

Svartnes ehf.
Kt.: 430413-0230
Heimilisfang: [...]

Akureyri, 16.05.2023
Tilv. 2022-03-28-1429
Tilv. 2022-03-25-1419

Efni: Svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni. Brottkast. Hrönn NS-50 (2495).

I. Málsatvik

Fiskistofa hefur lokið meðferð tveggja mála er varðar meint brot áhafnar, og eftir atvikum útgerðar, fiskiskipsins Hrönn NS-50, skipaskrárnúmer 2495, gegn 2. mgr. 2. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 í tveimur aðskildum veiðiferðum skipsins dagana 25. og 28. mars 2022. Lögskráður skipstjóri í þeim veiðiferðum er málið varðar, var X, kt. [...]. Var málsmeðferð þeirra sameinuð í ákvörðun þessari.

i. 25. mars 2022 (málsnr. 2022-03-25-1419)

Málsatvikum er þannig lýst í skýrslu veiðieftirlitsmanns Fiskistofu, dags. 26. mars 2022, að þann 25. mars 2022, um kl. 11:50, hafi tveir veiðieftirlitsmenn verið við eftirlit við Skálar á Langanesi. Þeir hafi veitt því athygli að fiskiskipið Hrönn NS-50 (2495) var við veiðar á svæðinu og ákváðu þeir að senda ómannað, fjarstýrt loftfar búið myndupptökubúnaði, til að fylgjast með veiðum skipsins (66°18,29 N - 14°43,57 V). Tekið var á loft frá landi og flogið um 3,7 km að skipinu sem var á grásleppuveiðum. Fljótlega eftir að eftirlitið hófst sáu eftirlitsmenn þorsk sem flaut í sjónum við skipið og var þá myndupptökubúnaður flugfarsins virkjaður. Tekin voru upp tvö myndbönd og er samanlögð lengd þeirra um 23 mínútur. Á myndböndunum sést þegar skipverjar varpa afla sem komið hafði í veiðarfæri aftur í sjóinn, samtals fimmtán (15) fiskum; þ.e. 14 þorskum og 1 skarkola. Meint brottkast átti sér stað á tímabilinu 12:03-13:10 og var aflanum ýmist hent bakborðs- eða stjórnborðsmegin í sjóinn.

ii. 28. mars 2022 (málsnr. 2022-03-28-1429)

Málsatvikum er þannig lýst í skýrslu veiðieftirlitsmanns Fiskistofu, dags. 30. mars 2022, að þann 28. mars 2022, um kl. 09:20, hafi tveir veiðieftirlitsmenn verið við eftirlit við Skálar á Langanesi. Þeir hafi veitt því athygli að fiskiskipið Hrönn NS-50 (2495) var við veiðar á svæðinu og ákváðu þeir að senda ómannað, fjarstýrt loftfar búið myndupptökubúnaði, til að fylgjast með veiðum skipsins (66°19,43 N - 14°45,46 V). Tekið var á loft frá landi og flogið um 4,5 km að skipinu sem var á grásleppuveiðum. Fljótlega urðu eftirlitsmenn vitni að því þegar skipverji kastaði fiski fyrir borð og var þá myndupptökubúnaður flugfarsins virkjaður. Tekin voru upp fjögur myndbönd og er samanlögð lengd þeirra um 32 mínútur. Á myndböndunum sést þegar skipverjar varpa afla sem komið hafði í veiðarfæri aftur í sjóinn, samtals tuttugu og níu (29) fiskum; þ.e. 26 þorskum og 3 skarkolum. Meint brottkast átti sér stað á tímabilinu 09:25-11:04 og var aflanum ýmist hent bakborðs- eða stjórnborðsmegin í sjóinn.

Á þeim sex myndbandsupptökum sem liggja fyrir í málinu sést þegar skipverjar um borð varpa samtals fjörutíu og fjórum (44) fiskum fyrir borð, þ.e. 40 þorskum og 4 skarkolum. Af þeim sökum er áhöfn fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495) grunuð um að hafa brotið gegn ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 með því að hafa ekki hirt og landað þeim framangreindu fjörutíu og fjórum (44) fiskum sem komið höfðu í veiðarfæri fiskiskipsins dagana 25. og 28. mars 2022.

II. Athugasemdir málsaðila

Vísað er til erindis Fiskistofu, dags. 31. janúar 2023 (tilv. 2022-03-28-1429), vegna meintra brota áhafnar, og eftir atvikum útgerðar fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495) í tilgreindum veiðiferðum í mars 2022. Þar var málsaðila tilkynnt um að málið hafi verið tekið til meðferðar og málsatvikum lýst, leiðbeint um lagaatriði og aðila málsins gefinn kostur á að koma andmælum og athugasemdum á framfæri í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 áður en afstaða yrði tekin til þess hvort brot hafi verið framin og eftir atvikum ákvörðun um viðurlög. Þá var málsaðila jafnframt tilkynnt að meint brot yrðu kærð til lögreglu. Var málsaðila leiðbeint um rétt sinn til að neita að bera á sig sök og að hvorki áhafnarmedlimum né forsvarsmönnum útgerðarinnar væri skylt að tjá sig um meint brot sem til rannsóknar voru hjá Fiskistofu.

