

Alþingi

ÁLITSGERÐ Erindi nr. B 121/1261

komudagur 214 1997

vegna frumvarps til laga um samningsveð,  
sem lagt er fram sem 234. mál á 121. löggjafarþingi.

Í álitargerð þessari er leitast við að svara spurningum í 9 tölusetnum liðum, sem fylgdu verksamningi dags. 5. marz 1997 milli undirritaðs og nefndasviðs skrifstofu Alþingis. Spurningum er svarað eftir þeirri röð, sem þær eru bornar fram í.

1. Veitir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins heimild til þess að veðsetja réttindi eins og aflahlutdeild fiskiskips, sbr. 2. ml. (á að vera mgr.) 7. gr. l. 38/1990, um stjórn fiskveiða?

**Svar:**

**Svar mitt við þessari spurningu er nei.**

Þrátt fyrir að unnt sé að veita afdráttarlaust svar við spurningunni, tel ég óhjákvæmilegt, einkum í ljósi mjög mikillar umræðu um þetta málefni á síðustu árum, ekki sízt nú á síðustu mánuðum, að rökstyðja ítarlega þá afstöðu mína, sem birtist í framangreindu svari. Sú umfjöllun mín er lögfræðileg, enda um lögfræðilegt álit að ræða, en ég mun þó leitast við að setja hana fram með þeim hætti að hún sé einnig skiljanleg öðrum en lögfræðingum.

Áður en ég vík að rökstuðningi mínum vil ég taka fram, að orðin eignarréttur og eignarréttindi hafa verið notuð í umræðu um þetta mál án þess að fram hafi komið hvaða skilning beri að leggja í þessi orð. Slíkt er bagalegt, því inntak þeirra er breytilegt og það þarf að athuga það hverju sinni hver sé merking þessara orða. T.d. má benda á, að það er alls ekki víst, að hægt sé að leggja sama skilningi í orðið „eingarrétt” í 3. ml. 1. gr. l. 38/1990 um stjórn fiskveiða (hér eftir nefnd lög um stjórn fiskveiða) og á að leggja í orðið „eignarrétturinn” í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum (hér eftir nefnd stjórnarskráin). Má reyndar fullyrða að merking orðanna er gerólik og að merking orðsins „eignarréttur” í stjórnarskránni sé mun víðtækara en sama orðs í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þetta þarf að skýra nánar og í upphafi þarf að skýra með almennum hætti inntak orðsins eignarréttur.

Orðið eignarréttur er almennt skilgreint svo í síðari tíma lögfræði, að um sé að ræða einkarétt ákveðins aðila, eigandans, til þess að ráða yfir tilteknum líkamlegum hlut innan þeirra marka, sem þessum rétti eru sétt í lögum og af takmörkuðum (óbeinum) eignarréttindum annarra aðilja, sem stofnað hefur verið til yfir hlutunum.<sup>1</sup> Þetta er

<sup>1</sup> Sjá t.d. Gaukur Jörundsson, Eignarréttur I, Reykjavík 1982-1983, bls. 4.

neikvæð skilgreining, þ.e. hún tilgreinir ekki hvaða heimildir eigandinn hefur yfir hinum líkamlegu verðmætum. Ástæðan fyrir því, að menn una við neikvæða skilgreiningu á svo mikilvægu hugtaki í lögfræði, er fyrst og fremst sú, að jákvæð skilgreining, þ.e. skilgreining þar sem taldar væru upp allar heimildir eiganda sem í eignarrétti geta falizt, yrði of viðamikil og að líkindum aldrei með öllu tæmandi. Hún yrði því ófullkomin skilgreining. Þetta breytir ekki því, að menn eru almennt sammála um það, hverjar séu mikilvægustu heimildir sem eignarrétturinn veitir eigandanum. Má segja að þær heimildir felist einkum í eftirfarandi:

Rétti til þess að ráða yfir eign (umráðaréttur).

Rétti til þess að nota eign (hagnýtingaréttur).

Rétti til þess að ráðstafa eign með löggerningi t.d. framsali (ráðstöfunaréttur).

Rétti til þess að nota eign, sem grundvöll lánstrausts (réttur til að veðsetja eign)

Rétti til þess að láta eign ganga að erfðum.

Rétti til þess að leita verndar dómstóla og eftir atvikum annarra stofnana hins opinbera til verndar eigninni.

Eigandi eignar, þ.e. sá sem hefur eignarrétt að líkamlegum verðmætum, hefur almennt allar þessar heimildir og oftast fleiri heimildir, sem þó er ekki ástæða til þess að telja upp. Rétt er þó að geta þess að í sumum tilvikum eru tiltekin réttindin, önnur en þau sem nefnd eru að ofan, talin til eignarréttinda og verður að geta sem dæmis hér, að atvinnuréttindi eru í ýmsum samböndum talin til eignarréttinda.

Þess ber einnig að geta, að oft eru gerðar með lögum eða með öðrum hætti takmarkanir á þeim heimildum, sem tilheyra eignarrétti. Oft er stofnað til svonefndra óbeinna eignarréttinda annarra yfir eign og fela hin óbeinu eignarréttindi þá í sér takmarkanir á hinum hefðbundnu heimildum eigandans, þ.e. heimildunum eru að hluta til skipt upp og þær færðar í hendur annarra. Algengustu óbeinu eignarréttindin eru afnotaréttindi, ítaksréttindi, veðréttindi, haldsréttur og forkaupsréttur.

