. Frávik frá þessu eru afar takmörkuð og ófullnægjandi miðað við eðlilegar aðstæður við fiskveiðar.

Í 1. mgr. 14. gr. laganna segir: að svipta skuli það skip leyfi, sem veiðir umfram aflaheimildir.

Við þær aðstæður sem hér er bent á, er engin leið að komast hjá því að verða brotlegur, vegna aðstæðna sem enginn ræður við.

Skipi er skylt að koma með allar kvótabundnar fiskitegundir að landi, sem koma í veiðarfærin, sé hann óskemmdur.

Í sömu lögum er sagt að óheimilt sé að koma með þann fisk að landi, sem kom í veiðarfærin, hafi skipið ekki aflaheimildir fyrir honum.

Slík lagasetning er til verulegs vansa hverjum þeim er semur hana eða staðfestir. Lagasetning hlýtur ævinlega að eiga sér það markmið að leggja farveg fyrir eðlilega og heiðarlega framkvæmd þess atferlis sem lögin eiga að stýra.

Ábendingum um ágalla laganna ekki svarað.

Hér hafa verið raktir í meginatriðum þeir ágallar sem hvað mest eru áberandi í lögum er lúta að stjórnun fisveiða í fiskveiðilögsögu okkar. Á árinu 2000, var leitað eftir, við sjávarútvegsráðuneytið, að lögum nr. 57/1996 yrði ekki beitt í núverandi mynd. Þeim óskum hefur ekki verið svarað með beinum hætti en áfram haldið að beita lögnum. Óneitanlega beinir það athyglinni að tveimur mögulegum ástæðum.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Annars vegar að starfsmenn ráðuneytisins hafi afar takmarkaða þekkingu og skilning á þeim grundvallar mannréttindum sem réttarfar okkar byggir á, eða að ráðuneytið hafi svona ríkan vilja til brota á þeim þáttum sem kynntir hafa verið hér.

Kannski má líka velta fyrir sér hvort ósýnilegt ólýðræðislegt ofurvald beiti áhrifum sínum í sjávarútvegsráðuneytinu, líkt og gerðist á Alþingi við setningu laga nr. 87/1994, er ósýnilegt vald yfir alþingismönnum kollvarpaði áformum stjórnvalda um að tengja kvóta við fiskvinnslur.

Ágöllum laga nr. 57/1996 var einnig komið á framfæri við forseta Alþingis, með bréfi dags. 8. maí 2000, og afrit af því bréfi sent forsætisráðherra. Vakin er athygli á að hér er um að ræða tvo af æðstu mönnum stjórnskipunar okkar. Annars vegar æðsta stjórnanda löggjafarvaldsins. Hins vegar æðsta stjórnanda framkvæmdavaldsins. Hvorugur þessara aðila hafa séð ástæðu til að svara þessum erindum einu orði.

Þegar maður lítur til þess sem hér hefur verið rakið, og viðbragða æðstu ráðamanna við athugasemdum sem þeim voru sendar, verða tvær spurningar efst í huganum.

Hafa þessir menn ekki skynsemi til að sjá þá ágalla sem bent var á?

Eða!

Hafa menn svo sterka trú á pólitískum styrk sínum, að þeir geti í krafti hans, sniðgengið stjórnarskrá okkar og alþjóðleg mannréttindi, á þann veg sem gert er í þeim lögum sem hér hefur verið fjallað um?

Ekki verður hér kveðinn upp úrskurður um slíkt, enda höfundur þessara skrifa ekki meðal dómenda í þessu landi.

Löggjöf sett um Kvótapiing:

Er hægt að ímynda sér undarlegri og óskiljanlegri atburð en að lesa lög frá Alþingi, sem fjalla um rekstur og stjórnun viðskipta, sem ekki hafa verið heimiluð með lögum?

Þetta á við um setningu laga um Kvótapiing. Í þeim lögum segir í 1. gr.:

“1. gr. Kvótapiing Íslands hefur það hlutverk að annast tilboðsmarkað fyrir aflamark. Óskyld starfsemi er Kvótapiingi óheimil.”

Þarna stendur skýrum stöfum að Kvótapiing annist tilboðsmarkað fyrir aflamark. Athyglisvert, þar sem einungis er heimilt að “framselja” þ. e. **afhenda án gjaldtöku**, aflamark til annarra skipa. Undirstaða að starfsemi Kvótapiings er því beinlínis lögbrot.

Áður hefur verið vikið að vönduðum vinnubrögðum Alþingis við mikilvægar lagasetningar. Þetta er augljóst dæmi um slíkt. Frumvarp til setningar laga um Kvótapiing, var lagt fyrir Alþingi 24. mars 1998. Þremur dögum síðar, eða 27. mars 1998, eru lögin samþykkt á Alþingi.

Öllum ætti að vera augljóst að þingmenn hafa hvorki kynnt sér efni frumvarpsins, af þeirri vandvirkni sem krefjast verður af þeim, né hafi aflað sér umsagna um það frá aðilum utan hins þrönga áhrifahóps sem virðist að standi vörð um gerðir Alþingis.

Frumvarpið hefur augljóslega ekki fengið efnislega umfjöllun, heldur verið stimplað af þingmönnum meirihlutans án skoðunar. Sem sagt, **flokksafgreiðsla** án umræðna, gagnaöflunar eða skoðunar á áhrifum þess.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Ekki er ætlunin að rekja hér öll atriði laga um Kvótapiing, enda hafa þessi lög nú verið felld úr gildi. Á árinu 2000, átti sá er þetta ritar, nokkuð hörð skoðanaskipti við sjávarútvegsráðherra og ríkisskattstjóra, vegna þessara laga, sem lyktaði með því að lögin voru numin úr gildi í upphafi ársins 2001.

Ekki er þó annað hægt en líta á 2. gr. laganna, en hún hljóðar svo:

“2. gr. Hlutverk Kvótapiings er m.a. eftirfarandi:

- 1. Að annast skráningu kaup- og sölutilboða á aflamarki og vera vettvangur viðskipta með aflamark, sbr. 1. gr.*
- 2. Að annast greiðslumiðlun milli kaupenda og seljenda aflamarks á Kvótapiingi.*
- 3. Að miðla upplýsingum um viðskipti á Kvótapiingi.”*

Þarna eru skilgreind meginatriðin í starfsemi Kvótapiings. Meginatriðin eru sem sagt þrjú, eins og sjá má af 2. gr. laganna.

Ekki þurfa menn að veltast í vafa um að hér eru skilgreind atriði sem öll fela í sér lögbrot gagnvart umbjóðendum alþingismanna, þ. e. **þjóðinni**. Þarna eru lögfest viðskipti með sameiginlega auðlind þjóðarinnar, sem takmörkuðum fjölda þjóðfélagsþegna hafði verið veittur nytjaréttur að, á grundvelli rýrnandi fiskigengdar. Ekki hafði þeim sem nytjarétt fengu, verið veittur eignarréttur eða frjálst forræði yfir réttindunum. Einungis verið heimilað að úthlutuð réttindi væru framseld (þ. e. afhent án gjalds) milli skipa, þó með takmörkuðum hætti.

Framkvæmd Kvótapiings var hins vegar ekki með þeim hætti sem lögin sögðu til um.

Kvótapiing gaf t. d. aldrei út löglega reikninga, í því formi sem skylt er í viðskiptum.

Framkvæmdin var með þeim hætti, að Kvótapiing gaf út ólöglega reikninga sem gáfu til kynna að Kvótapiing væri að selja viðkomandi kaupanda ákveðið magn veiðiheimilda, á verði sem upp var gefið. Ekki þarf að geta þess að fyrir slíkri starfsemi hafði Kvótapiing engar lagaheimildir.

Þegar leitað var upplýsinga hjá Kvótapiingi, um þá aðila sem veiðiheimildirnar höfðu verið keyptar af, var ekki hægt að fá þessar upplýsingar, því öllum slíkum viðskiptaskráum var eytt strax að loknum viðskiptum. Afleiðingin var sú, að ríkissjóður er eini aðilinn sem hægt er að gera kröfu á, um endurgreiðslu hinnar ólöglegu gjaldtöku fyrir framseldar aflaheimildir. Engin leið er fyrir ríkissjóð að hafna slíkri endurkröfu, því gjaldtakan hefur aldrei verið heimiluð.

Til frekari skoðunar á lögum um Kvótapiing, vísast til laganna sjálfra hér fyrir aftan.

Þáttur ríkisskattstjóra í vitleysunum:

Athyglisverð sjónarmið koma fram hjá ríkisskattstjóra (RSK), þegar spurt er um verðmæti og verðgildi aflakvóta. Af svörum RSK má ráða að embættið hafi ekki fullan skilning á því viðfangsefni sem fjallað er um. Skal hér til skýringar vikið að hugsanavillum í nokkrum bréfum RSK, vegna aflakvóta.

Afrit af umræddum bréfum RSK eru aftar í þessu riti.

Í bréfi sínu dags. 22. júní 1990, er RSK að svara fyrirspurn um viðskiptatap, varðandi skip sem hafði verið keypt en aflakvóti þess færður yfir á annað skip, og hið nýkeypta skip síðan selt aftur. Viðskiptatap í fyrirspurninni var upp á 55 milljónir króna.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Af svari RSK má merkja að embættið hafi ekki gert sér grein fyrir að í lögum um stjórn fiskveiða og úthlutun aflakvóta, hafði aldrei verið veitt lagaheimild til sölu á hinum úthlutaðu réttindum, einungis heimilað **“framsal”** þeirra til annarra skipa. Samkvæmt Íslenskri orðabók merkir orðið **“framsal”**, - að **afhenda, láta af hendi**.

Í annarri málsgrein bréfs RSK frá 22. júní 1990, segir svo. (leturbr. G. J.)

“Þrátt fyrir það að hægt sé með ákveðnum takmörkunum að flytja þessi réttindi yfir á önnur skip, eða framselja aflakvóta skips að hluta eða öllu leiti og sameina hann aflakvóta annars skips, þá ber alltaf að tengja þessi réttindi við einhver ákveðin skip.”

Hér er vakin athygli á tvennu. Annars vegar því að RSK talar um að **“flytja”** réttindin milli skipa (væntanlega sömu útgerðar), eða **“framselja”** réttinn að hluta eða öllu leiti til annars skips. Hins vegar kemur skýrt fram í svari RSK að aflakvótinn er ekki eign umráðanda, því honum eru sett **“ákveðin takmörk”** um ráðstöfun úthlutaðra réttinda. Sé litið til stjórnarskrár okkar, staðfestir 72. gr. hennar, að fyrst meðferð úthlutaðra aflaheimilda lúti **“ákveðnum takmörkunum”**, sé ekki um **eign** að ræða. Í 72. gr. stjórnarskrár er sagt skýrum orðum að: **“Eignarrétturinn sé friðhelgur”**. Væri aflamarki úthlutað sem **eign**, væri ekki hægt að setja í lög takmarkanir á rétti eiganda til að ráðstafa því að eigin vild.

Víkjum þá að 5. málsg. bréfs RSK frá 22. júní 1990. Þar segir eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.).

*Með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga um þetta efni og sérstaklega með tilliti til þess að hér er um að ræða **réttindi** sem formlega séð og efnislega tengjast ætíð ákveðnu skipi,*

hefur ríkisskattstjóri tekið þá afstöðu að þessi veiðiréttindi sem hér eru til umfjöllunar skuli eignfæra og fyrna í hendi þess sem við tekur þegar aðilaskipti verða á þeim.”

Athygli er vakin á að hér áréttar RSK að um sé að ræða “réttindi”, sem formlega og efnislega tengist ákveðnu skipi. Einnig er áréttað, að “réttindi” þessi skuli eignfæra, þegar “aðilaskipti” verða á þeim. Ekki lætur RSK þess getið, á grundvelli hvaða lagaheimilda ákvörðun hans um eignfærslu sé byggð. Í lokamálslið 5. málsgr. bréfs síns frá 22. júní 1990, getur RSK þess að eignfærslan skuli vera fyrnanleg, sbr. 1. tl. 38. gr. laga nr. 75/1981.

Þar sem RSK getur ekki lagaheimilda fyrir ákvörðun sinni um eignfærsluna, er lítið annað að gera en líta í skattalögin og skoða heimildir til fyrnanlegrar eignskráningar réttinda. Heimildir þar að lútandi er að finna í 32. gr. laga nr. 75/1981, en sú grein er svohljóðandi:

32. gr. “Fyrnanlegar eignir.

“Fyrnanlegar eignir eru varanlegir rekstrarffjármunir sem notaðir eru til öflunar tekna í atvinnurekstri eða í sjálfstæðri starfsemi og rýrna að verðmæti við eðlilega notkun eða aldur. Helstu flokkar þeirra eru þessir:]1)

1. *Lausafé, þar með talin skip, loftför, bifreiðar, vélar og tæki.*
- [2. *Mannvirki, þar með talin ræktun á bújörðum og byggingar.]1)*
3. *Eyðanleg náttúruauðæfi og keyptur réttur til nýtingar þeirra.*
4. *Keyptur eignarréttur að verðmætum hugverkum og auðkennum, svo sem höfundaréttur, útgáfuréttur, réttur til hagnýtingar upplýsinga, réttur til einkaleyfis og vörumerkis.*

5. ...2)

[6. *Keypt viðskiptavild. Kaup á ófyrnanlegum réttindum skv. 50. gr. A teljast ekki til keyptrar viðskiptavildar.*]3)

1) L. 8/1984, 6. gr. 2)L. 111/1992, 5. gr. 3)L. 95/1998, 5. gr. “

Eins og lestur 32. gr. laga nr. 75/1981 ber með sér, er hvergi veitt heimild til fyrningar á **úthlutuðum nytjaréttindum**, hvað þá réttindum sem einungis er úthlutað til eins árs í senn.

Það næsta sem hægt væri að komast, væri að líta til 3. töluliðar, þ. e. Eyðanleg náttúruauðæfi og **keyptur réttur til nýtingar þeirra**. Þá ber að líta til þess að aflakvóti er ekki eyðanleg náttúruauðæfi, heldur endurnýjanleg auðlind. Auk þess má benda á að seljandi réttindanna keypti þau ekki af eigandanum. Hann fékk aðeins nytjarétt, sem hvorki fylgdi eignarréttur eða varanlegur ráðstöfunarréttur.

Sérstaklega ber að líta til þess að 6. töluliður verður ekki að lögum fyrr en á árinu 1995, svo hann getur ekki átt við, þegar bréf RSK er gefið út árið 1990.

Augljóst er að RSK hefur enga lagaheimild að styðjast við, í ákvörðun sinni um eignfærslu á “**keyptum aflakvóta**”. Ber fyrst að líta til þess að enn í dag, á árinu 2002, hefur ekki verið heimilað með lögum að slík réttindi verði seld, einungis að þau verði **FRAMSELD**, þ. e. (afhent).

Eins og að framan er rakið, voru engar heimildir í lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, til að eignfæra úthlutað nytjaréttindi að fiskimiðum okkar. Lesa má af lögnum að til skráningar í eignaskrá, þurfi að liggja fyrir lögformlegur eignarréttur þeirrar eignar sem á að skrá. Slíkur réttur getur ekki legið fyrir varðandi aflakvóta, **því Alþingi hefur aldrei heimilað slíka sölu**, og enginn **löglegur**

sölureikningur verið gefinn út. Þ. e. að salan sé staðfest eða heimiluð af lögformlegum eiganda.

Það vekur óneitanlega athygli að sjálfur ríkisskattstjórinn skuli svo gróflega brjóta gegn 72. gr. stjórnarskrár okkar, um friðhelgi eignarréttarins, án þess að vera átalinn fyrir það.

Víkjum þá að því sem fram kom í 6. tölulið 32. gr. laga nr. 75/1981, sem vísað var til hér að framan. Þar er vísað til atriða sem koma fram í 50. gr. A, í sömu lögum.

50. gr. A, í lögum nr. 75/1981 (skattalögum), verður til sem 2. gr. laga nr. 118/1997. Þar eru skilgreind ófyrnanleg réttindi. Lagagreinin er eftirfarandi:

“[Ófyrnanleg réttindi.]1)

1) L. 118/1997, 2. gr.

[50. gr. A. Stofnkostnað við kaup á réttindum sem ekki rýrna vegna notkunar er eigi heimilt að fyrna. Til stofnkostnaðar samkvæmt þessari málsgrein telst m.a. keyptur réttur til nýtingar á náttúruauðæfum, svo sem kaup á varanlegri aflahlutdeild og sambærilegum réttindum.

Keypt leyfi til veiða í atvinnuskyni skv. 5. gr. laga nr. 38/1990 skal þó heimilt að telja til stofnkostnaðar með því skipi sem það er tengt og fer þá um fyrningar þess skv. 1. tölul. 32. gr., sbr. 1. tölul. 38. gr.

Um hagnað vegna sölu á ófyrnanlegum réttindum skv. 1. mgr. fer skv. 5. og 6. mgr. 14. gr. Verðmæti keyptrra réttinda sem ekki er heimilt að fyrna er eigi heimilt að færa til frádráttar skattskyldum tekjum. Þó skal heimilt að telja til rekstrarkostnaðar skv. 31. gr. verðmæti þessara réttinda ef þau falla niður eða hlutfallslega ef þau eru skert verulega lögum samkvæmt.]1)

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

1) *L. 118/1997, 2. gr. Um heimild til að fyrna aflahlutdeild, sem keypt var fyrir 23. desember 1997, sjá 1. mgr. 4. gr. s.l.*”

Ekki er hægt að hverfa frá þessari 50. gr. A, í skattalögnum, án þess að víkja að upphafi 2. málsg. hennar. Þar segir eftirfarandi: ***Keypt leyfi til veiða í atvinnuskyni skv. 5. gr. laga nr. 38/1990.***

Óhjákvæmilegt er að benda á að **aldrei hefur verið í 5. gr. laga nr. 38/1990**, heimild til að **SELJA** leyfi til veiða í atvinnuskyni. Hér er því augljóst að Alþingi hefur orðið á alvarleg yfirsjón, þar sem veitt er heimild til skráningar ólögmaetra viðskipta í bókhaldsgögn vegna skattframtals. Slík lög geta vart staðist, þegar grundvöllur gjaldtökunnar hefur ekki verið lögformlega heimilaður. Forsenda þess að viðskipti geti komið til skráningar í bókhald rekstraraðila, er að viðskiptin séu heimil samkvæmt gildandi lögum. Svo er ekki í því tilviki sem hér um ræðir, því í lögum um stjórn fiskveiða, eða hliðstæðum lögum, hefur aldrei verið heimilað að **SELJA** aflahlutdeild.

Í niðurlagi 2. gr. laga nr. 118/1997, sem birt er hér að ofan, er vikið að ákvæðum 1. mgr. 4. gr. þeirra laga, í sambandi við fyrningu aflahlutdeildar. Vegna þessa ákvæðis er rétt að birta þessa 1. mgr. 4. gr, eins og hún er í lögnum, svo lesendur geti virt fyrir sér efnið í samhengi:

4. gr. laga nr. 118/1997

“Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó er rekstraraðilum, sem hafa keypt aflahlutdeild í sjávarútvegi fyrir gildistöku laga þessara, heimilt að fyrna þessi réttindi um allt að 20% á framtali vegna tekjuársins 1998, um allt að 15% á framtali vegna tekjuársins 1999 og um allt að 10% á framtali vegna tekjuársins 2000 og færa stofnverð keyptrar aflahlutdeilda niður um þær fyrningar og fyrri fyrningar. Þó er ekki heimilt

að fyrna þessi réttindi lengur en í fimm ár frá og með kaupári.”

Enn einu sinni er rétt að vekja á því athygli, að í framangreindri lagatilvísun verður Alþingi á klaufaleg fljótfærni, við skilgreiningu á skattalögum. Samkvæmt þeim breytingum sem þarna eru gerðar á skattalögum, er heimiluð bókhaldsleg skráning á viðskiptum, sem ekki hafa verið heimiluð með setningu laga um viðskiptin sjálf.

Í framangreindri breytingu á skattalögum, sem gerð var með lögum nr. 118/1997, er enn talað um **“keypta aflahlutdeild”**, þó aldrei hafi verið heimilað með lögum að aflahlutdeild væri seld. Þetta er afar auðmýkjandi fyrir þingmenn stjórnarflokkanna, því þarna staðfestist að þeir vinna starf sitt ekki af þeirri vandvirkni sem krefjast verður af þeim, sem löggjöfum þjóðarinnar.

Þrátt fyrir framangreindar lagasetningar á árinu 1997, virðast einhverjir hafa talið sig óörugga í framkvæmdinni. Því var á árinu 1998, gerð viðbót við 32. gr. skattalaga, nr. 75/1981, þar sem 6. töluliðnum er bætt við þá lagagrein. Hljóðar hann með eftirfarandi hætti:

5. gr. laga nr. 95/1998

“Við 32. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Keypt viðskiptavild. Kaup á ófyrnanlegum réttindum skv. 50. gr. A teljast ekki til keyptrar viðskiptavildar.”

Rétt er að vekja athygli á að framangreind lagasetning, sem hér hefur verið vitnað til, fer ekki fram fyrir en á árinu 1997 og 1998. Bréf RSK, sem hér er fjallað um, er hins vegar frá árinu 1990.

Að framangreind lagasetning skyldi fara fram á árinu 1997 og 1998, gerir enn ljósara að RSK fór langt út fyrir heimildir

sínar með ákvörðun sinni á árinu 1990, um að “**kaup**” á aflakvóta skyldu eignfærast. Þrátt fyrir allar hjáleiðir sem hafa verið reyndar, er ekki enn búið að heimila með lögum að aflahlutdeild sé seld .

Víkjum þá að öðru bréfi RSK, en það er dagsett 4. júlí 1990. Er það 10 dögum síðar en bréfið sem að framan greinir. Bréf þetta er ritað til skattstjóra í Norðurlandskjördæmi eystra, og varðar álit RSK á skattalegri meðferð kaupa á veiðiréttindum (aflakvóta). Bréfið er í fjórum liðum og verður hér drepið á athyglisverða þætti í efni þess.

Fyrsta lið bréfs RSK er skipt í tvo aðskilda þætti. Verður hér vikið að þætti sem í bréfinu nefnist: “Kaup á varanlegum veiðiheimildum”. Þar segir:

“Vandamál er hins vegar varðandi hvernig fara eigi með kaup á svokölluðum framtíðarkvóta. Sú afstaða hefur verið tekin að hálfu ríkisskattstjóra að þegar slík réttindi eins og veiðiheimildir eru keypt að þau beri að eignfæra á kostnaðarverði í efnahagsreikningi og að fallast megi á að fyrna þau. Talið hefur verið eðlilegt að fyrningarhlutfallið væri 8% eða það sama og er vegna skipa og skipsbúnaðar, sbr. 1. tl. 38. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum.”