Þann 6. febrúar 2023 barst erindi frá lögmanni málsaðila. Í kjölfar þess var frestur til andmæla framlengdur og voru gögn málsins jafnframt afhent. Málsaðili sendi Fiskistofu athugasemdir sínar þann 22. febrúar 2022 og gerði þá kröfu að mál 2022-03-25-1419 og 2022-03-28-1429, vegna meints brottkasts áhafnar fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495), yrðu felld niður. Málsaðili kvaðst þurfa fyllri upplýsingar um starfsemi Fiskistofu sem mál þetta hvílir á, áður en endanlegt svar yrði veitt. Í því skyni lagði málsaðili fram upplýsingabeidni í sjö liðum sem Fiskistofa svaraði 7. mars 2023 ásamt því að afhenda gögn svörum sínum til stuðnings. Upplýsingabeidnin varðaði ekki málsatvik eða önnur efnisatriði málsins og verða því ekki rakin nánar. Var í svari Fiskistofu veittur viðbótar frestur til að leggja fram athugasemdir til og með 15. mars 2023 en í kjölfarið veittur enn frekari viðbótarfrestur að beiðni málsaðila til 22. mars. Bárust athugasemdir málsaðila 23. mars ásamt frekari upplýsingabeidni. Að mati Fiskistofu er sú beiðni málinu efnislega óviðkomandi og verður henni svarað sérstaklega.

A) Talning véfengd.

Málsaðili véfengir þá talningu sem vísað er til í málsatvikum í veiðiferðum skipsins sem mál þetta varðar (15 og 29 fiskar). Við meðferð málsins voru þær myndbandsupptökur sem liggja fyrir í málinu yfirfarnar með athugasemdir málsaðila í huga þar sem talning fiska er véfengd. Á þeim sést þegar skipverjar varpa umræddum afla útbyrðis eftir að hafa greitt þá úr veiðarfærum á netaborði. Sökum sjónarhorns dróna á köflum er að mati Fiskistofu fyrir hendi vafi um hvort skipverji hafi sannanlega kastað fiski útbyrðis í þrjú skipti, þ.e. tveimur fiskum (skarkoli og þorskur) í veiðiferð skipsins 25. mars og einum fiski (skarkoli) í veiðiferð 28. mars 2022. Verður sá vafi metinn málsaðila í hag og tekur ákvörðun Fiskistofu mið af því. Af þeim sökum er áhöfn fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495) grunuð um að hafa brotið gegn ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 með því að hafa kastað **41 fiski** (í stað 44), sem komu í veiðarfæri í umræddum veiðiferðum, aftur í sjóinn. Að þessu leyti hafa umræddar myndbandsupptökur leitt til þess að hið sanna og rétta hefur komið í ljós við rannsókn málsins á hlutlægan hátt í þágu réttaröryggis aðila málsins með hliðsjón af meginreglu íslensks réttar um að allur vafi skuli metinn sökunaut í hag.



B) Starfsheimildir Fiskistofu. Myndefnis aflað með ólögmætum hætti.

Málsaðili reifaði í athugasemdum sínum þær reglur sem gilda um starfsheimildir Fiskistofu, s.s. í lögum um Fiskistofu, lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og í lögum um stjórn fiskveiða. Samkvæmt framangreindum lögum telur málsaðili skýrt hvert eftirlitshlutverk Fiskistofu sé og það standist ekki skoðun að Fiskistofa hafi verið heimilt að fela veiðieftirlitsmönnum sínum víðtækari eftirlitsstörf, þ.e. með notkun fjarstýrðra loftfara áður en breytingarlög nr. 85/2022 tóku gildi í júlí 2022. Framangreind löggjöf gerir ekki ráð fyrir starfsemi eftirlitsmanna við beitingu forvirkra rannsóknarheimilda í landi eða á hafi úti. Hafi engin lagaheimild verið til staðar til að framkvæma stjórnsýslueftirlit með þeim hætti að veiðieftirlitsmenn hafi verið staðsettir í landi og sent þaðan fjarstýrð loftför á haf út til þess að taka upp starfsemi á skipum og nýta gögn sem þannig var aflað til málsmeðferðar í stjórnsýslumáli. Eftirlit Fiskistofu á grundvelli laga nr. 57/1996 væri bundið við þær starfsheimildir sem gilda um stofnunina og almennar meginreglur sem gilda um stjórnvöld og starfsemi á sviði löggæslu. Þá vísaði málsaðili til þess að Landhelgisgæsla Íslands sinni löggæslu á hafi úti og að Fiskistofa hefur ekki almennar heimildir til fiskveiðieftirlits á hafi úti, heldur er það beinlínis falið LHG, enda sé eftirlit með framkvæmd löggjafar á hafi úti löggæsluverkefni. Eftirlit Fiskistofu með fjarstýrðum loftförum á hafi úti, fyrir gildistöku laga nr. 85/2022, féllu því utan hlutverks og valdsviðs Fiskistofu. Þá taldi málsaðili að umrætt eftirlit Fiskistofu hafi í raun verið einhvers konar forvirk rannsókn, þ.e. njósnir um starfsemi í því skyni að kanna hvort lögbrot gætu verið til staðar án þess að sérstakt tilefni væri til þess, og benti á að lögreglan hefði ekki slíkar heimildir. Hafi slíkt eftirlit Fiskistofu því skort skýran lagagrundvöll fyrir júlí 2022. Vísaði málsaðili til þess að upphaf stjórnsýslumálsins, rannsókn þess og málsmeðferð Fiskistofu hafi ekki samræmst þeim lagaheimildum sem giltu um starfsemi Fiskistofu fyrir setningu laga nr. 85/2022. Bæri því að fella málið niður, enda leiðir af meginreglum stjórnsýsluréttar að ólögmætar rannsóknaraðgerðir stjórnvalds verða ekki taldar grundvöllur ákvarðanatöku í stjórnsýslumáli.