Þegar leitað er svara við því, hver hafi eignarrétt yfir fiskistofnunum við Ísland, verður að játa að það er nokkuð erfitt um svör, einkum af því að það er erfitt að setja álitafnið í hefðbundið fræðilegt samhengi í lögfræði. Valda því ýmis atriði, svo sem eins og það, að aðgangur að þessum verðmætum hefur lengst af í Íslandssögunni verið algerlega frjáls, ekki bara fyrir Íslendinga, heldur einnig útlendinga. Þannig var á því byggt bæði í Grágás og síðar í Jónsbók, að allir menn ættu veiði fyrir utan netlög, þ.e. að öllum mönnum væri þar frjáls veiði. Er þessa reglu að finna í Rekabálki Jónsbókar, 2. Kapítula „Um viðreka ok veiði fyrir utan netlög.“, sem enn er birtur í lagasafni (bls. 932 í lagasafni 1995) meðal gildandi réttarreglna, þó á því verði vissulega að hafa fyrirvara að því leyti sem reglan skarast við síðari tíma löggjöf. Auk þess eru slík verðmæti eins og náttúruauðæfi einnar þjóðar ekki það sem menn oftast hafa í huga, þegar verið er að meta, hvaða heimildir felist í eignarrétti.

Það felst í fullveldisrétti landsins, að löggjafarvaldinu er heimilt að ákvarða hvernig sé skipað eignarheimildum að verðmætum eins og fiskistofnunum við landið. Í þessu felst, miðað við núverandi stjórnskipan landsins, að sá sem getur rástafað hinum hefðbundnu heimildum eignarréttar að því er fiskistofnana við landið varðar er

löggjafinn, þ.e. Alþingi og eftir atvikum stjórnarskrárgjafinn, ef hann lætur málið til sín taka. Alþingi getur ákveðið með lögum, hvernig heimildum þeim, sem almennt felast í eignarrétti, verður skipað að því er varðar fiskistofnana við Ísland. Þeirri staðreynd, að löggjafarvaldið hafi heimildir til þess að ákveða hvernig skipað skuli heimildum þeim, sem venjulega eru taldar til eignarréttar að því er fiskistofnana varðar, má í sjálfu sér líkja við það að segja að Alþingi fari með handhöfn eignarréttar að fiskistofnunum. Ekki er þó heppilegt að viðhafa slíka hugtakanotkun. Ég hygg líka að það ráði ekki úrslitum í þeirri umræðu, sem fram fer um álitafnið hvort orðið menn kjósa að nota, því samstaða er um að Alþingi hafi rétt til þess með lögum að ráðstafa þeim heimildum sem venjulega eru taldar felast í eignarrétti að því er varðar fiskistofnana við landið. Það er að mínu áliti kjarni málsins.

Þessi réttur kemur fram t.d. í l. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, þar sem segir í 2. gr. að fullveldisréttur Íslands nái til landhelginnar, hafsbotnsins og loftrýmisins yfir henni. Í 4. gr. þeirra laga segir enn fremur, að innan efnahagslögsögunnar hafi Ísland fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda lífrænna og ólífrænna, á hafsbotni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins.

Það má einnig sjá þess glögg merki í 1. gr. l. um stjórnun fiskveiða að löggjafinn telur sig hafa heimildir til þess að mæla fyrir um skipan þeirra heimilda, sem venjulega eru taldar til eignarréttar yfir nytjastofnum á Íslandsmiðum. Þar segir m.a. að nytjastofnar þessir skuli vera sameign íslenzku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðilja yfir veiðiheimildum.

Í ljósi framanritaðs og þeirrar miklu umræðu innan og utan Alþingis um það, hvað felst í því að einstökum aðiljum er úthlutað veiðiheimildum, þarf að taka afstöðu til þess, hvert sé inntak þeirra réttinda, sem stofnast við úthlutun veiðiheimilda. Lögin um stjórn fiskveiða fela í sér, að með úthlutun veiðiheimilda er þeim sem úthlutun fá, þ.e. þeim sem eiga fiskiskip er fá veiðiheimildir, fengnar tilgreindar heimildir, sem að jafnaði er taldar heyra eignarrétti til. Þessar heimildir eru réttur til hagnýtingar og réttur til ráðstöfunar með löggerningi, þó með nokkrum takmörkunum. Þetta eru að sönnu mikilvægar heimildir eignarréttar, en þetta eru alls ekki allar þær heimildir sem venjulega eru taldar til eignarréttar og lögin bera það skýrlega með sér, að það er aðeins verið að færa afmarkaðar heimildir eignarréttarins til þeirra sem fá veiðiheimildir og að úthlutunin er einungis tímabundin. Í þessu felst að slík úthlutun veiðiheimilda stofnar ekki eignarrétt í hluta af fiskistofnunum.<sup>2</sup>

