



Útgerðarfélag Reykjavíkur hf.
Fiskislóð 14
101 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 11. júní 2019
Tilv.: ANR19010170/00.11.07

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur kveðið upp svohljóðandi:

Úrskurð

I. Stjórnsýslukæra

Ráðuneytið vísar til stjórnsýslukæru, dags. 10. janúar 2019, frá [redacted], hjá f.h. Útgerðarfélag Reykjavíkur hf., þar sem kærð er akvörðun Fiskistofu, dags. 2. januar 2019, um að svipta skipið Kleifaberg RE-70, skipaskrárnúmer 1360, um leyfi til veiða í atvinnuskyni í 12 vikur. Kæruheimild er í 18. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

II. Kröfur kæranda

Kærandi krefst þess að ákvörðun Fiskistofu, dags. 2. janúar 2019, verði felld úr gildi. Verði ekki fallist á þá kröfu kæranda fer kærandi fram á að viðurlögum verði breytt á þann veg að hún feli einungis í sér skriflega áminningu skv. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

III. Málsatvik og málsmeðferð

Í skýrslu veiðieftirlitsmanns Fiskistofu, dags. 15. desember 2017, segir að fyrrverandi skipverji á Kleifabergi RE-70 (1360) [redacted] (hér eftir vísað til sem „X“), hafi afhent veiðieftirlitsviði Fiskistofu nokkur myndskaið sem X nafn sagst hafa tekið upp um borð í Kleifabergi RE-70 (1360) og sýni hvernig fiski sem komið hafði um borð í skipið með veiðarfærum þess hafi verið kastað aftur í sjóinn. Í desember 2017 hafi Fiskistofu borist eitt myndskaið til viðbótar með tímamerkingu 26. júlí 2016 sem virðist sýna brottkast á fiski.

Í ákvörðun Fiskistofu segir að myndskaið, dags. 22. júní 2008, sýni aftur með skutrennu skuttogara sem X segi að sé Kleifaberg RE-70 (1360). Troll skipsins liggja aftur úr því og sé belgurinn fullur af fiski rétt aftan við skutrennuna. Sjá megi menn sigla léttabáti að trollinu, skera á belginn þannig að fiskur komi út úr því og fljóti á brott við yfirborð sjávar. X segi að í þetta sinn hafi háttað svo til að lokast hafi fyrir belginn á trollinu fyrir ofan smáfiskaskilju og mikið af afla hafi safnast í belginn ofan við lokunina. Ekki hafi verið hægt að hífa aflann um borð og því hafi verið brugðið á það ráð að skera á belginn, láta hluta af aflanum fljóta út úr því en taka svo belginn um borð þegar hann var kominn í viðráðanlega stærð. Frásögn X hefur verið staðfest af veiðieftirlitsmanni hjá Fiskistofu sem hafi verið í áhöfn Kleifabergs RE-70 (1360) í þessari veiðiferð. X segi að skipstjóri í þessari veiðiferð hafi staðið við hlið hans meðan hann var að taka myndskaiðið upp.

Fiskistofa lýsir myndskaiði, dags. 19. júlí 2008, þannig að það sýni þrjá skipverja á Kleifabergi

RE-70 (1360) standa við flokkunarfæriband um borð í skipinu. Þeir sjáist henda smáum þorski, sem komi til þeirra með flokkunarfæribandinu, niður á annað færiband sem sé undir flokkunarbandinu ýmist beint niður á bandið eða niður um op sem stýri fiskinum á neðra færibandið. X hafi upplýst Fiskistofu um að neðra færibandið sé nefnt ruslaband og flytji það sem á það sé sett út í sjó. Ástæðan fyrir þessu sé sú að þessi fiskur hafi verið af stærð sem ekki hentaði fyrir vinnsluna sem var í gangi um borð. X segi að brottkast með þessari aðferð hafi verið viðvarandi og reglubundið í öllum veiðiferðum sem X hafi farið með skipinu.

Myndskeiðum, dags. 20. júlí 2010, er þannig lýst í ákvörðun Fiskistofu að það sýni brottkast á makríl og síld. Fyrsta myndskeiðið sýni færiband sem flytur aðallega makríl að lúgu sem að sögn X sé kölluð ruslalúgan. Fiskurinn falli niður um lúguna og út í sjó. Í öðru myndskeiði sjáist fiskur falla niður af enda á færibandi og niður í lensibrunn. Aðallega sé um að ræða makríl en einnig síld. Í lok myndskeiðsins sé myndavélinni lyft og sjáist þá óþekktur maður standa við færibandið og yta fiski fram af því svo hann falli niður í lensibrunninn. Á þriðja myndskeiðinu sjáist í bakið á manni sem haldi á sjóslöngu og beini vatnsstraumi eftir færibandi í sömu stefnu og færibandið gengur. Á færibandinu sé talsvert magn af fiski sem færist með því að ruslalúgunni. Maðurinn spúli fiskinum að enda færibandsins þannig að hann falli ofan í ruslalúguna. X segi að það sem fari í þessa ruslalúgu fari út í sjó. Undir lok myndskeiðsins sjáist inn í móttöku skipsins. Þar sjáist mikið magn af makríl og færiband í gangi. X segi að öllum þessum makríl hafi verið fleygt í sjóinn með öllum tiltækum ráðum og ekkert af honum hafi komið að landi. Á fjórða myndskeiðinu sjáist hvernig maður spúlar makríl fram af færibandi á sama hátt og sýnt er í þriðja myndskeiðinu. Samkvæmt frásögn X hafi skipið tekið alltof stórt hal af makríl og vinnslan hefði ekki ráðið við að vinna fiskinn nægilega hratt. Skipið hafi tekið annað hal og hafi ferskur makrill verið í veiðarfæri þess. Þá hafi um helmingurinn af aflanum úr fyrra halinu verið óunninn í móttöku skipsins. Skipstjórinn hafi þá gefið fyrirskipun um að fiskinum sem var í móttökunni skyldi hent í sjóinn með öllum tiltækum ráðum til þess að rýma fyrir ferskum makríl úr næsta hali sem síðan færi til vinnslu um borð. Skipunum skipstjóra hafi verið fylgt á þann hátt sem sýnt sé á myndskeiðunum. X hafi sagt að atvik af þessu tagi hefðu ekki verið algeng þann tíma sem skipið stundaði makrílveiðar en skipið hafi aðeins stundað makrílveiðar í stuttan tíma. Hann segist þó vita að aldrei hafi verið kastað fyrir borð makríl í álíka miklu magni og gert var í þetta sinn.

Fiskistofa lýsir myndskeiðinu frá 1. ágúst 2010 þannig að á því sjáist færiband sem liggja frá hausara að ruslalúgunni. Á færibandinu sé smár karfi, ufsi, ýsa og gulllax sem bandið hafi flutt viðstöðulaust frá hausaranum að ruslalúgunni þar sem hann hafi fallið af enda bandsins niður í ruslalúguna. X segi að þarna hafi skipið tekið stórt hal og að uppistaðan í aflanum hafi verið karfi. Ljótum karfa hafi verið hent og einnig bolfiski því að það hefði tafið fyrir vinnslunni að vinna hann. Auk þess væri bolfiskur oft lélegur þegar hann kæmi með stórum karfahólum.

Þá segir í ákvörðun Fiskistofu að í desember 2017 hafi Fiskistofu borist ábending í formi myndskeiðsupptöku. Myndskeiðið sýni hvar hausaður þorskur fari í gegnum gat á flökunarvél niður á ruslafæribaldið og sé fluttur með því að ruslalúgunni þar sem hann falli fram af bandinu niður um ruslalúguna og niður í sjó. Samkvæmt tímamerkingu sé myndskeiðið tekið 26. júlí 2016. X hafi verið sýnt þetta myndskeið og X hafi sagt að myndskeiðið sé augljóslega tekið um borð í Kleifabergi RE-70 (1360). X kannist við aðstæður af eigin raun og bendi á að á tilteknum stað megi sjá stafina „RE 70“ rafsoðna í ryðfría stálplötu. X segi að fyrir opinu, þar sem þorskurinn komi niður hallann frá hausaranum, sé venjulega grind. Gatið og grindin séu ætluð til þess að rusl geti fallið þarna niður og á ruslabandið sem flytji það út í sjó. Þegar til standi að henda hausuðum fiski fyrir borð, eins og sjáist á myndskeiðinu, sé grindin fjarlægð þannig að allur hausaði fiskurinn falli niður um gatið og á ruslabandið sem síðan færi það að ruslalúgunni þar sem hann falli út í sjó. Um ástæður brottkasts af þessu tagi sagði X að þetta væri til dæmis gert svona þegar verið væri að ljúka við vinnslu á einni tegund og til staði að breyta yfir í vinnslu á annarri. Þarna væri komið nóg af hausuðum þorski til að vinna, svo sem vegna vinnslu á annarri tegund, stöðvun vinnslu eða undirbúnings á vinnslu á annarri tegund. Þá væri því sem eftir væri af þeim fiski sem of mikið væri af fleygt í sjóinn með þessum hætti. X hafi upplýst Fiskistofu um að brottkast með þessari aðferð hafi verið stunduð reglubundið í öllum bolfiskveiðiferðum sem X hafi farið með skipinu.