Fiskistofa er stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun og sinna starfsmenn stofnunarinnar hvorki löggæslustörfum né eru handhafar lögregluvalds í skilningi 9. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Löggjafinn hefur veitt Fiskistofu rúmar heimildir til eftirlits eins og nánar er kveðið á um í lögum um Fiskistofu, lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða. Eðli málsins samkvæmt fer eftirlit Fiskistofu með fiskveiðum og vigtun sjávarafla, fram jafnt á hafi úti sem og í landi. Málalíbúnaður Fiskistofu byggir á skýrslu veiðieftirlitsmanna Fiskistofu þar sem þeir lýsa því sem þeir upplifa af eigin raun við skyldustörf. Veiðieftirlitsmenn eru sérfróðir opinberir starfsmenn sem hafa bæði reynslu og þekkingu af sjómennsku og hafa enga hagsmuni af úrlausn mála. Eftirlitsaðferðin í umrædd skipti fólst í því að veiðieftirlitsmenn höfðu eftirlit með aðstoð dróna þar sem myndefnið var sýnilegt þeim í rauntíma en einnig var myndefnið að hluta til tekið upp. Um var að ræða atviksbundið eftirlit með veiðum skipsins umrædda daga sem var hvorki viðvarandi né endurtekið reglulega og telst því ekki til rafrænnar vöktunar í skilningi laga nr. 90/2018.

Þrátt fyrir að meint atvik hefðu ekki verið tekin upp stendur eftir sönnunargildi frásagnar veiðieftirlitsmanna sem mál þetta byggir á. Það er hins vegar í þágu réttaröryggis málsaðila að umrædd atvik hafi verið tekin upp. Umrædd myndbönd sýna með skýrum hætti þá háttsemi sem

viðhöfð var um borð í skipinu 25. og 28. mars 2022. Um er að ræða hlutlæg sönnunargögn sem að mati Fiskistofu hafa mikið vægi til stuðnings skýrslna veiðieftirlitsmanna Fiskistofu. Fiskistofa sinnir eftirliti með aðstoð þeirrar tækni og þeim tækjakosti sem í boði er á hverjum tíma sem stuðlar að skilvirkara eftirliti í samræmi lögbundin verkefni stofnunarinnar og sjónarmið um ábyrga ráðstöfun opinbers fjárs. Hafa veiðieftirlitsmenn í mörg ár viðhaft eftirlit með fiskveiðum frá landi, s.s. með sjónaukum og myndavélum, og hefur slíkt eftirlit talist rúmast innan starfsheimilda þeirra og ekki verið fundið að slíkum eftirlitsaðferðum í dómaframkvæmd hér á landi. Að mati Fiskistofu var eftirlit með veiðiferðum skipsins Hrönn NS-50 (2495) innan eftirlitsheimilda stofnunarinnar fyrir gildistöku laga nr. 85/2022 og má líkja við eftirlit með sjónauka frá landi, enda byggir í báðum tilvikum mál stofnunarinnar á vitnisburði eftirlitsmanna sem þeir upplifðu af eigin raun. Eftirlit með fiskveiðum fellur ekki einvörðungu undir löggæsluverkefni, þó svo eftirlit með fiskveiðum sé meðal verkefna LHG. Af þeim sökum er ekki fallist á rök málsaðila um að veiðieftirlitsmenn Fiskistofu hafi farið út fyrir starfsheimildir sínar með umræddri eftirlitsaðferð eða að það sé einungis LHG sem sinni fiskveiðieftirliti á hafi úti. Svo þröng túlkun á eftirlitsheimildum Fiskistofu er að mati stofnunarinnar óeðlileg með hliðsjón af eðli fiskveiða og eftirlitshlutverki Fiskistofu.

Fiskistofa hafnar því að rannsóknaraðgerðir stofnunarinnar hafi verið ólögmætar og af þeim sökum verða þær ekki taldar grundvöllur ákvarðanatöku í stjórnslumáli þessu. Jafnvel þó svo til staðar séu hugsanlegir annmarkar á rannsóknaraðgerðum stjórnvalds, leiðir það ekki til þess að um verulegan annmarka á málsmeðferð sé að ræða sem valdi hugsanlegri ógildingu stjórnvaldsákvörðunar. Í þessu samhengi hafa réttarvörslusjónarmið og sjónarmið um almenn varnaðaráhrif mikið vægi. Hafi öryggisregla (s.s. rannsóknarregla) verið brotin veldur það ógildingu ákvörðunar stjórnvalds nema sannanlegt sé að annmarkinn hafi í raun ekki haft áhrif á efni hennar. Á stjórnvaldi hvíla ríkar sönnunarkröfur í þessu samhengi um að meta hvort fyrir liggja orsakasamband milli brots á málsmeðferðarreglu og efni ákvörðunar, þ.e. hvort að ákvörðunin hefði orðið efnislega hin sama hefði umrædd málsmeðferðarregla ekki verið brotin. Fer matið eftir ströngum ógildingarmælikvarða enda íþyngjandi ákvörðun í húfi sem beinist gegn málsaðila. Málartilbúnaður Fiskistofu byggir í grunninn á vitnisburði tveggja veiðieftirlitsmanna sem urðu vitni að brotum áhafnar í beinu streymi og getur Fiskistofa ekki litið framhjá því og aðhafst ekkert í andstöðu við lögbundnar skyldur sínar. Þó svo meint brot hefðu ekki verið tekin upp stendur eftir vitnisburður eftirlitsmanna og skýrsla þeirra. Af þeim sökum telur Fiskistofa að hugsanlegur annmarki á þeim rannsóknaraðferðum sem viðhafðar voru í máli þessu myndu ekki breyta niðurstöðu málsins efnislega.