Af framangreindu orðalagi í svari RSK, er augljóst að ekki er hægt að benda á nein lagaákvæði til að styðja það álit sem gefið er upp. Visast þar til niðurlags tilvitnunar hér að framan, þar sem vísað er til ákvæða í skattalögum um fyrningar.

Einnig er rétt að benda á, að RSK talar um **“kaup á svokölluðum framtíðarkvóta”**. Rétt er að benda á að bréf þetta, til skattstjóra, er á árinu 1990, væntanlega vegna uppgjörs fyrir árið 1989, eða fyrr. Á þeim tíma var ekki orðið afráðið um framtíðar fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar, svo

ógerningur var fyrir RSK að fjalla um **“kaup á framtíðarkvóta”**, byggt á grundvelli laga.

Í öðrum tölulið, 3. mgr. þessa bréfs RSK segir eftirfarandi:

“M. a. með tilliti til þess að veiðiheimildir eru réttindi, sem tengjast skipum, hefur ríkisskattstjóri tekið þá afstöðu, sbr. það sem segir hér að framan að þessi réttindi skuli eignfæra og fyrna.”

Takið eftir orðalaginu. “...**réttindi sem tengjast skipum**”. RSK gat ekki sagt að þetta væru réttindi sem **skipið ætti**, því honum virðist hafa verið ljóst að svo var ekki. Það vekur því undrun að RSK skuli ákvarða að **“réttindi”**, sem einungis **TENGJAST** skipum, en eru **augljóslega ekki eign þeirra**, skuli eignfærast í bókhaldi og skapa **skattfrádrátt með fyrningu**.

Víkjum þá að þriðja lið þessa bréfs RSK. Þar segir í 2. málsgr.

“Þegar lög um aflakvóta og stjórn fiskveiða voru fyrst sett hér á landi var skipum úthlutað af stjórnvöldum kvóta eftir stærð skipa og veiðiárangri síðustu þriggja ára fyrir leyfisveitingu. Það hefur ekki verið gerð krafa til þess að slík áunnin réttindi væru í skattalegu tilliti færð til eignar viðkomandi skipa. Það er fyrst við kaup og sölu þessara réttinda sem krafa er gerð til skattalegra færslna.”

Einhver mundi nú spyrja hvort ekki væri allt í lagi með mannskapinn hjá RSK. Þarna er staðfest að úthlutun aflakvóta frá stjórnvöldum, skapar **ekki eignarrétt** þess sem fær hann til afnota. Þó segir RSK að **þessi aðili geti selt þessi réttindi** og þá fyrst skapist krafa til skattalegra færslna.

Eins og fyrr, þar sem RSK er utan laga og eðlilegra heimilda, er ekki vísað til neinna lagaheimilda, til stuðnings

Því álitu sem upp er gefið. Öllum ætti að vera augljóst, að ævinlega er **óheimilt að selja** það sem ekki er **lögleg eign seljandans**, nema viðkomandi hafi fullnægjandi umboð löglegs eiganda sem heimili söluna.

Í lok þessa áfanga lítum við á 3. málsg. III. liðs bréfs RSK. Þar má sjá eftirfarandi skilgreiningu.

“Slík tilfærsla á veiðiheimildum milli skipa hjá sama útgerðaraðila og um er rætt í spurningu yðar ætti því ekki, miðað við það sem sagt er hér að framan, að færa sérstaklega upp til eignar. Slík réttindi vakna því í raun ekki upp fyrir en þau eru seld. Sé hins vegar um að ræða skip sem keypt hefur verið eftir upptöku veiðiheimilda vísast til þess sem fyrir er sagt um skiptingu kaupverðs.”

Ekki er ætlunin að elta ólar við millifærslur milli skipa sama útgerðaraðila, þó slíkt orðalag geti orðið teygjanlegt hugtak, þegar sami útgerðaraðili á orðið mörg hlutafélög, víðsvegar um landið. Það sem athygli vekur í þessu svari RSK, er eftirfarandi texti: *Slík **réttindi** vakna því í raun ekki upp fyrir en þau eru seld.*

Hér verður að viðurkennast að ekki er ljóst við hvaða réttindi er átt. Af upphafi hinnar tilvitnuðu málsgreinar úr bréfi RSK mætti ætla að réttindin sem vöknudu við sölu, væru réttindin til að skrá viðskiptin í rekstrar- og efnahagsreikning. Þá væri eðlilegt að spyrja: Hvernig getur réttur til eignfærslu vaknað, við það að selja eitthvað sem ekki er eign viðkomandi seljanda? Það er sama á hvaða hátt er reynt að líta í framangreinda túlkun RSK, hún kemst hvergi nálægt eðlilegu réttarfarsumhverfi og er gjörsneidd heilbrigðri víðsýnni hugsun.

Kaup á tímabundnum veiðiheimildum.

Kaup á tímabundnum veiðiréttindum, er það kallað þegar veiðiheimild er keypt af aðila sem hefur fengið úthlutað aflahlutdeild frá stjórnvöldum. Keypt er heimild til að veiða tiltekið magn, ákveðinna fiskitegunda, á því fiskveiðiári sem viðskiptin fara fram.

Í bréfi RSK frá 4. júlí 1990 er stuttlega vikið að kaupum á tímabundnum veiðiréttindum. Þar segir eftirfarandi um slík viðskipti:

“Hér er í raun um að ræða leigu á veiðiréttindum. Sem dæmi má taka að hægt er að kaupa veiðiheimildir og selja, t. d. vegna viðgerða eða klössunar eða af einhverjum öðrum ástæðum, getur ekki nýtt veiðiheimildir ársins. Í slíkum tilvikum sem þessum verður að telja að ekki hafi verið um að ræða reikningshaldsleg eða skattaleg vandamál. Þessi veiðiréttindi hafa verið gjaldfærð hjá þeim sem kaupir og tekjufærð hjá þeim sem selur. Oftast er um að ræða kvóta innan ársins en hann gæti skipst á fleiri en eitt ár og er hann þá gjald- og tekjufærður í samræmi við það hvenær rétturinn er notaður.”

Líklega eru því engin takmörk sett, hvaða vitleysa er sett á blað, þegar verja þarf augljósa sniðgöngu laga, ýmissa sterkra afla í þjóðfélaginu. Þá virðist sem greinilega sé treyst á andvaraleysi þeirra sem trúa í blindni á mátt og mikilvægi embættistitils. Lítum á dæmi.

Hér að ofan er vitnað til þess sem RSK segir í bréfi sínu frá 4. júlí 1990, um kaup og sölu tímabundinna veiðiréttinda. Hann segir: - *Hér er í raun um að ræða leigu á veiðiréttindum.* – Þetta er athyglisvert í ljósi þess að fyrirsögn túlkunarinnar er **“Kaup á tímabundnum veiðiheimildum”**.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Af einhverjum torkennilegum ástæðum, virðist RSK ekki gera greinarmun á **kaupum** veiðiheimilda eða **leigu** veiðiréttinda. Þetta vekur spurningu um hvernig RSK sér fyrir sér **“leigu”** á einnota óafturkræfum réttindum. Gæti einhver t. d. hringt í veitingahús og óskað eftir að **leigja** af þeim eina máltíð??? Það hlýtur að vera hægt, ef skilgreining RSK á viðskiptum með tímabundin veiðiréttindi, byggist á því að það sé verið að **leigja** þau.

Ekki er lokið bréfaskriftum RSK á árinu 1990, vegna viðskipta með aflaheimildir. Þann 6. nóvember 1990, sendir RSK frá sér bréf til einhvers aðila sem ekki má gefa upp hver er. Er það athyglisvert í ljósi þess að á báðum fyrri bréfunum er fullt nafn og heimilisfang þess sem bréfin eru skrifuð til. Þetta hlýtur því að vera einkar viðkvæmt, fyrst þarf að sveipa móttakanda slíkri leynd.

Samkvæmt upphafi bréfs RSK, virðist vera spurt um virðisaukaskatt (VSK) af viðskiptum með aflakvóta. Í lok reifunar erindisins segir svo: *“Segir í bréfinu að um geti verið að ræða sölu á aflakvóta sem veiða á innan ársins og einnig sölu á aflakvóta til frambúðar.”*

Athyglisvert er að sjá hvernig RSK svarar þessum spurningum. 2. málsgr. í svarbréfinu er eftirfarandi: (leturbreyting G. J.)

“Til svars við erindinu skal tekið fram að skattskylda samkvæmt lögum um virðisaukaskatt nær til hvers konar vöru og verðmæta, svo og vinnu og þjónustu, hverju nafni sem nefnist, nema hún sé undanþegin skv. 3. gr. 2. gr. laganna.” (athygli er vakin á ritvillu, en þarna á væntanlega að standa 3. mgr. 2. gr. laganna). *“Framsal óefnislegra réttinda er meðal þeirra viðskipta sem skattskyld eru talin samkvæmt þessum meginreglum. Gildir það að álitu ríkisskattstjóra m. a. um sölu eða leigu á aflahlutdeild skv. lögum nr. 3/1988 og*

38/1990, og skiptir ekki máli þótt réttindi þessi séu að stofni til leyfi veitt af hinu opinbera.”

Enn fellur RSK í sömu gryfjuna, að tala um að í lögum nr. 3/1988 og 38/1990 séu heimildir til **sölu** eða **leigu** aflaheimilda. Svo er alls ekki, eins og allir geta séð sem eru sæmilega læsir á íslenskt ritmál. Í framangreindum lögum er einungis heimilt að **framselja réttindin**, þ.e. að afhenda þau öðrum, samkvæmt ákveðinni tilgreindri reglu.

Það verður að teljast sérkennileg þráhyggja hjá embætti RSK, að leggja svo hart að sér við aðstoð á upptöku eignarréttar þjóðarinnar yfir helstu tekjuauðlind hennar. Vakin er athygli á að í framangreindri málsgrein úr bréfi RSK, er ítrekað vitnað til lagaheimilda, þó hin tilvitnuðu atriði séu alls ekki í þeim lögum. Ekki liggur ljóst fyrir hver tilgangur embættisins er, með því að ganga svo harkalega gegn hagsmunum þjóðarinnar. Líklega kemur það aldrei í ljós.

Víkjum þá að 3. málsg. í svarbréfi RSK. (leturbreytingar G. J.)

“Löggjöf um stjórn fiskveiða byggir á því að veiðiheimildir samkvæmt lögnum eru réttindi sem bundin skulu ákveðnu skipi. Þannig er meginregla að aflakvóti fiskiskips fylgir við eigendaskipti þess, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988 og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990. Heimilt er með vissum takmörkunum að selja veiðikvóta sérstaklega, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1988 og 6. mgr. 11. gr. og 12. gr. laga nr. 38/1990, en einnig í þeim tilvikum ber alltaf að tengja réttindi við ákveðin skip.”

Fyrst er rétt að vekja athygli á hve nákvæmlega RSK vitnar hér í lagagrein, ólíkt því sem fyrr er vakin athygli á, þar sem álit embættisins og skýringar eru settar fram án allra

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

lagatiltvitnanna. Þegar túlkun RSK er byggð á lagatiltvitnunum, eru líkur til að eitthvað sé hæft í því sem verið er að segja. Hitt eru augljósar skýjaborgir, sem hafa engin lög til að styðjast við.

En er þá tryggt að lagatiltvitnanir RSK séu byggðar á raunverulegum lagaheimildum? Flestir ætla trúlega að svo sé, en lítum aðeins nánar á hvað hinar tiltitnuðu lagagreinar segja.

Skoðum hér eina tiltitnun RSK, sem er í framangreindri 3. málsgrein svarbréfsins. Þar segir eftirfarandi:

Heimilt er með vissum takmörkunum að selja veiðikvóta sérstaklega, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1988 og 6. mgr. 11. gr. og 12. gr. laga nr. 38/1990.

Þetta lítur fallega út í bréfinu, en hvað segja svo þessar tiltitnuðu lagagreinar, um heimild til þess að **selja** veiðikvóta sérstaklega. Lítum fyrst á 13. gr. laga nr. 3/1988. Hún er svohljóðandi: (leturbreytingar G. J.)

13. gr.

*“Heimilt er að **færa** aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi útgerðaraðilar koma sér saman um. Sama gildir um **skipti** á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati ráðuneytisins.*

Tilkynna skal sjávarútvegsráðuneytinu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrir en ráðuneytið hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Annar **flutningur** á aflamarki milli skipa er **óheimill** nema með samþykki ráðuneytisins og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.

Óheimilt er að flytja aflahámark sóknarmarksskipa milli skipa.

Heimilt er að takmarka framsalsheimild þeirra skipa er sérleyfisveiðar stunda. Enn fremur er ráðherra heimilt að setja sérstakar reglur um flutning sérveiðiheimilda milli skipa.”

Svona lítur nú út, 13. gr. laga nr. 3/1988. Nú geta menn spreytt sig á að finna í þessari lagagrein hina meintu heimild til að **selja** veiðiheimildir, eins og RSK fullyrðir að séu heimilaðar í þessari lagagrein.

Ekki þarf djúptækan skilning á íslensku máli, til að skilja upphaflegann vilja löggjafans, til að treysta vistun aflaheimildanna í þeirri verstöð sem skip voru frá, sem upphaflega fengu úthlutað aflamarki. Það er því í besta falli alvarlegur skilningsskortur á íslensku máli, að RSK skuli staðhæfa að úthlutun aflaheimilda fylgi slíkur eignarréttur að viðkomandi aðili hafi heimild til að **selja** þennan rétt frjálsri sölu.

Er þá mögulegt að þennan rétt sé að finna í 6. málsg. 11. gr. laga nr. 38/1990, eins og RSK vitnar til. Lítum á hvað þar stendur. (leturbr. G. J.)

6. málsg. 11. gr. laga nr. 38/1990

“Heimilt er að **framselja** aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leiti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði **flutningur** aflahlutdeildarinnar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

*umfram veiðigetu þess. Þó skal **framsalið** háð samþykki ráðherra hafi það skip, sem flutt er til, ekki aflahlutdeild af þeirri tegund sem framseld er. Tafarlaust skal leita staðfestingar ráðuneytisins á að **flutningur** aflaheimilar sé innan heimilaðra marka. Öðlast slíkur **flutningur** ekki gildi fyrir en staðfesting ráðuneytis liggur fyrir. Ekki er heimilt að **framselja** þann hluta aflahlutdeildar skips, sem rekja má til uppbóta samkvæmt ákvæði I til bráðabirgða, fyrir en að liðnum fimm árum frá gildistöku laga þessara, enda hafi skipi, sem **framselt** er af, verið haldið til veiða allt það tímabil.”*

Svona lítur nú út 6. málsg. 11. gr. laga nr. 38/1990. Hvergi í þessari grein er að finna heimildir, til handa þeim sem fengið hefur úthlutað veiðiréttindum, til að **selja** þessi réttindi öðrum aðila. Augljóslega er þarna um **beina rangtúlkun** RSK að ræða.

RSK vitnar einnig til 12. gr. laga nr. 38/1990. Fróðlegt er því að vita hvernig sú lagagrein passar við ákvörðun RSK. Hún er svohljóðandi: (leturbreytingar G. J.)

12. gr. laga nr. 38/1990

*“Heimilt er að **færa** aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sér saman um enda hafi það skip, sem **fært** er til, aflahlutdeild af þeirri tegund sem millifærð er. Sama gildir um **skipti** á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða ad mati ráðuneytisins.”*

Tilkynna skal sjávarútvegsráðuneytinu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrir en ráðuneytið hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Annar flutningur á aflamarki milli skipa er **óheimill** nema með samþykki ráðuneytisins og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.

Séu minna en 25% af aflamarki skips ekki nýtt með veiðum skipsins sjálfs tvö fiskveiðiár í röð fellur aflahlutdeild þess niður. Skal mat á þessu hlutfalli miðað við verðmæti einstakra tegunda í aflamarki skips samkvæmt ákvörðun ráðuneytis í upphafi árs.”

Þar f auk síðasta vonin um að lagatiltvitnun RSK ætti við rök að styðjast. Hvergi í 12. gr. laga nr. 38/1990, er að finna heimild til að **selja** veiðiheimildir. Raunar er 12. gr. laga nr. 38/1990, að stórum hluta endurspeglun af 13. gr. laga nr. 3/1988. Aðeins breytt orðalag í 1. málsg. Auk þess sem síðasta málsg. 12. gr. er nýtt ákvæði.

Í fjórðu málsgrein bréfs síns, vitnar RSK enn til lagaákvæða. Við skulum líta á hvernig þar tekst til: (leturbreytingar G. J.)

*“Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga um virðisaukaskatt er sala og útleiga skipa undanþegin skattskyldri veltu. Ríkisskattstjóri **túlkar** lagaákvæði þetta þannig að það taki til aflahlutdeildar sem **seld** er með skipi eða **leigð** með skipi.”*

Ekki þarf að eyða mörgum orðum um túlkun RSK á að **selja** megi eða **leigja** aflaheimildir. Þá túlkun hefur honum ekki tekist að tengja við gildandi lög, sé almennur íslenskur málskilningur lagður í þann lagatexta sem RSK vitnar til.

Lítum nú aðeins á hvað stendur í 6. tölulið 12. gr. laga um virðisaukaskatt, sem RSK túlkar sem heimild til sölu eða leigu aflaheimilda. Þar stendur eftirfarandi:

12. gr. Til skattskyldrar veltu telst ekki:

6. *[Sala og útleiga loftfara og skipa. Undanþága þessi nær þó ekki til skipa sem eru undir 6 metrum að lengd, skemmtibáta eða einkaloftfara.]*²

2 (lög nr. 111/1992, 48. gr.)

Sá texti sem þarna er innan hornklofa, með tölunni 2 fyrir aftan síðari hornklofann, vísar til þess að sá texti er settur með lögum nr. 111/1992 og er í 48, grein þeirra laga, sem breyting á lögum um virðisaukaskatt.

Í framangreindri lagatiltvitnun er augljóslega ekki verið að tala um **sölu eða leigu** aflaheimilda. Rétt þykir að vekja athygli á að í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er hvergi að finna heimildir til frjálsrar túlkunar neinna ákvæða laganna, þar með talið ákvæði um undanþágur frá skattskyldu. Fjármálaráðherra er ekki einu sinni veitt heimild til frekari túlkunar undanþáguákvæða þessara laga. Þar af leiðir að RSK hefur ekki heldur heimild til túlkunnar nýrra undanþáguatriða.

Þá þykir rétt að vekja athygli á að bréf RSK er dagsett 6. nóv. 1990. En eins og sést að ofan, var með lögum nr. 111/1992, gerð breyting á lögum um virðisaukaskatt, þar sem bætt var við 6. tölulið 12. gr. Er þar um að ræða framangreint ákvæði, sem tilgreinir þau atriði sem ekki teljast til skattskyldrar veltu. Í þeim breytingum er ekki að finna heimildir til undanþágu skattskyldu vegna **sölu** eða **leigu** aflaheimilda.

Rétt þykir hér að benda einnig á að í 6. gr. laga nr. 111/1992, er gerð breyting á 38. gr. skattalaga, en sú lagagrein fjallar um fyrningarhlutföll.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Í 7. tölulið 38. gr. er fjallað um **keypt réttindi**. Þar eru tilgreind þau keyptu réttindi sem talist geta til eignar, og þar með fallið undir reglu skattalaga um fyrningar. Í 6. gr. laga nr. 111/1992 segir svo:

6. gr.

“Eftirfarandi breytingar verða á 7. tölul. 38. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:

Keyptur eignarréttur að verðmætum hugverkum og auðkennum og aðrar eignir sem um er rætt í 4. tölul. 32. gr., 15–20%.”

Þarna er vísað til 4. töluliðs 32. gr. skattalaga: Við skulum líta á hvað stendur þar.

32. gr.

4. *“Keyptur eignarréttur að verðmætum hugverkum og auðkennum, svo sem höfundarréttur, útgáfuréttur, réttur til hagnýtingar upplýsinga, réttur til einkaleyfis og vörumerkis.”*

Ekki verður séð að löggjafinn taki á nokkurn hátt undir túlkanir RSK á heimild til **sölu, leigu, eignfærslu eða fyrningum aflaheimilda**. Löggjafinn hafnar augljóslega löggildingu þessara túlkana, er breytingar voru gerðar á skatta- og virðisaukaskattslögum árið **1992**. Þessi staðreynd liggur fyrir meira en ári eftir að RSK gaf út framangreindar túlkanir sínar. Segir það í raun allt sem segja þarf um gildi túlkunar RSK. **Lagagildi** þeirrar túlkunar er nákvæmlega **ekkert**.

Víkjum þá að tveimur síðustu málsgreinum svarbréfs RSK frá 6. nóv. 1990. Þær eru eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.)

*“**Lagarök** þykja standa til þess að sama gildi um það tilvik þegar aflakvóti er **seldur eða leigður sérstaklega**, hvort sem það er um lengri eða skemmri tíma. Ljóst er að aflahlutdeild samkvæmt löggjöf um stjórn fiskveiða er í ýmsum tilvikum aðalverðmæti fiskiskips og skip er nánast verðlaust sem atvinnutæki til fiskveiða þegar það er án veiðiheimilda. Tilgangur viðskipta með fiskiskip er og oft sá að **flytja aflakvóta milli aðila**. Eins og áður sagði skulu veiðiréttindi þó ávallt tengd ákveðnu skipi.*

*Samkvæmt framansögðu ber að álitu ríkisskattstjóra **ekki að reikna útskatt á sölu eða leigu aflakvóta**, hvort sem hann er **seldur eða leigður sérstaklega** um lengri eða skemmri tíma eða **seldur eða leigður með skipi**. ”*

Áður hefur verið að því vikið, þegar RSK telur sig hafa **lagarök** að vitna í, er tilgreint í hvaða lögum hann telur rökin felast, og hvar í lögnum ákvæðið sé að finna. Það er svo annað mál, þó RSK skilji ekki það sem ritað er í lagatextunum, en hann vitnar þó alla vega til afmarkaðra lagaákvæða, finni hann einhverja smugu til þess. Skiptir þá ekki máli þó ákvæðin séu ekki í þeim lögum, eins og að framan hefur verið staðreynt.

Í framangreindum lokamálsgreinum sínum er RSK mjög alvarlega utan lagareglna og alls réttlætis. Hann tilgreinir atriði sem eru **óheimil** út frá lagalegu sjónarmiði, auk þess sem hann gefur sér **ósönnuð atriði**, varðandi viðskipti með fiskiskip. Slíka léttúð má embætti RSK ekki leyfa sér.

Í lokamálsgrein bréfs síns segir RSK, að **ekki eigi að reikna útskatt á sölu eða leigu aflakvóta**. Ekki er ætlunin að fjalla hér um hugtakið sölu eða leigu. Hér er á ferðinni miklu alvarlegra atriði, sem orðið hefur fjölda útgerða sá þröskuldur sem rekstur þeirra strandaði á.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Líklega eru ekki margir sem setja þessa einkennilegu túlkun RSK um útskatt af kvótaviðskiptum í rétt samhengi. Svo virðist mega álykta af margra ára bréfaskiptum við öll þrep skattaframkvæmda, allt frá skattstofum, ríkisskattstjóra og til skattrannsóknarstjóra ríkisins. Hvað er þá sérstakt við þessa túlkun?