Þá er í ákvörðun Fiskistofu, dags. 2. janúar 2019, vísað í heimildabáttinn Kveik, sem hafi verið á dagskrá RÚV þann 21. nóvember 2017, þar sem tekið hafi verið viðtal við X. Þar segi X frá því að hann hafi verið skipverji á Kleifabergi RE-70 (1360) frá árinu 2007 til 2016 og hafi skýrt frá

reglubundnu brottkasti á afla skipsins meðan hann var þar í áhöfn. Um borð í skipinu hafi allt snúist um að ná sem mestu magni af fiski í gegnum vinnsluna á sem stystum tíma og hafi því öllum fiski sem tafði fyrir vinnslunni verið hent í sjóinn aftur. Miklu af skemmdum bolfiskflökum hafi einnig verið hent. Þegar veiðieftirlitsmaður frá Fiskistofu hafi verið um borð hafi þau hins vegar verið tekin frá og sett í b-flokk en þegar eftirlitsmaðurinn var sofandi hafi þeim öllum verið hent. X sagði fréttamanninum að í öllum veiðiferðum sem hann hafi farið með Kleifabergi RE-70 (1360) hafi fiski, sem kom um borð með veiðarfærum skipsins, verið kastað í sjóinn aftur. Þetta hafi verið mismikið í hvert sinn. Oft hafi yfirmenn skipsins gefið sérstakar fyrirskipanir um brottkastið en það hefði alltaf verið tekið sérstaklega fram ef skipverjar áttu að hirða allan fisk sem kæmi um borð. Það hafi aðallega verið þegar hölin hefðu verið lítil. Einnig er vísað í fund með lögfræðingi Fiskistofu og X þar sem fram hafi komið að brottkast um borð í Kleifabergi RE-70 (1360) hefði í öllum tilvikum verið samkvæmt fyrirráðum frá skipstjóra eða stýrimanni.

Á grundvelli framangreinds svipti Fiskistofa skipið Kleifaberg RE-70 (1360) leyfi til veiða í atvinnuskyni með ákvörðun, dags. 2. janúar 2019. Stjórnarsýslukæra barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 10. janúar 2019. Ráðuneytið sendi kærana til umsagnar Fiskistofu með bréfi, dags. 14. janúar 2019, þar sem óskað var eftir staðfestu afriti af hinni kærðu ákvörðun sem og öðrum gögnum sem Fiskistofa teldi að vörðuðu málið. Umsögn Fiskistofu barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 6. febrúar 2019. Hún var send kæranda með tölvubréfi, dags. 8. febrúar 2019, þar sem gefinn kostur var á að koma að athugasemdum við umsögn Fiskistofu. Athugasemdir kæranda bárust með bréfi, dags. 19. febrúar 2019.

Á meðan málsmeðferð fór fram í ráðuneytinu var einnig úrskurðað í máli kæranda vegna aðgangs að gögnum hjá Fiskistofu. Í úrskurði ráðuneytisins, dags. 4. apríl 2019, félst ráðuneytið á að heimila aðgang að tölvupósti, dags. 23. nóvember 2017, sem innihélt krækju á myndskaið, dags. 26. júlí 2016, en hafnað var að veita kæranda upplýsingar um hver væri höfundur myndskaiðsins.

IV. Sjónarmið kæranda

Í stjórnarsýslukæru kemur fram að málið sé allt byggt á innsendum myndskaiðum sem Fiskistofa hafi fengið send frá þriðja manni en ekki rannsóknnum eða uppgötvunum Fiskistofu sjálf. Kærandi telur að hægt sé að skipta málsatvikum í tvennt, annars vegar á myndskaið sem sögð eru vera tekin á fjórum dögum á árunum 2008 og 2010 og hins vegar myndskaiðið sem sagt er vera tekið á árinu 2016.

Fram kemur að í andmælum til Fiskistofu hafi kærandi byggt á því að meintar sakir sem byggðar væru á myndskaiðum frá árunum 2008–2010 væru fyrndar, skv. 5. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.). Þeim sjónarmiðum hafi verið hafnað í ákvörðun Fiskistofu með vísan til þess að hvergi væri að finna afstöðu löggjafans til þess að fyrningarákvæði almennra hegningarlaga ættu að gilda um viðurlög samkvæmt lögum nr. 57/1996. Kærandi fellst ekki á þá lagatúlkun að þar sem engin fyrningarákvæði séu í lögum nr. 57/1996 fyrnist sök ekki samkvæmt lögnum. Kærandi vísar í 80. gr. hgl. þar sem segir að sakir fyrnist samkvæmt ákvæðum 81. gr. og 82. gr. og líkt og fram komi í ákvæðinu þá eigi það einnig við um brot samkvæmt sérrefsilögum. Ákvæðið sé ótvírætt og eigi við um allar tegundir brota, hvort sem það séu brot gegn hegningarlögum eða sérrefsilögum. Sök samkvæmt sérrefsilögum fyrnist því samkvæmt ákvæðum 81. og 82. gr. hgl. óháð því hvaða viðurlögum stendur til að beita vegna sakarinnar. Í 6. mgr. 82. gr. hgl. segi að sé sök fyrnd þá verði hvorki refsað fyrir háttsemina né dæmd viðurlög þau sem mælt sé fyrir um í 62.–67. gr. Hinu sama gegni um eignaupptöku og réttindasviptingu. Í athugasemdum við ákvæðið segi að meginreglan um réttindasviptingu taki einnig til slíkra viðurlaga samkvæmt sérrefsilögum nema þau geymi aðra reglu. Kærandi telur því augljóst að ákvæði almennra hegningarlaga gildi um refsingar og önnur refsikennð viðurlög sem kveðið sé á um í sérrefsilögum, þ.m.t. réttindasviptingu. Þau viðurlög sem kærandi hafi verið beittur séu réttindasvipting, þ.e. rétturinn til að stunda fiskveiðar á Kleifabergi RE-70 (1360). Í 5. mgr. 81. gr. hgl. komi fram að fyrningarrestur vegna refsíabýrgðar lögaðila sé 5 ár. Því sé hafið yfir allan vafa að sakir séu fyrndar. Kærandi telur að ef sakir ættu ekki að fyrnast samkvæmt almennum hegningarlögum þyrfti að kveða sérstaklega á um það í lögum. Niðurstaða Fiskistofu í ákvörðun stofnunarinnar sé því röng.

Kærandi vísar til þess að með lögum nr. 140/1998 hafi verið sett sérstök ákvæði í almenn hegningarlög um refsíabýrgð lögaðila. Í athugasemdum við 1. gr. laganna hafi komið fram að lagt sé til að tekið verði inn í hegningarlögin almennt ákvæði um að lögaðilum verði gert að sæta refsingu í

formi fésektar og refsikenndra viðurlaga í formi sviptingar starfsréttinda þar sem sérrefsilög kveði með skýrum hætti á um slíka heimild. Með lögnum hafi verið settur almennur rammi um það hvernig lögaðilum verði gerð refsing þó svo ekki séu ákvæði í almennum hegningarlögum sem taki til brota lögaðila. Refsiheimild verði að vera til staðar í sérrefsilögum og almenn ákvæði hegningarlaga gildi um þá refsingu sem lögaðila verði gerð. Þá vísar kærandi til rits Jónatans Þórmundssonar „Viðurlög við afbrotum“ bls. 19, þar sem segi að ákvæði hegningarlaga um fyrningu sakar feli í sér almennar reglur er snerti öll refsverð brot hvar sem ákvæði um þau sé að finna í löggjöfinni.

Kærandi vísar til Hæstaréttardóma í málum nr. 272, 277 og 278/2015 og telur að þar hafi því verið slegið föstu að um fyrningu brota skv. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 fari eftir ákvæðum almennra hegningarlaga. Kærandi vísar í niðurstöðu héraðsdóms, sem var staðfestur í Hæstarétti, en þar hafi komið fram að fyrningarfrestur í málunum hafi verið fimm ár, sbr. 5. mgr. 81. gr. hgl. Kærandi telur að af því megi álykta að ákvæði almennra hegningarlaga um fyrningu gildi einnig um stjórnsýsluviðurlög. Einnig er vísað til umfjöllunar umboðsmanns Alþingis um fyrningu sakar í máli nr. 3047/2000. Kærandi telur að af umfjöllun umboðsmanns Alþingis megi ráða að ákvæði almennra hegningarlaga um fyrningu sakar taki að jafnaði til allra refsiverðra brota.