Sú meginregla gildir í íslensku sakamálaréttarfari að aðilum máls, þ.á.m. ákærvaldinu, er heimilt að leggja fram við meðferð máls fyrir dómi þau sönnunargögn, sem þýðingu kunna að hafa við úrlausn málsins, sbr. 1. mgr. 110. gr. laga nr. 88/2008. Í íslenskum rétti er hvergi að finna reglu sem leggur bann við því að sönnunargögn, sem aflað hefur með ólögmætum hætti, séu lögð fram í sakamáli, né er þar að finna reglu sem bindur hendur dómara við mat á gildi slíkra gagna, sbr. m.a. Hrd. 2006, bls. 1051 (97/2006). Þó svo annmarkar kunni að vera á öflun gagna leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að litið sé framhjá þeim sönnunargögnum, sem aflað hefur verið undir slíkum aðstæðum, sbr. m.a. Hrd. 2004, bls. 2147 (325/2003) og Hrd. 2005, bls. 5165 (323/2005). Hefur sama viðhorf hefur verið ríkjandi hjá Mannréttindadómstól Evrópu, að þó svo sönnunargagna hafi verið aflað með ólögmætum hætti, að þá girðir það ekki fyrir að stuðst sé við þau þegar skorið er úr um sekt eða sýknu ákærða í sakamáli. Fiskistofa telur, með vísan til framangreinds, að sömu sjónarmið eigi við um rannsókn stjórnslumála og



öflun sönnunargagna í þeim og mat stofnunarinnar á þeim, með þeim fyrirvara sem að framan er nefndur um, að niðurstaða hefði efnislega orðið hin sama hefði umrædd málsmeðferðarregla ekki verið brotin. Í þessu samhengi eru eitt af þeim atriðum sem Fiskistofa horfir til við mat á gildi einstakra sönnunargagna, hvernig staðið var að öflun þeirra og það metið með hliðsjón af fyrirmælum 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð. Í tilviki málsaðila er að mati Fiskistofu, ljóst að hann var meðvitaður eða hafi átt að vera meðvitaður, um að Fiskistofa hafði tekið í notkun dróna við eftirlit áður en hann hélt til veiða í þau skipti sem mál þetta varðar og hafi eftirlitið ekki gengið lengra en nauðsyn bar til.

C) Brot gegn lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

Málsaðili vísaði í athugasemdum sínum til þess að Fiskistofa hafi farið út fyrir starfsheimildir sínar og umrætt eftirlit hafi falið í sér brot á lögum nr. 90/2018 og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019. Þá vísaði málsaðili til þess að Fiskistofa félli ekki undir lögbært yfirvald í skilningi framangreindra laga nr. 75/2019 og væri það staðfesting um að Fiskistofa hafi ekki heimild til myndbandsupptaka nema á grundvelli sérstakrar lagaheimilda, sem ekki voru til staðar fyrir gildistöku laga nr. 85/2022. Að mati málsaðila, og með hliðsjón af samskiptum Fiskistofu við Persónuvernd frá 2. júlí 2020, voru hvorki skilyrði 3. eða 5. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 90/2018 uppfyllt við vinnslu persónuupplýsinga við umrætt eftirlit. Í þeim samskiptum kom fram að vinnsla Fiskistofu þyrfti að vera nauðsynleg. Að mati málsaðila var það skilyrði ekki uppfyllt, enda hafði löggjafinn ekki gert ráð fyrir því að Fiskistofa sinnti eftirlitshlutverki sínu með notkun dróna á umræddum tíma. Fiskistofa hafi hins vegar haft aðrar heimildir, sem afmarka hvaða úrræði voru nauðsynleg og ásættanleg út frá meðalhófssjónarmiðum, s.s. með veiðieftirlitsmann um borð ef tilefni þótti til. Ljóst sé að Persónuvernd tók ekki efnislega afstöðu til þeirrar vinnslu sem Fiskistofa hóf. Í ljósi eftirlitsaðferðar Fiskistofu í umræddum veiðiferðum, þ.e. dróna eftirlit með starfandi sjómönnum á hafi úti þeim að óvörum, og án lagaheimildar til þeirrar vinnslu persónuupplýsinga, mótmælti málsaðili frekari málsmeðferð Fiskistofu.

