

Atvinnuveganefnd Alþingis.

18.4.2020.

Umsögn vegna 251. máls 150. löggjafarþings: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

Undirritaður skilaði umsögn um sama frumvarp þann 19.2. s.l. Sú umsögn kom til með stuttum fyrirvara og því óskaði ég eftir að fá að leggja inn umsögn til viðbótar. Fyrri umsögnin stendur samt áfram sem sérstök umsögn.

Umsögnin hér tekur til þriggja atriða. Það er mat mitt að skortur sé á heildarsýn og tilgangi lax- og silungsveiðilaganna. Það mat byggir á óvæntri reynslu sem ég hef öðlast eftir málsóknir á grundvelli laganna, sem enn stendur yfir og samskiptum við Alþingi.

I. Grunnstoðir lagasetningar - skýr lagarammi.

Helsta markmið frumvarpsins er að „leitast við að tryggja betur vernd minnihluta félagsmanna í veiðifélögum“.

Orsök ágreinings milli meirihluta og minnihluta er að mati undirritaðs sú að upphafleg skýr markmið þess fyrirkomulags sem eru grunnur starfssemi veiðfélaga hafa verið teygð til útvíkkunar á þröngu hlutverki og verkefnum veiðifélaga, forsendum skylduaðildar, í átt til hlutafélagsvæðingar og meirihlutaræðis.

Hollt er að skoða í stuttu máli þróun og grunnstoðir lagasetningar.

Árið 1929 voru sett lög um fiskiræktarfélög. Árið 1932 voru sett lög um að skylda mætti landeigendur, að vissum skilyrðum uppfylltum, til þátttöku í fiskræktarfélögum. Þá var einnig heimilt samkvæmt ákvæðum laganna að gera með sér félagsskap um veiði. Árið 1970 voru fiskiræktarfélög lögð niður og veiðifélög gerð að skylduaðildarfélögum.

Heildarendurskoðun löggjafar á þessu sviði átti sér svo stað 2006, sem eru núgildandi lög. Lagasetningin byggir á skýrum lagalegum stöðum:

- um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna og verndun þeirra.
- um ráðstöfun á rétti til stangveiði með hagsmuni félagsmanna að leiðarljósi.

- um að veiðifélagið sjálf er ekki handhafi neins konar eignarréttarheimilda, heldur tilheyra þær þeim fasteignum sem veiðrétt eiga.

Til þess að lögin haldi gildi sínu er mikilvægt að meta út frá ströngum mælikvarða hvaða verkefni falli undir verksvið veiðifélaga. Ljóst er að félagsmenn verða ekki skyldaðir að lögum til þátttöku í verkefnum sem ekki eru í nánnum efnislegum tengslum við hið lögbundna hlutverk veiðifélags.

Ágeiningsatriðin koma upp þegar farið er að teygja ramma lagasetningarinnar og meta orð og skilgeiningar í skyni annars en þeirra skýru markmiða sem kom fram í lögnum. Það hlýtur að vera áhyggjuefni hvað skýrleika laganna varðar ef skilningur dómsstóla er á þann veg að skylduaðild setji starfssemi veiðifélaga engin takmörk.

Í dómi Héraðsdóms Vesturlands 31. júlí 2013, þar sem landeigendur í Fossatúni stefndu Veiðifélagi Grímsár og Tunguár segir:

...ekki þykir nauðsyn bera til að telja með tæmandi hætti hverjar heimildir félög með skylduaðild hafi til athafna.“

Hæstiréttur staðfesti ekki niðurstöðu Héraðsdóms Vesturlands. Dómsniðurstaða Hæstaréttar var:

„Viðurkennt er að stefnda Veiðifélagi Grímsár og Tunguár er óheimilt án samþykkis allra félagsmanna að selja veiðihúsið að Fossási í Borgarbyggð á leigu til almenns gisti- og veitingarekstrar utan skilgreinds veiðitíma samkvæmt lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.“

Skýr niðurstaða til verndar minnihluta.

