

Hæstaréttarlögmaður

Magnús Thoroddsen

658. mál

SILUNGAKVÍSL 23 – 110 REYKJAVÍK - TEL 5671555 – GSM 8994815 – e-mail: m.thor@simnet.is

LÖGFRÆÐIÁLIT

I.

HELZTU MÁLAVEXTIR:

Hinn 1. apríl 2011 óskaði hr. Sigurgeir Þorgeirsson, ráðuneytisstjóri í Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu f.h. ráðuneytisins þess, að ég undirritaður gæfi lögfræðilegt álit á eftirfarandi spurningum vegna áformaðra breytinga á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða:

- a) "Getur ríkið með breytingum á lögum um stjórn fiskveiða afnumið varanlegt framsal aflaheimilda strax við gildistöku nýrra laga bótaust? Hér er átt við, að eftir gildistöku laganna gætu aflahlutdeildarhafar ekki komið heimildum sínum í verð og hefðu þann kost einan að afhenda ríkinu heimildirnar (ef þeir kysu að leggja útgerð niður) án bóta."

Fyrsta grein núgildandi laga um stjórn fiskveiða nr. 116, 10. ágúst 2006, hljóðar svo: "Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstaka aðila yfir veiðiheimildum." (Síðasta málsgreinin var fyrst lögtekin með lögum nr. 38, 15. maí 1990 um stjórn fiskveiða.)

Samkvæmt þessu eru veiðiréttindi ekki eign í hefðbundnum skilningi og njóta því ekki eignaréttarverndar samkvæmt 72. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33, 17. júní 1944, með síðari breytingum.

Réttindi þessi eru nýtingarréttindi, sem sjávarútvegsráðherra úthlutar til einstakra skipa. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Réttindi þessi eru veitt til eins árs í senn, þ.e. fiskveiðiárið, sem er 12 mánaða tímabil, frá 1. september hvert ár til 31. ágúst á næsta ári. Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. nefndra laga er "Heimilt að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða að öllu leyti, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess".

Þegar lagafrumvarp það var lagt fram á Alþingi (112. löggjafarþingi 1989-1990) um stjórn fiskveiða, er síðar varð að lögum nr. 38, 15. maí 1990, segir m.a. svo í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins: "Jafnframt felst í þessu sú sjálfsagða stefnumörkun, að markmiðið með stjórn fiskveiða er að nýta fiskistofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Enda þótt frumvarpið byggi á því, að fiskistofnarir verði skynsamlega nýttir með því að fela þeim, sem daglega starfa að fiskveiðum víðtækt ákvörðunarvald í þessum efnum má það ekki verða til þess, að með því verði talin myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það verður að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist besthenta til þess að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi".

Í nefndaráli 1. minnihluta sjávarútvesnefndar (Þingskjal nr. 1109) um nefnt lagafrumvarpið er lagt til að frumvarpið verði samþykkt með eftirfarandi breytingum: " 1. Lagt er til að bætt verði við 1. gr. til áhersluaukningar ákvæði þar sem ótvírátt er tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum stofni ekki eignarrétt né skerði forræði löggjafans til að ákveða síðar, án bótaskyldu til einstakra útgerða, breytingu á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða. Það hlýtur ávallt að vera ákvörðunarefni Alþingis á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýting fiskveiðiauðlindarinnar þjóni sem best hagsmunum heildarinnar."

Í dómi Hæstaréttar Íslands í svokölluðu Vatneyrarmáli (nr. 12/2000), er upp var kveðinn hinn 6. apríl 2000, segir m.a. svo í forsendum dómsins: " Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru."

Hinn 24. október 2007 kunngjörði Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna álit sitt í kærumáli þeirra sjómanna, Erlings Sveins Haraldssonar og Arnar Snævars Sveinssonar, gegn Íslensku Ríkinu, þar sem 12 nefndarmanna (af 18) töldu lögin um stjórn fiskveiða brjóta í bága við 26. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi um jafnrétti allra manna. Grein þessi er efnislega samhljóða jafnréttisákvæði 65. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33, 17. júní 1944, með síðari breytingum.

