

ÁLIT

I TILFNI OG AFMÖRKUN

Álit þetta er ritað í tilefni af frumvarpi til laga um lagareldi sem lagt var fyrir Alþingi hinn 27. mars 2024 og vísað var til atvinnuveganefndar hinn 24. apríl 2024 þar sem frumvarpið er til meðferðar þegar álit þetta er ritað. Í álitinu er lagt mat á hvort fyrirliggjandi mat á stjórnskipulegu gildi frumvarpsins sé fullnægjandi með tilliti til þeirrar verndar sem veiðiréttur veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði nýtur samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar.

II FORSENDUR

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti með löggjafarvaldið. Þessu valdi eru sett mörk meðal annars með ákvæðum VII. kafla stjórnarskrárinnar, þar á meðal ákvæðum 72. gr. sem kveða á um friðhelgi eignarréttarins. Á Alþingi hvílir sú stjórnskipulega skylda við meðferð lagafrumvarpa að leggja mat á hvort lagasetning rúmist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur, sbr. dóm Hæstaréttar 26. október 2022 í máli nr. 20/2022.

Veiðiréttur samkvæmt II. kafla laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði telst eign veiðiréttarhafa í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvarðanir löggjafans sem eru til þess fallnar að leiða af sér skerðingu á þessum réttindum þurfa af þeim sökum að rúmast innan þeirra marka sem 72. gr. stjórnarskrárinnar setur með tilliti til þeirra. Það á ekki aðeins við um ákvarðanir löggjafans sem lúta beint að ákvæðum laga nr. 61/2006 og þeim réttindum sem þar er fjallað um heldur einnig aðrar ákvarðanir sem eru til þess fallnar að hafa verulega þýðingu um hvort og þá að hvaða marki veiðiréttarhafar fái notið eignarréttinda sinna. Þar undir falla meðal annars ákvarðanir löggjafans sem hafa verulega þýðingu um vernd og nýtingu þeirra fiskstofna sem lög nr. 61/2006 taka til og réttindi veiðiréttarhafa samkvæmt lögnum lúta að.

Fyrirliggjandi frumvarp til laga um lagareldi er ótvírætt til þess fallið að hafa verulega þýðingu um vernd þeirra fiskstofna sem lög nr. 61/2006 taka til og þar með nýtingu þeirra samkvæmt ákvæðum laganna. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er vernd villtra nytjastofna og hagsmuna þeirra sem nýta slíka stofna meðal markmiða þess. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að megináhersla þeirrar stefnu sem búi því að baki sé sú að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem komi í veg fyrir að greinin hafi neikvæð áhrif m.a. á villta nytjastofna. Víða í athugasemdum við frumvarpið er skírskotað til slíkra áhrifa. Sem dæmi má nefna eftirfarandi umfjöllun um VII. kafla frumvarpsins í fjórða kafla almennra athugasemda við það:

„Í fyrsta lagi er um framleiðsluheimild, eða framleiðslutakmörkun, að ræða. Jafnvel mætti líta á laxahlut sem nokkurs konar mengunarheimild, þ.e. samanlögð mengunaráhætta vegna eldis á frjóum laxi í formi erfðablöndunar við villta nytjastofna má ekki fara yfir þau viðmið sem sett eru með

MAGNA

áhættumati erfðablöndunar. Hvernig sem lítið er á þær heimildir sem felast í laxahlut, þá er ljóst að um takmörkuð verðmæt gæði er að ræða. Þegar takmörkuðum verðmætum gæðum er úthlutað felst í því skerðing atvinnuréttinda þeirra sem ekki fá slíkum gæðum úthlutað. Frumvarpið byggist m.a. á þeirri forsendu að nauðsynlegt sé að takmarka erfðablöndun við villta nytjastofna, sbr. einkum 6. gr. frumvarpsins. Fjöldi villtra laxa við Ísland verður mögulega ekki talinn nema í tugum þúsunda á meðan fjöldi eldislaxa er talinn í mörgum milljónum á hverju svæði og jafnvel tugum milljóna í heild, allt eftir árstíma. Vega verður hættuna á því að eldislaxar sleppi og valdi tjóni með erfðablöndun við villta nytjastofna á móti þeirri almennu takmörkun sem felst í úthlutun laxahlutar til tiltekinna rekstrarleyfishafa. Hér verður talið, þegar á heildina er lítið, að sú almenna skerðing atvinnuréttinda, sem felst í úthlutun laxahlutar til tiltekinna og jafnvel fárra rekstrarleyfishafa, réttlætist af þeim umhverfishagsmunum sem frumvarpið leitast við að vernda.“

Af framangreindri umfjöllun frumvarpsins verður skýrlega ráðið að þar sé lögð til grundvallar sú forsenda að þeirri starfsemi sem frumvarpið fjallar um fylgi tjónshætta fyrir þá villtu nytjastofna sem falla undir ákvæði laga nr. 61/2006 og veiðiréttur á grundvelli þeirra lýtur að.