Á grundvelli framangreinds telur kærandi ljóst að meint brot frá árunum 2008 og 2010 séu fyrnd. Því sé einungis eitt myndskeið, dags. 16. júlí 2016, sem taka þurfi efnislega afstöðu til við mat á því hvort svipta beri Kleifaberg RE-70 (1360) leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Kærandi bendir á að umrætt myndskeið sýni einn mann starfrækja færiband sem hann sjálfur sé búinn að eiga við með því að losa botngrind, koma fyrir fiski á bandinu og sem fari eftir færibandinu sem sagt sé að leiði út í sjó. Sami maður taki upp myndskeiðið og stýri færibandinu enda sé ómögulegt að stýra færibandinu frá öðrum stað en þeim sem myndatökumaðurinn standi, vegna þess að það þarf að styðja við öryggishnapp til að halda bandinu gangandi. Einungis einn maður komist þar fyrir og ekki sé annar áhafnameðlimur nálægur. Því sé útilokað að vinnsla sé í gangi í skipinu. Að öllu jöfnu séu það einungis tveir starfsmenn sem stýri starfsstöðinni. Myndskeiðið sýni þá hvorki né sé tekið af þeim. Það eitt og sér taki af allan vafa um að myndskeiðið sé sviðsett. Myndskeiðið sýni eignaspjöll á verðmætasta afla fiskiskipa, þ.e. hausuðum stórum þorski. Engin hagkvæmnisrök útgerðar eða áhafnar réttlæti að henda slíkum afla. Áhöfn Kleifabergs RE-70 (1360) sé á einu máli um að myndskeiðið sé falsað. Kærandi bendir á að Fiskistofa hafi eingöngu leitað eftir X, sem sé sá aðili sem hafi afhent stofnuninni önnur myndskeið sem eru til umfjöllunar í málinu. Ekki virðist liggja fyrir hver hafi gert umrætt myndskeið en þrátt fyrir það virðist heimildarmaður Fiskistofu þekkja nokkuð vel til myndskeiðsins og hafi vitað nákvæmlega hvenær það hafi verið tekið. Enn fremur hafi sá aðili tjáð sig um myndskeiðið á samfélagsmiðlum og látið að því liggja að myndskeiðið væri sviðsett.

Þá vísar kærandi til þess að í málinu liggja auk þess fyrir sms-skilaboð til skipstjóra Kleifabergs RE-70 (1360) sem send voru í kjölfar þess að aðilinn var rekinn úr áhöfninni ásamt skjámynd sem virðist vera úr umræddu myndskeiði. Í skilaboðunum segi: „Ég tryggði mig vel.“ Öllum þessum sjónarmiðum um sviðsetningu myndskeiðsins hafi verið komið til Fiskistofu áður en Fiskistofa tók ákvörðun í málinu. Þeim sjónarmiðum hafi Fiskistofa hafnað með vísan til þess að þar sem ekki sé gerð krafa um ásetning, þegar komi að ákvörðun viðurlaga samkvæmt lögum nr. 57/1996, skipti ekki máli hvort myndskeiðið sé sviðsett því það sýni eftir sem áður brottkast úr Kleifabergi RE-70 (1360). Kærandi telur þessa lagatúlkun órökrétta og ranga.

Kærandi vísar til 10 gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir „ssl.“). Þar segir að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til stjórnsýslulaga komi fram að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun sé, þeim mun strangari kröfur verði almennt gerðar til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem ákvörðun er byggð á séu sannar og réttar. Ákvörðun Fiskistofu byggist á myndskeiðum sem hafi borist frá einstaklingi sem sé ekki aðili málsins og í einu tilviki liggja ekki fyrir hvaðan upplýsingarnar komi. Í slíkum tilvikum þurfi stjórnvald að gæta þess að upplýsingarnar séu réttar og að ekki sé verið að koma fram hefndum eða valda öðrum óföllum. Kærandi vísar í tölvupósta sem sýna hótanir sem höfundur myndskeiðanna hafi sent útgerðinni sem og hótað að birta myndskeiðin færi útgerðin ekki að vilja hans. Kærandi bendir á að rannsókn Fiskistofu hafi verið áfátt. Einungis hafi verið byggt á myndskeiðunum og framburði X. Engra sjónarmiða hafi verið leitað frá öðrum aðilum, t.d. áhafnarneðlimum, skipstjórum eða öðrum sem

bornir séu þungum ásökunum í ákvörðun Fiskistofu.

Einnig gagnrýnir kærandi þá málsmeðferð Fiskistofu að hafa ekki leyft kæranda að koma að efnislegum athugasemdum varðandi myndskeiðin sem tekin voru á árunum 2008 og 2010. Í andmælabréfi til kæranda hafi komið fram að kærandi teldi meint brot fyrnd og hafi áskilið sér rétt til þess að koma að efnislegum athugasemdum ef mat Fiskistofu á fyrningarreglum væri annað. Fiskistofa hafi ekki virt þann áskilnað og hafi tekið ákvörðun í málinu, dags. 2. janúar 2019, án þess að kærandi fengi að koma að efnislegum athugasemdum um framangreind meint brot.

V. Sjónarmið Fiskistofu

Í umsögn Fiskistofu kemur fram að stjórnsluviðurlög teljist ekki formlega til refsinga í skilningi íslensks refsiréttar og því sé ekki sjálfgefið að ákvæði 80. gr. hgl. eigi við. Í athugasemdum við greinargerð frumvarps til laga um breytingu á alm. hgl. nr. 19/1940, sbr. lög nr. 22/1955, segi um 6. mgr. 82. gr. að við brot samkvæmt sérrefsilögum sem eigi hafi fyrningarákvæði verði það álitamál hvort unnt sé að beita ákvæðum 82. gr. hgl. með lögjöfnun. Ástæða þess að fyrningarreglur almennra hegningarlaga séu ekki látnar taka beint til brota samkvæmt sérrefsilögum sé einkum sú að sumum þeirra sé auðvelt að leyna og oft komist þau ekki upp fyrir en löngu eftir að þau eru framin. Brottkast sé eitt þeirra brota sem afar auðvelt er að leyna og komist oft ekki upp fyrir en löngu eftir að brotið er framið eða jafnvel alls ekki. Fiskistofa vísar í úrskurð ráðuneytisins frá 3. október 2016 þar sem hafnað var að skýra ætti 15. gr. laga nr. 57/1996 með hliðsjón af almennum hegningarlögum. Viðurlög ákveðin af Fiskistofu séu stjórnsluviðurlög.

Fiskistofa telur að sé álitíð að skýra beri reglur um fyrningu stjórnsluviðurlaga út frá almennum hegningarlögum skuli byggja á 6. mgr. 82. gr. hgl. og beri að líta á brot kæranda sem samfellda brotastarfsemi í skilningi 77. gr. hgl. Skyldleiki og samfella brotanna leiði til þess að ekki sé eðlilegt að kærandi geti komist hjá stjórnsluviðurlögum með því að halda ólögætum verknaði leyndum. Fiskistofa vísar í þessu tilliti til dóma Hæstaréttar í málum nr. 272, 277, og 278/2015 þar sem því hafi verið hafnað að brotin væru fyrnd og að samráð olúfélaganna hefði falið í sér samfellda brotastarfsemi.

Fiskistofa vísar til þess að skv. 82. gr. hgl. teljist fyrningarfrestur frá þeim degi er refsiverðum verknaði lauk. Verði komist að þeirri niðurstöðu að fyrningarákvæði almennra hegningarlaga eigi við um stjórnsluviðurlög skv. lögum nr. 57/1996 verði að líta svo á að sami fyrningarfrestur gildi fyrir öll brotin. Fyrningarfrestur ætti því að byrja 26. júlí 2016 þegar síðasta atvikið var myndað og ætti sá frestur að gilda fyrir öll brotin. Tilkynning um meðferð málsins hafi verið send kæranda 8. janúar 2018 og hafi þá ekki verið liðin tvö ár frá því að brotastarfseminni lauk. Ljóst sé því að umrædd brot kæranda séu ekki fyrnd.

Fiskistofa hafnar því að kærandi geti borið fyrir sig að það sem sjáist á myndskeiði, dags. 26. júlí 2016, hafi verið sviðsett. Það hafi verið staðreynt að myndskeiðið sé tekið upp í Kleifabergi RE-70 (1360) og hafi því ekki verið mótmælt af kæranda. Fiskistofa telur það ekki skipta máli hvort það sem sjáist á myndskeiðinu hafi verið sviðsett eða ekki. Um sé að ræða brottkast sem hafi átt sér stað um borði í Kleifabergi RE-70 (1360) af hálfu útgerðar, áhafnar skips eða öðrum þeim er í þágu útgerðarinnar starfa. Fiskistofa hafnar því einnig að kærandi geti borið fyrir sig að myndskeiðið sýni refsiverða háttsemi eins skipverja sem sýni eignaspjöll en ekki brottkast og bendir á að ef einn skipverji verði uppvís af því að kasta fiski fyrir borð þá sé það brottkast í skilningi laga nr. 57/1996. Fiskistofa leggur áherslu á að lögin segi að Fiskistofa skuli svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir sem í þágu útgerðar starfa hafi brotið gegn ákvæðum laganna eða reglum settum samkvæmt þeim. Sá skipverji sem hafi kastað umræddum fiski fyrir borð falli undir þá skilgreiningu.