Í umsögn dags. 11.4. 2006 um lagasetningu 61/2006 sama ár kemur sú skoðun Landsambands veiðifélaga fram að mikilvægt sé að líta til hagsmuna minnihluta félagsmanna í veiðifélagi og tryggja hlut þeirra eins og kostur er. Þá kemur einnig fram að bygging veiðihúsa sé til þjónustu við veiðimenn og að vernd og sjálfbær nýting fiskisvæðisins sé forsenda háþöfnunar á arðsemi fyrir félagsmenn.

Eftir ofangreindan dóm Hæstaréttar í máli nr. 676/2013 frá 13. mars 2014 er komið allt annað hljóð í strokkinn. Þá beitir Landsamband veiðifélaga sér fyrir því hæstaréttardómurinn sem styrkti minnihlutavernd verði ógiltur með lagabreytingu á þeim forsendum; að styrkja þurfi meirihlutann til ákvarðanatöku; að styrkja þurfi eignarheimildir veiðifélaga; að rekstarleg skilgreining veiðihúsa sé hin sama og

veitinga- og gistihúsa; að háþörfun arðsemi feli í sér áhætturekstur veiðihúsa á almennum samkeppnismarkaði; að veiðfélög séu atvinnurekstarfélög.

Það er ljóst að þessi afstaða sem Alþingi staðfesti, því miður, með lagabreytingu 30.6.2015 hefur opnað fyrir að spilað sé á veiðifélög eins og hlutafélög, þ.e. að minnihlutinn þarf að setta sig við meirihlutaræði. Hægt er að fara úr/selja hlut sinn hlutafélagi en lögfest skylduaðild er hinsvegar í veiðifélögum.

Það hlýtur því að vera jákvætt að fram komi lagafrumvarp sem hefur það að markmiði að tryggja betur vernd minnihluta félagsmanna. Slík afstaða hefði líka átt að vera í hávegum og vera hluti umræðunnar þegar lagabreytingin átti sér stað 30.6. 2015. En var það ekki og vekur upp spurningar um ósamræmi í nálgun.

Mikilvægt er því að rammi og ákvæði lax- og silungsveiðilaganna kveði skýrt á um hina sameiginlegu þætti sem eru forsendur skylduaðildarinnar. Þannig aðskiljast aðrir hugsanlegir þættir starfssemi veiðifélaga frá skylduaðild. Sbr. dóm Hæstaréttar gegn Lögmannafélagi Íslands frá 19. febrúar 1998 í máli Nr. 259/1997.

II. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Það leikur vafi á að skylduaðild að veiðifélögum samkvæm núgildandi lögum um lax- og silungsveiði, standist ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga. Alþingi fékk skýrar ábendingar og tilefni til skoðunar vafamála við meðferð lagabreytingarinnar sem staðfest var 30.6.2015.

Þannig varaði Jörundur Gauksson, formaður Veiðifélags Árnesinga atvinnuveganefnd við í umsögn sinni:

„Ekki má leika vafi á því að lagaákvæði sem felur í sér breytingar á tilgangi sérlaga um lax- og silungsveiði og hlutverki veiðifélaga uppfylli þau skilyrði sem undantekning stjórnarskrárinnar frá félagafrelsi byggir á.“

„Samkvæmt Hæstarétti verða viðfangsefni veiðifélaga ótvírætt að vera í nánu samhengi við tilgang laga um lax- og silungsveiði og þau markmið sem skylduaðildinni er ætlað að tryggja.“

„Verði frumvarpið að lögum verður veiðifélagi heimilt að vera í samkeppni við félagsmenn sína. Áhrifanna gætir því víðar en á rekstur veiðifélaga og þar af leiðandi þarf að gæta að því að frumvarpið samræmist stjórnarskránni. Kann að vera að Hæstiréttur sé þegar búinn að svara því.“

Alþýðusamband Íslands ítrekaði sama sjónarmið í sinni umsögn:

„Um sérstakt skylduaðildarfélag að ræða sem vegna þeirrar stöðu sinnar getur ekki og á ekki að takast á við önnur verkefni en þau sem skylduaðildina réttlæta.“