Það leiðir af framangreindri forsendu frumvarpsins að taka verður afstöðu til þess við mat á stjórnskipulegu gildi þess hvort efni frumvarpsins samrýmist eignarréttarvernd veiðiréttar veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006. Þótt hlutaðeigandi nytjastofnar séu sem slíkir ekki undirorpnir beinum eignarrétti veiðiréttarhafa er vernd þeirra allt að einu grunnforsenda þess að veiðiréttarhafar fái notið þeirra eignarréttinda sem í veiðiréttinum felast. Eftir því sem dregið er úr slíkri vernd eru að sama skapi skertir möguleikar veiðiréttarhafa til að fá notið þessara réttinda sinna. Þessi aðstaða er ekki bundin við veiðirétt samkvæmt lögum nr. 61/2006 heldur á hún almennt við um öll eignarréttindi sem lúta að nýtingu náttúruauðlinda og -gæða. Með löggjöf sem heimilar að stunduð sé atvinnustarfsemi sem er til þess fallin að valda tjóni á slíkum auðlindum eða gæðum er gripið inn í þau eignarréttindi sem lúta að nýtingu þeirra. Við slíka lagasetningu þarf því almennt að leggja mat á stjórnskipulegt gildi hennar með tilliti til slíkra eignarréttinda.

Af fyrirbyggjandi frumvarpi verður ekki ráðið að við samningu þess hafi verið tekin afstaða til hvort efni þess rúmist innan þeirra marka sem leiða af eignarréttarvernd veiðiréttar veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006 samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Umfjöllun um stjórnskipuleg álitafni er í frumvarpinu afmörkuð við réttindi rekstrarleyfishafa samkvæmt ákvæðum þess. Hið sama gildir um ítarlega álitsgerð sem ráðuneytið lét vinna um stjórnskipulegt gildi frumvarpsins áður en það var lagt fyrir Alþingi. Álitsbeiðni ráðuneytisins og umfjöllun álitsgerðarinnar í samræmi við þá beiðni er afmörkuð við réttindi rekstrarleyfishafa samkvæmt 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Þótt gengið sé út frá því í frumvarpinu að vega þurfi heimildir til þeirrar starfsemi sem þar er fjallað um saman við þá tjónshættu sem henni fylgir virðist lagt til grundvallar í því sambandi í frumvarpinu að þar vegist eingöngu á einkahagsmunir rekstrarleyfishafa og almannahagsmunir tengdir verndun villtra nytjastofna. Þessi forsenda frumvarpsins gefur ekki rétta mynd af þeim stjórnarskrárvörðu hagsmunum sem taka þarf tillit til þegar vegnar eru saman heimildir til þeirrar starfsemi sem frumvarpið fjallar um og sú tjónshætta sem henni fylgir. Auk einkahagsmuna rekstrarleyfishafa og almannahagsmuna þarf við þetta mat

jafnframt að taka tillit til þeirra einkahagsmuna veiðiréttarhafa sem tjónshættan lýtur að og felast í óskertri nýtingu þeirra villtu nytjastofna sem falla undir ákvæði laga nr. 61/2006 og veiðiréttur samkvæmt þeim lögum lýtur að.

Þar sem síðastgreindir hagsmunir veiðiréttarhafa njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og frumvarpið er reist á þeirri forsendu að þeirri starfsemi sem þar er fjallað um fylgi tjónshætta fyrir þessa hagsmuni sem vega þurfi saman við heimildir til starfseminnar verður ekki séð að unnt sé að leggja fullnægjandi mat á stjórnskipulegt gildi frumvarpsins án þess að tekin sé afstaða til þess hvort sú tjónshætta sem þar er gert ráð fyrir rúmist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur að þessu leyti. Sem fyrr segir verður ekki séð af frumvarpinu að slíkt mat hafi farið fram við samningu þess heldur virðist mat á stjórnskipulegu gildi frumvarpsins hafa einskorðast við mat á því hvort þær ráðstafanir sem þar er mælt fyrir um til að draga úr framangreindri tjónshættu gangi of langt í þá átt að takmarka heimildir til starfseminnar og þar með réttindi rekstrarleyfishafa. Ekki verður hins vegar ráðið að í frumvarpinu hafi verið lagt mat á það hvort þessar ráðstafanir gangi nægilega langt í þá átt að takmarka tjónshættuna til að tryggja að eignarréttindi veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006 verði ekki fyrir óhóflegri skerðingu af völdum frumvarpsins.