Fyrst skulum við horfa til þess, að þegar RSK skrifar bréf sitt, í nóvember 1990, er enginn virðisaukaskattur greiddur af þeim fiski sem landað er. Frá þeirri hlið kom því enginn útskattur inn í rekstur útgerðarfyrirtækis. Á þeim tíma hefur því útgerðarfyrirtækið verið að fá endurgreiddan allan innskatt sem til féll við rekstur útgerðarinnar.

VSK útskattur þess, sem selur eða leigir aflaheimild, kemur fram sem VSK innskattur hjá útgerðinni sem kaupir eða leigir heimildirnar. Á þessum tíma var því um að ræða beina hringrás virðisaukaskatts af viðskiptum með aflaheimildir. Sá sem seldi eða leigði aflaheimild, hefði Í raun átt að greiða 24,5% andvirðis viðskiptanna í virðisaukaskatt, því hann bar engan kostnað af öflun þeirra. Honum var úthlutað heimildunum, sér að kostnaðarlausu, frá stjórnvöldum.

Þá fjármuni sem ríkið hefði fengið í VSK frá þeim sem seldi eða leigði veiðiheimildirnar, hefði ríkið svo þurft að greiða til baka, til útgerðarinnar sem keypti eða leigði aflaheimildirnar.

Hjá þeirri útgerð sem keypti eða leigði veiðiheimildirnar, kom kostnaðurinn fram sem beinn rekstrarkostnaður, þar sem enginn VSK var reiknaður ofan á aflaverðmæti. Ekkert mótvægi var því við innskattinn af kaupum eða leigu veiðiheimilda.

Ríkissjóður hefði því þurft að greiða alla þá upphæð sem fengin var frá seljanda eða leigjanda veiðiheimildanna, til þess aðila sem keypti þær eða leigði. Þarna hefði því skapast beint streymi gegnum ríkissjóð, sem eingöngu var að valda ríkissjóði kostnaði.

Þegar þetta er skoðað, og að á þessum upphafsárum fiskveiðistjórnunar voru viðskipti með aflaheimildir á byrjunarstigi, er hægt að sjá hvað vakti fyrir ríkisskattstjóra með túlkun sinni í nóvember 1990, að af kvótaleigu skuli ekki reikna útskatt. Þar með skráðist ekki heldur innskattur vegna útgjalda við kaup á veiðiheimildum.

Þó hér hafi verið dregin upp mynd af hugmyndafræðinni að baki álitu RSK um að kvótasala eða leiga bæri ekki VSK, er alveg ljóst að Alþingi hefur aldrei heimilað sölu eða leiguviðskipti með veiðiheimildir.

Lögum samkvæmt, hafði RSK enga heimild til að undanskilja þessi viðskipti greiðslu virðisaukaskatts. Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, eru skýr ákvæði um hvaða þættir eru undanþegnir greiðslu skattsins. Upphaf 2. mgr. 12. gr. segir eftirfarandi: “*Fjármálaráðherra getur í reglugerð sett nánari skilyrði fyrir undanþágum skv. 1. mgr.*”

Þarna kemur skýrt fram að fjármálaráðherra er sá eini sem getur sett **nánari reglur**, um þau atriði sem upp eru talin í 1. mgr. 12. gr. Hann hefur hins vegar ekki heimild til að bæta fleiri undanþágum við, hvorki með **túlkun** eða **reglugerð**. Hvergi er minnst á heimild fyrir RSK til að vera með útfærslur eða frekari undanþágur, til viðbótar ákvörðun Alþingis.

Hverjar urðu svo afleiðingar þessarar vafasömu túlkunar RSK, á undanþágu frá greiðslu útskatts, vegna hinnar ólöglegu gjaldtöku fyrir framsal aflaheimilda?

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Nú þarf að líta til þess að á þeim árum sem þarna um ræðir, var gjaldtaka fyrir framseldar aflaheimildir ekki í neinni líkingu við það sem síðar gerðist. Engu að síður, hafði þetta tvenn áhrif.

Fyrst ber að skoða, að með því að taka ekki útskattinn frá þeim sem seldu réttindin, voru þeim færðar þær greiðslur, sem kaupandi réttindanna átti að fá frá ríkinu sem endurgreiddan innskatt. Afleiðingin fyrir útgerðina sem keypti réttindin var sú, að útgerðin var svipt eðlilegum rétti til færslu innskatts, vegna rekstrarkostnaðar sem lögum samkvæmt bar í sér 24,5% virðisaukaskatt. Rekstrartekjur urðu því þeirri endurgreiðslu minni, sem í einhverjum tilvikum hefur líklega ráðið því að reksturinn kom út með halla.

Þetta voru hin upphaflegu áhrif. Síðar var virðisaukaskattur settur á landaðan fisk. En sú skattlagning var sett á með lögum nr. 122/1993 og reglugerð 554/1993. Ákvæði þeirrar skattlagningar tók gildi hinn 1. janúar 1994. Hvaða áhrif hafði það?

Breytingin varð veruleg. Fram til 1. janúar 1994, hafði landaður sjávarafli ekki verið innan skattskyldu virðisaukaskatts. Þess vegna var hægt, þó engin lög lögju þar að baki, að deila um hvort gjald fyrir sölu eða leigu aflaheimilda væri með eða án virðisaukaskatts. Tekjuöflunarleiðin, sala eða leiga aflaheimilda, var ekki meðal undanþáguatriða í lögum um virðisaukaskatt, svo skattskylda þeirrar tekjuöflunar var afar skýr. Engu að síður var deilt um þetta og seljendurnir komust upp með undanskotið, með aðstoð RSK.

Hins vegar breyttist eðli málsins verulega, þann 1. janúar 1994. Þá varð tekjustofn útgerðar fiskiskips innan gjaldskyldu virðisaukaskatts.

Við þá breytingu var túlkunaratriði RSK, þó ólöglegt væri alla tíð, ótvírætt fallið úr gildi, vegna þess að með VSK gjaldskyldu tekna útgerðarinnar, varð allur tilfallandi rekstrarkostnaður VSK gjaldskyldur. Þar með talið gjaldið vegna kaupa eða leigu aflaheimilda. Augljóst er að gjald, sem þarf að greiða til að fá að sækja tekjurnar, getur ekki verið undanskilið greiðslu þess virðisaukaskatts sem lagður er á tekjurnar. Eina leiðin til slíks, væri bein lagatilmæli, þar sem ákvarðað væri hvernig kostnaður vegna aflaheimilda væri dreginn frá aflaverðmætinu, áður en gjaldstofn fyrir virðisaukaskatt væri fundinn.

Eins og allir vita sem þekkja þennan málaflokk, var ákvörðun RSK frá 6. nóv. 1990, ekki breytt þó virðisaukaskattur væri lagður á aflatekjur útgerða fiskiskipa. Afleiðingarnar urðu hörmulegar. Seljendur eða leigusala aflaheimilda, hækkuðu verulega gjaldtöku sína fyrir aflaheimildir, en skiluðu ekki 24,5% virðisaukaskatti af þeirri sölu, eins og þeim bar **ótvírætt** skylda til, eftir 1. janúar 1994. Þeir tóku til sín, án allra lagaheimilda, hlutdeild ríkissjóðs í sölnunni, þ. e. 19,68% söluverðsins.

Kaupendur eða leigjendur aflaheimildanna, sátu hins vegar uppi með ólögmæta túlkun RSK frá 6. nóv. 1990, þar sem þeim var meinað að færa kostnað vegna keyptra eða leigðra aflaheimilda, til innskatts, til mótvægis við útskattinn af heildar aflaverðmætinu. Líka þeim hluta aflaverðs sem fór beint til seljanda aflaheimildanna.

Hve mikill var þá þessi hlutur sem fór til seljanda aflaheimilda? Lítum aðeins á það og hvernig uppgjör fiskkaupanda til útgerðar hefði þurft að líta út, ef kaupverð aflaheimilda hefði verið undanskilið VSK.

Gefum okkur að bátur væri að landa 10 tonnum af afla og fengi 170 kr. fyrir kílóíð. Með núverandi framkvæmd greiðir

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

útgærðin 14% VSK af allri þeirri upphæð, eða af kr. 1.700.000. Útgærðin greiðir því kr. 238.000 í VSK.

Þessi útgærð þarf að kaupa til sín veiðiheimildir, sem seldar eru á kr. 120 fyrir kílóíð. Núverandi framkvæmd er sú að þessi kostnaður, að upphæð kr. 1.200.000 er sagður vera án VSK, en fæst samt ekki viðurkenndur sem undanþegin þegar reiknaður er VSK af aflatekjunum. Hvernig lítur þetta út í núverandi framkvæmd?

Fiski er landað fyrir kr.	1.700.000
Þar af er greiddur VSK 14% kr.	- 238.000
Þar af er einnig greidd kaup á veiðiheimildum-	<u>1.200.000</u>
Greiðsla til útgærðar fiskiskipsins kr.	262.000

En hvernig ætti þetta að líta út, ef kostnaður vegna kaupa á veiðiheimildum væri undanþeginn greiðslu VSK. Þá liti dæmið svona út:

Fiski er landað fyrir kr.	1.700.000
Þar af er greidd kaup á veiðiheimildum	<u>- 1.200.000</u>
Stofn til útreiknings VSK kr.	500.000
Þar af VSK 14% kr.	<u>- 70.000</u>
Greiðsla til útgærðar fiskiskipsins kr.	430.000

Flestir sem hafa þökkalega yfirsýn og skilning á bókhaldslegu jafnvægi, sjá þá vitleysu sem felst í núverandi framkvæmd.

Margar leiðir voru reyndar til að opna mönnum í skattakerfinu sýn á þá alvarlegu ágalla sem voru og eru á framkvæmd þessara viðskipta. Hvers vegna starfsmenn viðkomandi embætta, sjá ekki alvarlega ágalla þessarar framkvæmdar, verður ekki krufið hér. Tíminn mun væntanlega leiða það í ljós.

Bréf RSK til skattstjóra, dagsett 30. júlí 2002.

Efni bréfsins: Viðskipti með sjávarafla og aflamark.

Í þessu bréfi segir RSK að athygli þeirra hafi verið vakin á viðskiptum milli útgerða og fiskvinnslufyrirtækja, með sjávarafla og aflaheimildir. Viðskiptunum er þannig lýst í bréfinu.

“Samið er um kauprétt fiskvinnslu á tilteknum afla. Fyrir aflann skal fiskvinnslan greiða tiltekna fjárhæð í peningum, en jafnframt skal hún leggja útgerðinni til tiltekið aflamark (leigukvóta). Aflamarkið getur verið almennt aflamark, krókaflamark, þorskaflahámark eða sóknardagar eftir því sem veiðileyfi viðkomandi skips eða báts stendur til. Algengt er að fyrir hvert tonn af óslægðum þorski leggi fiskvinnslan til aflamark fyrir tonn af þorski (tonn á móti tonni).”

Þannig hljóðar lýsingin á því válega ástandi sem RSK hefur loksins borist til eyrna. Viðskiptaháttum sem viðgengist hafa í mörg ár og m. a. orðið að dómsmálum. Athyglisvert er, að þarna er stórum þætti í fyrrverandi starfsemi Kvótapiðings lýst eins nákvæmlega og hægt er í fáum orðum. Auk þess sem framangreind lýsing er ríkur þáttur í starfsemi flestra kvótamiðlara.

En höldum nú áfram með bréf RSK. Þar segir eftirfarandi: (leturbr. G.J)

“Af framangreindu tilefni vill ríkisskattstjóri taka eftirfarandi fram:

Við færslu viðskiptanna til bókar og í skattaskilum verður að líta á viðskiptin í heild. Ljóst er að útgerðin fær fyrir aflann, ekki aðeins þá greiðslu sem reidd er fram í peningum, heldur einnig aflamark. Heildarverð aflans er því samtala þeirrar fjárhæðar sem greidd er í peningum og verðmætis

Þess aflamarks sem lagt er til. Til tekna hjá útgerðinni, sbr. B-lið 7. gr. laga nr. 75/1981, ber að færa heildarverðið og telst það til virðisaukaskattsskyldrar veltu hennar, sbr. 11. gr. laga nr. 50/1988. Útgerðinni ber að tilgreina á sölureikningi heildarverð afla og virðisaukaskatt af því verði, sbr. 1. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 20. gr. laga nr. 50/1988. Fiskvinnslan byggir síðan gjaldfærslu og innskattsfærslu vegna kaupa á afla á sölureikningi útgerðar.”

Athyglisvert er hvað hægt er að lesa út úr framangreindri málsgrein. Í áraraðir hafa staðið yfir deilur við skattayfirvöld, um að keypt veiðiheimild væri hluti af aflaverðmætinu. Þess vegna væri hún beinn hluti af rekstrarkostnaði. Nú, á miðju ári 2002, kemur svo bréf frá RSK, sem gerir kröfu til þess að heildarverð aflans verði skráð. Orðrétt segir í bréfinu: Heildarverð aflans er því samtala þeirrar fjárhæðar sem greidd er í peningum og verðmætis þess aflamarks sem lagt er til.

Og áfram segir í framangreindri málsgrein, til frekari áréttingar á skráningu heildarverðs: Til tekna hjá útgerðinni, sbr. B-lið 7. gr. laga nr. 75/1981, ber að færa heildarverðið og telst það til virðisaukaskattsskyldrar veltu hennar, sbr. 11. gr. laga nr. 50/1988.

Ekki fer lengur á milli mála um skattskyldu þeirra verðmæta sem felast í aflaheimildunum. Það er afgerandi staðfest hér. Sé ferlið rakið áfram, er það fiskvinnslan, sem kaupir fiskinn, sem skráir gjaldfærsluna, þar með talið innskattinn, vegna hinna keyptu veiðiréttinda. Þetta er augljóst vegna þess að það stendur orðrétt í bréfi RSK. Þar segir svo: Fiskvinnslan byggir síðan gjaldfærslu og innskattsfærslu vegna kaupa á afla á sölureikningi útgerðar.

Nú höfum við þetta ferli skjalfest og þarf ekki lengur að deila um það. Rekjum okkur nú til baka eftir þessu ferli og skoðum færslur virðisaukaskatts í þessum viðskiptum.

Þá byrjum við hjá fiskvinnslunni, sem gjaldfærir innskatt við kaup sín á afla frá fiskiskipi. Gjaldfærslan byggist á heildarverði, þ. e. verðmæti aflans plús kostnaði vegna keyptrá veiðiheimilda. Fiskvinnslan verkar aflann, selur hann úr landi og fær við það endurgreiddan innskatt virðisaukaskatts, frá ríkinu.

Færum okkur þá á næsta þrep, þ. e. útgerðina sem seldi fiskvinnslunni aflann, með inniföldum kostnaði vegna keyptrá veiðiheimilda. Kostnaði sem bar innifalinn innskatt, þegar kostnaðurinn var gjaldfærður hjá fiskvinnslunni. Eins og segir í bréfi RSK, ber útgerðinni að tekjufæra aflaverðmætið, að viðbættum kostnaði vegna keyptrá veiðiheimilda, færa það á reikning og reikna á það virðisaukaskatt. Í bréfinu segir svo: Útgerðinni ber að tilgreina á sölureikningi heildarverð afla og virðisaukaskatt af því verði, sbr. 1. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 20. gr. laga nr. 50/1988.

Lítum nú aðeins á þetta aftur. Er þetta ekki allt í lagi? Útgerðin borgar útskatt af heildarverðinu, fiskvinnslan bókar innskatt, vegna sömu viðskipta, og fær þann innskatt síðan endurgreiddan frá ríkinu, þegar afurðirnar eru seldar. Hvað er að þessu? Eitthvað er að, annars hefði RSK ekki farið að skrifa framangreint bréf.

Lítum nú aftur á það sem segir í bréf RSK: *Samið er um kauprétt fiskvinnslu á tilteknum afla. Fyrir aflann skal fiskvinnslan greiða tiltekna fjárhæð í peningum, en jafnframt skal hún leggja útgerðinni til tiltekið aflamark (leigukvóta).*

Ólíklegt er að það sé útgerðin sem sækir aflann, sem sé seljandi veiðiheimildanna sem fiskvinnslan kaupir fyrir útgerðina. Sú greiðsla fer því ekki til útgerðarinnar sem sækir aflann, heldur til annarrar útgerðar sem selur veiðiheimildirnar.

Staðfest er hér að framan, í tilvitnaðri málsgrein úr bréfi RSK, að útgerðinni sem sækir aflann sé skylt að tekjufæra aflaverðmætið, að viðbættum kostnaði vegna veiðiheimilda. Eins og segir í bréfinu, að skrá **heildarverðmætið**. Þar sem þetta er allt orðið ljóst, á ekki að vera þörf fyrir frekari deilur um það.

Lítum aftur á skráningu fiskvinnslunnar. Hún skráir heildarverðið til innskatts, þar með talinn kostnað vegna kaupa á veiðiheimildum. Innskattur fiskvinnslunnar kemur hins vegar ekki allur fram sem útskattur hjá útgerðarinni sem sótti fiskinn. Algeng skipting er að útgerðin sem sækir fiskinn fái c. a. 30% heildarverðs í sinn hlut. Afgangurinn fari til greiðslu **veiðiheimilda**, lögbundinna gjalda og löndunarkostnaðar.

Þó útgerð veiðiskips þurfi að greiða verulegan hluta aflaverðmætisins til kaupa á veiðiheimildum, fær hún enga heimild til innskattsfærslu, vegna þess kostnaðar. Sá kostnaður getur numið 60 - 70% heildar teknanna.

Samkvæmt þessu síðasta bréfi RSK, er staðfest að kostnaður vegna veiðiheimilda átti allur að tekjufærast, með virðisaukaskatti.

Bíddu nú við. Hvað þýðir þetta í raun?

Það þýðir að við löndun aflans greiðir útgerð veiðiskips virðisaukaskatt vegna alls aflaverðmætisins. Kostnaðarþáttur útgerðarinnar, við öflun aflans, er fjölþættur en ber yfirleitt í

sér virðisaukaskatt, sem kemur til frádráttar við uppgjör vegna virðisaukaskatts af tekjum (aflaum). Virðisaukaskattur af kostnaði kallast innskattur, en af tekjum kallast hann útskattur. Eins og að framan greinir, er kostnaður vegna veiðiheimilda verulegur hluti útgerðarkostnaðar. Staðfest er, með því bréfi RSK sem hér er til umfjöllunar, að reikna skuli virðisaukaskatt af veiðiheimildum, því gerð er krafa um að aflaverðmætið allt sé fært til tekna, þar með talið verðmætið í veiðiheimildunum.

Seljendur veiðiheimilda, bera hins vegar fyrir sig bréf RSK, frá 6. nóv. 1990, þar sem segir að: *Samkvæmt framansögðu ber að áliti ríkisskattstjóra **ekki að reikna útskatt á sölu eða leigu aflakvóta.***

Hvar stöndum við þá í þessu rugli. RSK skipar að heildar aflaverðmætið sé skráð til virðisaukaskatts, þar með talinn kostnaður vegna veiðiheimilda (aflakvóta). Samtímis segir hann að ekki beri að skrá útskatt vegna sölunnar. Það þýðir í raun að útgerð veiðiskips fær ekki endurgreiddan útlagðan virðisaukaskatt sinn, úr keyptu verðmæti veiðiheimilda. Útgerð veiðiskipsins situr því uppi með virðisaukann af kaupum veiðiheimilda, en seljendur skila ríkinu **ekki** þeim virðisaukaskatti. RSK segir að þeir þurfi þessi ekki. Þeir þurfi ekki að færa þessa sölu til virðisaukaskatts, en kaupandanum (fiskvinnslunni) er gert skylt að gera það. Er þetta ekki orðið nokkuð ruglinglegt?

Sá sem selur veiðiheimild þarf ekki að skrá né skila virðisaukaskatti.

Kaupi fiskvinnsla veiðiheimild, ber henni að skrá kaupin til skila á virðisaukaskatti.

En kaupi útgerð veiðiskips veiðiheimild er henni óheimilt að skrá kaupin í virðisauka. Þar með er augljóst að útgerð

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

veiðiskips fær ekki að færa þennan kostnað sem innskatt, til mótvægis móti útskatti af tekjum.

Ekki stendur til að rugla fólk meir í þessum ótrúlega kjánaskap. Nokkuð víst er að grunnskólabarn hefði fengið falleinkun fyrir þá rökfræði sem lesa má út úr aðferðum RSK. Alveg er víst að sú þekking á bókfærslu sem birtist í þessum bréfum RSK, hefðu ekki dugað til prófs í bókfærslu I, hvað þá meira.

Lítum þá aftur í bréf RSK, frá 30. júlí 2002. Þar segir eftirfarandi: (leturbreytingar G. J.)

*“Aflamark eru bundin við tiltekin skip eða bát, sem veiðileyfi hefur. Fiskvinnsla getur ekki haft yfirráð aflamarks nema að eiga slíkt fley til að vista aflamark á. Dæmi eru um slíkt og er þá aflamark flutt af skipi fiskvinnslunnar til skips útgerðar. Algengara er þó í umræddum viðskiptum að fiskvinnslan eigi ekki skip og þar af leiðandi ekki aflamark. Gerast kaupin þá þannig að **fiskvinnslan greiðir fyrir aflamark** sem flutt eru af skipi seljanda þeirra yfir á skip útgerðar. Fiskvinnslan eignast þannig að formi til aldrei heimildina heldur leggur út fyrir henni.”*

Hér er staðfest það ferli sem að framan er rakið, þegar fiskvinnsla fjármagnar kaup veiðiheimilda. Áfram segir svo í bréfi RSK: (leturbreytingar G. J.)

“Í síðarnefnda tilvikinu má ljóst vera að fé það sem fiskvinnslan reiðir fram við kaup aflamarks myndar, ásamt beinu fjárgreiðslunni fyrir aflann, heildarverð hans. Í fyrra tilvikinu, þ. e. þegar fiskvinnslan hefur yfir að ráða úthlutuðu aflamarki, kann hins vegar að vera að verðmæti aflamarks liggi ekki fyrir með jafn óbyggjandi hætti. Í slíkum tilvikum er rétt að miða verðmæti við almennt gangverð, sbr. skattverðsreglu 2. mgr. 8. gr. laga nr. 50/1988. Þar er kveðið

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

á um að við skipti á vörum og þjónustu beri að miða skattverð við almennt gangverð í samskonar viðskiptum. Við að leiða fram almennt gangverð aflamarks má leita fanga hjá Fiskistofu þar sem skylt er að tilkynna henni hennar flutning aflamarks og verð þess. Einnig er rétt að kanna gangverð aflamarks hjá kvótasölum, t.d. kvótamiðlun LÍÚ. Um gangverð á afla er hægt að afla upplýsinga hjá fiskmörkuðum og verðlagsstofu skiptaverðs.”