Við afgeiðslu málsins á Alþingi steig Sigríður Á. Andersen í pontu og sagði:

„Virðulegi forseti. Ég vil síst standa í vegi fyrir því að veiðifélög eða önnur félög hér á landi hafi arð af starfsemi sinni. Ég er hins vegar ekki sannfærð um að þessi breyting á lögum um lax- og silungsveiði eins og hún er orðuð samræmist fyllilega sjónarmiðum um skylduaðild að veiðifélögum. Eins og hún er orðuð, segi ég, og ég nefni það að þarna er gert ráð fyrir að veiðifélögum sé heimilt að ráðstafa eignum til skyldrar starfsemi. Ég tel að það þurfi að vera hafið yfir allan vafa að ráðstöfun slíks sé í fullkomnu samræmi við 1. gr. laga um lax- og silungsveiði, þ.e. í samræmi við sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni.“

Engu að síður komst atvinnuveganefnd Alþingis að eftirfarandi niðurstöðu:

„Frumvarpið þótti ekki gefa tilefni til að skoðað yrði sérstaklega samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.“

Niðurstaða atvinnuveganefndar var í andstöðu við veigamikil atriði umsagnaraðila nema umsagnar Landssambands veiðifélaga, hverra formaður samdi lögin og var nefndinni til ráðgjafar.

Þingleg meðferð 251. máls 150. löggjafarþings frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, gefur fullt tilefni til þess að skoða sérstaklega hvort gildandi lög svo og fyrirhugaðar breytingar samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindum.

III. Er skylduaðild nauðsynleg?

Í umsögn Landssambands veiðifélaga vegna lagasetningar 61/2006 segir að grundvallarmunur sé á félagskerfi veiðiréttareigenda í Noregi og á Íslandi. Veiðifélög í Noregi hafa ekki lagaheimild til að ráðstafa allri veiði í veiðivatni líkt og hér er gert á grundvelli skylduaðildar. Jafnframt ítrekar Landssamband veiðifélaga að forsenda skylduaðildar sé sanngirni og meðalhóf í lagasetningu.

Hér er stutt lýsing um fyrirkomulagið í Noregi. Þar er veiðiréttur í einkaeign þess sem á bakkasvæði að veiðiá eða veiðivatni. Almennaréttur til umgengni og veiða í ám er engu að síður afar sterkur í lögum. Þannig hafa íbúar á svæði veiðiár aðgengi að henni gegn vægu gjaldi. Íbúar utan svæðis þurfa að greiða heldur meira.

Hámarksgjald fyrir landsmenn er sett með lögum og það er lágt t.d. m.v. íslenskar gjaldskrár laxveiðiaá. Engar hömlur eru hinsvegar á hvað varðar verðlagningu til útlendinga.

Veiðiréttareigendur eru ábyrgir fyrir sjálfbærri nýtingu og fiskirækt á fiskisvæði sínu og gilda lög og reglur þar um. Opinbert eftirlit er með þeim þætti og geta yfirvöld lokað fyrir veiði í ám sé sjálfbærniskilyrðum laganna ekki fullnægt að þeirra mati.

Veiðiréttareigendur geta annaðhvort selt sjálfir á sitt svæði eða sameinast í veiðifélagi með öðrum samliggjandi aðila um á fiskisvæðinu. Slíkt félag selur veiðileyfi annaðhvort beint til veiðimanna eða aðila sem sérhæfir sig í slíkri þjónustu. Ekki er hægt að skylda veiðiréttareigendur til þátttöku í veiðifélögum.

Í Svíþjóð munu gilda svipaðar reglur og í Noregi. Samkvæmt upplýsingum undirritaðs er skylduaðild að veiðifélögum fiskisvæða einstakt íslenskt fyrirbæri. Landssamband veiðifélaga fullyrðir að skylduaðild að veiðifélögum sé stöðin undir veiðistjórnun. Þetta er vafasöm fullyrðing frá hagsmunaaðila sem á allt sitt undir skylduaðildinni. Þvi má halda fram að þær áherslur sem fylgt er í Noregi og Svíþjóð séu meira í takt við tíðarandann og mannbætandi fyrir samfélagið. Við lifum á tímum örra breytinga og það er sjálfssagt að endurmeta röksemdir og gildi sem liggja til grundvallar skylduaðildar að veiðifélögum.