Lögin um stjórn fiskveiða taka ekki sjálf afstöðu til þess, hvort rétturinn til veðsetningar, þ.e. rétturinn til þess að nota eign sem grundvöll lánstrausts, er fenginn í

<sup>2</sup> Ég vil geta þess hér, að ég tel að ekki skipti máli í þessu sambandi þó Hæstiréttur hafi í Hrd. 1993, bls. 2061 komið að þeirri niðurstöðu, að keypt aflahlutdeild skyldi skattalega meðhöndluð sem (óáþreifanleg) eign og veita kaupanda rétt til þess að afskrifa hana með tilteknum hætti í rekstri sínum. Af þessum dómi verða að mínu mati ekki dregnar ályktanir um það álitafni, sem hér er til skoðunar.

hendur þess sem fær úthlutað veiðiheimild. Ég tel að skýra verði lögum um stjórn fiskveiða svo, að þau færi þeim sem úthlutun veiðiheimilda fá, ekki meiri réttindi en lögum tilgreina berum orðum. Í frumvarpi til laga um sammingsveð, eins og það liggur fyrir nú á 121. lögjafarþingi, er lagt til að tekið verði af skarið um þetta, með því í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins er orðuð sú regla, að ekki sé heimilt að veðsetja réttindi til nýtingar í atvinnurekstri, sem skráð eru opinberri skráningu á tiltekið fjárverðmæti og stjórnvöld úthluta lögum samkvæmt, t.d. aflahlutdeild fiskiskips og greiðslumarki bújarðar. Með þessu ákvæði eru tekin af tvímæli um það, að veðsetning þessara réttinda er óheimil.

Tekið skal fram, að ljóst er að til þessa hafa eigendur fiskiskipa, sem úthlutað hafa fengið veiðiheimildir veðsett skipin og í flestum tilvikum tekið fram í veðskjölum að veðsetningin taki einnig til veiðiheimilda. Slík veðsetning veiðiheimilda er eins og áður segir hvergi berum orðum heimiluð í lögum. Það er á hinn bóginn vitaskuld gengið út frá því í lögum um stjórn fiskveiða, t.d. í bráðabirgðaákvæði V, að fiskiskip séu veðsett eins og verið hefur. Í skýringum í greinargerð með því ákvæði segir m.a.: „Veðhafar, sem öðlast veðrétt í skipi eftir gildistöku laganna, verða að tryggja með öðrum hætti að veð þeirra rýrni ekki því að í frumvarpinu er ekki lagt til að samþykki þeirra þurfi til varanlegs flutnings aflahlutdeildar eftir að lögum öðlast gildi.”

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 29. febrúar 1996<sup>3</sup> er komið að þeirri niðurstöðu, að veðsetning taki ekki til veiðiheimilda og ráðstöfun þeirra til grandlauss móttakanda leiði ekki til þess að kröfuhafi geti krafizt viðurkenningar á því að veðrétturinn standi í veiðiheimildunum eftir að viðkomandi skip hafði verið selt nauðungarsölu. Hæstiréttur hefur ekki tekið afstöðu til þessa álitaefnis.

Þessu má ekki blanda saman við þá staðreynd, að veiðiheimildum er úthlutað á fiskiskip og þær fylgja skipinu og verða samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða ekki frá því skildar nema með sérstökum löggæringi, þ.e. með framsali þeirra, eða þá með sérstöku samkomulagi við sölu skips. Hæstiréttur hefur t.d. slegið því föstu í dómi að aflahlutdeild fylgi skipi við nauðungarsölu, enda sé ekki gerð önnur skipan á.<sup>4</sup> Það breytir heldur ekki framangreindri afstöðu, þó það sé óumdeild staðreynd, að veiðiheimildir hafa mikil áhrif á verðmæti viðkomandi skips og að verðmæti þess rýrni að mun ef veiðiheimildir eru skildar frá skipinu. Ef skip, sem fengið hefur úthlutað veiðiheimildum er veðsett, þá er líklegt að verðmæti hins veðsetta sé metið í heild, þ.e. að teknu tilliti til þeirra veiðiheimilda, sem skipið hefur. Ráðstöfun veiðiheimilda frá skipinu, sem hefur verið veðsett, myndi rýra verðmæti skipsins að mun og er því eðlilegt að sporna við því að það sé gert. Í því felst reyndar ekki ný trygging fyrir hagsmuni lánardrottna, heldur er hér verið að staðfesta afbrigði af reglu, sem verið hefur í gildi sem grundvallarregla í kröfurétti lengi, þ.e. að rýrnun veðs til muna, heimili veðhafa að jafnaði að gjaldfella skuld þá sem veðið á að tryggja. Þessi regla hefur reyndar verið orðuð í flestum veðskuldabréfum, sem notuð hafa verið og hún hefur verið tíðkuð við veðsetningar á fiskiskipum. Hún er t.d. tilgreind berum

<sup>3</sup> Málið er nr. E-6626/1995.