Ekki er talin ástæða til að tilgreina í hvert skipti sem RSK talar um sölu aflamarks, aflahlutdeildar, aflakvóta eða veiðheimilda, að slík viðskipti eru **með öllu utan lagaheimilda**, enda vitnar RSK **aldrei** í lagaheimildir hvað það varðar.

Víkjum þá að næstu málsgrein í bréfi RSK. (leturbreytingar G. J.)

*“Í þeim tilvikum að fiskvinnsla **framselur** til útgerðar eigið aflamark er um sölu að ræða. Tekjur af slíkri sölu ber fiskvinnslunni að sjálfsögðu að færa til tekna í bókhaldi sínu og skattskilum. Í þessu sambandi skal ítrekað að um er að ræða **sölu aflamarks** (kvótaleigu), en ekki **sölu aflahlutdeildar** (kvótasölu), sem kaupanda bæri að eignfæra. Söluverð aflamarks telst til veltu undanþeginnar virðisaukaskatti, skv. 6. tl. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988, eins og ákvæðið hefur verið túlkað í skattframkvæmd.”*

Í ofangreindri málsgrein kemur fram undarlegur skilningsskortur á íslensku máli, frá hendi RSK. Þar er sagt: *Í þeim tilvikum að fiskvinnsla **framselur** til útgerðar eigið aflamark er um sölu að ræða.* Hér er um alvarlegan skilningsskort á málinu að ræða, því að framselja, þýðir að afhenda, en alls ekki að selja. Fiskvinnslan getur því ekki

samtímis afhent útgerð aflaheimild sína, en jafnframt selt útgerðinni hana.

Hægt er að **framselja** þriðja aðila kröfu vegna útistandandi **eignar þess sem selur**. **Eign** sem hann á hjá öðrum aðila. Sé vitnað til 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hefur sá sem fengið hefur úthlutað aflahlutdeild **ekki** á henni **eignarrétt**, eða **ekki óafturkallanlegt forræði**. Hann hefur fengið úthlutað réttindum (**nytjaréttindum**), **án endurgjalds**. Hann á því enga fjárkröfu eða aðra kostnaðarkröfu á hendur eiganda, til að **selja** gegn gjaldi. Honum ber því að **framselja** hin úthlutaðu réttindi, **án endurgjalds**, því hann hefur engan kostnað borið af öflun þeirra. RSK þarf því að gera upp við sig hvort hann líti svo á að þarna sé um **sölu** að ræða, eða **framsal**. Ekki er mögulegt að um hvoru tveggja sé að ræða í sama tilvikinu.

Í síðustu tilvitnuðu málsgrein úr bréfi RSK, er talað um **sölu aflamarks**, sem innan sviga er kölluð (**kvótaleigu**). Sama á við hér og áður er getið. Það er ekki hægt samtímis að selja eitthvað og líka að leigja það.

Oft hefur verið vakin athygli á því hugtakarugli sem þarna er á ferðinni, en svo virðist sem RSK sé steinrunninn, eða utan mannlegra samskipta. Hugtakið **leiga**, felst í því að fá afnot af eign einhvers, um afmarkaðan tilgreindan tíma, en skila síðan eigninni, helst óskemmdri, til eiganda síns.

Hvert kíló veiðiheimilda (aflamarks), verður einungis veitt einu sinni á hverju fiskveiðiári. Sé það veitt einu sinni, er ekki hægt að skila því aftur í sjóinn, svo “eigandinn” geti nýtt það. Þetta kíló hefur því ekki verið leigt. Veiðirétturinn á því **var seldur**.

Í lok hinnar tilvitnuðu málsgreinar í bréfi RSK segir svo: **Söluverð aflamarks telst til veltu undanþeginnar**

virðisaukaskatti, skv. 6. tl. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988, eins og ákvæðið hefur verið túlkað í skattframkvæmd.”

Þetta er ekki rétt hjá RSK. Í bréfi sínu dagsett 6. nóv. 1990 setti RSK fram þessa túlkun, en við breytingu á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, með lögum nr. 122/1993 var þessi túlkun RSK ekki tekin til laga. Lítum aðeins á hvað stendur nú, á árinu 2002, í 6. tl. 12. gr. laga nr. 50/1988. Þar stendur eftirfarandi:

12. gr. laga nr. 50/1988. Til skattskyldrar veltu telst ekki:

6. *[Sala og útleiga loftfara og skipa. Undanþága þessi nær þó ekki til skipa sem eru undir 6 metrum að lengd, skemmtibáta eða einkalöftfara.]*²

2 (lög nr. 111/1992, 48. gr.)

Hér má sjá að tilgreindum 6. tl. 12. gr. var breytt með lögum nr. 111/1992, án þess að taka til laga túlkun RSK á að undanskilja sölu aflamarks, veiðiheimilda eða kvóta, hvaða nafn sem menn kjósa að tengja aðgerðinni.

Aftur er sömu lögum breytt með lögum nr. 122/1993, og enn er túlkun RSK á kvótaviðskiptum ekki tekin til laga. Henni var í raun hafnað. **Hún hefur því ótvírætt aldrei haft lagagildi.**

Vikjum nú að síðustu málsgrein í fyrrnefndu bréfi RSK, því það opinberar svo rækilega hve litla yfirsýn RSK hefur yfir verkefnið sem hann telur sig vera að leysa. Málsgreinin hljóðar svo: (leturbreytingar G. J.)

“Sé aflamark flutt á skip útgerðar áður en gagngjaldið (aflinn) er afhent, þá verður að lita á flutninginn sem fyrirframgreiðslu sem útgerðinni ber að standa skil á virðisaukaskatti af, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 50/1988.

Ekki verður reynt að velta fyrir sér ástandi þeirra sem setja svona rugl á blað. Örlítið framar í bréfi RSK er sagt: Söluverð aflamarks telst til veltu undanþeginnar virðisaukaskatti. Í annarri málsgrein á eftir þessu kemur svo krafa um að útgerð sem fær flutt til sín aflamark, beri að standa skil á virðisaukaskatti af því. Einhver mundi nú segja: Er ekki allt í lagi heima hjá þér? Í annarri setningunni segir RSK að söluverð aflamarks sé undanþegið virðisaukaskatti en í hinni setningunni að greiða ber virðisaukaskatt af henni. Er hægt að fara styttri hring í svona málum, en að það komist fyrir á einum þriðja af A4 blaði.

Lokaorð:

Hér hefur verið dregið á nokkrum helstu vanköntum á lagasetningum til fiskveiðistjórnunar, auk sérkennilegs einleiks ríkisskattstjóra, sem virðist utan lagaheimilda.

Þó það sem hér hefur verið rakið, ber vott um takmarkaða heildarsýn illa yfirvegaða ákvarðanatöku við mikilvæga lagasetningu. Ber öll framkvæmd fiskveiðistjórnunar merki um sambærilegan skort þekkingar á grundvelli þeirra mannréttinda sem lýðveldi okkar byggist á. Það rugl verður ekki rakið til hlítar, enda ekki tilgangur þessara skrifa að leita að sökudólgum í fortíðinni. Tilgangurinn er að opna mönnum sýn á hverju þarf að breyta svo stjórnkerfi fiskveiða standist: annars vegar skyldur okkar um verndun mannréttinda, en hins vegar skyldur okkar til að virða undirstöður atvinnulífs og líf skjara í byggðum landsins.

Guðbjörn Jónsson

Hr. Hallgrímur Þorsteinsson
lögiltur endurskoðandi
Endurskoðunarmiðstöðinni hf.
N. Manscher
Höfðabakka 9
Pósthólf 10094

DAGSETNING

TILVÍSUN

Reykjavík 22. júní 1990

SKRIFSTOFUKERFI RSK	
SKJALNÚMÉR 1091-005220	
SKRIFAÐ AF	SKRAN DAGE
ATHAF	

130 REYKJAVÍK

EFNI: Skattaleg meðferð vegna kaupa á aflakvóta í sjávarútvegi.

Í bréfi yðar, dags. 8. janúar 1990, óskið þér eftir álitum ríkisskattstjóra um skattalega meðferð á aflakvóta fiskiskipa. Í bréfinu komið þér með dæmi um útgerðaraðila sem kaupir skip ásamt aflakvóta á 120 milljónir á árinu 1988. Á árinu 1989 er skipið selt á 65 milljónir en án aflakvóta. Aflakvóti skipsins hafði, áður en það var selt, verið færður á önnur skip í eigu útgerðaraðilans. Í framhaldi af þessu er spurning yðar þessi: "Er mismunur á kaupverði og söliverði skips, eftir að leiðrétt hefur verið vegna verðlagsbreytinga, frádráttarbært sölutap samkvæmt lögum nr. 75/1981 með síðari breytingum.".

Samkvæmt gildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 3/1988 er ljóst að veiðileyfi, eða aflakvóti, eru réttindi sem bundin eru nafngreindu skipi. Þrátt fyrir það að hægt sé með ákveðnum takmörkunum að flytja þessi réttindi yfir á önnur skip, eða framselja aflakvóta skips að hluta eða að öllu leyti og sameina hann aflakvóta annars skips, þá ber alltaf að tengja þessi réttindi við einhver ákveðin skip.

Það er skoðun ríkisskattstjóra að þegar skip er keypt með aflakvóta sé eðlilegast að í samningum sé greint á milli aflakvótans og skipsins, þ.e. hvert sé kaupverð skipsins og hvert sé kaupverð kvótans.

Ef þessi skipting liggur ekki fyrir í samningum milli aðila telur ríkisskattstjóri þann kost verða fyrir hendi að miða við váttryggingaverðmæti skipsins. Kaupverð aflakvótans væri þannig ákvarðað sem mismunur á heildarkaupverði skips og kvóta annars vegar og váttryggingaverðmæti skipsins hins vegar. Einnig væri hægt að fallast á aðra viðmiðun svo framarlega sem sú viðmiðun væri byggð á rökrænum og skynsamlegum grunni.

PÓSTFANG
130 REYKJAVÍK

ADSETUR
SKÚLAGATA 57

SÍMI
91-623300

TELEFAX
91-624440

KENNITALA
540269-6029

5 Með tilliti til fyrirbyggjandi upplýsinga um þetta efni, og sérstaklega með tilliti til þess að hér er um að ræða réttindi sem formlega séð og efnislega tengjast ætíð ákveðnu skipi, hefur ríkisskattstjóri tekið þá afstöðu að þessi veiðiréttindi sem hér eru til umfjöllunar skuli eignfæra og fyma í hendi þess sem við tekur þegar aðilaskipti verða á þeim.. Fyrningarhlutfall skuli vera 8% eða það sama og fyrningarhlutfall er nú vegna skips og skipsbúnaðar, sbr. 1. tl. 38. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum.

6 Sé vikið aftur beint að spurningu yðar er svarið á þann veg, með vísan til þess er að ofan greinir, að skipta ber kaupverðinu þannig að ljóst sé hvert sé verðmæti aflakvótans og hvert sé verðmæti skipsins. Þessu ber síðan að halda aðskildu á fyrningarskýrslu. Hvorn hluta um sig ber að fyma og framreikna skal fyrningar og stofnverð í samræmi við verðbreytingarstuðul ríkisskattstjóra. Í þessu sambandi skal það tekið fram að telja verður að ákvæði 45. gr. laga nr. 75/1981 gildi um aflakvóta varðandi niðurlagsverð, þannig að ætíð standi eftir 10% af fyrningargrunni.

7 Söluhagnaður eða sölutap skips ákvarðast í samræmi við ofanritað sem mismunur á bókfærðu verði og söluverði skipsins.

8 Aflakvótann sem eftir stendur ber að tengja því skipi sem hann er fluttur til. Með öðrum orðum að þrátt fyrir að aflakvótanum sé haldið aðskildum sem fyrnanlegri eign skal ætíð koma skýrt fram í skattskilum útgerðaraðilans hvaða skipi hann tilheyrir.

9 Í ljósi nýrra laga um stjórn fiskveiða, sem samþykkt voru á Alþingi í vor og eru nr. 38, 15. maí 1990 og koma til framkvæmda á næstu ári, getur komið til álita að endurskoða þessa ákvörðun ríkisskattstjóra um eignfærslu og fyrningu aflakvóta.

Virðingarfyllst,
f.h. ríkisskattstjóra,


Friðleifur Jóhannsson.

Skattstjórnin í
Norðurlandsumdæmi eystra
Hr. Gunnar Rafn Einarsson
Hafnarstræti 95

DAGSETNING

TILVÍSUN

Reykjavík 4. júlí 1990

600 AKUREYRI

Ríkisskattstjóri hefur móttengið bréf yðar, dags. 3. maí sl. Í bréfinu óskid þér eftir álitni ríkisskattstjóra um skattalega meðferð á kaupum veiðiréttinda (aflakvóta).

Í þessu sambandi setjið þér fram ferns konar tilvik varðandi þetta efni:

I. Skattaleg meðferð á beinum kaupum á veiðiréttindum.

Líta má á þetta í tvennu lagi. Annars vegar getur verið um að ræða kaup á tímabundnum veiðiheimildum og hins vegar á varanlegum veiðiheimildum.

Kaup á tímabundnum veiðiheimildum.

Hér er í raun um að ræða leigu á veiðiréttindum. Sem dæmi má taka að hægt er að kaupa veiðiheimildir og selja ef skip, t.d. vegna viðgerða eða klössunar eða af einhverjum öðrum ástæðum, getur ekki nýtt veiðiheimild ársins. Í slíkum tilvikum sem þessum verður að telja að ekki hafi verið um að ræða reikningshaldsleg eða skattaleg vandamál. Þessi veiðiréttindi hafa verið gjaldfærð hjá þeim sem kaupir og tekjufærð hjá þeim sem selur. Oftast er um að ræða kvóta innan ársins en hann gæti skipst á fleiri en eitt ár og er hann þá gjald- og tekjufærður í samræmi við það hvenær rétturinn er notaður.

Kaup á varanlegum veiðiheimildum.

Vandamál er hins vegar varðandi hvernig fara eigi með kaup á svokölluðum framtíðarkvóta. Sú afstaða hefur verið tekin af hálfu ríkisskattstjóra að þegar slík réttindi eins og veiðiheimildir eru keypt að þau beri að eignfæra á kostnaðarverði í efnahagsreikningi og að fallast megi á að fyrna þau. Talið hefur verið eðlilegt að fyrningarhlutfallið væri 8% eða það sama og er vegna skipa og skipsbúnaðar, sbr. 1. tl. 38. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum.

II. Skattaleg meðferð þegar skip sem á veiðiréttindi er keypt til úreldingar og veiðiréttindin flutt á skip í eigu kaupanda.

Það er skoðun ríkisskattstjóra að þegar skip er keypt með veiðiheimildum þá verði að greina á milli veiðiheimildanna og skipsins, þ.e. hvert sé kaupverð skipsins og hvert sé kaupverð veiðiheimildanna.

Ef þessi skipting liggur ekki fyrir í samningum milli aðila telur ríkisskattstjóri þann kost vera fyrir hendi að miða við váttryggingaverðmæti skipsins ef skipið er keypt til notkunar en úreldingarverð sé það keypt til úreldingar. Kaupverð veiðiheimildanna væri því ákvarðað sem mismunur á heildarkaupverði skips og veiðiheimilda annars vegar og váttryggingaverðmæti skipsins eða úreldingarverði hins vegar. Hægt væri að fallast á aðra viðmiðun svo framarlega sem sú viðmiðun væri byggð á rökrænum og skynsamlegum grunni.

M.a. með tilliti til þess að veiðiheimildir eru réttindi, sem tengjast skipunum, hefur ríkisskattstjóri tekið þá afstöðu, sbr. það sem segir hér að framan að þessi réttindi skuli eignfæra og fyrna.

Aflakvótann ber ætíð að tengja því skipi sem hann er fluttur til þrátt fyrir að honum sé haldið aðskildum sem fyrnanlegri eign.

Í þessu sambandi skal það tekið fram að rétt þykir að ákvæði 4⁵ gr. laga nr. 75/1981 gildi um aflakvóta varðandi niðurlagsverð.

III. Skattaleg meðferð þegar útgerðaraðili úreldir eigið skip og flytur veiðiréttindin á önnur skip sín. (Hér er gengið út frá því að skipið hafi verið keypt áður en lög voru sett um veiðiheimildir fiskiskipa og þessar veiðiheimildir hafi ekki verið uppfærðar til eignar.)

Þegar lög um aflakvóta og stjórn fiskveiða voru fyrst sett hér á landi var skipum úthlutað af stjórnvöldum kvóta eftir stærð skipa og veiðiarangri síðust þriggja ára fyrir leyfisveitingu. Það hefur ekki verið gerð krafa til þess að slík áunnin réttindi væru í skattalegu tilliti færð til eignar hjá eigendum viðkomandi skipa. Það er fyrst við kaup og sölu þessara réttinda sem krafa er gerð til skattalegra færslna.

Slík tilfærsla á veiðiheimildum milli skipa hjá sama útgerðaraðila og um er rætt í spurningu yðar ætti því ekki, miðað við það sem sagt er hér að framan, að færa sérstaklega upp til eignar. Slík réttindi vakna því í raun ekki upp fyrir en þau eru seld. Sé hins vegar um að ræða skip sem keypt hefur verið eftir upptöku veiðiheimilda vísast til þess sem fyrir er sagt um skiptingu kaupverðs.

IV. Skattaleg meðferð þegar keypt er til rekstrar skip með tilheyrandi veiðiréttindum.

Hér gildir það sama og sagt hefur verið varðandi lið II. Greina verður á milli kaupverðs skips og veiðiheimilda.

Virðingarfyllt,
f.h. ríkisskattstjóra,


Friðleifur Jóhannsson.

Ljósrit send til
annarra skattstjóra.

DAGSETNING
6. nóv. 1990

TILVÍSUN
157/90

Efni: Virðisaukaskattur - aflahlutdeild fiskiskipa.

Með bréfi yðar, dags. 28. júní 1990, óskið þér eftir álitum ríkisskattstjóra á því hvort viðskipti með aflahlutdeild (aflakvóta) í sjávarútvegi séu skattskyld samkvæmt lögum um virðisaukaskatt. Segir í bréfinu að um geti verið að ræða sölu á aflakvóta sem veiða á innan ársins og einnig sölu á aflakvóta til frambúðar.

Til svars erindinu skal tekið fram að skattskylda samkvæmt lögum um virðisaukaskatt nær til hvers konar vöru og verðmæta, svo og vinnu og þjónustu, hverju nafni sem nefnist, nema hún sé undanþegin skv. 3. gr. 2. gr. laganna. Framsal óefnislegra réttinda er meðal þeirra viðskipta sem skattskyld eru talin samkvæmt þessum meginreglum. Gildir það að álitum ríkisskattstjóra m.a. um sölu eða leigu á aflahlutdeild skv. lögum nr. 3/1988 og 38/1990, og skiptir ekki máli þótt réttindi þessi séu að stofni til leyfi veitt af hinu opinbera.

Löggjöf um stjórn fiskveiða byggir á því að veiðiheimildir samkvæmt lögnum eru réttindi sem bundin skulu ákveðnu skipi. Þannig er meginregla að aflakvóti fiskiskips fylgir við eigendaskipti þess, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988 og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990. Heimilt er með vissum takmörkunum að selja veiðikvóta sérstaklega, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1988 og 6. mgr. 11. gr. og 12. gr. laga nr. 38/1990, en einnig í þeim tilvikum ber alltaf að tengja þessi réttindi við ákveðin skip.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga um virðisaukaskatt er sala og útleiga skipa undanþegin skattskyldri veltu. Ríkisskattstjóri túlkar lagaákvæði þetta þannig að það taki til aflahlutdeildar sem seld er með skipi eða leigð með skipi.

Lagarök þykja standa til þess að sama gildi um það tilvik þegar aflakvóti er seldur eða leigður sérstaklega, hvort

sem það er um lengri eða skemmri tíma. Ljóst er að aflahlutdeild samkvæmt löggjöf um stjórn fiskveiða er í ýmsum tilvikum aðalverðmæti fiskiskips og skip er nánast verðlaust sem atvinnutæki til fiskveiða þegar það er án veiðiheimilda. Tilgangur viðskipta með fiskiskip er og oft sá að flytja aflakvóta milli aðila. Eins og áður sagði skulu veiðiréttindi þó ávallt tengd ákveðnu skipi.

Samkvæmt framansögðu ber að álitum ríkisskattstjóra ekki að reikna útskatt á sölu eða leigu aflakvóta, hvort sem hann er seldur eða leigður sérstaklega um lengri eða skemmri tíma eða seldur eða leigður með skipi.

Virðingarfyllst,
f.h. ríkisskattstjóra



Ólafur Ólafsson.

Viðskipti með sjávarafla og aflamark

Bréf þetta er ritað skattstjórum á grundvelli 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Athygli ríkisskattstjóra hefur verið vakin á viðskiptum af tilteknum toga með sjávarafla og aflaheimildir milli útgerða og fiskvinnslufyrirtækja. Samkvæmt frásögnum eru viðskiptin með eftirgreindum hætti:

Samið er um kauprétt fiskvinnslu á tilteknum afla. Fyrir aflann skal fiskvinnslan greiða tiltekna fjárhæð í peningum, en jafnframt skal hún leggja útgerðinni til tiltekið aflamark (leigukvóta). Aflamarkið getur verið almennt aflamark, krókaafلامark, þorskaflahámark eða sóknardagar eftir því sem veiðileyfi viðkomandi skips eða báts stendur til. Algengt er að fyrir hvert tonn af óslægðum þorski leggi fiskvinnslan til aflamark fyrir tonn af þorski (tonn á móti tonni).

Af framangreindu tilefni vill ríkisskattstjóri taka eftirfarandi fram:

Við færslu viðskiptanna til bókar og í skattskilum verður að líta á viðskiptin í heild. Ljóst er að útgerðin fær fyrir afla, ekki aðeins þá greiðslu sem reidd er fram í peningum, heldur einnig aflamark. Heildarverð aflans er því samtala þeirrar fjárhæðar sem greidd er í peningum og verðmætis þess aflamarks sem lagt er til. Til tekna hjá útgerðinni, sbr. B-lið 7. gr. laga nr. 75/1981, ber að færa heildarverðið og telst það til virðisaukaskattsskyldrar veltu hennar, sbr. 11. gr. laga nr. 50/1988. Útgerðinni ber að tilgreina á sölureikningi heildarverð afla og virðisaukaskatt af því verði, sbr. 1. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 20. gr. laga nr. 50/1988. Fiskvinnslan byggir síðan gjaldfærslu og innskattsfærslu vegna kaupa á afla á sölureikningi útgerðar.