Fiskistofa bendir á þá mikilvægu meginreglu íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins að allan afla sem komi í veiðarfæri skuli koma með í land og vigta í löndunarhöfn. Brottkast afla sé óheimilt og skal veiðum hagað þannig að þess sé gætt að afli skemmist ekki í veiðarfærum. Brottkast sé eitt af alvarlegustu brotum í sjávarútvegi eins og sjá megi í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar. Þar komi fram að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir brottkast og að fiski sé landað framhjá vigt. Viðurlög við slíkum brotum eigi að vera ströng. Þá vísar Fiskistofa einnig til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 2018 þar sem fram komi að eftirlit með brottkasti sé miklum vandkvæðum háð og að fram hafi komið

við undirbúning skýrslunnar skýrar áhyggjur frá aðilum sem starfa á vettvangi sjávarútvegs um að brottkast eigi sér stað í talsverðum mæli og sé raunverulegt vandamál innan íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins. Sömu sjónarmið hafi komið fram í greinargerð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins með drögum að frumvarpi um rafrænt eftirlit.

Fiskistofa vísar til þess sem kemur fram í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 163/2006 að eðlilegt sé að litið sé m.a. til þess hvort ætla megi að brot hafi í för með sér umtalsverðan ávinning fyrir hlutaðeigandi útgerð, hversu mikilvægum hagsmunum brotið ógnar og hvort það hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi, þegar ákveðið sé hvort um minniháttar brot teljist vera að ræða í skilningi 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar. Í hinni kærðu ákvörðun hafi Fiskistofa talið að útgerð Kleifabergs RE-70 (1360) hafi haft fjárhagslegan ávinning af brotunum með því að kasta fyrir borð fiski sem annars yrði til að tefja fyrir vinnslu um borð eða sem fullnægði ekki kröfum útgerðarinnar. Eins og atvikum sé lýst telji Fiskistofa að um ásetningsbrot hafi verið að ræða. Þá vísar Fiskistofa einnig til þess að líta verði til markmiða laga nr. 57/1996 við mat á þeim hagsmunum sem hafi verið ógnað. Lögunum sé 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. Öllum sem fái í atvinnuskyni heimild til að nýta auðlindir sjávar beri að fara eftir þeim ákvæðum. Í því tilviki sem hér sé til skoðunar sýni fimm myndskeið, sem tekin séu upp á átta ára tímabili og sýni mikið brottkast af yfirlögðu ráði. Í ljósi þessa hafi það verið mat Fiskistofu að ekki væri litið á brottkast afla sem minniháttar brot í skilningi 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996 og hafi því ekki komið til álita að veita útgerðinni áminningu. Brottkast afla sé ávallt brot er varði sviptingu veiðileyfis og vísar Fiskistofa til úrskurða ráðuneytisins, dags. 28. september 2011 og 25. maí 2012, en í báðum málum hafi ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að brottkast gæti ekki talist minniháttar brot í skilningi 3. mgr. 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

Fiskistofa hafnar því að brotið hafi verið á andmælarétti kæranda sem kveðið sé á um í 13. gr. ssl. Með bréfi, dags. 8. janúar 2018, hafi kærandi verið upplýstur um að málið væri til meðferðar hjá stofnuninni. Í því bréfi hafi rannsókn Fiskistofu verið lýst, farið yfir gögn málsins og upplýst hvað Fiskistofa teldi að upplýst hefði verið í málinu. Sérstaklega hafi verið bent á að kærandi ætti kost á að koma að andmælum á öllum stigum málsins. Fiskistofa hafi svo aftur sent kæranda bréf, dags. 9. apríl 2018, þar sem tilkynnt hafi verið um upphaf máls og farið yfir þær upplýsingar sem lágu fyrir og hvað Fiskistofa teldi upplýst. Jafnframt hafi kæranda verið tilkynnt að Fiskistofa myndi svo senda útgerðinni bréf þegar gagnaöflun væri lokið og veittur yrði kostur til andmæla. Með bréfi, dags. 28. ágúst 2018, hafi kæranda verið sent bréf þar sem gefinn var kostur á að koma að andmælum áður en ákvörðun yrði tekin í málinu. Kærandi hafi sent andmæli með bréfi, dags. 15. október 2018. Útgerðin hafi fengið myndskeiðin send til sín og hvergi hafi það komið fram í fyrri bréfum Fiskistofu að til greina kæmi að hugsanleg brot gætu verið fyrnd. Kærandi hafi þannig átt kost á því að koma að öllum andmælum áður en stofnunin tók ákvörðun í málinu en hafi kosið að nýta andmælarétt sinn með þeim hætti sem fram kom í bréfi kæranda, dags. 15. október 2018.

Þá hafnar Fiskistofa því að rannsóknarregla 10. gr. ssl. hafi verið brotin við meðferð málsins hjá stofnuninni. Hin kærða ákvörðun byggir ekki á frásögn X heldur á myndskeiðum sem kærandi hafi fengið aðgang að við meðferð málsins.

IV. Athugasemdir kæranda í tilefni af umsögn Fiskistofu

Í athugasemdum kæranda við umsögn Fiskistofu bendir kærandi á að Fiskistofa hafi fallist á skýringar kæranda um myndskeið, dags. 22. júní 2008. Kærandi telur þessa niðurstöðu styðja það sjónarmið að það sé svigrúm til túlkunar á 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 þar sem segi að landa skuli öllum afla sem komi í veiðarfæri fiskiskipa. Það myndskeið sýni afla sem hafi komið í veiðarfæri og áhafnarmeðlimir losa aflann úr veiðarfærinu af ásetningi. Þrátt fyrir það telji Fiskistofa myndskeiðið ekki brottkast. Kærandi telur að sömu lögskýringarsjónarmið eigi við um tilvikið, dags. 26. júlí 2016. Eftir standi þá tilvikin frá 19. júlí 2008, 20. júlí 2010 og 1. ágúst 2010 sem öll séu fyrnd.

Kærandi telur að sjónarmið Fiskistofu um fyrningu bendi til þess að viljinn til að refsa kæranda sé yfirsterkari almennri lögskýringu og lagatúlkun. Kærandi tekur fram að Fiskistofa vísi til athugasemda í frumvarpi er varð að lögum nr. 22/1955, um breytingu á almennum hegningarlögum. Þar hafi komið fram að fyrningarreglur almennra hegningarlaga nái ekki beint til brota samkvæmt sérrefsilögum. Kærandi bendir á að þessi regla gildi ekki í dag. Fyrningarreglum almennra hegningarlaga hafi verið breytt verulega með lögum nr. 20/1981. Ein megin breytingin hafi verið

innleiðing núgildandi reglu 2. másl. 80. gr. hgl. þannig að fyrningarreglur almennra hegningarlaga tækju til sérrefsilaga. Frá árinu 1981 hafi því gilt sú ótvíræða regla að fyrningarreglur almennra hegningarlaga taki til sérrefsilaga. Ummæli í greinargerð með lögum frá árinu 1955 breyti því augljóslega ekki.

Kærandi heldur því fram að stjórnsluviðurlög séu skilgreind sem refsikennd viðurlög sem stjórnvald geti lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem sé andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum og hefur það að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Kærandi tekur undir það sjónarmið Fiskistofu að stjórnsluviðurlög séu ekki flokkuð sem eiginleg refsing í fræðilegri umfjöllun en bendir á að stjórnsluviðurlög eins og réttindasvipting eða afturköllun leyfis teljist hins vegar til refsikenndra viðurlaga sem ótvírætt teljist vera hluti af refsivörslukerfisins.

Kærandi telur að refsikennd viðurlög í sérrefsilögum eða stjórnsluviðurlög falli undir skilgreiningu íslensks réttar á viðurlögum fyrir refsiverða háttsemi eins og það hugtak birtist í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir „MSE“), sbr. lög nr. 62/1994. Í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu (hér eftir „MDE“) hafi svipting starfsréttinda og afturköllun leyfis, sem viðurlög í tilefni af lögbroti, verið talin til viðurlaga við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6 gr. MSE. Sömu lagasjónarmið eigi því við um stjórnsluviðurlög þegar þeim sé beitt sem viðurlögum við lögbrotum og um eiginlegar refsingar, þ.e. fangelsisvist og fésektir. Eigi það m.a. við um fyrningu sakar. Öll tvímæli hafi verið tekin af um það með setningu laga nr. 20/1981. Þar hafi komið fram um 6. gr. frumvarpsins, sem sé nú 6. mgr. 82. gr., að væri sök fyrnd samkvæmt ákvæðum laganna yrðu ekki dæmd viðurlög samkvæmt 62.-67. gr. laganna um eignaupptöku og réttindasviptingu hvort sem mælt væri fyrir um slík viðurlög í almennum hegningarlögum eða sérrefsilögum, og hvort sem réttindasvipting beinist gegn einstaklingi eða lögaðila. Því leiði af orðalagi 6. mgr. 82. gr. hgl., lögskýringargögnum, dómafordæmum og skrifum fræðimanna að fyrningarreglur almennra hegningarlaga taki til réttindasviptingar þeirrar sem mælt er fyrir um í 15. gr. laga nr. 57/1996.