<sup>4</sup> Sjá dóm Hæstaréttar frá 13. febrúar 1997 í málinu nr. 177/1996 (í upphafi III. kafla dómsins).

orðum í b lið 21. gr. l. 44/1976 um Fiskveiðasjóð Íslands, þar sem segir að heimilt sé að telja lán eða eftirstöðvar láns úr Fiskveiðasjóði fallnar í gjalddaga án uppsagnar m.a. ef veðið rýrnar verulega í verði. Reglan í 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sammingsveð er því efnislega engin nýlunda, heldur er hér verið að skrá reglu, sem er afbrigið af þeirri reglu, sem þegar telst meginregla í kröfurétti

2. Ef svarið við fyrstu spurningu er jákvætt, er samkvæmt því unnt að aðskilja nýtingarréttinn við veðsetningu frá verðmætinu sem nýtingarréttinum fylgja?

**Svar.**

**Þar sem svar mitt við fyrstu spurningu er neikvætt, er ekki þörf á því að fjalla um þessa spurningu.**

3. Mun samþykkt frumvarpsins leiða til skaðabótaskyldu ríkissjóðs ef Alþingi ákveður að fella úr gildi aflahlutdeildarkerfið sbr. 2. mgr. 7. gr. l. nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða og lögbinda sóknarmarkskerfi eða veiðileyfagjald?

**Svar.**

**Svar mitt við þessari spurningu er nei. Við það er að bæta, að ég skil spurninguna svo, að verið sé að spyrja um það hvort samþykkt frumvarpsins um sammingsveð hefði ein og sér þessi áhrif og í því efni er enginn vafi á, að svarið er afdráttarlaust; nei.**

Nauðsynlegt er, einkum vegna allrar þeirra umræðu sem fram hefur farið innan og utan Alþingis, sem ekki sízt hefur varðað meintan eignarrétt þeirra, sem fengið hafa úthlutað veiðiheimildum á skip sín, og hverrar verndar hann njóti, að skýra afstöðu mína til þess atriðis. Verður enn af því tilefni að vekja athygli á því sem rakið er að framan, að merking orðsins eignarréttur er alls ekki alltaf hin sama og verður að kanna í hvert einstakt sinn, hvaða heimildir sá sem talinn er njóta eignarréttar hefur hverju sinni.

Veiting almenns veiðileyfis, þ.e. leyfis til þess að stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða, og úthlutun veiðiheimilda á grundvelli þess eftir öðrum reglum laganna felur í sér framsal tiltekinna heimilda eignarréttar til eiganda fiskiskips, þ.e. hagnýtingarréttar og ráðstöfnunarréttar. Sá sem hefur fjárfest í tækjum og búnaði, bæði skipum og einnig eftir atvikum í fiskvinnsluáðstöðu og búnaði, oft verulegar fjárhæðir, í skjóli slíks leyfis gerir það í trausti þess að hann sé ekki sviptur þessum heimildum nema til þess standi gild rök. Sá sem á fiskiskip og hefur fengið úthlutað veiðiheimildum hefur öðlast sérstök atvinnuréttindi, sem vissulega hafa fjárverðmæti fyrir hann. Til þess að hagnýta þau hefur hann lagt út í fjárfestingar, eða nýtt eldri fjárfestingar sínar, en á því er enginn grundvallarmunur. Þessi atvinnuréttindi njóta verndar stjórnarskrárinnar. Lögræðingar eru almennt sammála um það, að atvinnuréttindi njóti verndar 72. gr.

stjórnarskrárinnar.<sup>5</sup> Atvinnuréttindi í þessu sambandi eru almennt taldar heimildir manna til að stunda áfram þau störf, sem þeir hafa tekið upp, en stundum einnig þau störf, sem menn hafa fengið sérstakt leyfi eða löggildingu stjórnvalda til að stunda.<sup>6</sup> Atvinnuréttindi í þessum skilningi falla undir hina víðtæku merkingu orðsins eignarréttur í hinu tilvitnaða stjórnarskrárákvæði. Það ber sérstaklega að hafa í huga, að það eru atvinnuréttindin þ.e. rétturinn til þess að stunda veiðar úr fiskistofnunum við Ísland og hagnýta til þess fjárfestingar í atvinnutækjum, sem verndar njóta, en ekki hinn beini eignarréttur að hluta fiskistofnanna, enda er hann ekki í höndum þess sem fengið hefur úthlutað veiðiheimildum. Hann á beinan eignarrétt að fiskiskipi því sem fær úthlutun og sá eignarréttur nýtur vissulega einnig verndar sama ákvæðis gegn ólögsmætum skerðingum, en það er samt sem áður mikilvægt að gera greinarmun á eignarrétti manns á atvinnutækjunum og atvinnuréttindum hans, þ.e. réttinum til þess að stunda veiðar á grundvelli veiðiheimilda. Ástæða þess, að nauðsynlegt er að skilja þarna á milli er einkum sú, að vernd sú sem 72. gr. veitir hinum beina eignarrétti er almennt talin ríkari en sú vernd, sem ákvæðið veitir atvinnuréttindum. Kemur það t.d. fram í dómi Hæstaréttar í Hrd. 1964, bls. 573, sem skilja verður á þennan veg.<sup>7</sup>