Aflamark eru bundið við tiltekið skip eða bát, sem veiðileyfi hefur. Fiskvinnsla getur ekki haft yfirráð aflamarks nema að eiga slíkt fley til að vista aflamark á. Dæmi eru um slíkt og er þá aflamark flutt af skipi fiskvinnslunnar til skips útgerðar. Algengara er þó í umræddum viðskiptum að fiskvinnslan eigi ekki skip og þar af leiðandi ekki aflamark. Gerast kaupin þá þannig að fiskvinnsla greiðir fyrir aflamark sem flutt eru af skipi seljanda þeirra yfir á skip útgerðar. Fiskvinnslan eignast þannig að formi til aldrei heimildina heldur leggur út fyrir henni.

Í síðarnefnda tilvikinu má ljóst vera að fé það sem fiskvinnslan reiðir fram við kaup aflamarks

myndar, ásamt beinu fjárgreiðslunni fyrir aflann, heildarverð hans. Í fyrrnefnda tilvikinu, þ.e. þegar fiskvinnslan hefur yfir að ráða úthlutuðu aflamarki, kann hins vegar að vera að verðmæti aflamarks liggi ekki fyrir með jafn óyggjandi hætti. Í slíkum tilvikum er rétt að miða verðmæti við almennt gangverð, sbr. skattverðsreglu 2. mgr. 8. gr. laga nr. 50/1988. Þar er kveðið á um að við skipti á vörum og þjónustu beri að miða skattverð við almennt gangverð í sams konar viðskiptum. Við að leiða fram almennt gangverð aflamarks má leita fanga hjá Fiskistofu þar sem skylt er að tilkynna henni hennar flutning aflamarks og verð þess. Einnig er rétt að kanna gangverð aflamarks hjá kvótasólum, t.d. kvótamiðlun LÍÚ. Um gangverð á afla er hægt að afla upplýsinga hjá fiskmörkuðum og Verðlagsstofu skiptaverðs.

Í þeim tilvikum að fiskvinnsla framselur til útgerðar eigið aflamark er um sölu að ræða. Tekjur af slíkri sölu ber fiskvinnslunni að sjálfsgöðu að færa sér til tekna í bókhaldi sínu og skattskilum. Í þessu sambandi skal ítrekað að um er að ræða sölu aflamarks (kvótaleigu), en ekki sölu aflahlutdeildar (kvótasölu), sem kaupanda bæri að eignfæra. Söluverð aflamarks telst til veltu undanþeginnar virðisaukaskatti, skv. 6. tl. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988, eins og ákvæðið hefur verið túlkað í skattfrankvæmd.

Aflamark, sem útgerðin kaupir með framangreindum hætti, hvort heldur er af fiskvinnslunni eða þriðja aðila fyrir milligöngu fiskvinnslunar, er henni heimilt að gjaldfæra. Sem tekjur af viðskiptunum ber að færa eins og að framan greinir heildarverðið sem fæst fyrir aflann í formi peningagreiðslu og aflaheimildar. Ekki er útgerðinni heimilt að færa aðeins þann hluta sem greiddur er í peningum til tekna. Slíkt samræmist hvorki ákvæðum laga nr. 50/1988 varðandi skattskylda veltu og skattverð, eins og að framan er rakið, né samræmist það ákvæði 6. gr. bókhaldslaga nr. 145/1994 um að bókhaldi skuli haga þannig að á skýran og aðgengilegan hátt megi rekja viðskipti og notkun fjármuna.

Sé aflamark flutt á skip útgerðar áður en gagngjaldið (aflinn) er afhent, þá verður að líta á flutninginn sem fyrirframgreiðslu sem útgerðinni ber að standa skil á virðisaukaskatti af, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 50/1988.

Virðingarfyllst

Bragi Gunnarsson

Ingibjörg Ingvadóttir

Afrit:
Samtök fiskvinnslustöðva
Samtök fiskvinnslu án útgerðar
Landsamband ísl. útvegsmanna
Landsamband smábataeigenda
Landsamband útgerðarmanna kvótalítilla skipa
Fiskistofa

*Pingskjal 1316, 112. löggjafarþing [352. mál](#):
stjórn fiskveiða (heildarlög).
Lög nr. 38 15. maí 1990.*

Lög um stjórn fiskveiða.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

2. gr.

Til nytjastofna samkvæmt lögum þessum teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um.

Til fiskveiðilandhelgi Íslands telst hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

3. gr.

Sjávarútvegsráðherra skal, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögum þessum skulu miðast við það magn.

Leyfður heildarafla botnfisktegunda skal miðaður við veiðar á 12 mánaða tímabili, frá 1. september ár hvert til 31.

ágúst á næsta ári, og nefnist það tímabil fiskveiðiár. Skal heildaraflí fyrir komandi fiskveiðiár ákveðinn fyrir 1. ágúst ár hvert. Ráðherra er heimilt innan fiskveiðiársins að auka eða minnka leyfðan heildarafla einstakra botnfisktegunda, þó er óheimilt að breyta leyfðum heildarafla þorsks eftir 15. apríl. Heildaraflí annarra tegunda sjávardýra skal ákveðinn með hæfilegum fyrirvara fyrir upphaf viðkomandi vertíðar eða veiðitímabils og er ráðherra heimilt að auka hann eða minnka á meðan vertíð eða veiðitímabil varir.

II. KAFLI

Veiðileyfi og aflamark.

4. gr.

Enginn má stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Veiðileyfi skulu gefin út til árs í senn.

Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að auk almenns veiðileyfis skuli veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum háðar sérstöku leyfi ráðherra. Getur ráðherra bundið leyfi og úthlutun þess þeim skilyrðum er þurfa þykir. Ráðherra getur m.a. ákveðið að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað.

5. gr.

Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma til greina þau skip ein sem veiðileyfi fengu skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri. Enn fremur bátar undir 6 brl. enda hafi beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá gildistöku laga þessara. Auk þess skal gefinn kostur á

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

veiðileyfi fyrir nýja báta undir 6 brl. enda hafi smíði þeirra hafist fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma.

Hverfi skip, sem á kost á veiðileyfi skv. 1. mgr. þessarar greinar, varanlega úr rekstri má veita nýju eða nýkeyptu sambærilegu skipi veiðileyfi í þess stað, enda hafi veiðiheimildir þess skips, er úr rekstri hvarf, ekki verið sameinaðar varanlega veiðiheimildum annarra skipa eða horfið til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins.

6. gr.

Heimilt er án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í tómstundum til eigin neyslu. Slíkar veiðar er einungis heimilt að stunda með handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Afla, sem veiddur er samkvæmt heimild í þessari grein, er óheimilt að selja eða fénýta á annan hátt.

7. gr.

Veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálssar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr., með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri, veiðitíma og reglum settum skv. 2. mgr. 4. gr.

Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafli er takmarkaður af, skal úthlutað til einstakra skipa. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára, sbr. þó 4. másl. þessarar málsgreinar. Við ákvörðun hlutdeildar einstakra skipa í botnfiskafla skal árlega áætla þann afla, sem er utan aflamarks, á grundvelli heimilda í 1. másl. 6. mgr. 10. gr.

Aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr., sbr. þó ákvæði 9. gr. Skal sjávarútvegsráðuneytið senda sérstaka tilkynningu vegna hvers skips um aflamark þess í upphafi veiðitímabils eða vertíðar.

8. gr.

Verði veiðar takmarkaðar skv. 3. gr. á tegundum sjávardýra sem samfelld veiðireynsla er á, en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, skal aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila.

Ef ekki er fyrir hendi samfelld veiðireynsla á viðkomandi tegund skal ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Getur hann við þá ákvörðun tekið mið af fyrri veiðum, stærð eða gerð skips. Getur ráðherra bundið úthlutun samkvæmt þessari málsgrein því skilyrði að skip afsali sér heimildum til veiða á öðrum tegundum.

9. gr.

Sé fyrirsjáanlegt að verulegar breytingar verði á aflatekjum milli veiðitímabila af veiðum á öðrum tegundum, sem sæta ákvæðum um leyfilegan heildarafla, en botnfiski og úthafsækju er ráðherra heimilt að skerða eða auka tímabundið botnfiskaflamark þeirra fiskiskipa sem aflahlutdeild hafa af þeirri tegund sem breytingum sætir. Veruleg telst breyting á aflatekjum af sérveiðum í þessu sambandi ef hún veldur því að heildaraflaverðmæti skipa, sem viðkomandi sérveiðar stunda, hefur að mati ráðherra vikið meira en 20% að meðaltali frá meðalaflaverðmæti síðustu fimm ára miðað við fast verðlag.

Tímabundin breyting botnfiskaflamarks skv. 1. mgr. skal koma til hlutfallslegrar hækkunar eða lækkunar á botnfiskveiðiheimildum annarra fiskiskipa. Leiði þetta til breytinga á botnfiskaflamarki á yfirstandandi fiskveiðiári skal sjávarútvegsráðuneytið þegar í stað senda sérstaka

tilkynningu vegna hvers skips um breytingu á botnfiskaflamarki þess, sbr. 3. mgr. 7. gr.

10. gr.

Heimilt er að veiða umfram úthlutað aflamark af tiltekinni botnfisktegund allt að 5% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks, enda skerðist aflamark annarra botnfisktegunda hlutfallslega miðað við verðmæti samkvæmt ákvörðun ráðuneytis í upphafi árs. Heimild þessarar málsgreinar nær þó ekki til veiða umfram úthlutað aflamark af þorski.

Hafi aflamark verið flutt milli skipa skv. 12. gr. flyst heimild til breytinga skv. 1. mgr. frá skipi sem flutt er af til þess skips sem flutt er til.

Heimilt er að flytja allt að 20% af aflamarki hverrar botnfisktegundar og aflamarki úthafs-rækju frá einu fiskveiðiári yfir á það næsta. Á sama hátt er heimilt að flytja allt að 10% af aflamarki humars og síldar frá einu veiðitímabili til þess næsta.

Þá er og heimilt að veiða allt að 5% umfram aflamark hverrar botnfisktegundar, enda dregst sá umframafli frá við úthlutun aflamarks næsta fiskveiðiárs á eftir.

Beita skal skerðingarákvæðum 1. mgr. áður en heimild 3. mgr. er nýtt. Heimild 4. mgr. rýmkar ekki heimildir til breytinga milli fisktegunda skv. 1. mgr.

Fiskur, sem veiðist á línu í janúar, febrúar, nóvember og desember, skal aðeins að hálfu talinn með í aflamarki fiskiskips. Ráðherra getur ákveðið með reglugerð að fiskur undir tiltekinni stærð teljist aðeins að hluta með í aflamarki.

Þá getur ráðherra ákveðið að afli á ákveðnum fisktegundum, sem fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli reiknaður með álagi þegar metið er hversu miklu af

aflamarki skips er náð hverju sinni. Skal álagið vera allt að 20% á þorsk og ýsu en allt að 15% á aðrar tegundir.

11. gr.

Sé rekstri skips hætt, sbr. 2. mgr. 5. gr., skal úthluta nýju eða nýkeyptu skipi í eigu sama aðila aflahlutdeild hins eldra skips, enda sé um sambærilegt skip að ræða. Farist skip skal útgerð þess halda aflamarki skipsins í 12 mánuði talið frá upphafi næsta mánaðar eftir að skip fórst enda þótt nýtt eða nýkeypt skip hafi ekki komið í þess stað innan þess tíma.

Við eigendaskipti að fiskiskipi fylgir aflahlutdeild þess, nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað, enda sé fullnægt ákvæðum 3. og 4. mgr. þessarar greinar.

Eigi að selja fiskiskip, sem leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni, til útgerðar sem heimilisfesti hefur í öðru sveitarfélagi en seljandi á sveitarstjórn í sveitarfélagi seljanda forkaupsrétt að skipinu. Forkaupsréttur skal boðinn skriflega þeirri sveitarstjórn sem hlut á að máli og söluverð og aðrir skilmálar tilgreindir á tæmandi hátt. Sveitarstjórn skal svara forkaupsréttartilboði skriflega innan fjögurra vikna frá því henni berst tilboð og fellur forkaupsréttur niður í það sinn sé tilboði ekki svarað innan þess frests.

Neyti sveitarstjórn forkaupsréttar skv. 3. mgr. þessarar greinar skal hún þegar gefa útgerðaraðilum, sem heimilisfesti eiga í sveitarfélaginu, kost á að kaupa skipið og skal opinberlega leita tilboða í það.

Sé skipi ráðstafað andstætt ákvæðum þessarar greinar um forkaupsrétt getur forkaupsréttarhafi krafist þess að salan verði ógild enda sé málsókn hafin innan sex mánaða frá því að hann fékk vitneskju um söluna. Forkaupsréttur gildir ekki sé skip selt á opinberu uppboði. Ákvæði þessarar greinar um forkaupsrétt gilda ekki við sölu opinna báta.

Heimilt er að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Þó skal framsalið háð samþykki ráðherra hafi það skip, sem flutt er til, ekki aflahlutdeild af þeirri tegund sem framseld er. Tafarið skal leita staðfestingar ráðuneytisins á að flutningur aflaheimildar sé innan heimilaðra marka. Öðlast slíkur flutningur ekki gildi fyrir en staðfesting ráðuneytis liggur fyrir. Ekki er heimilt að framselja þann hluta aflahlutdeildar skips, sem rekja má til uppbóta samkvæmt ákvæði I til bráðabirgða, fyrir en að liðnum fimm árum frá gildistöku laga þessara, enda hafi skipi, sem framselt er af, verið haldið til veiða allt það tímabil.

12. gr.

Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sér saman um enda hafi það skip, sem fært er til, aflahlutdeild af þeirri tegund sem millifærð er. Sama gildir um skipti á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati ráðuneytisins.

Tilkynna skal sjávarútvegsráðuneytinu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrir en ráðuneytið hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.

Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema með samþykki ráðuneytisins og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.

Séu minna en 25% af aflamarki skips ekki nýtt með veiðum skipsins sjálfs tvö fiskveiðiár í röð fellur aflahlutdeild þess niður. Skal við mat á þessu hlutfalli miðað við verðmæti

einstakra tegunda í aflamarki skips samkvæmt ákvörðun ráðuneytis í upphafi árs.

III. KAFLI

Framkvæmd og eftirlit.

13. gr.

Ráðherra getur sett nánari reglur varðandi framkvæmd laga þessara.

14. gr.

Sérstök samráðsnefnd, skipuð einum fulltrúa tilnefndum sameiginlega af samtökum sjómanna og einum tilnefndum af samtökum útvegsmanna, auk formanns sem skipaður er af ráðherra án tilnefningar, skal fjalla um álita- og ágreiningsmál varðandi veiðileyfi, úthlutun aflahlutdeildar og aflamark samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim og gera tillögur til ráðherra um úrlausn þeirra.

15. gr.

Skipstjórnarmenn veiðiskipa, sem hljóta veiðileyfi í atvinnuskyni skv. 5. gr., skulu halda sérstakar afladagbækur sem ráðuneytið leggur til. Skal með reglugerð kveða nánar á um þær upplýsingar sem skrá skal í afladagbækur, form þeirra og skil til ráðuneytis.

Útgerðarmönnum, skipstjórnarmönnum og kaupendum afla, svo og umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum og lánastofnunum, er skylt að láta ráðuneytinu eða Fiskifélagi Íslands ókeypis í té og í því formi, sem ráðherra ákveður, allar þær upplýsingar sem unnt er að láta í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laga þessara.

16. gr.

Afli skal ávallt veginn á löndunarstað. Hafnaryfirvöld á hverjum löndunarstað skulu hafa yfirumsjón með vigtun afla og söfnun upplýsinga um landaðan afla.

Ráðuneytið skal að höfðu samráði við samgönguráðuneytið og Hafnasamband sveitarfélaga kveða nánar á í reglugerð um hvernig afli skuli veginn og upplýsingum um landað aflamagn safnað.

Sé afli unninn um borð í veiðiskipi skal skylt að halda sérstaka vinnsludagbók, sem ráðuneytið leggur til, um vinnslu aflans. Skipum, sem vinna afla um borð, er óheimilt að sigla með afurðir til sölu á mörkuðum erlendis án sérstaks leyfis ráðuneytisins. Ráðuneytið getur bundið slík leyfi því skilyrði að útgerð skipsins greiði kostnað vegna ferðar eftirlitsmanns ráðuneytisins til að fylgjast með löndun úr skipinu erlendis eða skipið komi til hafnar á Íslandi vegna eftirlits.

17. gr.

Sjávarútvegsráðuneytið annast eftirlit með framkvæmd laga þessara og hefur í því skyni sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu.

Jafnframt því sem þessir eftirlitsmenn sinna verkefnum skv. 8. gr. laga nr. 81 31. maí 1976 og eftirliti með reglum settum samkvæmt heimild í þeim lögum skulu þeir fylgjast með löndun, vigtun og vinnslu afla, enn fremur útflutningi afla eða afurða eins og nánar er kveðið á í lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og í erindisbréfi.

Eftirlitsmönnum er heimilt að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og að fara um borð í skip til athugunar á farmi og veiðarfærum. Enn fremur skal þeim heimill aðgangur að öllum vinnslusölum fiskverkana og birgðageymslum.

18. gr.

Ráðherra skal með reglugerð ákveða sérstakt gjald — veiðieftirlitsgjald — fyrir veiðiheimildir sem veittar eru á grundvelli laga þessara eða annarra laga er kveða á um stjórn fiskveiða. Skal gjaldið renna til reksturs veiðieftirlits ráðuneytisins og skal upphæð þess miðast við að það standi undir rekstri eftirlitsins að hálfu.

Gjald vegna tilkynningar um aflamark skal miðast við áætlað verðmæti þess aflamarks sem úthlutað er. Skal ráðherra árlega áætla hlutfallslegt verðmæti einstakra tegunda í þessu skyni. Aldrei skal gjald samkvæmt þessari málsgrein vera hærra en 0,2% af áætluðu verðmæti þess afla sem aflamark skips heimilar veiðar á komandi fiskveiðiári, vertíð eða veiðitímabili. Gjald fyrir hverja tilkynningu um aflamark skal þó aldrei vera lægra en 1.000 kr. og er sú fjárhæð grunntala er miðast við byggingarvísitölu í janúar 1991 og breytist í hlutfalli við þær breytingar sem síðar kunna að verða á henni.

Fyrir veitingu almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni og veiðileyfa, sem veitt verða á grundvelli 2. mgr. 4. gr., skal greiða 5.000 kr. Ráðherra er heimilt að hækka gjaldið er nemur hlutfallslegri hækkun er kann að verða á vísitölu byggingarkostnaðar, sbr. l. nr. 42/1987. Grunntaxti gjaldsins er miðaður við byggingarvísitölu í desember 1989, þ.e. 157,9 stig.

Útgerð skips skal greiða fæði veiðieftirlitsmanna og sjá þeim endurgjaldslaust fyrir aðstöðu meðan þeir stunda eftirlitsstörf um borð.

IV. KAFLI

Viðurlög o.fl.

19. gr.

Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglum settum samkvæmt þeim eða ákvæðum leyfisbréfa varða sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

Um mál þau, sem rísa út af brotum gegn lögum þessum, skal fara að hætti opinberra mála.

20. gr.

Ráðuneytið skal beita ákvæðum laga nr. 32 19. maí 1976, um upptöku ólöglegs sjávarafla, vegna brota gegn þessum lögum eftir því sem við á.

Ráðuneytinu er enn fremur heimilt, vegna brota á ákvæðum laga þessara, reglna settra samkvæmt þeim og leyfisbréfa, að svipta skip heimild til veiða í tiltekinn tíma og varða veiðar eftir leyfissviptingu m.a. upptöku skv. 1. mgr. Sama gildir verði vanskil á greiðslu andvirðis ólöglegs sjávarafla sem sætt hefur upptöku.

V. KAFLI

Ýmis ákvæði.

21. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 3. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, með áorðnum breytingum, skulu veiðar með vörpu heimilaðar á vannýttum fisktegundum á ákveðnum svæðum samkvæmt reglum er ráðherra setur.

22. gr.

Með lögum þessum eru felldar úr gildi 10., 13. og 14. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Jafnframt breytist 2. mgr. 2. gr. þeirra laga og orðist svo:

Íslenskum skipum eru bannaðar veiðar með botnvörpu og flotvörpu í fiskveiðilandhelginni, nema þar sem sérstakar heimildir eru veittar til slíkra veiða í lögum þessum.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda 1. janúar 1991. Ákvæði, er lúta að veiðum á öðrum tegundum sjávardýra en botnfiski, koma til framkvæmda við upphaf fyrstu vertíðar eða veiðitímabils eftir 1. janúar 1991.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Við ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku laga þessara til veiða á botnfiski og úthafsækju fyrir skip 10 brl. og stærra skal leggja til grundvallar úthlutun aflamarks á árinu 1990 samkvæmt rg. nr. 585 19. desember 1989, um stjórn botnfiskveiða 1990, og rg. nr. 586 19. desember 1989, um veiðar á úthafsækju 1990.

Fyrir hvert fiskiskip 10 brl. og stærra skal reikna aflamark í einstökum botnfisktegundum og úthafsækju til þorskígilda. Ráðherra skal með reglugerð ákveða verðmætlutfall við þann útreikning. Fyrir hvern sóknarmarksflokk samkvæmt rg. nr. 585 19. desember 1989 skal síðan reikna meðaltalsaflamark þessara tegunda samanlagt. Fyrir þau skip, sem hafa samanlagt aflamark ofan við meðaltal síns flokks, er aflamark hvernar tegundar á árinu 1990 ráðandi við ákvörðun aflahlutdeildar.

Fyrir þau fiskiskip, sem hafa samanlagt aflamark þessara tegunda undir meðaltali síns sóknarmarksflokks, skulu hins vegar reiknaðar uppbætur á eldra aflamark er nema skulu 40% af þeim mun sem er milli meðaltals sóknarmarksflokksins og aflamarks skipsins. Til aflamarks skips í þessu sambandi telst þó ekki sá hluti aflamarks sem sameinaður hefur verið eldra aflamarki á grundvelli 2. másl. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 3/1988. Þannig reiknaðri uppbót skal

síðan skipt milli einstakra tegunda í aflamarki skipsins í hlutfalli við verðmæti fyrra aflamarks. Fyrir skip, sem fá reiknaða uppbót samkvæmt þessari málsgrein, verður því samtala aflamarks ársins 1990 og reiknaðrar uppbótar ákvarðandi fyrir aflahlutdeildina.

Skip, sem loðnuveiðar stunda og skip sem stunda úthafs-rækjuveiðar sem sérhæfð rækjuveiðiskip á árinu 1990 samkvæmt ákvæðum rg. 586 19. desember 1989, um veiðar á úthafs-rækju 1990, fá þó ekki reiknaðar uppbætur skv. 3. mgr. þessarar greinar. Þessum skipum gefst kostur á í árslok 1990 að velja milli aflamarks í botnfiski og aflamarks í úthafs-rækju í samræmi við ákvæði rg. 586 19. desember 1989, um veiðar á úthafs-rækju 1990, og verður aflamark samkvæmt því vali ákvarðandi fyrir aflahlutdeild þeirra.