Viðeigandi undirbúningur og fræðsla átti sér stað til að tryggja sanngjarna og gagnsæja vinnslu. Þann 7. janúar og 15. febrúar 2021 var tilkynnt á vefsíðu Fiskistofa um þá nýjung að notast við dróna í eftirliti með fiskveiðum. Þar kom fram að eftirlit með notkun dróna myndi nú verða hluti af hefðbundnu eftirliti Fiskistofu. Upplýst var um að Fiskistofa hafi unnið mat á áhrifum vinnslunnar á persónuvernd (MÁP), sbr. 29. gr. laga nr. 90/2018 og að veiðieftirlitsmenn Fiskistofu sem sinna eftirliti með notkun dróna hafi fengið sérstaka fræðslu um persónuvernd. Þá voru erindi Fiskistofu og Persónuverndar birt 19. febrúar 2021 á vefsíðu Fiskistofu í kjölfar umfjöllunar í fjölmiðum um notkun dróna í eftirliti Fiskistofu. Fiskistofa hefur komið því opinberlega á framfæri að drónar yrðu nýttir við eftirlit með fiskveiðum. Að þessu leyti hafi umrædd vinnsla persónuupplýsinga Fiskistofu samrýmst 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. og 1.-2. mgr. 17. gr. laga nr. 90/2018 um gagnsæi og fræðsluskyldu.

Lög nr. 75/2019 gilda um vinnslu persónuupplýsinga hjá lögbærum yfirvöldum sem fram fer í löggæslutilgangi. Eins og að framan hefur verið rakið þá eru lögbundin verkefni Fiskistofu ekki í löggæslutilgangi. Af þeim sökum taka framangreind lög ekki til verkefna Fiskistofu. Að eftirlitshlutverk og heimildir Fiskistofu sé metið í samhengi við eftirlitshlutverk og heimildir lögreglu á hreinlega ekki við. Fiskistofa tilkynnti eftirlitsskyldum aðilum um breytta eftirlitsaðferð með nýrri tækni í samráði við Persónuvernd eins og að framan er greint. Á þeim tíma sem umrædd eftirlitsaðferð í máli þessu var viðhöfð taldi Fiskistofa hana rúmast innan



heimilda stofnunarinnar og að vinnsla á upplýsingum um refsiverðan verknað í þágu eftirlits með fiskveiðum, hafi fallið undir lögbundið hlutverk stofnunarinnar í skilningi 3. og 5. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 90/2018. Hafnar Fiskistofa fullyrðingum málsaðila um að umrætt eftirlit hafi komið þeim sjómönnum sem fyrir hann starfa að óvörum. Þeir aðilar sem stunda fiskveiðar í atvinnuskyni undirgangast opinbert eftirlit. Um er að ræða leyfisskylda atvinnustarfsemi og þeir sem hana stunda eru meðvitaðir um að veiðar þeirra lúti eftirliti Fiskistofu. Af þeim sökum verða þeir sem stunda fiskveiðar í atvinnuskyni að þola röskun á friðhelgi sinni eftir þeim sérstöku lagaheimildum er Fiskistofa vinnur eftir við lögbundin eftirlitshlutverk sín. Takmörkun á friðhelgi einkalífsins í þessu ljósi byggir á málefnalegum forsendum um verndun auðlinda hafsins og almannahagsmunir fólgnir í því eftirliti sem Fiskistofa viðhefur. Eftirlitið beinist að takmörkuðum hópi eftirlitsskyldra aðila og var málsaðili að mati Fiskistofu grandsamur eða hefði átt að vera grandsamur um eftirlitið og hafði eftirlitið ekki gengið lengra en nauðsyn bar til í tilviki málsaðila. Af þeim sökum hafnar Fiskistofa því að umrædd eftirlitsaðferð hafi ekki rúmast innan heimilda stofnunarinnar, þ.e. innan þess ramma sem lögmætisregla stjórnsluréttar og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs setur.

D) Vald ráðherra og breyting á stjórnsluframkvæmd.

Að mati málsaðila er það fráleitt að þótt stjórnvaldi sé falið eftirlitshlutverk með tiltekinni löggjöf, að það veiti því heimild til að kaupa fjarstýrða dróna og hefja upptökur á almannafæri. Skapi slík lögskýringaraðferð Fiskistofu stórkostlegt réttaróryggi og breytir þjóðfélaginu, enda gilda strangar reglur og kröfur til myndavélaeftirlits vegna löggæslu. Þá vísaði málsaðili til þess að Fiskistofa heyri undir ráðherra sem hefur yfirumsjón með skýringu löggjafar um starfsemi stofnunarinnar. Vísaði málsaðili í því samhengi til 3. og 5. gr. laga um Fiskistofu nr. 36/1992 sem kveða á um að ráðherra sé m.a. ætlað að setja reglugerð um nánar skipulag og starfsemi Fiskistofu og reglugerð um gjaldskrá fyrir þjónustu og eftirlit sem Fiskistofu er falið að sinna skv. lögum. Að mati málsaðila hafi Fiskistofa því ekki getað tekið upp nýjar eftirlitsaðferðir án þess að afstaða ráðherra lægi fyrir. Jafnframt hafi ákvörðun Fiskistofu um að taka í notkun dróna við eftirlit verið í ósamræmi við megin sjónarmið um breytingu stjórnsluframkvæmdar.

Fiskistofa byggir eftirlitsheimildir sínar á gildandi lögum og reglum settum samkvæmt þeim á hverjum tíma. Þegar fjarstýrð loftför voru tekin í notkun, m.a. við lögbundið eftirlit Fiskistofu með fiskveiðum, var sú framkvæmd ekki háð sérstöku leyfi en var tilkynnt til ráðherra/ráðuneytis áður henni var breytt. Að svo miklu leyti sem löggjafinn hefur ekki nýtt vald sitt til að mæla fyrir um það í lögum eða ráðherra með almennum- eða sérstöku stjórnunarúrræðum sínum, með hvaða hætti Fiskistofa sinnir verkefnum sínum, fellur það í hlut forstöðumanns stofnunarinnar, s.s. að ákveða með hvaða hætti lögbundnu eftirliti er háttað og með hvaða tækjum og búnaði. Eins og að framan er greint var breytt eftirlitsaðferð Fiskistofu kynnt með áberandi hætti með tilkynningum á heimasíðu stofnunarinnar og hafi jafnframt birst fjölmargar fréttir um málefnið í fjölmiðlum.