Kærandi vísar til umsagnar Fiskistofu þar sem bent var á 77. gr. hgl. um að meint brot hafi verið samfelld brotastarfsemi. Kærandi bendir á að í 77. gr. hgl. sé að finna reglur um brotasamsteypu. Reglur um brotasamsteypu kveði á um að heimilt sé að mæla fyrir um refsingu fyrir mörg afbrot í einu lagi. Af því leiði að hvert og eitt brot hafi sjálfstæðan fyrningartíma sem leiði til þeirrar niðurstöðu að sök fyrnist sjálfstætt. Hins vegar verði að gera ráð fyrir að Fiskistofa hafi verið að vísa til þess að líta verði á meint brot kæranda sem framhaldsbrot. Afleiðing af því sé að öll háttsemi sé virt sem eitt brot og fyrningarfræstur hefjist þegar síðasta brot sé fullframið. Kærandi hafnar því að hægt sé að fella meint brot undir reglur um framhaldsbrot. Skilyrði til að meta háttsemi sem framhaldsbrot séu þrjú, þ.e. að þau séu samkynja eða eðlislík, þau séu framin í nægilegri samfellu og þau beinist gegn öðrum hagsmunum en persónu manna. Fræðimenn hafi talið að skilyrðið um nægilega samfella sé matskennt skilyrði. Ekki þurfi að vera um samfellda brotastarfsemi að ræða en um framhaldandi röð brota þurfi að vera að ræða í nokkurri samfellu.

Kærandi fær ekki séð að hægt sé að heimfæra meint brot undir framhaldsbrot þar sem skilyrði um nægilega samfella sé ekki uppfyllt. Kærandi vísar til dómafordæma Hæstaréttar í málum nr. 272, 277 og 278/2015 en þar voru rúmlega 400 samkeppnislagabrot á átta árum talin uppfylla skilyrðið eða að meðaltali eitt brot á viku. Einnig er vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 18/2001 þar sem vanræksla á skilum á virðisaukaskatti í samfelldan tíma var talin uppfylla skilyrði framhaldsbrots. Kærandi telur útilokað að flokka atvik frá júlí 2008, júlí 2010 og ágúst 2010 undir framhaldsbrot og tengja þau atviki frá júlí 2016. Í fyrsta lagi sé atvikið frá 26. júlí 2016 ekki brottkast. Í öðru lagi þá hafi sakir á grundvelli tilvikanna frá 2008 og 2010 verið fyrndar 26. júlí 2016. Fyrndar sakir geti aldrei orðið hluti af framhaldsbrotum. Sú staðreynd að sakir hafi verið fyrndar vegna tilvikanna komi ekki eingöngu í veg fyrir að hægt sé að heimfæra tilvikin undir framhaldsbrot heldur sýni einnig fram á að umrædd tilvik hafi ekki verið í nægilegri samfellu til að teljast framhaldsbrot.

Kærandi hafnar þeirri túlkun Fiskistofu að það skipti ekki máli hvort atvikið á myndskleiðinu sé sviðsett eða ekki vegna þeirrar staðreyndar að um hafi verið að ræða brottkast sem hafi átt sér stað um borð í Kleifabergi RE-70 (1360) af hálfu útgerðar, áhafnar skips eða öðrum þeim sem í áhöfn starfar, og að ef einn skipverji verði uppvís af því að kasta fiski fyrir borð þá teljist það brottkast í skilningi laga nr. 57/1996. Kærandi bendir á að hafi myndskleiðið verið sviðsett sé ekki um refsivert brot kæranda að ræða. Í því tilliti vísar kærandi til 19. gr. c hgl. þar sem skilyrði um refsíabyrgð lögaðila

komi fram. Þannig verði hinn ólögsmæti verknaður að vera framinn í starfsemi lögaðilans. Það sem sjáist á myndskaiði, dags. 26. júlí 2016, sé ekki myndskaið af starfsemi kæranda heldur sé þar um að ræða eignaspjöll á verðmætum kæranda. Kærandi hafnar þeim rökstuðningi Fiskistofu að gildissvið almennra reglna sem kveðið sé á um í almennum hegningarlögum séu takmarkaðar við brot sem sæti opinberri kæru.

VII. Athugasemdir kæranda eftir að hann fékk aðgang að tölvubréfi, dags. 23. nóvember 2017

Kærandi ítrekar að ráðuneytið skuli meta sönnunargildi myndskaiðsins dags. 26. júlí 2016. Telji ráðuneytið einhvern vafa vera á því að á myndskaiðið sýni raunveruleg störf áhafnar Kleifabergs RE-70 (1360) sé að mati kæranda útilokað að beita kæranda viðurlögum vegna brots á 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar. Málið snúist því fyrst og fremst um sönnun. Kærandi vísar til þess að ríkar sönnunarkröfur séu gerðar þegar stjórnvald tekur íþyngjandi ákvörðun. Þeim mun meira íþyngjandi sem ákvörðun stjórnvaldsins er því ríkari sé sönnunarkröfur. Í þessu sambandi bendir kærandi á að ráðuneytið hafi í úrskurði sínum, dags. 4. apríl 2019, viðurkennt að kærandi gæti sett það sem fram fer á myndskaiðinu í nýtt samhengi ef kærandi fengi upplýsingar um höfund myndskaiðsins. Með því að synja kæranda um aðgang að upplýsingum hafi ráðuneytið svipt kæranda þeim möguleika að setja myndskaiðið í samhengi við raunveruleikann. Þar sem kærandi hafi verið sviptur möguleikanum á að bera fyrir sig megin málsvörn þá sé útilokað að gera kæranda refsikennnd viðurlög á grundvelli myndskaiðsins og geti það ekki verið sönnunargagn um refsiverða háttsemi.

Kærandi ítrekar einnig þau sjónarmið sem áður hafa komið fram um að myndskaiðið sé sviðsett og sýni í raun eignaspjöll en ekki brottkast sem sé á ábyrgð kæranda. Í fyrsta lagi fái skýringin á brottkastinu ekki staðist um að verið sé að rýma fyrir nýjum fiski. Það taki jafn langan tíma að keyra fiskinn í gegnum vinnslulínu skipsins eins og að keyra hann út í sjó og því sé tilgangur hins meinta brots tilbúningur. Í öðru lagi þá sé búið að vinna umræddan afla að hluta þegar myndskaiðið er tekið, fiskurinn hefur verið afhausaður og er því staddur í miðju vinnsluferli í skipinu. Það sé fjarstæðukennt að hætta vinnslu á fiski á miðri leið og stýra honum þess í stað út í sjó. Í þriðja lagi þá sé þorskur verðmætasti afli fiskiskips og fullkomlega órökrétt að fleygja slíkum verðmætum fyrir borð og rýma fyrir verðminni afla.

Kærandi tekur fram að heildarafli Kleifabergs RE-70 (1360) þann 26. júlí 2016 hafi verið 28.541 kg., þar af 25.103 kg. af ufsa. Vinnslugeta Kleifabergs RE-70 (1360) sé langt umfram þann afla og hafi einungis 30% vinnslugeta skipsins verið nýtt þann dag. Sú fullyrðing að verið væri að henda afhausuðum þorski þar sem ekki hafi gefist tími til að vinna aflann sé bæði fráleit og röng. Af veiðitölum skipsins sjáist að umræddan dag hefði ekki þurft að rýma fyrir annarri tegund en ufsa. Verðmætamunur á ufsa og þorski sé það mikill að fásinna hefði verið að henda svo verðmætum fisk fyrir verðminni. Allar fullyrðingar um það sem sjáist á myndskaiðinu séu því rangar.

Að lokum vísar kærandi til þess að til þess að ef byggja ætti svo íþyngjandi ákvörðun á því sem sést á myndskaiðinu þyrfti ráðuneytið að rannsaka atvikið betur. Kæranda sé ókleift að gefa frekari skýringar þar sem honum sé ekki kunnugt um hver hafi tekið myndskaiðið. Þá ítrekar kærandi að háttsemin hafi verið kærð til lögreglu enda sé þarna um eignaspjöll að ræða og telur að ekki sé hægt að byggja íþyngjandi ákvörðun á myndskaiðinu fyrir en lögreglan hefur lokið rannsókn í málinu.

VIII. Forsendur og niðurstaða.

a. Kærufrestur og kæruehimild

Með ákvörðun, dags. 2. janúar 2019, svipti Fiskistofa skipið Kleifaberg RE-70 (1360) leyfi til veiða í atvinnuskyni í 12 vikur vegna brots á 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996, um umgengi um nytjastofna sjávar. Kæruehimild er í 18. gr. laganna og er kærufrestur einn mánuður frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Stjórnsýslukæran barst ráðuneytinu með bréfi, dags. 10. janúar 2019. Kæra barst því innan tilskilins frests.

b. Fyrning

Í ákvörðun Fiskistofu er byggt á því að fimm myndskaið sem bárust stofnuninni sýni brottkast á afla af skipinu Kleifabergi RE-70 (1360). Myndskaiðin eru frá 22. júní 2008, 19. júlí 2008, 10. júlí 2010, 1. ágúst 2010 og 26. júlí 2016. Í málinu byggir kærandi á því að meint brot vegna myndskaiðanna frá 2008 og 2010 séu fyrnd.