Eins og fram hefur komið hafa þeir, sem eiga fiskiskip, sem fengið hafa almennt veiðileyfi og á grundvelli þess fengið úthlutað veiðiheimildum, öðlast atvinnuréttindi sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst að þessi réttindi verða ekki skert bótalaust með hvaða hætti sem er. Skerðing á þessum atvinnuréttindum er því aðeins heimil, án þess að það baki íslenska ríkinu bótaskyldu, að skerðingin byggist á almennum og málefnalegum sjónarmiðum, þar með talið að fyllsta jafnræðis sé gætt, að fyrir skerðingunni séu þjóðfélagsleg rök (t.d. nauðsyn á frekari vernd fiskistofnanna), að ekki sé gengið lengra í skerðingunni en nauðsyn krefur og að með skerðingunni sé ekki verið að færa verðmæti frá einum aðila til annars í ríkara mæli en nauðsynlegt er til þess að ná hinum lögsmætu markmiðum. Fleiri sjónarmið mætti tína til, en til þess er þó ekki ástæða að sinni. Sé ekki gætt slíkra lögsmætra sjónarmiða við skerðinguna og ef til grundvallar henni liggja ekki þjóðfélagsleg rök, má gera ráð fyrir að slík skerðing baki ríkinu bótaábyrgð.

Spurningin um það, hvort það myndi leiða til bótaskyldu ríkissjóðs ef komið væri á sóknarmarkskerfi, verður ekki svarað með öðrum hætti en þeim, að ef það er gert á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem rakin eru hér á undan, þá leiðir það ekki til bótaskyldu ríkissjóðs. Hið sama á við um spurninguna um veiðileyfagjald almennt séð, að því gefnu að markmið og fjárhæð gjaldsins sé réttlætanlegt á grundvelli framangreindra sjónarmiða.

**Ítrekað skal að kjarni málsins**, að því er þessa spurningu varðar er sá, að samþykkt frumvarps til laga um samningsveð breytir engu í þessu efni, því þau atvinnuréttindi og sú stjórnarskrárvernd, sem eigendur fiskiskipa, sem fengið hafa almennt veiðileyfi

<sup>5</sup> Sjá t.d. Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, Úlfjótur 3. tbl. 1968, bls. 161-189, og Um eignarnám, bls. 77.

<sup>6</sup> Sjá t.d. Gaukur Jörundsson, tilvitnuð grein í Úlfjóti, bls. 172.

<sup>7</sup> Sjá t.d. Gaukur Jörundsson, tilvitnuð grein í Úlfjóti, bls. 179. Sigurður Línal hefur einnig lýst þeirri skoðun sinni, að vernd hins beina eignarréttar sé ríkari en sú vernd, sem atvinnuréttindi njóta, t.d. í fyrstu grein sinni af þremur í DV um þessi málefni, en greinin birtist 14. febrúar 1997.

og úthlutað veiðiheimildum á grundvelli þess, hafa öðlast eru þegar staðreynd. Um áhrif þess að frumvarp til laga um sammingsveð verður samþykkt er annars nánar fjallað í svari við spurningu 5.

4. Stenzt ákvæði 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins viðurlagaákvæði laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, þ.e. heimild Fiskistofu til að svipta skip leyfis til veiða í atvinnuskyni?

**Svar.**

**Svar mitt við þessari spurningu er já.**

Ég vil taka fram í þessu sambandi, að ég tel skýra beri 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sammingsveð svo, að þar sé eiganda veðsetts fjárverðmætis sem hin tilteknu réttindi tengjast bannað að framselja réttindin með löggerningi, án þess að afla samþykkis veðahafa og þinglýsa því. Í þessu felst á kvöð er lögð á framsalsheimild hans. Ákvæðið bannar eiganda fjárverðmætis að rýra verðmæti hins veðsetta með því að skilja aflahlutdeildina frá því. Ákvæðið veitir hins vegar veðhöfum ekki víðtækari vernd en þarna er beinlínis tekið fram. Það veitir veðhöfum því ekki vernd gegn því að stjórnvöld beiti lögmæltum viðurlögum við brotum, svo sem eins og sviptingu veiðileyfis og þar með sviptingu réttar til að hagnýta og framselja veiðiheimildir, sbr. 19. gr. laga um stjórn fiskveiða og ákvæði IV. kafla laga 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Ákvæðið veitir veðhöfum heldur ekki vernd gegn því að löggjafinn ákveði aðra skipan á hagnýtingu fiskistofnanna við Ísland en aflahlutdeildarkerfið, allt að því gefnu að það sé gert með þeim hætti, sem lýst er í svari við spurningu 3.

Með hliðsjón af framanrituðu tel ég ekki vafa leika á því, að ákvæðið standist viðurlagaákvæði 19. gr. laga um stjórnun fiskveiða og IV. kafla laga um umgengni um nytjastofna sjávar.

5. Tryggir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins betur ákvæði 1. mgr. (á að vera 1. ml.)1. gr. l. nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða um að nytjastofnarnir á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar eða verður það ákvæði laganna um sameign þjóðarinnar marklaust?

**Svar.**

**Svar mitt er, að 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sammingsveð skipti litlu í þessu sambandi, en styrki þó, ef eitthvað er þá hugsun, sem felst í 1. ml. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða og reyndar í 1. gr. þeirra laga almennt.**

Rök mín fyrir framangreindri afstöðu eru einkum eftirfarandi.