Þegar stjórnvöld breyta þekktri stjórnsluframkvæmd án þess að reglum sé breytt er það óskráð meginregla í stjórnslurétti að stjórnvöld beri að kynna breytinguna fyrirfram þannig að þeir aðilar sem málið snertir, geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna. Þegar slíkar breytingar eru íþyngjandi gagnvart borgurunum er í samræmi við vandaða stjórnsluhætti gerð sú krafa til stjórnvalda að breytingarnar séu kynntar með skýrum og glöggum hætti og með nægjanlegum fyrirvara svo að þeir sem breytingarnar varða hafi raunhæft tækifæri til að gera viðeigandi ráðstafanir og bregðast við breyttri framkvæmd. Sú breytta framkvæmd, að taka í notkun dróna



við eftirlit, var kynnt með almennum tilkynningum á heimasíðu Fiskistofu í samræmi við framangreindar kröfur og lýst er að framan í kafla C, í upphafi árs 2021. Hlaut málið jafnframt mikla fjölmiðlaumfjöllun. Að mati Fiskistofu fékk málsaðili því sanngjarnt tækifæri til að aðlaga sig að breyttri framkvæmd og breyttum eftirlitsaðferðum Fiskistofu og hafnar Fiskistofa fullyrðingum málsaðila um að hin nýja eftirlitsaðferð hafi verið í ósamræmi við meginsjónarmið um breytingu stjórnábyrgðar framkvæmdar.

E) Sjónarmið um jafnræði.

Samkvæmt upplýsingum málsaðila hefur Fiskistofa sent út fjölda bréfa um meint brottkast á fiski, þar sem byggt er á upptökum úr dróna eftirliti fyrir gildistöku laga nr. 85/2022. Samkvæmt upplýsingum málsaðila hefur stofnunin fellt niður fjölda af þeim málum. Með vísan til sjónarmiða um jafnræði gerði málsaðili þá kröfu að mál þetta verði fellt niður.

Þegar Fiskistofa hóf notkun dróna við eftirlit með brottkasti í upphafi árs 2021 var í kjölfarið í öllum tilvikum hlutaðeigandi útgerðum leiðbeint ef grunur vaknaði um brot og máli lokið með leiðbeiningum án frekari málsmeðferðar. Voru sams konar brottkast mál afgreidd á sama máta í samræmi við jafnræðisreglu stjórnábyrgðarlaga. Ákveðið var að ganga hægt í sakirnar og gefa þeim er stunda fiskveiðar í atvinnuskyni forsvaranlegan tíma og svigrúm til að aðlagast breyttum eftirlitsaðferðum stofnunarinnar í samræmi við þá leiðbeiningarskyldu er leiðir af 7. gr. stjórnábyrgðarlaga. Af þeim sökum var útgerðum fyrst um sinn leiðbeint um skyldu sína til að hirða og landa þeim afla sem í veiðarfæri kemur, þegar upp kom grunur um brottkast, fyrst eftir að dróna eftirlit hófst. Slík afgreiðsla þótti ekki forsvaranleg í tilviki málsaðila, með hliðsjón eðli og umfangi meintra brota áhafnar og þeirrar staðreyndar að um tvær aðskildar veiðiferðir með stuttu millibili var að ræða. Einungis eitt mál hefur verið fellt niður, af þeim meintu brottkastmálum sem tekin voru til meðferðar, þar sem byggt er á upptökum úr dróna eftirliti fyrir gildistöku laga nr. 85/2022. Af þeim sökum fellst Fiskistofa ekki á rök málsaðila að í afgreiðslu þessa stjórnábyrgðarmáls felist brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnábyrgðarlaga nr. 37/1993.

III. Lagagrundvöllur

Í 2. mgr. 2. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, segir að skylt sé að hirða og koma með að landi allan afla sem kemur í veiðarfæri fiskiskipa. Ráðherra hefur þó heimild til að heimila með reglugerð að fiski af verðlausum tegundum sé ekki landað heldur varpað í sjóinn, sbr. reglugerð um nýtingu afla og aukaafurða nr. 468/2013. Slík reglugerðarákvæði skulu túlkuð þröngt. Brot gegn 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 geta varðað stjórnábyrgðarviðurlögum, þ.e. sviptingu leyfis til veiða í atvinnuskyni skv. 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996 eða skriflegum áminningum skv. 3. mgr. 15. gr. sömu laga. Þá getur brot gegn 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 jafnframt varðað refsingum, sektum eða fangelsi allt að sex árum, skv. 23. gr. sbr. 24. gr. sömu laga. Brot gegn 2. mgr. 2. gr. telst fullframið hvort sem það er með refsínæmri athöfn eða athafnaleysi og hvort sem það er framið af ásetningi eða gáleysi. Þá er í 24. gr. laganna lögfest hlutlæg refsíábyrgð einstaklinga og lögaðila gegn ákvæðum laganna, að nánari skilyrðum uppfylltum.

