

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. nóvember 2019
UST201910-269/G.R.G.
04.06

Umsögn um drög að reglugerð um bann við selveiðum

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að selum verði veitt vernd og að farið verði að ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar til að ná fram stjórnunarmarkmiðum stjórnvalda. Stofnunin telur þó að beita þurfi öðrum aðferðum en að banna veiðar með reglugerð auk þess sem mikilvægt er að fram fari heildarendurskoðun á lagaumhverfi sela.

Umhverfisstofnun skilaði umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, með síðari breytingum (selveiðar) þann 5. apríl 2019 en með frumvarpinu var reglugerðarheimild þeirri sem fyrirhuguð reglugerð um bann við selveiðum á sér stoð í bætt við lög um lax- og silungsveiði.

Í umsögninni benti Umhverfisstofnun m.a. að stofnunin teldi lagaumhverfi sela þarfnast heildarendurskoðunar og að slík endurskoðun ætti að fara fram samhliða endurskoðun löggjafar um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Þannig var m.a. bent á að í því regluverki sem gildir um vernd, friðun og veiðar á villtum spendýrum séu til staðar reglur og skráningarkerfi sem æskilegt væri að giltu um seli og selveiðar, enda eru um spendýr að ræða sem eru veidd á sambærilegan hátt og önnur villt spendýr hér á landi. Það er meginregla laga nr. 64/1994 að dýr sem falla undir gildissvið laganna eru friðuð nema lögin kveði á um annað. Í umsögninni benti Umhverfisstofnun einnig á vankanta við það að banna selveiðar með reglugerð, annars vegar í ljósi þess að ýmis gömul lagaákvæði, sem enn eru í gildi, munu ganga framár ákvæðum og hins vegar með hliðsjón af eignarréttindum (veiðiréttindum).

Meiri hluti atvinnuveganefndar brást við umsögninni í nefndaráliti sínu um frumvarpið en þó virðist þó einungis hafa tekið málið til skoðunar út frá því sjónarmiði að reglugerðarheimild nægi til að skerða veiðiréttindi landeigenda. Þannig segir í nefndarálitinu:

Í umsögn Umhverfisstofnunar var m.a. bent á að kanna þyrfti hvort reglugerðarheimild frumvarpsins nægði til að banna eða takmarka selveiðar á íslensku forráðasvæði, annars vegar með hliðsjón af núgildandi ákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar með hliðsjón af núgildandi ákvæðum um selveiðar. Var bent á að 9. kaþítuli Jónsbókar tryggði landeigendum tiltekinn hagnýtingarrétt til selveiða innan netlaga og að með tilliti til ákvæða veiðitilskipunarinnar eigi landeigandi hagnýtingarrétt til veiði sels innan netlaga og njóti þar af leiðandi eignarráða yfir selveiðum innan netlaga. Fyrir liggir því að landeigendur njóti tiltekinna eignarréttinda vegna selveiða og því þurfi að skoða hvort tillagan feli í sér of víðtækt framsal.

Meiri hlutinn bendi á að þó að landeigandi njóti hagnýtingarréttar til selveiða innan netlaga sæti sá réttur takmörkunum samkvæmt öðrum lögum. Sem dæmi má nefna að veiðiréttarhöfum er sem fyrr segir heimilt að styggja sel og skjót sel sem er í veiðivatni, ósi þess að ósasvæði, sbr. 11. laga um lax- og

silungsveiði. Fyrirhuguð lagabreyting er gerð með tilliti til ríkra almannahagsmuna, þ.e. til að vernda selastofna við landið sem eru nú í útrýmingarhættu. Mikilvægir hagsmunir liggja því til grundvallar breytingunni. Verði sett veiðibann með reglugerð eigi slíkt bann stoð í lögum og mun gilda jafnt um alla landsmenn, þ.m.t. landeigendur. Meiri hlutinn bendir enn fremur á að verði ekki stemmt stigu við áframhaldandi veiðum á selastofnunum, sérstaklega landsel, geti umræddur hagnýtingarréttur að engu orðið fari svo að stofninn hverfi. Með lagabreytingunni sé tryggt að bann eða takmörkun á veiðum verði sett ef Hafrannsóknastofnun telur það nauðsynlegt og því muni takmarkanir byggjast á vísindalegum grunni.

Þannig er réttilega bent á það í nefndarálitinu að hagnýtingarréttur landeigenda sæti takmörkunum samkvæmt öðrum lögum. Aftur á móti virðist ekki hafa verið fjallað um það hvort að reglugerðarheimild og reglugerð nægi til að banna selveiðar með hliðsjón af því að gildandi lagaákvæði sem heimila selveiðar ganga framar ákvæðum reglugerðarinnar.