Hvaða forsendur aðrar en veiðistjórnunar- og verndarforsendur liggja að baki skylduaðild í veiðifélögum? Hver er munur á fiskræktarfélagi og veiðifélagi? Væri slíkur aðskilnaður á hagsmunum hentugri leið en þak á atkvæðisrétt og stuðla að meiri sátt? Hvað ef landeigandi vill uppfylla allar kvaðir um vernd en ekki láta veiða fisk fyrir landi sínu, heldur leyfa fólki að njóta nálgæðar við náttúruna? Hvað ef landeigandi vill uppfylla allar kvaðir um vernd en fá að sitja einn að veiði fyrir landi sínu?

Ábúendur í Fossatúni fólu í mars s.l. lögfærðistofunni Rétti að senda Fiskistofu erindi og ósk um friðun árbakkasvæðis síns þar segir m.a.:

„Umbjóðendur mínir telja hag sinn fólgin í því að gestir í gistaðstöðu sinni hafi óheft aðgengi að fallegu árbakkasvæði þeirra, m.a. í ljósi þeirrar úmyndar um náttúruparadís tengdur er við gistirekstur þeirra. Staðsetning ferðaþjónustunnar í Fossatúni er einstök þar sem miðja rekstursins er á bakka Grímsár. Þetta gefur gestum í Fossatúni tækifæri til að njóta nálægðar við ána og sjá lax stökkva. Mikilvægi þessarar nálægðar hefur vaxið á undanförunum árum svo og aðdráttarafl

alls bakkasvæðisins á gesti. Slíkt aðgengi og ásókn í fallega náttúru, rekst einfaldlega á við ríkar kröfur til forgangs í landinu og um „friðhelgi“ til handa veiðimönnum sem veiðfélagið og leigutaki veiðiréttar ætlast til að þeir sitji einir að. Niðurstaða umbjóðenda minna um framtíðarhagsmuni Fossatúns er að þeim sé best borgið með því að þau geti nýtt árbakkasvæðið til yndis fyrir gesti sína.“

„Þannig telja umbjóðendur mínir að núverandi krafa um bílaumferð alveg að ánni og sú staðreynd að veiðimenn telja að þeir hafi meiri rétt á bakkasvæðinu en gestir Fossatúns, brjóti í bága við stjórnarskrárvarinn rétt þeirra sem og 4. mgr. 37. grein laxveiðilaganna, þar sem segir: „Ávallt skulu þeir sem aðgengis njóta gæta þess að valda sem minnstri röskun á hagsmunum félagsmanns.“

Það er fyllilega réttlætlegt og tímabært að hlutlaus aðili skoði hvort hið sér íslenska fyrirkomulag um skylduaðild að veiðifélögum sé nauðsynlegt. Hvort landeigendur geti ekki framfylgt vernd og viðhaldið sjálfbærni fiskistofna á grundvelli skýrra laga þar um í samvinnu við þartilbæra eftirlitsaðila? Hvort sú tilfærsla á réttindum landeigenda sem á sér stað, frá þeim til Landssambands veiðifélaga í gegnum vaxandi áherslur á meirihlutaræði hjá veiðifélögum, sé í takt við gjörbreytt umhverfi, aðstæður og áherslur í upplýstu lýðræðisþjóðfélagi.

Þær hugmyndir sem settar eru fram hér að ofan hafa það að markmiði að einfalda og skýra lög og tilgang þeirra og fækka eða útrýma ágreiningsefnum.

Það er von undirritaðs að nefndarfólk atvinnuveganefndar íhugi vel þær hugmyndir og tillögur sem undirritaður hefur sett fram í umsögnum sínum svo og þær breytinga sem orðið hafa á íslensku umhverfi og samfélagi frá því lax- og silungsveiðilögin voru endurskoðuð árið 2006.

Virðingarfyllst,

Steinar Berg Ísleifsson