IV. Niðurstaða og rökstuðningur

Eins og að framan greinir var áhöfn fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495) uppvís að brottkasti í tvígang úti fyrir Skálum á Langanesi, annars vegar 25. mars og hins vegar 28. mars 2022. Á umræddum myndbandsupptökum sést þegar fjörutíu og einn (41) fiskur, sem komið höfðu í veiðarfæri skipsins og skylt er að hirða og landa, fellur útbyrðis og tekur ákvörðun Fiskistofu



mið af því. Ástand afla eða stærð leysir áhöfn ekki undan skyldu sinni til að hirða og landa öllum afla sem kemur í veiðarfæri í samræmi við framangreint ákvæði. Hefur athugasemdum og málsástæðum málsaðila verið gerð skil og þeim svarað ítarlega í kafla II. Þar voru m.a. skýrslur veiðieftirlitsmanna, lögmæti eftirlits og starfsheimildir Fiskistofu dregnar í efa. Eins og að framan er greint er markmið málsmeðferðar stofnunarinnar að leiða hið sanna og rétta í ljós með hliðsjón af þeim sönnunarkröfum sem gilda í stjórnáslumálum en um þau gilda almennar sönnunarreglur. Umrædd myndbönd styðja glögg við vitnisburð og skýrslur eftirlitsmanna og sýna svo ekki verður um villst að tilgreindur afli féll fyrir borð í umræddu fiskiskipi umrædda daga fyrir tilstilli skipverja um borð. Um er að ræða hlutlæg sönnunargögn sem að mati Fiskistofu hafa töluverða þýðingu við úrlausn málsins. Sönnunargildi og áreiðanleiki þeirra vegur þungt í því heildarmati sem Fiskistofa leggur á málið við ákvörðun sína. Að mati Fiskistofu telst mál þetta vera nægilega upplýst og atvik og staðreyndir málsins, sem þýðingu hafa að lögum, vera sönnuð, með vísan til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993. Með vísan til málsatvika og eðli brota, vitnisburðar veiðieftirlitsmanna, gagna málsins, og þess sem að framan greinir er það niðurstaða Fiskistofu, að áhöfn fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495), hafi brotið gegn lögum um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 með því að hafa ekki hirt og landað þeim tilgreinda afla sem að framan er getið, og komið hafði í veiðarfæri, í tveimur veiðiferðum skipsins, 25. og 28. mars 2022.

Háttsemi áhafnar fiskiskipsins Hrönn NS-50 (2495), að hirða ekki og landa öllum þeim afla sem kom í veiðarfæri skipsins í tilgreindum veiðiferðum, braut gegn 2. mgr. 2. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996.

Í 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996 segir að þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. sama ákvæðis skuli Fiskistofa veita hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu vegna fyrsta minniháttar brots. Við mat á því hvort um minniháttar brot sé að ræða er m.a. litið til þess hvort ætla megi að brot hafi í för með sér umtalsverðan ávinning fyrir hlutaðeigandi útgerð og/eða tengda aðila, fjölda brota, hversu mikilvægum hagsmunum brot ógnar og hvort það hefur verið framið af ásetningi eða gáleysi. Að sama skapi telst brot meiriháttar ef verknáður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots.

Líta verður til markmiða laga nr. 57/1996 við mat á þeim hagsmunum sem brotin ógna. Lögunum er ætlað að tryggja tvö meginatriði. Í fyrsta lagi að öllum afla sem komi í veiðarfæri skips sé landað í viðurkenndri höfn og í öðru lagi að allur afli sé veginn og skráður. Í máli þessu er litið til þess að brotin voru til þess fallin að hafa í för með sér ávinning fyrir hlutaðeigandi útgerðaraðila og/eða tengda aðila, þar sem verðmeiri eða söluvænlegri afli var tekinn að landi og aflaheimildum, eftir atvikum, ekki ráðstafað í þann afla sem kastað var. Brotin ógna jafnframt hagsmunum sem tengjast aflaskráningu. Fiskveiðistjórnunarkerfið byggir á því að aflaskráning gefi rétta mynd af því hve mikið er veitt úr sameiginlegri auðlind þjóðarinnar og jafnframt hvort afli tiltekens skips sé innan veiðiheimilda þess. Mikilvægir almannahagsmunir eru jafnframt fólgnir í því að upplýsingar um veiðar úr nytjastofnum sjávar séu réttar svo hægt sé að áætla stofnstærð og hámarks afkastagetu. Góð umgengni um nytjastofna sjávar er þýðingarmikil í því skyni að stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.

Við mat á alvarleika brota lítur Fiskistofa til fjölda fiska sem varpað var fyrir borð í umræddum veiðiferðum, þ.e. 13 fiskar á 23 mínútum þann 25. mars 2022 og 28 fiskar á 32 mínútum þann