Fjallað er um fyrningu sakar, brottfall viðurlaga o.fl. í IX. kafla hgl. Í 80. gr. hgl. segir að „sagir“ fynrast samkvæmt ákvæðum 81. og 82. gr. Eigi það einnig við um brot samkvæmt „sérrefsilögum“, nema þar sé á annan veg mælt. Í 81. gr. hgl. er kveðið á um fyrningarfresti. Í 1. mgr. greinarinnar eru fyrningarfrestir miðaðir við lengd refsingar í fangelsi eða sektir. Í 5. mgr. er síðan að finna sérreglu um fyrningarfrest vegna „refsíabyrgðar“ lögaðila en hann er 5 ár. Eins og ráðið verður af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 39/2000 er þar kveðið á um sakarfyrningu.

Í 82. gr. hgl. er m.a. fjallað um upphaf fyrningarfrests. Þar kemur m.a. fram að fyrningarfrestur teljist frá þeim degi þegar „refsiverðum verknaði eða refsiverðu athafnaleysi“ lauk, sbr. 1. mgr. og að hluta 3. mgr., og geti tekið mið af „refsinæmi“, sbr. 2. mgr. Í 82. gr. er einnig fjallað um rof fyrningarfrests. Þannig kemur fram í 4. mgr. ákvæðisins að fyrningarfrestur rofni þegar „rannsókn sakamáls“ hefjist fyrir rannsóknara gegn manni „sem sakborningi“. Jafnframt er kveðið á um rof fyrningarfrests þegar lögregla má samkvæmt lögum ljúka máli með sátt en þá rofni fyrningarfrestur þegar lögregla sakar mann um brot og kynnir honum sáttaboð. Enn fremur kemur fram í málsgreininni að þegar lög heimila stjórnvaldi endranær að „kveða á um refsingu“ fyrir brot rofni fresturinn þegar stjórnvaldið saki mann um slíkt brot. Í 6. mgr. 82. gr. hgl. segir síðan að nú sé „sök“ fyrnd samkvæmt framansögðu og verði þá hvorki refsað fyrir háttsemina „né dæmd viðurlög þau, sem mælt er fyrir um í 62.-67. gr.“ Í beinu framhaldi segir síðan að hinu sama gegni um „eignaupptöku og réttindasviptingu og úrræði 2. mgr. 148. gr. og 2. mgr. 241. gr.“ Þá er fjallað um fyrningarfrest eignaupptöku og er þar m.a. vísað til 1. mgr. 69. gr. og „hliðstæðra ákvæða í sérrefsilögum“, nema þar sé öðruvísi kveðið á.

Ákvæðum 80.-82. gr. hgl. var m.a. breytt með lögum nr. 20/1981 að hluta til í núverandi horf. Eins og rakið var í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum var með þeim gerð sú breyting að reglur um sakarfyrningu tækju til allra brota, hvort sem þau lytu almennum hegningarlögum eða „öðrum refsilögum utan þeirra“, andstætt því sem áður gildi, þ.e. þau tóku áður aðeins til brota sem kveðið var á um almennum hegningarlögum. Einnig var tekið fram að gert væri ráð fyrir að rannsókn fyrir lögreglustjóra gæti rofið fyrningu en ekki aðeins dómsrannsókn. Byggði það á nýskipan á rannsókn opinberra mála með lögum frá 1976. Þá var tekið fram að sakarfyrningarreglur tækju ekki beinlínis til annarra viðurlaga við broti en refsingar. Með frumvarpinu væri lagt til að fyrning sakar ylli því að „viðurlög samkv. VII. kafla alm. hegningarlaga [yrðu] eigi heldur dæmd, svo og úrræði skv. 2. málsg. 148. gr. og 2. málsg. 214. gr., en sérstakar reglur [væru] þó greindar um eignaupptöku“. Þá sagði að í reglunni fælist að eigi yrðu þau viðurlög „dæmd“ ef sök væri fyrnd. Í athugasemdum við 4.-6. gr. frumvarpsins var fjallað um að reglur um sakarfyrningu í hegningarlögum giltu aðeins um þau brot sem kveðið væri á um í þeim en ekki þau sem lýst væru „refsiverð í sérrefsilögum“ eða í „refsilögum“ utan almennra hegningarlaga. Tekið var fram að það væri álitamál hvort unnt væri að beita ákvæði 81. gr. hgl. með lögjöfnun um þau brot. Eðlilegt væri að þessar reglur tekju einnig til brota er varði við „sérrefsilög“. Af öðru orðalagi í athugasemdunum verður ráðið að gerður var greinarmunur á refsingum í sérrefsilögum og „öðrum viðurlögum“, s.s. réttindasviptingu. Í tengslum við rof fyrningarfrests sagði að stöku sinnum væri stjórnvaldi heimilt „að gera manni refsingu“ og í því tilviki rofni fyrningarfrestur þegar stjórnvaldið saki mann um tiltekið brot sem heimild þess nær til. Þá var fjallað um þá breytingu að láta fyrningu taka ekki aðeins til refsingar heldur einnig til annarra viðurlaga við broti, þ.á m. réttindasviptingar og eignaupptöku. Í því sambandi sagði að meginreglan um réttindasviptingu í 6. málsl. 6. gr. frumvarpsins, þ.e. reglan sem er nú í 6. mgr. 82. gr. hgl., tæki einnig til slíkra viðurlaga „samkv. sérrefsilögum“, nema þau hefðu að geyma aðra reglu.

Samkvæmt 19. gr. a hgl. verður lögaðila gerð fésekt þegar lög mæla svo fyrir. Í upphaflegu frumvarpsákvæði var einnig gert ráð fyrir að unnt væri að svipta lögaðila starfsréttindum. Eins og kom fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 140/1998 telst fésekt vera refsing en svipting starfsréttinda refsikennd viðurlög sem lögaðilum yrði gerð ef „sérrefsilög“ kveða með skýrum hætti á um slíka heimild. Af öðru orðalagi í athugasemdum við frumvarpið verður ráðið að hugtakið „sérrefsilög“ sé notað í tengslum við „refsíabyrgð“ lögaðila og „refsiverðan verknað“. Frumvarpsákvæðinu var breytt í það horf sem það er nú í 19. gr. a í meðförum þingsins. Í nefndaráli allsherjarnefndar kom fram að í ákvæðinu væri fjallað um refsingar og teldist svipting starfsréttinda ekki til eiginlegra refsinga. Því þætti óeðlilegt að mæla fyrir um slíkt í ákvæðinu.

Í ljósi áður rakins og sjónarmiða kæranda lýtur álitafni málsins m.a. að því hvort ákvæði 5. mgr. 81.

gr. og 6. mgr. 82. gr. hgl. eigi við um beitingu viðurlaga samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996, þ.e. um ákvörðun Fiskistofu um að svipta skip leyfi til að veiða í ákveðinn tíma. Skilja verður sjónarmið kæranda á þann veg að þar sem sök í skilningi 80. gr. hgl. vegna meintrar refsíabyrgðar kæranda sé fyrnd samkvæmt 5 ára fyrningarfresti 5. mgr. 81. gr. hgl. verði viðurlögum 15. gr. laga nr. 57/1996 eigi beitt samkvæmt 6. mgr. 82. gr. hgl.

Þegar framangreind lagaákvæði almennra hegningarlaga og lögskýringargögn eru virt verður ráðið að sakarfyrningarreglur taki aðallega til sakar vegna brota sem varða refsingu. Í því sambandi má benda á að refsingar eða hegningar samkvæmt lögnum eru nú tvenns konar, þ.e. fangelsi og fésektir, sbr. 1. mgr. 31. gr. hgl. Viðurlög samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996 teljast ekki til refsinga í þessum skilningi. Af 6. mgr. 82. gr. hgl. leiðir að sé sök fyrnd verði ákveðnum öðrum viðurlögum ekki heldur beitt og kallast það „brottfall viðurlaga“, eins og heiti IX. kafla er til marks um. Sú heimild var færð í lög með lögum nr. 20/1980. Af orðalagi 6. mgr. 82. gr., þar sem m.a. er vísað til „sakar“ og afmarkað er nánar hvaða annarra viðurlaga ákvæðið tekur til sem verða „dæmd“, orðalagi 80. og 81. gr. sem gerð er grein fyrir hér að ofan, og athugasemdum við lög nr. 20/1981, verður helst ráðið að þar sé aðallega átt við þau viðurlög sem kveðið er á um í VII. kafla og VII. a kafla hgl., nánar tilgreind ákvæði hegningarlaga og hliðstæð ákvæði í sérrefsilögum. Til marks um það kom fram í athugasemdum við lög nr. 20/1981 að ákvæðið tæki til réttindasviptingar „samkv. sérrefsilögum“. Með öðrum orðum verður ráðið að þar sé almennt vísað til refsikenndra viðurlaga í skilningi refsiréttar en þau viðurlög eru oft tengd við refsiverðan verknað (refsinæma háttsemi) og dómstólar dæma. Í tengslum við það er sérstaklega áréttað það orðalag 6. mgr. 82. gr. hgl. „né dæmd viðurlög“. Í því sambandi má einnig vekja athygli á tengingu fyrningarreglnanna við rannsókn sakamáls, sbr. upphafsorð 4. mgr. 82. gr. hgl., og að gildissvið laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, tekur einnig til þeirra mála sem handhafar ákærvalds höfða til að koma fram refsikenndum viðurlögum, svo sem öryggisgæslu og öðrum öryggisráðstöfunum, upptöku eigna, sviptingu réttinda og ómerkingu ummæla, ef ákærvaldið á sókn sakar, þótt ekki sé krafist refsingar í málinu, sbr. 2. mgr. 1. gr. þeirra.