Líkt og fram kemur í nefndarálitinu kveður 11. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, sem fjallar um *ófriðun sels* og veitir fyrirhugaðri reglugerð lagastoð, þeim sem eiga veiðirétt samkvæmt lögnum heimild til að styggja og skjóta sel í veiðivatni, ósi þess eða ósasvæði. Óháð því hvort heimilt sé að skerða hagnýtingarrétt landeigenda með reglugerð þá mun ákvæði sem heimilar þeim sem eiga veiðirétt að styggja og skjóta sel ganga framar reglugerðarákvæði sem bannar allar selveiðar á íslensku forráðasvæði.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 36/2019 um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 er stuttlega vikið að öðrum gildandi lagaákvæðum í ýmsum lögum sem fjalla um seli og selveiðar og gera það að verkum að þörf er á heildarendurskoðun þess lagaumhverfis sem gildir um seli. Sem dæmi má nefna að í 9. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20 júní 1849 segir: „Enginn má skjóta landsel eða útsel á fjörðum eða víkum, þar sem látur eru eða lagnir, nær en hálfá sjómílu frá þeim.“ Út frá ákvæðinu má gagnálykta sem svo að skjóta megi bæði landsel og útsel annarsstaðar en á fjörðum og víkum þar sem látur eru eða lagnir, svo lengi sem selirnir eru lengra en hálfá sjómílu frá þeim. Í 1. mgr. 10. gr. tilskipunarinnar segir síðan: „Vöðuseli eða annan farsel má hver maður skjóta eða veiða í nótt hvar sem hann vill, en þó ekki nær annars manns landi en 300 metra frá stórstraumsfjörumáli þar sem nótlög eru, né heldur skjóta nær eggveri eða látrum en greinir í 9. gr., sbr. og lög nr. 30 27. júní 1925.“ Af ákvæðinu leiðir að veiðar á þeim seltegundum sem sjást af og til við stendur landsins, þ.e. öllum tegundum nema landsel og útsel, eru öllum heimilar svo lengi sem selurinn er ekki veiddur nær annars mann landi en 300 metra frá stórstraumsfjörumáli þar sem nótlög eru eða nálægt eggveri eða látrum.

Þá eru í enn í gildi sértæk og úrelt lagaákvæði sem túlka má sem svo að þau heimili selveiðar. Þannig segir í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 30/1925 um selaskot á Breiðafirði að í selalátrum á bannsvæðinu sé engum öðrum en eigendum eða umráðamönnum látranna heimilt að rota seli eða drepa uppi og í 1. gr. laga nr. 29/1937 um útrýmingu sels í Húnaósi er Veiðifélagi Vatnsdalsár veittur einkaréttur til að útrýma sel úr Húnaósi. Presturinn í Steinnesi skal þó fá bætur úr ríkissjóði fyrir missi heimatekna

vegna selveiðanna. Umhverfisstofnun er ekki kunnugt um hvort virk starfsemi sé í félaginu sem á lögákveðinn einkarétt til að útrýma dýrategund í Húnaósi, en félagið er þó skráð í fyrirtækjaskrá.

Í frumvarpinu segir með vísan til framangreindra ákvæða að skýra lagaheimild þurfi til að til að banna eða takmarka selveiðar hér á landi og að slík heimild sé ekki til staðar í gildandi lögum. Óháð því hversu skýr reglugerðarheimild laga nr. 61/2006 er þá breytir reglugerðin því ekki að lagaákvæði sem heimila selveiðar munu ganga frammar ákvæðum fyrirhugaðrar reglugerðar. Þrátt fyrir að framangreind lagaákvæði séu e.t.v. ekki skýr og í sumum tilfellum augljóslega úrelt, þá er ljóst að öll lagaákvæði sem heimila selveiðar munu ganga frammar ákvæðum reglugerðardraganna. Það er því mat Umhverfisstofnunar að reglugerðin muni skapa óvissu eða sé svo gott sem tilgangslaus að því marki að lagaákvæði sem heimila selveiðar munu ganga frammar ákvæðum reglugerðarinnar. Þannig er t.a.m. langsótt að mögulegt verði að beita viðurlögum vegna brota gegn reglugerðinni.