II.

Við úthlutun aflahlutdeildar við gildistöku þessara laga til veiða á botnfiski fyrir báta minni en 10 brl. skulu eftirfarandi reglur gilda sé óskað eftir leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni skv. 1. mgr. 4. gr.

Samanlögð úthlutað aflahlutdeild allra báta minni en 10 brl. í leyfilegum heildarafla allra botnfisktegunda, sem úthlutað er til einstakra skipa og báta, skal vera jöfn aflahlutdeild þeirra í ársafla sömu botnfisktegunda árið 1989.

Fyrir þá báta, sem á árinu 1990 stunda veiðar með aflahámarki sem byggir á eigin veiðireynslu samkvæmt ákvæðum rg. nr. 587 19. desember 1989, um veiðar smábáta 1990, skal miða við forsendur þess aflahámarks við úthlutun aflahlutdeildar.

Hjá þeim bátum, sem ekki falla undir ákvæði 3. mgr. þessarar greinar, skal aflahlutdeild byggð á veiðireynslu árána 1987–1989 þannig að byggt sé á meðalafli tveggja bestu árána.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Aflahlutdeild báta, sem veiðileyfi fá í fyrsta sinn eftir 31. desember 1989, án þess að sambærilegir bátar hafi horfið varanlega úr rekstri í þeirra stað, skal þó miðast við meðal aflahlutdeild báta í sama stærðarflokki. Aflahlutdeild þessara báta hefur ekki áhrif á útreikning aflahlutdeildar annarra báta skv. 2. mgr. Ekki er heimilt að framselja aflahlutdeild þessara báta fyrr en að liðnum fimm árum frá gildistöku laga þessara enda hafi þeim verið haldið til veiða allt tímabilið.

Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. þessarar greinar gefst útgerðum báta undir 6 brl., sem skráðir eru á skipaskrá fyrir 31. desember 1989, og útgerðum báta undir 6 brúttótonnum, sem skráðir eru á skipaskrá eftir þann tíma en fyrir gildistöku laga þessara, kostur á að velja á árunum 1991, 1992 og 1993 leyfi til veiða með línu og handfæri með dagatakörkunum í stað aflahlutdeildar. Reynist hlutdeild þessara báta af heildarbotnfiskafla hafa vaxið meira en sem nemur 25% að meðaltali á þessum þremur árum miðað við þá aflahlutdeild sem þeir áttu kost á árið 1991 skal þeim ákvörðuð aflahlutdeild frá og með upphafi þess fiskveiðiárs er hefst 1. september 1994. Ræður aflareynsla þeirra á þessum þremur árum þá aflahlutdeild þeirra, sbr. þó 2. mgr. Hafi aflahlutdeild þessara báta hins vegar ekki farið fram úr framangreindum mörkum skulu gilda óbreyttar reglur um veiðar þeirra næstu þrjú fiskveiðiár og koma þær aftur til sams konar endurskoðunar í lok þess tímabils. Þeim bátum, sem þennan kost velja, skulu óheimilar ár hvert veiðar frá og með 1. janúar til og með 31. janúar, í tíu daga um páskahelgi, tíu daga um verslunarmannahelgi samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra og enn fremur frá og með 1. desember til og með 31. desember.

Sérstök samstarfsnefnd, skipuð fulltrúa tilnefndum af Landssambandi smábátaeigenda, fulltrúa tilnefndum af Fiskifélagi Íslands og formanni skipuðum af ráðherra án

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

tilnefningar, skal fjalla sérstaklega um málefni þeirra aðila sem keypt hafa nýja báta eftir 31. janúar 1988 og hafa því ekki fulla aflareynslu á viðmiðunartímabilinu til að byggja ákvörðun aflahlutdeildar á. Nefndin skal og fjalla um önnur álitaefni sem upp koma og gera tillögur til sjávarútvegsráðherra um aflahlutdeild viðkomandi báta.

Ráðherra skal með reglugerð setja nánari reglur um úthlutun þessa, þar á meðal um stærðarflokkun báta. Úthlutunin skal taka mið af þeim reglum sem giltu um úthlutun aflamarks til skipa 10 brl. og stærri á árinu 1984, sbr. rg. nr. 44/1984, eftir því sem við verður komið. Þó skulu reglur um frátafir frá veiðum og skipstjóraskipti undanskildar.

Sjávarútvegsráðuneytið skal til upplýsingar birta bréflega útgerðum allra báta 10 brl. og minni úthlutað aflamark eins og það hefði orðið árið 1990 samkvæmt lögum þessum ásamt forsendum fyrir þeirri úthlutun.

Útgerðum skal veittur hæfilegur frestur til athugasemda og skýringa gerist þess þörf. Að því loknu skal samstarfsnefnd skv. 7. mgr. gera endanlega tillögu um aflahlutdeild sérhvers báts í viðkomandi botnfisktegund. Sú aflahlutdeild verður síðan grundvöllur árlegrar úthlutunar aflamarks viðkomandi báta.

III.

Leyfður heildarafla botnfisktegunda skv. 2. mgr. 3. gr. fyrir heilt 12 mánaða tímabil skal í fyrsta skipti ákveðinn fyrir fiskveiðiárið er hefst 1. september 1991. Skal sú ákvörðun tekin fyrir 1. ágúst 1991.

Fyrir 1. nóvember 1990 skal ráðherra taka ákvörðun um leyfðan heildarafla botnfisktegunda á tímabilinu 1. janúar 1991 til 31. ágúst 1991. Skal þeim heildarafla skipt milli skipa á grundvelli fastrar aflahlutdeildar hvers skips sem ákveðin er samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I og II annars

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

vegar og dreifingu afla af hverri tegund innan ársins hjá einstökum flokkum fiskiskipa hins vegar.

Reiknað skal hversu hátt hlutfall ársafla af hverri botnfisktegund hefur veiðst að meðaltali á fyrstu átta mánuðum ársins á árunum 1986 til 1988. Jafnframt skal reiknað fyrir hvern útgerðarflokk, sbr. 2. gr. rg. nr. 585 19. desember 1989, um stjórn botnfiskveiða 1990, og fyrir hvern stærðarflokk smábáta, sbr. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II, hversu mikill hluti heildarásafla flokksins af hverri tegund hefur verið veiddur á fyrstu átta mánuðum ársins að meðaltali á sama árabili.

Hlutdeild hvers skips í heildarafla hvarrar tegundar á framangreindu átta mánaða tímabili á árinu 1991 skal vera föst aflahlutdeild skipsins af viðkomandi tegund deilt með hlutfalli átta mánaða heildarveiða af tegundinni skv. 1. másl. 3. mgr. en margfaldað með hlutfalli átta mánaða veiða flokksins skv. 2. másl. 3. mgr.

Ráðherra skal með hliðstæðum hætti ákveða heildarafla af úthafsækju á fyrstu átta mánuðum ársins 1991 og hlutdeild einstakra skipa í honum.

IV.

Aflahlutdeild til veiða á loðnu, síld og humri skal úthlutað á grundvelli hlutdeildar viðkomandi skips í heildarúthlutun á því veiðitímabili eða vertíð sem síðast lauk áður en lög þessi koma til framkvæmda.

Aflahlutdeild á svæðisbundnum veiðum á innfjarðarrækju og hörpuskelfiski skal úthlutað í samræmi við hlutdeild viðkomandi skips í heildarúthlutun á viðkomandi veiðisvæði á því veiðitímabili sem síðast lauk áður en lög þessi koma til framkvæmda.

V.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Óheimilt er að framselja aflahlutdeild skips skv. 6. mgr. 11. gr. án þess að skip hverfi varanlega úr rekstri og sé afmáð af skipaskrá, nema fyrir liggi samþykki þeirra aðila sem sammingsveð áttu í skipinu er lög þessi koma til framkvæmda.

VI.

Sjávarútvegsráðherra skal þegar eftir gildistöku laga þessara skipa nefnd er kanni hvort og þá með hvaða hætti mögulegt sé að koma við vigtun hérlendis á afla sem fluttur er óunninn úr landi. Nefnd þessi skal skipuð fulltrúum útgerðar, sjómanna og fiskvinnslu, auk formanns er ráðherra skipar. Skal hún skila tillögum sínum eigi síðar en hálfu ári eftir gildistöku laga þessara.

VII.

Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m.a. skal leitast við að meta hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans. Skal athugunin, er m.a. taki mið af reynslu annarra þjóða, beinast að því að meta hagkvæmni einstakra aðferða miðað við íslenskar aðstæður með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt sé að tryggja atvinnuöryggi fiskverkafólks og hagsmuni einstakra byggðarlaga. Þá skal ráðherra fyrir árslok 1992 láta endurskoða lög þessi. Hafa skal samráð við sjávarútvegsnefndir Alþingis og samtök helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi við þá endurskoðun.

VIII.

Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram endurskoðun á lögum um upptöku ólöglegs sjávarafla, nr. 32 19. maí 1976, og leggja frumvarp að nýrri löggjöf um það efni fyrir Alþingi haustið 1990. Skal sú endurskoðun m.a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald.

Samþykkt á Alþingi 5. maí 1990.

*Pingskjal 1045, 115. löggjafarþing [430. mál](#):
gjald vegna ólögmæts sjávarafla.
Lög nr. 37 27. maí 1992.*

Lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla.

Um gjaldtöku.

1. gr.

Ólögmætur er sá sjávarafli eða hluti afla:

1. sem ekki nær þeirri lágmarksstærð sem kveðið er á um í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða sérstökum veiðileyfum,
2. sem er umfram þann hámarksafla sem veiðiskipi er settur,
3. sem fenginn er utan leyfilegra sóknardaga,
4. sem fenginn er með óleyfilegum veiðarfærum,
5. sem fenginn er á svæði þar sem hlutaðeigandi veiðar eru bannaðar,
6. sem fenginn er án þess að tilskilin veiðileyfi hafi verið fyrir hendi,
7. sem 2. mgr. 7. gr. tekur til. Greiða skal sérstakt gjald samkvæmt fyrirmælum laga þessara fyrir veiðar, verkun, vinnslu eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla.

Gjald skv. 2. mgr. skal renna í sérstakan sjóð í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins og skal verja fé úr honum í þágu hafrannsókna og eftirlits með fiskveiðum eftir nánari ákvörðun sjávarútvegsráðherra.

Nú hefur verið lagt hald á afla og hann gerður upptækur eftir ákvæðum annarra laga og kemur þá ekki til greiðslu gjalds skv. 2. mgr.

Um greiðsluskyldu.

2. gr.

Gjald skv. 1. gr. skal að jafnaði lagt á þann sem hefur gert út skip eða bát sem veitt hefur gjaldskyldan afla. Ef uppvíst verður um gjaldskyldan afla án þess að unnt reynist að ákvarða hver hafi veitt hann má þó leggja gjaldið á þann sem hefur tekið við aflanum til verkunar eða vinnslu eða hefur haft milligöngu um sölu hans eða afurða úr honum hvort sem er hér á landi eða erlendis, enda hafi þeir vitað eða mátt vita að um ólögmatan sjávarafla var að ræða.

Gjald skv. 1. gr. verður aðeins lagt á einn þeirra sem taldir eru upp í 1. mgr. Aðrir þeir, sem þar eru taldir og sem uppvíst er að hafi átt þátt í veiðum, verkun, vinnslu eða viðskiptum með gjaldskyldan afla, ábyrgjast þó greiðslu gjaldsins sem eigin skuld með þeim sem gjald er lagt á ef ætla má að þeir hafi vitað eða mátt vita að um ólögmatan sjávarafla var að ræða.

3. gr.

Gjald skv. 1. gr. skal nema andvirði gjaldskylds afla.

Ef ekki verður staðreynt hver sú fjárhæð hefur verið skal gjaldið nema því verði sem fengist hefur fyrir samsvarandi afla á þeim stað og því tímabili sem hann barst að landi. Verði gjaldskyldur afli ekki heimfærður til ákveðins tímabils skal verðleggja hann á grundvelli meðalverðs fyrir samsvarandi afla á viðkomandi fiskveiðiári.

Ef ekki verður staðreynt af fyrirliggjandi gögnum hvert hafi verið magn eða andvirði gjaldskylds afla skal það áætlað eftir því sem segir í 5. gr.

Um eftirlit.

4. gr.

Að því leyti sem fyrirmæli laga fela það ekki öðrum stjórnvöldum hafa eftirlitsmenn Fiskistofu með höndum eftirlit með því hvort sjávarafli er gjaldskyldur samkvæmt lögum þessum. Er sjávarútvegsráðherra heimilt að kveða nánar á um eftirlit þetta í reglugerð.

Sjávarútvegsráðherra er heimilt að kveða á í reglugerð um skyldu útgerðarmanna, fiskverkenda og fiskseljenda til að láta af hendi sérstakar skilagreinar um þann sjávarafla sem þeir hafa til umráða hverju sinni.

5. gr.

Fiskistofu er heimilt að krefja útgerðarmenn, skipstjórnarmenn, fiskverkendur, fiskseljendur og þá sem hafa haft milligöngu um viðskipti með sjávarafla eða afurðir um öll nauðsynleg gögn og upplýsingar sem þeir geta látið í té og varða, að mati Fiskistofu, ákvörðun um hvort sjávarafli kunni að vera gjaldskyldur samkvæmt lögum þessum. Er þeim sem krafðir eru upplýsinga skylt að láta þær af hendi endurgjaldslaut og í því formi sem Fiskistofa mælist til. Fiskistofu er enn fremur heimilt í sama skyni að krefjast aðgangs að bókhaldsgögnum þeirra, sem áður er getið, samningum þeirra, verslunarbréfum og öðrum slíkum gögnum, svo og að skrifstofum þeirra, vinnustöðvum, vinnsluhúsum, vöruheimslosum og öðrum slíkum stöðum til birgðakönnunar og annars eftirlits.

Í sama tilgangi er Fiskistofu heimilt að krefjast upplýsinga af félögum og félagasamtökum útgerðarmanna, fiskverkenda, fiskseljenda og af félögum annarra sem hlut geta átt að máli, um viðskipti félagsmanna þeirra og aðra starfsemi sem þau hafa gögn eða upplýsingar um.

Ef Fiskistofa telur fram komin gögn eða upplýsingar ófullnægjandi, óglögg, tortryggileg eða ekki lätin í té í umbeðnu formi eða hún telur frekari skýringa þörf á einhverju atriði skal hún skora skriflega á þann sem kann að verða krafinn um gjald skv. 1. gr. að bæta úr því innan ákveðins tíma og láta í té skriflegar skýrslur og þau gögn sem þeir telja þörf á. Ef ekki er bætt úr annmörkum, svar berst ekki innan tiltekins tíma, þau gögn eru ekki send sem óskað er eftir eða fram komin gögn eða upplýsingar eru ófullnægjandi eða tortryggileg að mati Fiskistofu skal hún áætla magn og andvirði sjávarafla eftir þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja.

Um úrskurðaraðila.

6. gr.

Sjávarútvegsráðherra skipar þriggja manna nefnd til að úrskurða álagningu gjalds skv. 1. gr. og jafnmarga menn til vara. Aðalmenn og varamenn skulu skipaðir til þriggja ára í senn og skal einn nefndarmanna skipaður formaður hennar.

Þeir menn, sem eru skipaðir í nefnd skv. 1. mgr., skulu fullnægja almennum skilyrðum laga til að fá skipun í stöðu í þjónustu ríkisins. Formaður nefndarinnar og varamaður hans, sem tekur sæti formanns í forföllum hans, skulu að auki fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.

Um hæfi nefndarmanna til meðferðar einstakra mála skal farið eftir því sem við á eftir þeim lagareglum sem gilda um hæfi héraðsdómara. Ef nefndarmaður er vanhæfur kveður formaður nefndarinnar til varamann í hans stað.

Afl atkvæða ræður niðurstöðum nefndar skv. 1. mgr.

Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

7. gr.

Ef rökstudd ástæða kemur fram við framkvæmd eftirlits til að ætla að einhver sá, sem fyrirmæli 2. gr. taka til, hafi haft gjaldskyldan sjávarafla til umráða skal Fiskistofa leggja gjald á hlutaðeigandi aðila skv. 1. gr.

Nú sýna starfsmenn Fiskistofu fram á að verkun, vinnsla eða sala tiltekins aðila á sjávarafla eða afurða úr honum sé umfram uppgefin kaup hans eða aðföng og er þá heimilt að leggja á viðkomandi aðila gjald skv. 1. gr. um mismuninn enda þótt sjávaraflinn verði ekki rakinn til ákveðins veiðiskips eða tímabils.

Vilji aðili eigi una ákvörðun Fiskistofu getur hann, innan tveggja vikna frá því að hann fékk vitneskju um álagninguna, kært hana til Fiskistofu sem þá skal, innan tveggja vikna frá lokum gagnaöflunar, leggja rökstuddan skriflegan úrskurð á málið. Nú vill kærandi eigi setta sig við úrskurð Fiskistofu og getur hann þá skotið honum til nefndar skv. 6. gr., enda geri hann það innan tveggja vikna frá því að hann fékk vitneskju um úrskurðinn.

Er formanni nefndarinnar hefur borist kæra skv. 1. mgr. skal hann þegar tilkynna það Fiskistofu með ábyrgðarbréfi eða á annan sannanlegan hátt. Tilkynningunni skulu fylgja samrit af kæru, greinargerð kæranda og önnur gögn er kunna að hafa fylgt kærinni. Skal Fiskistofu gefinn kostur á að koma kröfum sínum, athugasemdum og öðrum gögnum á framfæri við nefndina innan tiltekins frests. Fiskistofu er jafnframt rétt að krefjast þess að kveðið verði á um ábyrgð annarra á greiðslu gjaldsins skv. 2. mgr. 2. gr.

8. gr.

Þegar frestur skv. 2. mgr. 7. gr. er á enda eða fram eru komnar athugasemdir eða gögn málsaðila skal formaður nefndar skv. 1. mgr. 6. gr. kalla hana saman til fundar til að

fjalla um kröfuna. Að jafnaði skal reynt að ráða málefnum þegar til lykta á þeim fundi, en telji nefndin þörf frekari upplýsinga eða gagna getur hún gefið málsaðilum kost á öflun þeirra innan tiltekins frests. Heimilt er nefndinni að boða málsaðila eða talsmenn þeirra á sinn fund til að tjá sig nánar um málefnið ef hún telur ástæðu til áður en úrskurður gengur.

9. gr.

Úrskurðir nefndar skv. 1. mgr. 6. gr. um álagningu gjalds skv. 1. gr. skulu vera rökstuddir og færðir í sérstaka gerðabók. Í þeim skal tekin afstaða til þess hvort afli sé gjaldskyldur, hver fjárhæð gjaldsins skuli vera og hverjum beri að greiða það. Hafi þess verið krafist skal jafnframt kveðið á um hvort aðrir ábyrgist greiðslu gjaldsins skv. 2. mgr. 2. gr. Heimild til álagningar gjalds nær til gjalds vegna afla síðustu fjögurra fiskveiðiára sem næst eru á undan því fiskveiðiári sem álagning Fiskistofu fer fram á.

Þegar úrskurður hefur gengið skal formaður án tafar senda sjávarútvegsráðherra, Fiskistofu og þeim sem krafa hefur beinst að eintak úrskurðarins í ábyrgðarpósti eða á annan sannanlegan hátt.

Um innheimtu.

10. gr.

Fiskistofa fer með innheimtu gjalds skv. 1. gr. Sjávarútvegsráðherra er þó heimilt að fela innheimtumönnum ríkissjóðs eða öðrum aðilum innheimtu þess.

Gjald skv. 1. gr. fellur í gjalddaga við álagningu. Ber það dráttarvexti samkvæmt ákvæðum vaxtalaga frá því 30 dagar eru liðnir frá gjalddaga þess.

Álagning gjalds eða úrskurður um gjalddöku skv. 1. gr. eru aðfararhæfar ákvarðanir, bæði gagnvart þeim sem gjald hefur verið lagt á og þeim sem bera ábyrgð á greiðslu þess

samkvæmt úrskurði. Má Fiskistofa krefjast fullnustu með fjárnámi þegar liðnir eru 30 dagar frá dagsetningu álagningar eða uppkvaðningu úrskurðar.

Ágreining um skyldu til greiðslu gjalds skv. 1. gr. eða um ábyrgð á greiðslu þess má bera undir dómstóla sé það gert innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar skv. 6. gr. Slíkt málskot frestar ekki fullnustu úrskurðar.

11. gr.

Ef sjávarútvegsráðherra telur veiðar á gjaldskyldum afla samkvæmt lögum þessum brjóta gegn refsíákvæðum annarra laga er honum rétt að tilkynna það ríkissaksóknara. Slík tilkynning eða opinber rannsókn eða höfðun opinbers máls í tilefni hennar raskar því ekki að gjald verði lagt á eftir fyrirmælum þessara laga.

Um dagsektir.

12. gr.

Hver sá, sem tregðast við að láta Fiskistofu í té upplýsingar er varða gjaldskyldu annarra eða tregðast við að veita aðgang að aðstöðu eða gögnum, sbr. 5. gr., skal sæta dagsektum. Sjávarútvegsráðherra kveður á um skyldu til greiðslu dagsekta og mega þær nema allt að 10.000 kr. á dag. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

Um gildistöku o.fl.

13. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 1992.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 32 19. maí 1976, um upptöku ólöglegs sjávarafla, með áorðnum breytingum, ásamt stjórnvaldsfyrirmælum sem hafa verið sett á grundvelli þeirra.

14. gr.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Heimilt er að leggja á gjald samkvæmt fyrirmælum laga þessara þótt sú háttsemi, sem leiðir til álagningar þess, kunni að hafa átt sér stað fyrir gildistöku þeirra ef heimilt hefði verið að gera viðkomandi afla upptækan samkvæmt fyrirmælum laga nr. 32/1976 og upptaka aflans eða andvirðis hans hefur ekki þegar farið fram.

Sjávarútvegsráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara.

Samþykkt á Alþingi 19. maí 1992.

Lagasafn. Uppfært til janúar 2002. Útgáfa 127a.

Lög um umgengni um nytjastofna sjávar

1996 nr. 57 3. júní

I. kafli. Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið laga þessara er að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.

II. kafli. Veiðar.

2. gr

Skylt er að hirða og koma með að landi allan afla. Þó getur ráðherra ákveðið með reglugerð að sleppa skuli lifandi fiski sem er undir tiltekinni lengd og fæst í ákveðin veiðarfæri.

Prátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að varpa fyrir borð afla sem sýktur er, selbitinn eða skemmdur á annan hátt sem ekki hefði verið unnt að komast hjá á þeim veiðum sem um er að ræða. Þá er heimilt að varpa fyrir borð fisktegundum sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla, enda hafi viðkomandi tegund ekki verðgildi. Einnig getur ráðherra með reglugerð¹⁾ ákveðið að heimilt sé að varpa fyrir borð innyflum, hausum og öðru sem til fellur við verkun eða vinnslu, enda verði þessi fiskúrgangur ekki nýttur með arðbærum hætti.

1)Rg. 350/1996.

3. gr.

Fiskistofa skal fylgjast með aflasamsetningu fiskiskipaflotans þannig að jafnan liggi fyrir sem gleggstar upplýsingar um aflasamsetningu skipa eftir stærð og gerð skips, gerð og búnaði veiðarfæra, veiðislóð og veiðitíma. Skal Fiskistofa taka saman og birta árlega yfirlit yfir aflasamsetningu fiskiskipaflotans á liðnu fiskveiðiári.

Óheimilt er að hefja veiðiferð skips sem leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni nema skipið hafi aflaheimildir sem telja má líklegt að dugi fyrir afla í ferðinni með hliðsjón af þeim veiðarfærum sem notuð eru.

4. gr.

Net og önnur veiðarfæri, sem skilin eru eftir í sjó, skulu dregin með eðlilegum og reglubundnum hætti eftir því sem aðstæður leyfa.

Fiskistofu er heimilt að taka eða láta taka upp veiðarfæri sem ekki hefur verið vitjað með eðlilegum hætti. Sama á við um veiðarfæri sem liggja í sjó eftir að veiðitímabili lýkur, svo og veiðarfæri sem eru ólögleg eða eru á svæðum þar sem notkun þeirra er óheimil.

Fiskistofa skal krefja eigendur veiðarfæra, sem dregin eru úr sjó samkvæmt heimild í 2. mgr., um kostnað sem af því hlýst. Verði ekki upplýst hver er eigandi veiðarfæra er Fiskistofu heimilt að selja veiðarfærin og rennur andvirði þeirra að frádregnum kostnaði til Hafrannsóknastofnunarinnar.

III. kafli. Vigtun sjávarafila.

5. gr.

Öllum afla, sem íslensk skip veiða úr stofnum sem að hluta eða öllu leyti halda sig í efnahagslögsögu Íslands, skal landað innan lands og hann veginn í innlendri höfn. Ráðherra getur

með reglugerð heimilað að ísfiski sé landað í erlendum höfnum, enda sé hann seldur á opinberum fiskmörkuðum þar sem vigtunaraðferðir og eftirlit er viðurkennt af Fiskistofu. Þá getur ráðherra heimilað með reglugerð að bræðslufiski sé landað í fiskimjölsverksmiðjur erlendis, enda sé eftirlit með löndun og vigtun afla talið fullnægjandi. Þegar sérstaklega stendur á, t.d. vegna alvarlegrar vélarbilunar, getur Fiskistofa heimilað að skip sem vinna afla um borð landi erlendis. Skal slíkt leyfi bundið því skilyrði að útgerð skipsins greiði kostnað vegna ferðar eftirlitsmanns til að fylgjast með löndun úr skipinu erlendis eða kostnað vegna annarra sambærilegra eftirlitsaðgerða sem Fiskistofa telur nauðsynlegar.

6. gr.

Allur afli skal veginn á hafnarvog í löndunarhöfn þegar við löndun aflans. Skal við vigtunina nota löggilta vog. Vigtun skal framkvæmd af starfsmanni hafnar sem hlotið hefur til þess löggildingu. Sé hafnarvog ekki í verstöð eða ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi getur Fiskistofa tímabundið leyft vigtun með öðrum hætti.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. getur Fiskistofa veitt einstökum aðilum leyfi til vigtunar án þess að afli sé veginn á hafnarvog að fenginni umsögn hafnaryfirvalda á löndunarstað. Slíkt leyfi skal því aðeins veitt að veruleg vandkvæði séu á því að vega aflann á hafnarvog, eftirlit hafnar sé nægilegt og innra eftirlit þess aðila sem í hlut á sé traust, auk þess sem vigtunarbúnaður sé löggiltur og vigtun framkvæmd af löggiltum vigtarmanni.

Hafnir skulu uppfylla kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafla og eftirlit sem kveðið er á um í reglugerð. Sjávarútvegsráðuneyti getur bannað löndun sjávarafla í

einstökum höfnum sem ekki fullnægja kröfum samkvæmt þessari málsgrein.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. getur sjávarútvegsráðuneytið við sérstakar aðstæður, svo sem vegna róðra frá afskekktum stöðum, veitt undanþágu frá löndun í viðurkenndri höfn. Skilyrði fyrir þessari undanþágu er að vigtun afla og skýrsluskil séu fullnægjandi.

7. gr.

Löggiltir vigtarmenn, er vigta sjávarafla, skulu gæta þess að fara í hvívetna eftir reglum um framkvæmd vigtunar, skráningu upplýsinga og skil á þeim.

8. gr.

Eftirlitsmönnum Fiskistofu og starfsmönnum hafnaryfirvalda er heimill aðgangur að fiskiskipum, flutningstækjum, fiskverkunum og birgðageymslum sem nauðsynlegur er til að vigta sjávarafla eða hafa eftirlit með vigtun hans. Hafnaryfirvöld skulu senda Fiskistofu jafnharðan upplýsingar um landaðan afla í því formi sem ráðherra ákveður með reglugerð.

Ráðuneytið skal að höfðu samráði við samgönguráðuneytið og Hafnasamband sveitarfélaga kveða nánar á um það í reglugerð hvernig afli skuli veginn og upplýsingum um landað aflamagn safnað.

9. gr.

Skipstjóra fiskiskips er skylt að halda afla um borð í skipi sínu aðgreindum eftir tegundum. Verði því ekki komið við vegna smæðar báts skal afli aðgreindur eftir tegundum við löndun. Skipstjóra fiskiskips er skylt að láta vigta hverja tegund sérstaklega. Ákveði ráðherra á grundvelli laga um stjórn fiskveiða að fiskur undir tiltekinni stærð teljist aðeins að hluta með í aflamarki skal undirmálsfiski haldið aðgreindum frá öðrum afla um borð og hann veginn

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

sérstaklega. Skipstjóra ber að tryggja að réttar og fullnægjandi upplýsingar um aflann berist til vigtarmanns.

Skipstjórar fiskiskipa skulu halda sérstaka afladagbók sem Fiskistofa leggur til. Þá er skipstjórum skipa sem vinna afla um borð skylt að halda um vinnslu aflans sérstaka vinnsludagbók sem Fiskistofa leggur til.

10. gr.

Ökumaður, sem flytur óveginn afla, skal aka rakleiðis frá skipshlið að hafnarvog, að undanteknum þeim tilvikum þegar Fiskistofa hefur veitt undanþágu frá vigtun á hafnarvog, sbr. 2. mgr. 6. gr. Ökumaðurinn skal kynna sér samsetningu farmsins eins og kostur er og gefa vigtarmanni upplýsingar um hann.

11. gr.

Starfsmenn hafnarvoga skulu sannreyna að uppgefin tegund vigtaðs afla sé rétt, m.a. með beinni skoðun úrtaks úr lönduðum afla eftir því sem við getur átt. Sama á við varðandi afla sem gefinn er upp sem undirmálsafla. Skulu þeir með reglubundnum hætti gefa Fiskistofu yfirlit yfir framkvæmdar úrtaksskoðanir og niðurstöður þeirra.

12. gr.

Kaupandi afla skal ganga úr skugga um að afli sem hann tekur við hafi verið veginn samkvæmt gildandi reglum um vigtun sjávaraflla.

Kaupandi afla skal fylla út og skila skýrslum um ráðstöfun afla í því formi og með þeim hætti er ráðuneytið ákveður.

IV. kafli. Framkvæmd og viðurlög.

13. gr.

Fiskistofa og eftirlitsmenn í hennar þjónustu annast eftirlit með framkvæmd laga þessara. Getur Fiskistofa enn fremur leitað aðstoðar lögreglu og Landhelgisgæslunnar í því skyni.

[Telji Fiskistofa að afli tiltekins skips sé að stærðarsamsetningu, aflasamsetningu eða gæðum frábrugðinn afla annarra skipa sem stunda sambærilegar veiðar skal Fiskistofa setja veiðieftirlitsmann um borð í skipið til að fylgjast sérstaklega með veiðum þess. Hafi veiðieftirlitsmaður í þessu skyni verið um borð í veiðiskipi sjö daga eða sjö veiðiferðir samtals á sama fiskveiðiári skal Fiskistofa ákveða hvort ástæða sé til að fylgjast sérstaklega með veiðum skipsins áfram. Skal útgerð skipsins tilkynnt ákvörðun Fiskistofu. Hafi veiðieftirlitsmaður á sama fiskveiðiári verið fleiri en sjö daga eða sjö veiðiferðir um borð í veiðiskipi samkvæmt þessari grein skal útgerð skipsins greiða allan kostnað, þar með talinn launakostnað, af veru hans um borð frá og með áttunda degi [eða áttundu veiðiferð].1)2)

Heimildir Fiskistofu og eftirlitsmanna samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða gilda um eftirlit samkvæmt lögum þessum.

1) L. 162/2000, 1. gr. 2) L. 161/2000, 1. gr.

14. gr.

[Fiskistofa skal fylgjast með nýtingu fiskiskipa á aflaheimildum. Bendi upplýsingar Fiskistofu til að skip hafi veitt umfram aflaheimildir sínar í einhverri tegund skal Fiskistofa tilkynna það útgerð og skipstjóra viðkomandi skips með símskeyti og jafnframt að skipið sé svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni frá og með fjórða virka degi hafi fullnægjandi aflaheimildir ekki verið fluttar til skipsins innan þess tíma. Telji móttakandi tilkynningar að upplýsingar Fiskistofu um

afla skips séu rangar og að skipið hafi ekki veitt umfram aflaheimildir skal hann innan þriggja virkra daga koma athugasemdum á framfæri við Fiskistofu. Fiskistofa getur veitt lengri frest til athugasemda ef ástæða er til að ætla að um ranga skráningu afla eða aflaheimilda sé að ræða. Óheimilt er að stunda veiðar í atvinnuskyni að loknum fresti nema að fenginni staðfestingu Fiskistofu þar um. Séu aflaheimildir skips að liðnum fresti auknar þannig að afli skipsins á fiskveiðiárinu rúmist innan þeirra skal því veitt leyfi að nýju.

Komi til leyfissviptingar í annað sinn á sama fiskveiðiári vegna veiða umfram aflaheimildir skal Fiskistofa svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni í tvær vikur til viðbótar þeim tíma sem leiðir af leyfissviptingu skv. 1. mgr., í sex vikur gerist það í þriðja sinn og í tólf vikur gerist það oftár. Úthlutun aflaheimilda í upphafi nýs fiskveiðiárs hefur ekki áhrif á lengd leyfissviptingar samkvæmt þessari málsgrein. Um framkvæmdina fer að öðru leyti skv. 1. mgr.[1)

1) L. 24/2001, 1. gr.

15. gr.

Fiskistofa skal svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laga þessara.

Við fyrsta brot skal leyfissvipting ekki standa skemur en tvær vikur og ekki lengur en tólf vikur eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekuð brot skal svipting ekki standa skemur en sex vikur og ekki lengur en eitt ár.

16. gr.

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. Skal útgerð skips þá

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

greiða allan kostnað sem hlýst af veru eftirlitsmanns um borð, þar með talinn launakostnað.

17. gr.

Fiskistofa skal afturkalla leyfi til vigtunar skv. 2. mgr. 6. gr. ef hlutaðeigandi aðili, fyrirsvarsmenn hans, starfsmenn eða aðrir þeir sem í þágu hans starfa hafa brotið gegn III. kafla laga þessara eða reglum settum samkvæmt þeim kafla.

18. gr.

Ákvörðunum Fiskistofu samkvæmt þessum kafla verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis, enda sé það gert innan eins mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

19. gr.

Sjávarútvegsráðuneytinu er heimilt, að fengnum tillögum Fiskistofu, að svipta uppboðsmarkað fyrir sjávarafla rekstrarleyfi samkvæmt lögum um það efni ef markaður eða þeir sem í þágu hans starfa hafa brotið gegn ákvæðum III. kafla laga þessara eða reglum settum samkvæmt honum.

20. gr.

Ákvarðanir stjórnvalda samkvæmt þessum kafla má bera undir dómstóla. Slíkt málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

21. gr.

Fiskistofa skal reglulega birta opinberlega upplýsingar um sviptingu veiðiheimilda samkvæmt þessum kafla. Skal þar tilgreina heiti skips, skipaskrárnúmer, útgerð skips, tilefni leyfissviptingar og til hvaða tímabils svipting nái. Þá skulu birtar opinberlega ákvarðanir um afturköllun heimilda skv. 17. og 19. gr. laga þessara.

22. gr.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Upplýsingar um aflahlutdeild einstakra skipa, úthlutun aflamarks til þeirra, afla einstakra skipa og ráðstöfun aflaheimilda eru opinberar upplýsingar sem öllum er heimill aðgangur að. Fiskistofa skal reglulega birta upplýsingar um þau skip sem veitt hafa umfram aflaheimildir. Þá skal Fiskistofa árlega birta upplýsingar um álagningu gjalds vegna ólögðmæts sjávaraflla á liðnu fiskveiðiári.

23. gr.

Brot gegn ákvæðum laga þessara og reglum settum samkvæmt þeim varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða ...1) fangelsi allt að sex árum.

Við fyrsta brot skal sekt eigi nema lægri fjárhæð en 400.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 4.000.000 kr. eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekað brot skal sekt eigi nema lægri fjárhæð en 800.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 8.000.000 kr., sömuleiðis eftir eðli og umfangi brots.

Beita skal ákvæðum laga um sérstakt gjald vegna ólögðmæts sjávaraflla vegna brota gegn lögum þessum eftir því sem við á.

1)L. 82/1998, 225. gr.

24. gr.

Sektir má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 23. gr. má ákvarða lögaðila sekt þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Með sama skilordði má einnig gera lögaðila sekt ef fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa hafa gerst sekir um brot.

Stjórnkerfi fiskveiða í nærmynd

Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

25. gr.

Mál út af brotum gegn lögum þessum skulu sæta meðferð opinberra mála.

V. kafli. ...

VI. kafli. Ýmis ákvæði.

30. gr.

Ráðherra getur með reglugerð1) kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara.

1) Rg. 409/1997, rg. 601/1997, rg. 511/1998, sbr. 448/1999, rg. 522/1998, sbr. 749/1999, 214/2000, 178/2001 og 935/2001; rg. 303/1999, rg. 552/2000.

31. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. ...

Lög um Kvótapiing.

Hlutverk og stjórn.

1. gr.

Kvótapiing Íslands hefur það hlutverk að annast tilboðsmarkað fyrir aflamark. Óskyld starfsemi er Kvótapiingi óheimil.

Allur flutningur aflamarks milli skipa, annar en sá sem um getur í 3. mgr., er óheimill nema að undangengnum viðskiptum á Kvótapiingi.

Heimilt er að flytja aflamark milli skipa án undangenginna viðskipta á Kvótapiingi í eftirtöldum tilvikum:

1. Þegar aflamark er flutt milli skipa í eigu sama aðila, einstaklings eða lögaðila.
2. Þegar um er að ræða jöfn skipti miðað við meðaltalsviðskiptaverð viðkomandi tegunda á Kvótapiingi í síðastliðinni viku.
3. Þegar um er að ræða flutning aflamarks af tegund sem ráðherra hefur með reglugerð undanþegið viðskiptaskyldu á Kvótapiingi. Forsenda slíkrar undanþágu er að fyrir liggi tillaga stjórnar Kvótapiings, enda séu viðskipti með aflamark af viðkomandi tegund svo lítil að ekki séu að mati stjórnarinnar forsendur til myndunar markaðsverðs á tilboðsmarkaði.

2. gr.

Hlutverk Kvótapiings er m.a. eftirfarandi:

1. Að annast skráningu kaup- og sölutilboða á aflamarki og vera vettvangur viðskipta með aflamark, sbr. 1. gr.
2. Að annast greiðslumiðlun milli kaupenda og seljenda aflamarks á Kvótapiingi.
3. Að miðla upplýsingum um viðskipti á Kvótapiingi.

3. gr.

Sjávarútvegsráðherra skipar þrjá menn í stjórn Kvótaþings til fjögurra ára í senn. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

Stjórn Kvótaþings skal setja sér starfsreglur. Ákvarðanir sínar skal stjórnin birta á traustan og greinilegan hátt.

4. gr.

Stjórn Kvótaþings hefur yfirumsjón með starfsemi þingsins. Stjórnin ræður starfsfólk eða semur við óháðan aðila um að annast daglegan rekstur Kvótaþings eða ákveðna þætti starfseminnar.

Stjórnarmenn Kvótaþings og þeir sem annast kvótaviðskipti á vegum þess á grundvelli 1. mgr. þessarar greinar skulu uppfylla almenn hæfisskilyrði stjórnarmanna Verðbréfaþings Íslands samkvæmt lögum þar um. Þeir skulu ekki eiga beina eignaraðild að útgerðarfyrirtæki eða sitja í stjórn slíks fyrirtækis. Sama gildir um maka þeirra og skyldmenni í beinan legg. Þá skulu þeir ekki hafa slíkra hagsmuna að gæta að draga megi óhlutdrægni þeirra í efa.

5. gr.

Stjórn Kvótaþings setur reglur um starfsemi þingsins og skulu þær birtar í Lögbirtingablaðinu.

Fjármál.

6. gr.

Reikningsár Kvótaþings er frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta ári. Stjórn Kvótaþings skal fyrir októberlok ár hvert skila til sjávarútvegsráðherra endurskoðuðum ársreikningi og ársskýrslu. Ríkisendurskoðun skal annast endurskoðun reikninga Kvótaþings.

7. gr.

Póknun Kvótaþings fyrir skráningu tilboða og greiðslumiðlun skal birt í gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Gjaldskráin skal við það miðuð að skráningargjaldið standi undir kostnaði af starfsemi þingsins. Skal gjaldið innt af hendi fyrir fram eða trygging sett áður en þjónusta er veitt.

Hlutverk Fiskistofu.

8. gr.

Tilboðsgjafi sem hyggst fá skráð tilboð sitt um kaup eða sölu á aflamarki skal senda skriflega beiðni þar um til Fiskistofu í því formi sem stjórn Kvótaþings setur.

Þegar um er að ræða söluþilboð gengur Fiskistofa úr skugga um hvort heimilt sé að flytja það aflamark sem boðið er til sölu af viðkomandi skipi. Reynist svo vera skal Fiskistofa senda Kvótaþingi söluþilboð viðkomandi aðila ásamt staðfestingu á því að búið sé að flytja umrætt aflamark af skipinu.

Ef um er að ræða kaupuþilboð skal Fiskistofa kanna hvort heimilt sé að færa það aflamark sem boðið er í til viðkomandi skips. Reynist svo vera skal Fiskistofa senda Kvótaþingi kaupuþilboð viðkomandi aðila ásamt staðfestingu um að heimilt sé að flytja það aflamark sem um ræðir til viðkomandi skips.

Eftir að söluþilboðsgjafi hefur sent inn beiðni skv. 1. mgr. er honum óheimilt að nýta það aflamark sem tilboðið nær til þar til það hefur verið dregið til baka og söluþilboðsgjafi móttakið tilkynningu.

9. gr.

Tilkynna skal Fiskistofu, í því formi sem hún ákveður, ósk um að tilboð skuli dregið til baka af Kvótaþingi. Skal þá Fiskistofa þegar tilkynna um slíka ósk til Kvótaþings sem ber án tafar að taka viðkomandi tilboð af tilboðsskrá. Þegar um söluþilboð er að ræða skal Fiskistofa jafnframt færa

viðkomandi aflamark aftur á það skip sem um ræðir og tilkynna sölutilboðsgjafa um flutninginn.

Gerð tilboða.

10. gr.

Í tilboði skal greina, auk tegundar og magns, sbr. 8. gr., verð og gildistíma tilboðs.

Óski aðili þess að eiga því aðeins viðskipti að þau nái til alls þess magns sem tilgreint er í tilboði hans eða ákveðins hluta þess skal þess getið í tilboði.

11. gr.

Óheimilt er aðilum, einstaklingum eða lögaðilum, að taka þátt í, stuðla að eða hvetja til viðskipta með aflamark eða annarra aðgerða í því skyni að gefa ranga mynd af umfangi viðskipta með aflamark í tilteknum tegundum eða hafa óeðlileg áhrif á verðmyndun þess.

Skráning tilboða.

12. gr.

Kvótaping skal skrá þau tilboð sem Fiskistofa hefur sent skv. 8. gr. á tilboðsskrá, enda hafi tilboðsgjafi lagt fram næga tryggingu til staðgreiðslu vegna viðskiptanna samkvæmt reglum þingsins, auk tryggingar skv. 7. gr.

Kvótaping skal halda fjármunum viðskiptamanna tryggilega aðgreindum frá eignum sínum. Skulu fjármunir viðskiptamanns varðveittir á sérstökum nafnskráðum reikningi með tryggilegum hætti.

Kvótaping skal hafna með skriflegum og rökstuddum hætti skráningu tilboða ef þau brjóta í bága við ákvæði þessara laga, reglugerða settra samkvæmt þeim eða reglna sem stjórn Kvótapingis setur.

Meðferð tilboða.

13. gr.

Eigi sjaldnar en einu sinni á hverjum virkum degi skulu viðskipti á Kvótáþingi fara fram varðandi kaup- og sölutilboð einstakra tegunda sem eru hæf hvað verð snertir til að mætast. Viðskiptin skulu fara fram á reiknuðu viðskiptaverði í samræmi við reglur sem stjórn Kvótáþings setur.

Frágangur viðskipta.

14. gr.

Þegar viðskipti hafa átt sér stað skal Kvótáþing annast greiðslumiðlun og annan frágang viðskiptanna. Þá skal Kvótáþing tilkynna Fiskistofu án tafar um viðskiptin í því formi sem Fiskistofa ákveður. Fiskistofa skal þá tafarlaust annast flutning aflamarks af þeim tegundum sem um ræðir til viðkomandi skips.

Meðferð upplýsinga.

15. gr.

Kvótáþing skal daglega birta aðgengilegar upplýsingar um viðskipti, þar á meðal um viðskiptaverð, heildarmagn og -verðmæti, allt eftir tegundum. Þá skal birta aðrar upplýsingar sem Kvótáþing telur að geti stuðlað að virkri verðmyndun.

16. gr.