Viðurlög samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996 eru ekki refsikennd viðurlög í framangreindum skilningi, þ.e. í skilningi refsiréttar. Þau teljast svokölluð stjórnsluviðurlög, þ.e. refsikennd viðurlög sem stjórnvald getur lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Ekki verður séð að áskilið sé með sama hætti í tilvikum stjórnsluviðurlaga að verknaður sé refsiverður í skilningi refsiréttar þótt í lögum kunni að vera kveðið á um það að sama háttensisreglan varði við refsingu og refsikenndum viðurlögum, sem dómstólar dæma, og stjórnsluviðurlögum sem stjórnvald ákveður. Svo háttar til í tilvikum laga nr. 57/1996, sbr. m.a. 23. og 24. gr. þeirra. Teljast lögin sérrefsilög þegar reynir á hvort beita eigi þeim viðurlögum. Þrátt fyrir það eru ákveðin líkindi með refsikenndum viðurlögum í skilningi refsiréttar og stjórnsluviðurlögum og geta bæði fallið undir gildissvið 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 og 1. mgr. 6. gr. MSE við vissar aðstæður. Í því sambandi verður þó að hafa í huga að merking hugtaka í þeim lagaákvæðum er sjálfstæð og verður ekki sjálfkrafa lögð að jöfnu við merkingu hugtaka í hegningarlögum þótt vissulega verði að túlka síðastnefndu lögin í ljósi fyrrnefndu lagaákvæðanna. Þó að merking 6. mgr. 82. gr. hgl. sé ekki algerlega vafalaus telur ráðuneytið engu að síður nærtækt að álykta að það ákvæði taki ekki til þeirra viðurlaga sem mælt er fyrir um í 15. gr. laga nr. 57/1996. Er þá haft í huga orðalag þeirra lagaákvæða sem gerð er grein fyrir hér að ofan, lögskýringargögn að baki þeim og forsaga þess að sakarfyrningarreglur hegningarlaga voru rýmkaðar með lögum nr. 20/1981. Hefði það verið afstaða löggjafans að stjórnsluviðurlög á borð við 15. gr. laga nr. 57/1996 féllu undir reglurnar hefði verið eðlilegt að það hefði komið fram með skýrari hætti í ákvæðinu og lögskýringargögnum.

Til hliðsjónar bendir ráðuneytið einnig á að á sumum sviðum hefur löggjafinn farið þá leið að kveða sérstaklega á um að heimild til að beita stjórnvaldssektum falli niður að ákveðnum tíma liðnum, svo sem um Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið, sbr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 112. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Í öðrum tilvikum hefur verið kveðið á um sérstaka fyrningarreglu, sbr. t.d. 8. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Vegna tilvísunar kæranda til dóma Hæstaréttar í málum nr. 272, 277 og 278/2015 tekur ráðuneytið fram að ekki verður skýrlega ráðið af þeim að þar hafi því verið slegið föstu að sakarfyrningarreglur og reglur um brottfall viðurlaga í hegningarlögum taki til viðurlaga á borð við þau sem kveðið er á um í 15. gr. laga nr. 57/1996. Í forsendum héraðsdómanna, sem staðfestir voru með vísan til

forsendna í Hæstarétti, var vissulega byggt á því að „[á]greiningslaust [væri] að um fyrningu brotanna [færi] eftir fyrirmælum IX. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940“. Ráðuneytið telur þó að skilja verði framangreint, þ.e. orðalagið „ágreiningslaust“, í ljósi þess hvernig málin lágu fyrir dómnum. Stefnendur í málunum byggðu á því að ákvæði hegningarlaga um fyrningu ættu beint við en stefndi hélt því fram að þau ættu við samkvæmt lögjöfnun. Aðilar málsins voru því sammála um beita ætti viðmiðum hegningarlaga þótt þá greindi á um hvort lögin ættu beint við eða samkvæmt lögjöfnun. Ráðuneytið telur að túlka verði dóminn og orðalagið „ágreiningslaust“ í ljósi þess og reglna einkamálaréttarfars um málsforræði aðila máls. Þannig er ekki að finna umfjöllun um það í forsendum héraðsdóms hvort reglurnar eigi við á grundvelli hegningarlaga eða samkvæmt lögjöfnun eða hvernig leyst yrði úr slíku tilviki væru aðilar ekki sammála um það. Að auki reyndi þar á stjórnsýsluviðurlög í formi sekta en ekki réttindasviptingu og áminningu á borð við það sem mælt er fyrir um í 15. gr. laga nr. 57/1996. Í þessu sambandi má einnig nefna að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði í fyrri ákvörðunum sínum beitt fyrningarreglum almennra hegningarlaga með lögjöfnun um stjórnvaldssektir áður en sérstakt ákvæði þar um var sett í lögin með 3. gr. laga nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005.

Kærandi vísar einnig í álit umboðsmanns Alþingis nr. 3047/2000. Í því er fjallað um fyrningarreglur almennra hegningarlaga í tengslum við skýringu á sérreglu um fyrningu í 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt. Í álitinu túlkar umboðsmaður framangreint ákvæði skattalaga með hliðsjón af ákvæðum almennra hegningarlaga um fyrningu sakar. Ekki verður séð að þar komi skýrlega fram að beita skuli ákvæðum almennra hegningarlaga um fyrningu sakar og brottfall viðurlaga um stjórnsýsluviðurlög á borð við réttindasviptingu þá sem greinir í 15. gr. laga nr. 57/1996. Þó verður ráðið af umfjöllun umboðsmanns Alþingis í álitinu að líta skuli til ákvæða almennra hegningarlaga þegar sérákvæði um fyrningu eru túlkuð. Hefur verið höfð hliðsjón af því þegar meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er túlkuð og afmörkuð, sbr. nánar hér á eftir.

Kemur þá til skoðunar hvort unnt sé að lögjafna frá 6. mgr. 82. gr. hgl. Ráðuneytið telur ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til þessa álítaefnis vegna afstöðu sinnar til þess hvernig meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga horfir við í málinu. Að því verður nú vikið.

Í 12. gr. stjórnsýslulaga segir að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Í ákvæðinu hefur verið talið felast, í fyrsta lagi að efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná markmiði því sem að er stefnt. Í öðru lagi að standi val milli tveggja eða fleiri úrræða sem til þess eru fallin að ná fram markmiðinu, að velja þá það úrræði sem vægast er. Í þriðja lagi er gerð sú krafa að gætt sé hófs við beitingu þess úrræðis sem valið er. Enn fremur séu gerðar strangari kröfur samkvæmt ákvæðinu eftir því sem ákvörðun er meira íþyngjandi. Sú réttindasvipting sem kveðið var á um í ákvörðun Fiskistofu er afar íþyngjandi. Í því sambandi er minnt á að í athugasemdum við IV. kafla frumvarps þess er varð að lögum nr. 57/1996 sagði að þar sem veiðileyfasvipting fæli í sér skerðingu á mjög mikilvægum atvinnuréttindum væru að sjálfsögðu miklir hagsmunir í húfi. Af þeim sökum yrði að gera þær kröfur til þeirra stjórnvalda, sem um þessi mál fjalla, að þau virði þær grundvallarreglur um málsmeðferð í stjórnsýslunni sem sjálfsögðar þykja við aðstæður sem þessar. Þá var sérstaklega vísað til 12. gr. stjórnsýslulaga í tengslum við sviptingu leyfis til veiða. Þá var jafnframt tekið fram í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 163/2006 og breytti 15. gr. í núverandi horf að svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni, jafnvel þótt um væri að ræða lágmarkstíma, þ.e. tvær vikur, gæti verið mjög íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi útgerð og þá sem í hennar þágu starfa. Ráðuneytið telur því að gera verði miklar kröfur á grundvelli 12. gr. ssl. í máli þessu.

Samkvæmt 15. gr. er lögð skylda á Fiskistofu að beita viðurlögum ákvæðisins við nánar tiltekna aðstæður, sbr. orðalagið „skal“ í lagaákvæðinu og „skylt“ í athugasemdum við 15. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 57/1996. Enn fremur er kveðið á um lágmarks- og hámarksviðurlög í ákvæðinu. Í fyrirnefndum athugasemdum við IV. kafla í frumvarpi því er varð að lögum nr. 57/1996 sagði að gert væri ráð fyrir því að skip yrði fortakslaust svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni ef um væri að ræða nánar tiltekin brot. Ákvæðið var síðan fært í núverandi horf með 2. gr. laga nr. 163/2006 en þær breytingar byggðu m.a. á því hversu íþyngjandi svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni gæti verið. Ráðuneytið telur að þrátt fyrir þá skyldu sem er lögð á Fiskistofu samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996 verði að túlka ákvæðið í ljósi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, þ.á m. um það hvort skyldan

verði virk í einstöku máli.