Að framansögðu gerir Umhverfisstofnun engar efnislegar athugasemdir við reglugerðardrögin. Það er þó rétt að vekja athygli á því að áður nefnt frumvarp ber það með sér að til staðar er vilji til að banna eða takmarka selveiðar hér á landi og þar af leiðandi vekur það furðu að sú leið sem hér er valin til að banna selveiðar hafi orðið fyrir valinu í stað þess að hreinsa til í gömlum lögum og veita tegundunum skýra verndarstöðu með lögum.

Áður hefur komið fram að Umhverfisstofnun telur heildarendurskoðun þess lagaumhverfis sem gildir um selveiðar eiga að fara fram samhliða endurskoðun laga nr. 64/1994 sem er í gangi hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í umsögn Umhverfisstofnunar frá 5. apríl 2019 var í þessu samhengi vísað til skýrslunnar „Vernd, velferð og veiðar villtra fugla og villtra spendýra – Lagaleg og stjórnsýsluleg staða og tillögur um úrbætur“ sem unnin var ef nefnd skipaðri af umhverfis- og auðlindaráðherra þann 9. júlí 2010. Samkvæmt erindisbréfi var nefndinni ætlað að varpa skýru ljósi á lagalega stöðu villtra spendýra og fugla á Íslandi, m.a. með tilliti til dýraverndarsjónarmiða, og leggja fram tillögur um úrbætur með það að leiðarljósi að uppfylla markmið gildandi laga og þeirra alþjóðlegu samninga sem Ísland er aðili að og varða verndun villtra spendýra og fugla og veiðar á þeim.

Í skýrslunni er að finna nokkra umfjöllun um seli, stöðu þeirra við Ísland og í alþjóðlegu samhengi auk þess sem lagðar eru fram tillögur um hvernig bæta megi stöðu tegundarinnar hér á landi. Þannig segir í skýrslunni að selir hafi verið „hálfmunaðarlausir í íslensku stjórnkerfi, þrátt fyrir að heyra að nafninu til undir landbúnaðarráðuneytið um langt skeið og hin allra síðustu ár undir [atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið]. Erfitt er að greina ástæður þess en sennilega markast það af nokkrum þáttum svo sem afstöðu til meints tjóns, minnkandi nytja og deilna um stjórnsýslulega stöðu. Þegar þessi mál hefur borið á góma á Alþingi hafa ráðherrar yfirleitt vísað hver á annan. Þá er athyglisvert að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert fyrirvara við ákvæði alþjóðsamninga sem taka á vernd sela [...] og eru því að brjóta ákvæði þeirra.“

Jafnframt er það rakið í skýrslunni að nokkrum sinnum hafi verið lögð fram frumvörp um breytingar á lagaumhverfi er varðar selveiðar og verndarstöðu sela.

Þar ber helst að nefna að í frumvarpi til núgílandi laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum var gert ráð fyrir að lögin næðu til sela. „Selaákvæðin í villidýralagafrumvarpinu voru hins vegar felld út rétt áður en Alþingi afgreiddi lögin vorið 1994. Var það vegna deilna milli ráðuneyta um forræði yfir selamálum. Fram kom í ræðu umhverfisráðherra við 2. umræðu að greiða átti úr málinu sumarið eftir (1994) en það var aldrei gert. „Í janúarlok 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á villidýralögum þar sem lagt er til að selir falli undir villidýralögin. Mælt var fyrir endurskoðaðri útgáfu frumvarpsins í september 2012, en þá hafði verið tekið tillit til fjölda umsagna til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis. Sú nefnd kallaði að nýju eftir umsögnum um frumvarpið en það hlaut ekki afgreiðslu. Rétt er að geta þess að þetta frumvarp fellur ágætlega að tillögum nefndarinnar varðandi seli, þótt ekki sé að finna útfærslu á öllum tillögum nefndarinnar þar.“

Niðurstöður og tillögur nefndarinnar voru m.a. að öll endurskoðun á lagaumhverfi og umsjón sela hafi það að markmiði að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda sem Ísland er aðili að, að selir verði felldir undir endurskoðaða villidýralöggjöf og að eldri löggjöf um selveiðar verði felld úr gildi. Einnig var lagt til að krafa verði gerð um veiðikort til að stunda selveiðar og um menntum selveiðimanna og að veiðiaðferðir sem notaðar eru við selveiðar verði felldar úr gildi.

Nánari upplýsingar um tillögur nefndarinnar má nálgast í skýrslunni (bls. 278-283). Skýrslan er aðgengileg á vefsíðu Stjórnarráðsins.¹



Skúli Þórðarson
sviðsstjóri

Virðingarfyllst



Gísli Rúnar Gíslason
lögfræðingur

¹ https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/vernd-velferd-og-veidar-loka-8-mai-2013.pdf