Að því marki sem lög þessi kveða ekki á um skyldu Kvótáþings til upplýsingagjafar eru stjórnarmenn Kvótáþings og þeir sem annast kvótaviðskipti á vegum þess á grundvelli 1. mgr. 4. gr. bundnir þagnarskyldu um einstök viðskipti sem þar fara fram og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi. Aðilum skv. 1. másl., svo og hverjum þeim öðrum sem hlotið hafa vitneskju um framangreindar trúnaðarupplýsingar, er óheimilt að nýta þær á nokkurn hátt sjálfum sér eða öðrum til hagsbóta.

Eftirlit.

17. gr.

Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur eftirlit með að starfsemi Kvótaþings sé í samræmi við lög þessi, reglugerðir sem settar eru samkvæmt þeim og reglur sem stjórn Kvótaþings setur.

Skal bankaeftirlitið eiga aðgang að öllum gögnum og upplýsingum sem afhent hafa verið Kvótaþingi og sem stafa frá því sem að þess mati eru nauðsynleg vegna eftirlitsins. Að öðru leyti gilda um eftirlitið ákvæði laga um Seðlabanka Íslands eftir því sem við getur átt.

Telji bankaeftirlitið að starfsemi Kvótaþings brjóti gegn ákvæðum laga þessara, reglugerða eða reglna settra samkvæmt þeim eða sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust getur það veitt hæfilegan frest til úrbóta, nema brot séu alvarleg. Sé um að ræða meint brot kaupenda eða seljenda skal bankaeftirlitið vekja athygli Fiskistofu á því.

Hafi bankaeftirlitið rökstudda ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga þessara eða annarra laga skal því heimilt að krefja aðila, einstaklinga eða lögaðila, þar á meðal opinberar stofnanir, um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg til rannsóknar málsins.

Viðurlög og ýmis ákvæði.

18. gr.

Komi í ljós að aðili, einstaklingur eða lögaðili, hafi selt á Kvótaþingi aflamark sem ekki var heimilt að ráðstafa skal útgerð þess skips sem aflamark var flutt af bæta það tjón sem slík sala hefur valdið. Enn fremur er heimilt að útiloka slíkan aðila frá frekari viðskiptum á Kvótaþingi nema hann flytji fyrir fram aflamark frá skipi sínu og setji viðbótartryggingar sem nægilegar eru að mati Kvótaþings.

19. gr.

Brot gegn lögum þessum varða sektum eða fangelsi allt að einu ári, nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Sé brot framið í þágu lögaðila er heimilt að beita stjórnendur lögaðilans framangreindum viðurlögum og einnig er heimilt að gera lögaðilanum sekt.

Tilraun til brota á lögum þessum og hlutdeild í þeim eru refsiverðar eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

20. gr.

Sjávarútvegsráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

21. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda 1. september 1998.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Sjávarútvegsráðherra skal fyrir lok fiskveiðiársins 1998/1999 láta kanna hvaða áhrif lögin hafi haft á íslenskan sjávarútveg, **sérstaklega stöðu og möguleika einstaklingsútgerðarinnar**. Skal ráðherra fyrir árslok 1999 leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem niðurstöður könnunar verði birtar.

II.

Ákvæði 1. tölul. 3. mgr. 1. gr. laganna gildir einnig um flutning aflamarks skipa innan sömu útgerðar ef skip hafa verið tekin á kaupleigu eða leigu og þeir samningar verið gerðir fyrir gildistöku laga þessara.

Samþykkt sem lög frá Alþingi 27. mars 1998, þremur dögum eftir að frumvarp var lagt fram á Alþingi.

8. janúar 1988

9

Nr. 3

LÖG

um stjórn fiskveiða 1988–1990.

FORSETI ÍSLANDS

gjörir kunnugt: Alþingi hefur fallist á lög þessi og ég staðfest þau með samþykki mínu:

1. gr.

Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

2. gr.

Fyrir 15. nóvember ár hvert skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann afla sem veiða má úr helstu botnfisktegundum við Ísland á komandi ári og skulu heimildir til botnfiskveiða samkvæmt lögum þessum miðast við það magn. Ráðherra er heimilt innan ársins að hækka eða lækka aflamark sem ákveðið er samkvæmt þessari málsgrein enda sé sú ákvörðun tekin fyrir 15. apríl.

Ráðherra er og heimilt að ákveða í reglugerð og veiðileyfum þann afla sem veiða má úr öðrum einstökum stofnum sjávardýra við Ísland á ákveðnu tímabili eða vertíð og skulu veiðileyfi, sem veitt eru skv. 12. gr., miðast við það magn.

3. gr.

Enginn má stunda eftirtaldar veiðar nema að fengnum sérstökum leyfum: botnfiskveiðar, rækjuveiðar, humarveiðar, skelfiskveiðar, síldveiðar og loðnuveiðar. Í reglugerð má ákveða að aðrar veiðar en framangreindar eða veiðar í ákveðin veiðarfæri skuli leyfisbundnar. Binda má úthlutun leyfa og leyfin sjálf skilyrðum m.a. um að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni gerð eða stærð eða skip er hafa áður stundað tiltekna veiðar; enn fremur má setja skilyrði um útbúnað veiðarfæra, veiðisvæði, veiðitíma og meðferð afla.

4. gr.

Við veitingu veiðileyfa skv. 3. gr. koma til greina þau skip sem leyfi fengu til botnfiskveiða á árinu 1985 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri, einnig ný og nýkeypt sambærileg skip sem koma í stað skipa sem leyfi fengu 1985. Enn fremur skip þau sem sérstök veiðileyfi hafa fengið samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 97 20. desember 1985, um stjórn botnfiskveiða 1986–1987.

Ríkisprentsmiðjan Gutenberg

5. gr.

Leyfi til botnfiskveiða fiskiskipa 10 brl. og stærri eru tvenns konar:

- A. Botnfiskleyfi með aflamarki, þ.e. heimild til að veiða tilgreint magn af ákveðnum botnfisktegundum.
- B. Botnfiskleyfi með sóknarmarki, þ.e. heimild til að stunda botnfiskveiðar í ákveðinn dagafjölda, þó með takmörkunum á þorskafli. Ráðherra getur ákveðið sérstakar takmarkanir á afla annarra fisktegunda hjá ákveðnum flokkum fiskiskipa.
- Þeir sem gera út veiðiskip 10 brl. og stærri skulu árlega, fyrir þau tímamörk sem ráðherra auglýsir, velja milli botnfiskleyfis með aflamarki og botnfiskleyfis með sóknarmarki. Hafi útgerðaraðili ekki valið á milli fyrir auglýst tímamörk skal skipi úthlutað botnfiskleyfi með aflamarki. Skip, sem loðnuveiðar stunda, skulu aðeins eiga kost á botnfiskveiðileyfi með aflamarki, sbr. 12. gr.

Geti skip, sem fengið hefur leyfi með sóknarmarki, vegna óviðráðanlegra atvika ekki nýtt sóknardaga í fjóra mánuði samfelt eða lengur er heimilt að úthluta því botnfiskleyfi með því aflamarki sem það hefði fengið í upphafi árs hefði það valið þann kost.

Ráðherra getur ákveðið að fiskur, sem veiðist á línu, skuli ekki eða aðeins að hluta talinn með í aflamarki eða sóknarmarki fiskiskips, sömuleiðis að fiskur undir tiltekinni stærð teljist aðeins að hluta í slíku afla- eða sóknarmarki. Þá getur ráðherra ákveðið að afli á ákveðnum fisktegundum, sem fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli reiknaður með allt að 15% álagi þegar metið er hversu miklu af aflamarki eða aflahámarki skips er náð hverju sinni.

Missi skip veiðileyfi skv. 12. eða 20. gr. eða fái skip slíkt leyfi má endurskoða afla- eða sóknarmark þess með hliðsjón af væntanlegum tekjumissi eða tekjuauka vegna afla þess af sérveiðunum. Sama gildir séu fyrirsjáanlegar verulegar breytingar í aflatekjum af sérveiðum milli ára.

6. gr.

Við úthlutun aflamarks skv. 5. gr. skal leggja til grundvallar úthlutun fyrir árið 1987 eins og hún var ákveðin samkvæmt reglugerð nr. 518 22. desember 1986, um stjórn botnfiskveiða 1987, þó með hlutfallslegum breytingum sem leiðir af breyttu heildaraflamarki milli ára, sbr. 2. gr., og að teknu tilliti til ákvæða 11. gr.

Skip, sem eigendaskipti urðu að á árinu 1986 eða 1987, eiga kost á botnfiskleyfi með aflamarki skv. 1. mgr. með þeirri takmörkun sem leiðir af 2. mgr. 14. gr.

7. gr.

Ráðherra skal með reglugerð setja reglur varðandi sóknardagafjölda, skiptingu þeirra í tímabil, flokka skipa, aflahámark, veiðisvæði o.fl. fyrir skip þau sem hljóta botnfiskleyfi með sóknarmarki.

8. gr.

Við ákvörðun aflamarks og þorskaflahámars 1988 fyrir fiskiskip þau, sem stunduðu botnfiskveiðar með sóknarmarki 1987, gilda eftirfarandi reglur:

- A. Aflamark þeirra af einstökum fisktegundum skal ákveðið sem reiknað aflamark þeirra fyrir árið 1987 með þeim breytingum sem leiða af breyttu heildaraflamarki milli ára og teknu tilliti til 11. gr.
- B. Sóknaraflahámark skal ákveðið þannig að það sé annaðhvort meðalaflamark fiskiskipa í hverjum flokki, stærð og veiðisvæði samkvæmt reglugerð settri skv. 7. gr. eða reiknað aflamark viðkomandi skips skv. A-lið með 10% álagi.

Við ákvörðun aflamarks í upphafi árs eftir árið 1988 skal endurmeta aflamark þeirra skipa sem stunduðu botnfiskveiðar samkvæmt sóknarmarki árið á undan. Skal afli þeirra það ár veða helming við ákvörðun aflamarks á móti reiknuðu aflamarki fyrra árs. Endurmat á aflaheimildum sóknarmarksskipa skal þó ekki valda því að heildarhlutdeild þeirra skipa, sem sóknarmark völdu, breytist miðað við heildarhlut þeirra skipa sem aflamark völdu sama ár. Skal endurreiknuðu aflamarki sóknarmarksskipa því breytt til hækkunar eða lækkunar með því hlutfalli sem þarf til að jöfnuður náist milli þessara flokka skipa. Sóknarafháamark skal ákveðið samkvæmt reglu B-liðar 1. mgr. Ráðherra setur nánari reglu um framkvæmd þessarar málsgreinar.

Til afla samkvæmt ofansögðu telst hvorki afli umfram leyfileg aflamörk, afli fluttur milli skipa, sbr. 13. gr., né afli sem ekki telst til aflamarks eða sóknarmarks skv. 4. mgr. 5. gr. Afli, sem fluttur er milli ára skv. 9. gr., telst í þessu sambandi til afla síðara ársins.

9. gr.

Heimilt er að veiða umfram úthlutað aflamark af tiltekinni fisktegund allt að 5% af heildarverðmæti aflaúthlutunar, enda skerðist aflamark á öðrum tegundum hlutfallslega miðað við verðmæti samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins í upphafi árs. Engin takmörkun er þó á heimild til þess að breyta þorskaflamarki yfir í aðrar tegundir.

Hafi aflamark eða hluti þess verið flutt milli skipa skv. 13. gr. flyst heimild til breytinga skv. 1. mgr. frá skipi, sem flutt er af, til þess skips sem flutt er til. Heimilt er að flytja allt að 10% af aflamarki hvernar botnfisktegundar og 10% af afla-hámarki frá einu ári yfir á næsta ár á eftir en heimild þessi fellur niður nýttist hún ekki á því ári.

Þá er og heimilt að veiða allt að 5% umfram aflamark hvernar fisktegundar og 5% umfram þorskaflahámarmark miðað við úthlutað botnfiskleyfi það ár, enda dregst sá umframafli frá við úthlutun afla- og sóknarmarks næsta árs á eftir.

Heimild skv. 3. mgr. tekur ekki til aflamarksskipa fyrr en nýttar eru heimildir skv. 1. mgr.

Heimild skv. 4. mgr. rýmkar ekki heimildir til breytinga milli fisktegunda skv. 1. mgr. Heimild til flutnings milli ára gildir einungis um flutning milli ára innan gildistíma laganna.

10. gr.

Botnfiskveiðar báta minni en 10 brl. skulu háðar eftirgreindum takmörkunum:

- A. Allar botnfiskveiðar báta 6 brl. og stærri skulu háðar sérstökum veiðileyfum, enn fremur botnfiskveiðar þeirra báta undir 6 brl. sem heimild fá til netaveiða skv. C-lið þessarar greinar.
- B. Bátum, sem eingöngu stunda veiðar með línu- og handfærum, eru ekki heimilar veiðar í tíu daga um páskahelgi og tíu daga um verslunarmannahelgi og í sjö daga í hvorum mánaðanna júní og október samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Enn fremur frá og með 1. janúar til og með 15. janúar og frá og með 10. desember til og með 31. desember.

Heimilt er að veita þessum bátum veiðileyfi með aflahámarki sé þess óskað sérstaklega. Skal aflahámarkið miðast við fyrri veiðireynslu samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Bátar, sem slík veiðileyfi fá, eru undanþegnir veiðibönum samkvæmt þessum staflið.

- C. Bátum 6 brl. og stærri, sem netaveiðar stunda, skal úthlutað sérstöku veiðileyfi með aflahámarki samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Skulu þeir bátar fylgja al-

- mennum reglum um netaveiðar en eru undanþegnir veiðbönnnum skv. B-lið. Jafnframt getur ráðherra ákveðið í reglugerð mismunandi aflahámark með hliðsjón af stærðum báta í þessum flokki og fyrri veiðireynslu.
- D. Bátum undir 6 brl. eru bannaðar allar þorsfisknetaveiðar. Þó er heimilt að veita þeim, sem þorsfisknetaveiðar hafa stundað á bátum undir 6 brl. á árunum 1986 eða 1987, leyfi til þorsfisknetaveiða og eru þeir bátar þá undanþegnir veiðbönnnum skv. B-lið og gilda um botnfiskveiðar þeirra ákvæði C-liðar þessarar greinar samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.
- E. Aflahámark skv. 2. mgr. B-liðar, svo og skv. C- og D-liðum, er óframseljanlegt.
- F. Heimilt er að setja sérstakar reglur um botnfiskveiðar báta undir 10 brl. sem leyfi fá til skel- eða rækjuveiða.
- G. Einungis er heimilt að úthluta bátum veiðileyfi, sbr. A-lið, sem skráðir eru á skipaskrá hjá Siglingamálstofnun ríkisins 31. desember 1987. Þó er heimilt að úthluta nýjum og nýkeyptum bátum veiðileyfi, þar á meðal sérstöku veiðileyfi skv. 2. mgr. B-liðar og C- og D-lið þessarar greinar, komi þeir í stað sambærilegra báta sem slík veiðileyfi hafa fengið og horfnir eru varanlega úr rekstri. Bátar sem bindandi samningur hefur verið gerður um smíði á fyrir gildistöku laga þessara eiga kost á veiðileyfi samkvæmt reglum hér að framan enda sé smíði þeirra sannanlega hafin fyrir sömu tímamörk eða a.m.k. þriðjungur umsamins kaupverðs sannanlega greiddur fyrir 31. desember 1987 og afhending fari fram fyrir 1. júlí 1988.

11. gr.

Þegar meta skal, við úthlutun botnfiskveiðileyfa, heildarafla þeirra skipa sem velja sóknarmark skal miða við að þau hefðu fengið veiðileyfi með aflamarki, sbr. 6. og 8. gr., og áætlaðan afla báta skv. 10. gr.

12. gr.

Við úthlutun annarra leyfa en til botnfiskveiða skv. 5. gr., sbr. 3. gr., getur ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla úr einstökum stofnum sjávardýra milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Getur ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa, m.a. með hliðsjón af fyrri veiðum þeirra, stærð eða gerð.

Við úthlutun leyfa til veiða á úthafsækju samkvæmt skilgreiningu Hafrannsóknastofnunar getur ráðherra flokkað veiðiskip í sérstaka flokka með hliðsjón af öðrum veiðiheimildum þeirra og fyrri veiðum samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Ráðherra getur í reglugerð ákveðið reglur um veiðiheimildir einstakra skipaflokka skv. 2. mgr. Getur hann ákveðið skiptingu aflamarks skipa innan hvers skipaflokks, m.a. með hliðsjón af botnfiskheimildum þeirra og fyrri rækjuveiðum, eða úthlutað þeim veiðiheimildum ákveðið tímabil með aflahámarki á rækju. Jafnframt getur ráðherra gefið kost á vali milli aflamarks í rækju eða sóknarmarks með aflahámarki innan hvers skipaflokks. Heimilt er að veita skipum sérstakar veiðiheimildir til úthafsækjuveiða, enda afsali þau sér rétti til botnfiskveiða að hluta eða öllu leyti.

13. gr.

Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi útgerðaraðilar koma sér saman um. Sama gildir um skipti á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati ráðuneytisins.

Tilkynna skal sjávarútvegsráðuneytinu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrr en ráðuneytið hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.

Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema með samþykki ráðuneytisins og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.

Óheimilt er að flytja aflahámark sóknarmarksskipa milli skipa.

Heimilt er að takmarka framsalsheimild þeirra skipa er sérleyfisveiðar stunda. Enn fremur er ráðherra heimilt að setja sérstakar reglur um flutning sérveiðiheimilda milli skipa.

14. gr.

Sé rekstri skips hætt, sbr. 4. gr., er heimilt að úthluta nýju skipi í eigu sama aðila botnfiskleyfi með því afla- eða sóknarmarki sem hið eldra skip hefði fengið, enda sé um sambærileg skip að ræða. Þá er og heimilt með samþykki ráðuneytisins að sameina aflamark skips, sem hætt er rekstri á, aflamarki annarra skipa.

Við eigendaskipti að fiskiskipi fylgir því botnfiskveiðileyfi, nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað sem ráðuneytið staðfestir. Þó fylgir fiskiskipi aldrei við sölu hærra aflamark en nemur meðalafلامarki skipa í sama flokki, sbr. 7. gr., og á sama svæði að mati samráðsnefndar, sbr. 15. gr., mælt í þorskígildum.

Heimilt er að breyta aflamarki einstakra fiskteygunda ef sýnt þykir, vegna breytinga í rekstri skips, að það geti ekki nýtt sér ákveðnar fiskteygundir, enda breytist ekki heildarverðmæti úthlutaðs aflamarks að mati ráðuneytisins.

15. gr.

Sérstök samráðsnefnd, skipuð einum fulltrúa tilnefndum sameiginlega af samtökum sjómanna og einum tilnefndum af samtökum útveggsmanna, auk formanns sem skipaður er af ráðherra án tilnefningar, skal fjalla um álita- og ágreiningsmál varðandi veiðileyfi, aflamark og sóknarmark samkvæmt lögum þessum og reglugerð settri samkvæmt þeim og gera tillögur til ráðherra um úrlausn þeirra.

16. gr.

Ráðherra skal setja nánari reglur varðandi framkvæmd laga þessara.

17. gr.

Útgerðarmönnum, skipstjórnarmönnum og kaupendum afla, svo og umboðsmönnum og útflytjendum, er skylt að láta ráðuneytinu ókeypiss í té og í því formi, sem óskað er eftir, allar þær upplýsingar sem unnt er að láta í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laga þessara.

18. gr.

Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglum settum samkvæmt þeim eða ákvæðum leyfisbréfa varða sektum að upphæð 2000–14 000 gullkrónur, sbr. lög nr. 4 11. apríl 1924, og upptöku afla samkvæmt lögum nr. 32 19. maí 1976, um upptöku ólöglegs sjávaraflla.

Reynist afli fara yfir úthlutað aflamark eða þorskaflahámark, sbr. þó 9. gr., skal með slík brot fara samkvæmt ákvæðum laga nr. 32 19. maí 1976. Stundi skip veiðar fram yfir leyfilegan sóknardagafjölda skal það auk viðurlaga skv. 1. mgr. varða upptöku afla samkvæmt ákvæðum laga nr. 32 19. maí 1976. Fari veiðiferð að hluta fram yfir leyfilegan sóknardagafjölda skal ráðuneytið meta að hve miklu leyti afli þeirrar veiðiferðar skuli gerður upptækur.

Ráðuneytinu er enn fremur heimilt, vegna brota gegn ákvæðum laga þessara, reglna settra samkvæmt þeim og leyfisbréfa, að svipta skip heimild til veiða í tiltekinn tíma og varða veiðar eftir leyfisviptingu viðurlögum skv. 1. mgr. Sama gildir verði um að ræða vanskil á greiðslu andvirðis ólöglegs sjávarafla sem sætt hefur upptöku.

19. gr.

Prátt fyrir ákvæði 3. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, með áorðnum breytingum, skulu veiðar með vörpu heimilaðar á vannýttum fisktegundum á ákveðnum svæðum samkvæmt reglum er ráðherra setur.

20. gr.

13. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, með áorðnum breytingum, orðist svo:

Prátt fyrir ákvæði 2. gr. skulu dragnótaveiðar heimilaðar samkvæmt sérstökum leyfum ráðherra. Ráðherra getur bundið leyfi þessi og úthlutun þeirra þeim skilyrðum sem nauðsynleg þykja.

21. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og gilda til 31. desember 1990. Jafnframt eru á gildistíma þessara laga felldar úr gildi 10. og 14. gr. laga nr. 81 31. maí 1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Við úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum fyrir árið 1988 skal afli frá 1. janúar 1988 til gildistöku laganna koma til frádráttar heildaraflaheimildum á árinu. Við mat á því aflamagni skulu gilda ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Hjá þeim skipum er sóknarmark velja skulu sóknardagar frá 1. janúar 1988 til gildistöku laganna koma til frádráttar heildarsóknardagafjölda á 1. tímabili ársins 1988.

Ákvæði til bráðabirgða.**I**

Sjávarútvegsráðherra skal skipa nefnd samkvæmt tilnefningu þingflokka og helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi til að undirbúa tillögur um fyrirkomulag fiskveiðistjórnar að loknum gildistíma laga þessara. Jafnframt skal nefndin móta tillögur um breytingar á lögum þessum á gildistíma þeirra eftir því sem tilefni verður til. Nefndin skal meðal annars kanna áhrif laganna á afkomu og hagkvæmni í sjávarútvegi og skynsamlega nýtingu fiskistofna. Einnig skal hún athuga tilhögun veiðiheimilda, m.a. heimilda sem ekki séu bundnar við skip. Nefndin skal hefja störf hið allra fyrsta og starfa á gildistíma laganna. Skal hún skila fyrsta álitu eigi síðar en haustið 1989.

II

Sjávarútvegsráðherra skal í lok hvers árs setja reglugerð um meginþætti stjórnar botnfiskveiða á komandi ári og hafa við það samráð við sjávarútvegsnefndir Alþingis og samtök helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi.

Gjört að Bessastöðum, 8. janúar 1988.

Vigdís Finnbogadóttir.

(L. S.)

Halldór Ásgrímsson.