Þegar lagt er mat á inntak meðalhófsreglunnar telur ráðuneytið að líta verði til þess hversu langur tími er liðinn frá meintu broti þar til aðila er tilkynnt um mál sem getur lokið með ákvörðun um beitingu viðurlaga. Sé afar langur tími liðinn kann það að fara í bága við meðalhófsregluna að beita aðila máls viðurlögum samkvæmt 15. gr. laga nr. 97/1996. Við mat á tímalengdum telur ráðuneytið að taka verði mið af þeirri stefnumarkandi afstöðu sem er að finna í 5. mgr. 81. gr. hgl. í tilviki lögaðila en þar er miðað við 5 ár. Þau meintu brot sem hér um ræðir eru frá árunum 2008 og 2010 eða um 8 og 10 árum áður en kæranda var tilkynnt um meðferð málsins. Þá liggur ekki annað fyrir en að næsta meinta brot hafi átt sér stað á árinu 2016 eða um 6 og 8 árum frá meintu brotunum árið 2010. Það verður því ekki séð að um hafi verið ræða slíka samfellu í meintum brotum að borið hafi að taka tillit til þess við mat á meðalhófsreglunni, sbr. til hliðsjónar 77. gr. hgl. Þegar framangreindur tími frá því að meint brot áttu sér stað og þar til aðila máls var tilkynnt um meðferð málsins er virtur telur ráðuneytið að það hafi verið í andstöðu við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga að beita viðurlögum vegna umræddra meintra brota. Ráðuneytið fellir því úr gildi ákvörðun Fiskistofu að því leyti sem hún lýtur að meintum brotum á árinu 2008 og 2010. Í ljósi þess að ráðuneytið telur að ekki kæmi til greina að beita viðurlögum samkvæmt 15. gr. laga nr. 57/1996 vegna umræddra tilvika og að þau hafi af sömu ástæðu engin ítrekunarhrif telur ráðuneytið ekki þörf á því að taka afstöðu til þess hvort umrædd tilvik hafi brotið í bága við lög nr. 57/1996.

c. *Myndskeið, dags. 26. júlí 2016*

Kærandi byggir á því að myndskeið, dags. 26. júlí 2016, sé sviðsett. Myndskeiðið sýnir afhousaðan þorsk fara eftir færíbandi sem sagt er að leiði fiskinn út í sjó. Sjá má glitta í fætur þess aðila sem tekur myndskeiðið og enginn annar sést við vinnu á myndskeiðinu. Kærandi hefur haldið því fram að það sem sjáist á myndskeiðinu sé sviðsett. Fiskistofa hafnar því að kærandi geti borið þá ástæðu fyrir sig. Fiskistofa telur það ekki skipta máli hvort það sem sjáist á myndskeiðinu hafi verið sviðsett eða ekki. Á myndskeiðinu sjáist fiskur keyrður út í sjó og því hefur ekki verið hnekkt að myndskeiðið hafi verið tekið upp í Kleifarbergi RE-70 (1360) og einungis hafi áhafnar meðlimir verið skráðir um borð í skipinu þegar myndskeiðið var tekið. Af því leiði að brotið hafi verið gegn 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 af hálfu útgerðar, áhöfn skips eða öðrum þeim er í þágu útgerðarinnar starfa og sé kærandi því ábyrgur.

Ráðuneytið telur að hér reyni annars vegar á lagatúlkun Fiskistofu á 2. mgr. 2. gr. og samspili þess ákvæðis við 15. gr. laga nr. 57/1996 og hins vegar hvernig staðið var að rannsókn þessa tilviks, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Hvað varðar fyrri atriðið telur ráðuneytið að þótt vísað sé í 1. mgr. 15. gr. í útgerð, áhöfn skips eða aðra sem í þágu útgerðar starfa verði ekki byggt á þeirri túlkun að útgerð verði beitt viðurlögum ef það er sannað að einstaklingur hafi framið eignaspjöll. Ekki verði byggt á eins konar hlutlægrí ábyrgð eins og gert er í 24. gr. laganna. Í því sambandi verður að hafa í huga lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Af því leiðir að Fiskistofa gat ekki reist niðurstöðu sína á því að ekki skipti máli hvort um eignaspjöll væri að ræða þar sem umræddur einstaklingur væri í áhöfn skips eða starfaði í þágu útgerðar.

Af framangreindu leiðir að Fiskistofu bar að rannsaka innan valdheimilda sinna hvort sjónarmið kæranda um eignaspjöll hafi átt við rök að styðjast.

Í 10. gr. ssl. segir að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að því meira íþyngjandi sem ákvörðun er því meiri kröfur eru gerðar til málsmeðferðar og sönnunar. Eins og fram kom að ofan telur ráðuneytið að umrædd ákvörðun hafi verið afar íþyngjandi og því verður að gera ríkar kröfur til þess að rannsókn málsins hafi verið fullnægjandi. Í því máli sem hér er til skoðunar var ákvörðun Fiskistofu afar íþyngjandi eða svipting leyfis til veiða í atvinnuskyni í 12 vikur.

Kærandi hefur bent á að þarna sjáist einhver verðmætasti afli sem veiðist og búið er að vinna að hluta og að það taki jafn langan tíma að keyra aflann í sjóinn eins og að klára að fullvinna aflann. Kærandi hefur einnig bent á að samkvæmt afladagbók Kleifabergs RE-70 (1360) þann dag sem myndskeiðið var tekið standist ekki þær skýringar sem sagðar eru fyrir því að afhousaður þorskur sé keyrður út í sjó. Þá hafi vinnsla ekki verið í gangi umrætt sinn. Fiskistofa byggði á því að myndskeiðið sanni brot á 2. mgr. 2. gr. laga nr. 57/1996 þar sem myndskeiðið sýni brottkast á afla. Vegna þess tekur ráðuneytið fram að myndskeiðið sýnir afhousaðan þorsk fara um á færíbandi og fara niður rennu en

ekki sést hvort fiskurinn fari út í sjó. Í ákvörðun Fiskistofu var vísað til skýringa X, sem ekki tók myndskeiðið en þekkir vel til. X hafi gefið skýringar á því hvað sást á myndskeiðinu. Í umsögn Fiskistofu kemur aftur á móti fram að ekki hafi verið byggt á skýringum X heldur eingöngu því sem sést hafi á myndskeiðinu. Ráðuneytið telur ekki liggja nægilega skýrt fyrir hvort byggt hafi verið á skýringum X og þá hvaða mat hafi verið lagt á sönnunargildi þess. Vegna þess verður ekki lagt til grundvallar í þessu máli að byggt hafi verið á skýringum X. Eins og mál þetta liggur fyrir ráðuneytinu hefur Fiskistofa því ekki fært sönnur á því að fiskurinn fari út í sjó. Þá liggur fyrir í málinu að Fiskistofa talaði ekki við þann aðila er tók myndskeiðið eða tók afstöðu til ákveðinna sjónarmiða kæranda m.a. að um hafi verið að ræða eignaspjöll. Ráðuneytið fær því ekki séð Fiskistofa hafi sýnt fram á að um hafi verið að ræða brottkast sem kærandi beri ábyrgð á.

Í ljósi alls framangreinds telur ráðuneytið að ekki hafi verið gætt nægilega að rannsókn málsins og að 10. gr. stjórnslulaga hafi verið brotin. Við mat á því hvort ráðuneytið eigi sjálf að rannsaka umrædd atriði eða fela Fiskistofu að gera það hefur verið horft til meginreglunnar um rétt til málsmeðferðar á tveimur stjórnslustigum og að réttaröryggissjónarmið búa að baki kæruréttinum. Enn fremur hefur verið horft til þess hvernig málið liggur fyrir ráðuneytinu að öðru leyti. Að framangreindu virtu fellir ráðuneytið ákvörðun Fiskistofu úr gildi að því er varðar það tilvik sem sýnt er á myndskeiði, dags. 26. júlí 2016, og heimvísar þeim þætti málsins til Fiskistofu til nýrrar meðferðar í ljósi þeirra sjónarmiða sem greind eru í úrskurðinum.

Á grundvelli framangreinds fellir ráðuneytið ákvörðun Fiskistofu, dags. 2. janúar 2019, um að svipta skipið Kleifaberg RE-70 (1360) um leyfi til veiða í atvinnuskyni í 12 vikur úr gildi og heimvísar þeim hluta málsins er lýtur að því sem sýnt er á myndskeiði, dags. 26. júlí 2016. Með hliðsjón af því sem framan er rakið telur ráðuneytið ekki ástæðu til að fjalla um önnur sjónarmið kæranda sem fram hafa komið við meðferð málsins.

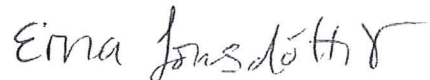
IX Úrskurður

Ráðuneytið fellir ákvörðun Fiskistofu, dags. 2. janúar 2019, um að svipta skipið Kleifaberg RE-70 (1360), um leyfi til veiða í atvinnuskyni úr gildi og heimvísar þeim hluta málsins er lýtur að því tilviki sem sýnt er á myndskeiði, dags. 26. júlí 2016, til nýrrar meðferðar.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra



Jóhann Guðmundsson



Erna Jónsdóttir

Ljósrit: Fiskistofa.