Eins og fyrr er rakið hefur löggjafarvaldið, Alþingi, tekið um það ákvörðun í krafti fullveldisréttar Íslands m.a. með lögum 41/1979, að ákvörðunarvald um ráðstöfun á hvers konar heimildum til hagnýtingar í atvinnuskyni á fiskistofnunum við Ísland skuli vera í höndum þess. Þessum heimildum svipar til þeirra heimilda, sem venjulega eru taldar einkenna eignarrétt. Löggjafinn hefur með lögnum um stjórn

fiskveiða ákveðið að skipa þessum málum svo, að eigendur fiskiskipa, sem veiðileyfi hafa, fái úthlutað veiðiheimildum eftir nánari reglum laganna og reglugerða settum samkvæmt þeim, en í því felst að löggjafin hefur ákveðið að eigendur þessara fiskiskipa skuli fara með tvær mikilvægar heimildir, sem venjulega teljast til þeirra heimilda sem heyrna eignarrétti til, þ.e. heimild til hagnýtingar og heimild til ráðstöfunar með löggerningi.

Upphafsaðkvæði laganna um stjórn fiskveiða, þ.e. 1. gr., um að nytjastofnarnir á Íslandsmiðum séu sameign íslenzku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðilja yfir veiðiheimildum, felur í sér stefnuyfirlýsingu af hálfu löggjafans. Þrátt fyrir að þetta ákvæði verði ekki að öllu leyti skýrt samkvæmt orðanna hljóðan, þá hefur það að mínu mati mikla þýðingu við mat á afstöðu löggjafans. Ég tel að þýðing þess sé ekki sízt sú, að framsal það á réttindum til eigenda fiskiskipa, sem almennt veiðileyfi hafa, verði að skýra þröngt, þ.e. að í því felist ekki framsal meiri heimilda en lögin beinlínis tilgreina. M.ö.o. tel ég að skýra beri lögin svo að eigandi fiskiskips, sem hefur almennt veiðileyfi, og fær úthlutað aflaheimildum, hefur ekki rýmri heimildir en lögin segja, þ.e. hann hefur aðeins hagnýtingarrétt á þeim aflaheimildum sem hann fær og aðeins rétt til að framselja þær heimildir, hvort sem um er að ræða aflamark eða aflaheimild, með þeim hætti sem lögin (eða reglugerðir) greina. Þannig tel ég að lögin verði réttilega skýrð.

Þýðing 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um samningsveð í þessu sambandi er að mínu mati sú ein, að þar er tekið af skarið um það, að ein mikilvæg heimild, sem venjulega telst til eignarréttar, þ.e. heimildin til veðsetningar, fylgir ekki með við úthlutun veiðiheimilda. Þetta er í samræmi við stefnuyfirlýsingu 1. gr. laga um stjórnun fiskveiða og er henni til styrktar að því leyti að ákvæðið frumvarpsgreinarinnar segir berum orðum að veðsetningarheimildin sé ekki fyrir hendi. Reyndar setur hið tiltekna frumvarpsákvæði einnig til viðbótar skorður (kvöð) við framsali veiðiheimilda (bara aflahlutdeildar, en ekki aflamarks) og er það einungis til styrktar því sem að framan er sagt.

Yfirlýsing 3. ml. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða um, að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðilja yfir veiðiheimildum er í samræmi við framanritað. Þýðing hennar er fyrst og fremst sú að undirstrika hvers eðlis þær heimildir eru, sem eigandi fiskiskips með veiðileyfi fær við úthlutun veiðiheimilda.

Að fenginni þessari niðurstöðu er eðlilegt að spurt sé, hvort þær veðsetningar á veiðiheimildum, sem tíðkast hafa fullum fetum m.a. eftir gildistöku núgildandi laga um stjórn fiskveiða, séu þá ólögðar? Svar mitt við þeirri spurningu er á þann veg, að þær séu ekki heimilaðar með lögunum um stjórn fiskveiða og bein veðsetning á veiðiheimildum sé ekki samrýmanleg stefnuyfirlýsingunni í 1. gr. þeirra laga og því sem ég tel vera rétt lögskýring á þeim. Ég vek athygli á því að bráðabirgðaákvæði V í lögunum og skýringar á því ákvæði í greinargerð ganga ekki út frá því, að veiðiheimildir sjálfar séu veðsettar, heldur eingöngu að fiskiskip sé veðsett, og að veðhafi í fiskiskipi verði að gera ráðstafanir, ef hann vill að veðþoli rýri ekki verðmæti veðsins að mun með því að ráðstafa veiðiheimildum með löggerningi.



6. Telur þú að réttaróvissa ríki á þessu sviði og ef svo er, mun samþykkt frumvarpsins leysa úr þeirri réttaróvissu?

**Svar.**

**Svar mitt er, að nokkur réttaróvissa sé á þessu sviði og að samþykkt frumvarps til laga um sanningsveð feli í sér mikilvægt skref til að eyða þeirri óvissu.**

Sú réttaróvissa sem ríkir á þessu sviði lýtur m.a. að því, að hvergi í lögum um stjórn fiskveiða er tekið af óvítætt skarið um það hvort heimilt sé að veðsetja veiðiheimildir. Ég hef rökstutt það hér að framan, að ég tel að lögin eigi að skýra þannig, að þau heimili ekki slíka veðsetningu. Í 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sanningsveð er lagt til að tekið verði af skarið um þetta atriði. Að því leyti myndi samþykkt frumvarpsins draga úr réttaróvissu.