28. mars 2022, samtals 41 fiskur. Jafnframt lítur Fiskistofa til þeirrar staðreyndar að um tvær aðskildar veiðiferðir er að ræða þar sem brotin voru framin á stuttum tíma í hvort sinn. Myndbönd þau sem liggja fyrir í málinu sýna með skýrum hætti framgöngu skipverja um borð í umræddum veiðiferðum, þegar þeir vörpuðu tilgreindum afla, sem komið hafði í veiðarfæri skipsins aftur í sjó. Af málsatvikum og gögnum málsins megi ætla, að skipverjar hafi flokkað afla, sem kom í veiðarfæri, eftir tegundum, stærð og verðgildi, og látið hjá líða að hirða verðminni afla en hirt vænni afla. Jafnframt megi ætla að afli af öðrum tegundum en sóknartegundum (s.s. grásleppa), hafi frekar verið kastað útbyrðis en ella. Vinnubrögð skipverja og framganga gefur til kynna að um viðhöfð vinnubrögð sé að ræða en af myndbandsupptökum að dæma var aflanum kastað aftur í sjó af ráðnum hug og án umhugsunar, í skeytingarleysi við settar háttænisreglur í lögum. Fiskistofa horfir í þessu samhengi til þess hvernig verknaðinum sjálfum var háttað, þeim hagsmunum sem verknaðurinn beindist að og verknaðaraðferðar í umrætt sinn. Mátti þar sjá skipverja kasta fiskum ítrekað útbyrðis eftir að hafa greitt þá úr veiðarfærum á netaborði. Eftir að skipverjar höfðu lokið við að draga inn veiðarfæri og sigldu af stað í veiðiferð skipsins 28. mars 2022, sést til skipverja tína upp tólf fiska af dekki skipsins og kasta þeim eða ýta útbyrðis um lensport hver á fætur öðrum á einungis 40 sekúndum. Sérstaka athygli vekur að skipverjar litu margsinis til himins og horfðu í kringum sig áður en þeir vörpuðu fiskum fyrir borð.

Að mati Fiskistofu voru brot skipverja alvarleg og gefur háttsemi þeirra í umræddum veiðiferð sterklega til kynna að brottkast sé viðhaft um borð í umræddu skipi málsaðila í andstöðu við háttænisreglur laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 og grundvallar markmið þeirra um sjálfbæra nýtingu fiskistofna og góða umgengni um auðlindir sjávar. Málsaðili stundar fiskveiðar í atvinnuskyni og í hans þágu starfa menn sem hafa sjómennsku að atvinnu. Gera verður þá kröfu til áhafnar að háttsemi hennar og framgangsmáti endurspegli gegnan og skynsaman atvinnusjómann, með hliðsjón af þeim reglum sem gilda um fiskveiðar hverju sinni. Þá ber málsaðili ábyrgð á því að veiðar fiskiskipa í hans útgerð séu í samræmi við gildandi lög og reglur og þá sérstaklega að framkvæmd veiða brjóti ekki í bága við ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996. Það er því á ábyrgð útgerðaraðila, að verklag við veiðar sé í samræmi við lög, um borð í þeim fiskiskipum sem hann gerir út og að allur aðbúnaður og tækjakostur sé fullnægjandi.

Í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996 segir að við fyrsta brot, sem varðar sviptingu veiðileyfis, skal leyfissvipting ekki standa skemur en eina viku og ekki lengur en tólf vikur eftir eðli og umfangi brots. Það er niðurstaða Fiskistofu að um alvarleg brot sé að ræða, framin á skömmum tíma og til hagsbóta fyrir málsaðila, og eru brotin ekki talin minniháttar með hliðsjón af magni afla sem varpað var frá borði og fjölda veiðiferða. Af þeim sökum kemur áminning ekki til greina og að mati Fiskistofa væri svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni hæfilega ákvörðuð tvær vikur með hliðsjón af fyrri ákvörðunum Fiskistofu í sams konar málum. Nokkur dráttur hefur orðið á meðferð málsins hjá Fiskistofu sem málsaðila verður ekki um kennt. Brotin áttu átti sér stað í mars 2022 og niðurstaða málsins liggur nú fyrir um fjórtán mánuðum síðar. Þá eru engin fyrri brot sem hafa ítrekunaráhrif í máli þessu. Að því virtu og á grundvelli alls þess sem að framan hefur verið rakið, telur Fiskistofa, með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, að umrædd brot varði sviptingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, skv. 1. sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, í eina viku, enda ekki um minniháttar brot að ræða í skilningi 2. mgr. 2. gr. sömu laga.

Fiskistofa sviptir hér með fiskiskip málsaðila, Hrönn NS-50, skipaskrárnúmer 2495, leyfi til veiða í atvinnuskyni í eina viku (7 daga) frá og með 19. júní 2023 og til og með 25. júní 2023, skv. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, vegna brota gegn 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996. Ákvörðunin hefur ítrekunaráhrif í tvö ár frá og með dagsetningu ákvörðunar skv. 19. gr. laga nr. 57/1996.

Ákvörðun þessa má kæra til matvælaráðuneytisins, Borgatúni 26, 4. hæð, 105 Reykjavík, innan eins mánaðar frá því hún barst til málsaðila sbr. 18. gr. laga nr. 57/1996. Skal það gert skriflega eða með tölvupósti á netfangið mar@mar.is. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Vakin er athygli á því að ákvörðun þessi verður birt opinberlega á heimasíðu Fiskistofu í samræmi við 9. gr. laga um Fiskistofu nr. 36/1992.

Fiskistofa kemur til með að kæra brot málsaðila á 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 til lögreglustjórans á Norðurlandi eystra og óska þess að þau verði tekin þar til rannsóknar í samræmi við lög um meðferð sakamála nr. 88/2008. Ef til lögreglurannsóknar kemur mun hún fara fram í kjölfar málsmeðferðar Fiskistofu sem nú er lokið með ákvörðun þessari um stjórnisýsluviðurlög. Málalok málsins hjá Fiskistofu bindur ekki lyktir málsmeðferðar sakamáls hjá lögreglu.