Framangreindur annmarki á frumvarpinu felur ekki aðeins í sér að það mat sem þegar hefur farið fram á stjórnskipulegu gildi þess er ekki tæmandi heldur kann hann jafnframt að hafa þýðingu við mat á niðurstöðum þess. Ekki er sjálfgefið að mat á því hvort og þá í hvaða mæli takmörkun á atvinnufrelsi verði réttlætt með vísan til almannahagsmuna tengdum verndun villtra nytjastofna leiði til sömu niðurstöðu og mat á því hvort slík takmörkun verði réttlætt með vísan til stjórnarskrármæltra eignarréttinda annarra einkaaðila. Auk þess sem vægi slíkra réttinda kann eftir atvikum að vera annað og meira en vægi samsvarandi almannahagsmuna reynir í síðarnefnda tilvikinu ekki aðeins á heimildir löggjafans til að setja atvinnufrelsinu skorður með lögum í þágu almannahagsmuna heldur jafnframt á skyldur hans til þess að setja slíkar skorður að því marki sem þær eru nauðsynlegar til verndar stjórnarskrárvörðum eignarréttindum annarra.

Endanlegt mat á svigrúmi löggjafans til að heimila atvinnustarfsemi sem fylgir tjónshætta með tilliti til eigna þriðja manns ræðst af því meðal annars hversu veruleg og sérgreind tjónshættan er og hvort og að hvaða marki unnt er að koma í veg fyrir hana eða draga úr henni þannig að meðalhófs sé gætt. Lagasetning sem heimilar atvinnustarfsemi sem fylgir veruleg tjónshætta fyrir sérgreindar náttúruauðlindir sem undirorpnar eru eignarrétti þriðja manns, án þess að dregið sé nægilega úr slíkri hætti með ráðstöfunum sem unnt er að grípa til án þess að íþyngja hlutaðeigandi atvinnustarfsemi um of, rúmast ekki innan marka 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þar sem ekki liggur fyrir mat á frumvarpinu með tilliti til þessara sjónarmiða er ekki unnt að fullyrða að efni þess rúmist innan þessara marka.

Eins og frumvarp til laga um lagareldi er úr garði gert samkvæmt framansögðu verður ekki séð að Alþingi geti við meðferð þess fullnægt stjórnskipulegri skyldu sinni til að leggja mat á hvort efni þess rúmist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur án þess að fram fari mat á því hvort það samrýmist stjórnarskrármæltum eignarréttindum veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr.

61/2006 til viðbótar við það mat sem þegar hefur farið fram á því hvort efni frumvarpsins samrýmist stjórnarskrármæltum réttindum rekstrarleyfishafa.

Við framangreint mat þarf að hafa í huga að með frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir atvinnustarfsemi sem fari fram í skjóli eignarréttinda og atvinnufrelsis þeirra sem hana stunda heldur felst í frumvarpinu að sérgreindum hafsvæðum á forræði ríkisins skuli sérstaklega úthlutað til starfseminnar og nýtt í þágu hennar. Af þessu eðli frumvarpsins leiðir meðal annars að sú tjónshætta sem þar er gert ráð fyrir er afmörkuð og lýtur einkum að eignarréttindum veiðiréttarhafa sem veiðirétt eiga í ám í grennd við þau hafsvæði sem afmörkuð eru í frumvarpinu og sem frumvarpið gerir ráð fyrir að nýtt skuli í þessum tilgangi þrátt fyrir þekktu hættueiginleika slíkrar nýtingar. Af þessum sökum þarf við framangreint mat að taka til þess afstöðu hvort með frumvarpinu sé lögð óhófleg byrði á þennan afmarkaða hóp veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006.

III NIÐURSTAÐA

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það álit undirritaðs lögmanns að Alþingi geti ekki fullnægt stjórnskipulegri skyldu sinni til að leggja mat á hvort frumvarp til laga um lagareldi rúmist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur án þess að fram fari mat á því hvort efni frumvarpsins samrýmist þeirri vernd sem veiðiréttur veiðiréttarhafa samkvæmt lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði nýtur samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og þá til viðbótar því mati sem þegar hefur farið fram á því hvort frumvarpið samrýmist þeirri vernd sem atvinnufrelsi og -réttindi rekstrarleyfishafa njóta samkvæmt 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Reykjavík, 15. maí 2024,


Flóki Ásgeirsson lögmaður