7. Hvernig fer um þær veðsetningar sem þegar hefur verið þinglýst?

**Svar.**

**Í ljósi framangreinds skilnings míns á því hvernig skýra á lögin um stjórn fiskveiða að því er varðar veðsetningarheimildir á veiðiheimildum, þá tel ég að samþykkt frumvarps til laga um sanningsveð breyti ekki þeirri réttarstöðu, heldur einungis komi því á hreint, hvernig staðan er. Samþykkt frumvarpsins myndi samkvæmt þessu ekki hafa nein áhrif á þær veðsetningar sem þegar hefur verið þinglýst.**

Ef talið yrði, að heimilt hafi verið að veðsetja veiðiheimildir, þá myndu þær veðsetningar, sem þegar hefur verið þinglýst standa, enda hefur hið tilgreinda ákvæði í frumvarpi til laga um sanningsveð, ef samþykkt verður, ekki afturvirk áhrif. Það bannar einungis veðsetningar á aflaheimild eftir gildistöku laganna, ef til hennar kemur. Eldri veðsetningar myndu hins vegar ekki hafa áhrif á rétt löggjafans, Alþingis, til þess að breyta um fiskveiðistjórnunarkerfi eða fella það niður. Veðhafar mega hafa gert sér ljósa þá áhættu að breytingar kynnu að verða gerðar á kerfinu, sem rýrðu rétt þeirra.

8. Getur hvaða lánadrottinn sem er stöðvað framsal veiðiheimilda?

**Svar.**

**Svar mitt við þessari spurningu er nei.**

Rökin fyrir þessu svari eru þau, að það kemur skýrlega fram í 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sanningsveð, að það eru einungis veðhafar í viðkomandi fiskiskipi, sem þurfa að samþykkja framsal. Aðrir kröfuhafar/lánadrottnar hafa ekki þessar heimildir samkvæmt frumvarpsgreininni.

Hins vegar gerir greinin ráð fyrir því, að allir veðhafar, hvernig svo sem staða þeirra er hafi þennan rétt. Telja verður þó að ákvæðið verði ekki í öllum tilvikum skýrt

samkvæmt orðanna hljóðan að þessu leyti. Það er reyndar flókið álitaefni, hvort veðhafi gæti í öllum tilvikum, sama hvernig stöðu hans í veðröð og hvernig hagsmunir hans eru tryggðir, neitað um heimild ef honum sýnist svo. Þegar það er metið hvernig á að svara þessu, verður að byggja á almennum reglum fjármunaréttar og eftir atvikum stjórnarsýsluréttar ef opinberir aðilar eiga í hluta. Telja verður að þær reglur leiði til þess, að opinber aðili t.d. Fiskveiðasjóður geti ekki neitað um slíkt samþykki nema málefnalegar ástæður séu til þess, t.d. þær að staða hans sem veðhafa sé með einhverjum hætti gerð lakari svo einhverju skipti. Þannig verður að telja að Fiskveiðasjóður, sem ætti kröfu tryggða með 1. veðrétti í lítið veðsettu skipi, geti ekki neitað eiganda þess um heimild til þess að framselja lítinn hluta af aflaheimildum sínum, sem ekki hefði tiltakanleg áhrif á verðmæti hins veðsetta skips, einkum ætti þetta við ef framsalið væri í því skyni gert að afla annars konar aflaheimilda frá öðrum. Ef um einkaaðilja er að ræða er málið flóknara, því ekki verða að öllu leyti gerðar sömu kröfur til þeirra um rökstuðning fyrir þeirri afstöðu að synja um framsal og gera má til stjórnvalda og ekki nýtur við jafn skýrra reglna um málsmeðferð og í stjórnarsýslunni. Það er þó ekki útilokað að slíkri synjun yrði hnekkkt ef mat á vægi hagsmuna veðhafans og veðþolans, þ.e. eiganda fiskiskipsins leiddi ótvírætt til þeirrar niðurstöðu að synjunin væri ósanngjörn.

Í þessu sambandi er rétt að minna á, að í dönskum dómi, sem birtur er í Ugeskrift for retsvæsen (Ufr), 1981, bls. 300 er mál, sem gæti verið hér til leiðbeiningar. Málavextir í máli þessu voru þeir, að í febrúar 1969 leigði maður nokkur, A, land til oliufélags, G, undir benzínafgreiðslu-stöð. Leigusamningurinn átti að gilda í tíu ár og átti að vera möguleiki að framlengja honum. Við gerð samningsins veitti G lán til A og skyldu afborganir af láninu og vöxtum og svara til leigugreiðslna samkvæmt leigusamningnum. Til tryggingar láninu setti A að veði aðra fasteign sem hann átti og var þar um að ræða stórt hús, sem hann síðar breytti í íbúðir. Á árinu 1977 kom upp ágreiningur um meintar vanefndir A á leigusamningnum og var honum rift af þeim ástæðum. Deildu A og G um réttmæti riftunar og uppgjör. A hafði selt íbúðir úr fasteign þeirri, sem hann hafði sett að veði til tryggingar láninu frá G og hafði hann fengið veðbandslausnir frá G af því tilefni. Á árinu 1978 neitaði G að veita fleiri veðbandslausnir vegna deilu þeirra og hélt hann fast við neitun sína, þrátt fyrir að A byði fram bankaábyrgð í stað veðtryggingar þeirrar, sem G hafði í húsinu. A taldi, að synjun G á því að veita veðbandslausn á húsinu skaðaði mjög lögmæta hagsmuni sína og væri óréttmæt og réttlættist alls ekki af hagsmunum G. Hann höfðaði mál á hendur G og krafðizt þess að þessi synjun hans á veðbandslausn yrði talin ólögmæt. Hæstiréttur Danmerkur féllst á þetta og taldi að G hefði ekki fært fram neinar lögmætar ástæður fyrir synjun sinni á því að veita veðbandslausn og yrði afstaða hans einungis skilin svo, að hann væri að þvinga A til sér hagstæðra samninga vegna slitanna á leigusamningnum. Var því G dæmt til að veita veðbandslausn gegn afhendingu á annarri tryggingu.

Hér er talið að ástæða sé til að ætla að með svipuðum rökum mætti hnekkja synjun einkaaðilja á því að veita samþykki á framsali veiðiheimilda sem tengd eru veðsettu fiskiskipi að því gefnu, að hagsmunum hans yrði með engum hætti stofnað í tvísýnu.

9. Hvaða aðrar atvinnugreinar koma til álita í 4. mgr. 3. gr. en kvóti í sjávarútvegi og landbúnaði? Er hugsanlegt að t.d. útvarpsstöðvar með úthlutaðar rásir falli undir lagagreinina?

**Svar.**

Þessari spurningu er vandsvarað og það verður ekki gert í stuttu máli. Reglan í 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sanningsveð miðar samkvæmt orðum sínum einkum við réttindi sem felast í aflahlutdeild fiskiskips og greiðslumarki bújarðar. Af skýringum í greinargerð verður heldur ekki ráðið að önnur sérstök réttindi en „kvóti í sjávarútvegi og landbúnaði“ séu höfð í huga. Það er þó ekki hægt að útiloka, miðað við orðalag ákvæðisins, að önnur réttindi verði talin falla þar undir. Það yrði að athuga það í hverju tilviki fyrir sig hvernig þau réttindi samrýmdust 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins og að auki verður að skoða sérstaklega, hvort réttindin séu yfirleitt þannig að heimilt sé að framselja þau, en fæst slík réttindi myndu vera framseljanleg.

Svo dæmi sé tekið af útvarpsrásum, sem úthlutað hefur verið, þá er því til að svara að ég hygg að skýra verði útvarpslög nr. 68/1985 (hér eftir nefnd útvarpslög) svo að leyfi til útvarps sé ekki framseljanlegt. Afstaða mín að þessu leyti styðzt einkum við 2. gr., 6. og 8. tl. 3. gr. og 8. gr. útvarpslaga. Ég tel því að engin vandamál varðandi framsal réttar til útvarps, sem skipti máli varðandi skýringu á 4. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um sanningsveð, geti komið hér upp. Ég tel að ekki sé heldur heimilt að veðsetja slíkt leyfi. Hitt er svo ljóst, að tilvist leyfis til útvarps skiptir vafalaust máli um verðmæti þeirra tækja og tóla sem leyfishafi hefur aflað sér til útvarpsrekstursins. Þau tæki og tól er vissulega heimilt að veðsetja. Verði hann sviptur leyfinu kann það að rýra verðmæti hinna veðsettu tækja og tóla og getur þannig heimilað veðhafa að gjaldfella skuld eftir almennum reglum.

Auk framangreinds vil ég taka fram að ég skil útvarpslög svo að réttur til útvarps sé ekki skráður á tiltekið fjárverðmæti eins og nauðsynlegt er samkvæmt frumvarpsgreininni, heldur á tiltekinn mann eða lögaðila, sem á þeirri stundu þarf ekki að eiga nein fjárverðmæti til að reka útvarpið. Þegar af þeirri ástæðu fæ ég ekki séð að þessu skilyrði reglu 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins sé fullnægt.

**Ég ítreka í þessu sambandi**, að það verður að meta það hverju sinni hvort réttindin eru þannig, að þau falli undir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins og ef svo er þá verður að skoða hvort þau eru framseljanleg eða ekki. Að fenginni þeirri niðurstöðu er hægt að segja til um það, hvort veðhafar geti bannað framsal eða ekki.

**Lokaorð.**

Ég vona að framangreind svör við þeim spurningum, sem mér var ætlað að svara séu nægilega skýr og skiljanleg. Ég er tilbúinn til þess að skýra sjónarmið mín frekar ef þörf krefur þegar óskað verður eftir því.

Reykjavík 31. marz 1997.



Viðar Már Matthíasson,  
prófessor.