Í hnotskurn má segja, að rökstuðningur meirihluta Mannréttindanefndarinnar sé þessi: Nefndin vitnar til 1. greinar laganna um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, er segir: "Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar." Síðan segir meirihlutinn, að sú mismunun, sem gerð hafi verið í upphafi kvótakerfisins við úthlutun veiðiheimilda og byggð var á veiðireynslu tímabilsins 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, kunni að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun. En með setningu laganna um fiskveiðistjórnun nr. 38/1990 hafi þessi ráðstöfun ekki aðeins orðið varanleg, heldur breytt hinum upprunalegu réttindum til þess að nýta opinbera eign í nýtingu einstaklingabundinnar eignar. Þeir sem upphaflega hafi fengið úthlutað veiðiheimildum og nýttu sér eigi, hafi getað selt þær eða leigt á markaðsverði í stað þess að skila þeim aftur til ríkisins til úthlutunar til nýrra veiðiréttarhafa í samræmi við sanngjarna og réttláta mælikvarða. Íslensku Ríkið hafi ekki sýnt fram á, að þessi úthlutunarmáti á veiðiréttarheimildum fullnægi þeim kröfum, er gera verði um sanngirni. Mannréttindanefndin taldi sig ekki þurfa að fjalla um það sérstaklega, hvort úthlutun kvóta á takmörkuðum auðlindum samræmdist Sáttmalanum almennt, en í þessu sérstaka kærumáli, þar sem veiðiheimildunum væri úthlutað varanlega til hinna upphaflegu veiðiréttarhafa, andstætt hagsmunum kæranda, væri ekki unnt að telja, að slíkt kerfi væri byggt á sanngjörnum grundvelli. Af þessum sökum ályktaði meirihluti Mannréttindanefndarinnar, að brotið hefði verið gegn jafnréttisákvæði 26. gr. Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi.

Síðan ályktar Mannréttindanefndin, með vísan til 3. mgr. (a) 2. gr. Alþjóðasamningsins, að íslenska ríkið sé skuldbundið til þess að rétta hlut kæranda, þar á meðal að greiða þeim hóflegar skaðabætur, og að láta fara fram endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Ég hef nú rakið helztu þá málavexti, sem ég tel rétt, að fram séu dregnir, áður en ég tjái skoðun mína á því álitaefti, sem hér er til umfjöllunar.

II.

NIÐURSTAÐA

Eins og rakið er hér að framan, var það eindreginn vilji Alþingis, er sett voru lög um stjórn fiskveiða nr. 38, 18. maí 1990, að úthlutun veiðiheimilda myndaði hvorki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðilja yfir veiðiheimildum. Kemur þetta skýrt og ótvírætt fram, bæði í 1. gr. laganna, svo og í lögskýringargögnum.

Þessi eindregni löggjafarvilji kemur því í veg fyrir, að menn geti öðlazzt eignarrétt að veiðiheimildum, heldur aðeins tímabundinn nýtingarrétt til eins árs í senn, miðað við fiskveiðiárið, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta ári. Samkvæmt þessu getur enginn verið í góðri trú eða haft réttmætar væntingar um það, að hann hafi öðlazzt eignarrétt að veiðiheimildum, er varinn sé af 72. gr. Stjórnarskrárinnar. Réttarkröfur í þá veru eru með öllu haldlausar að lögum. Eini rétturinn, sem menn geta öðlazzt samkvæmt lögnum um stjórn fiskveiða er tímabundinn nýtingarréttur.

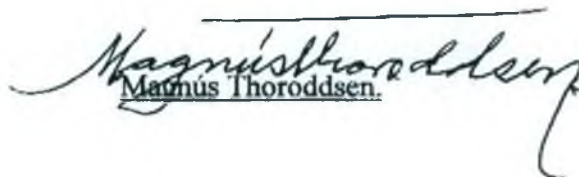
Alþingi hefir að sjálfsögðu fullar valdheimildir til þess að breyta lögnum um stjórn fiskveiða og er ekki bundið í því efni við annað en ákvæði Stjórnarskrárinnar eða alþjóðasamninga, sem Ísland er aðili að. Þetta kemur og glöggt fram í rökstuðningi Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 12/2000 (Vatneyrarmálinu), sem vitnað er til hér að framan. Þannig getur Alþingi fellt niður ákveðnar heimildir í lögnum, eða sett inn almenn skilyrði, er taka til allra veiðréttarhafa, t.d. fellt niður heimild til framsals veiðiheimilda skv. 6. mgr. 12. gr. laganna, sem Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna hefir talið brjóta gegn 26. gr. Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi og ég er algerlega sammála.

Ef heimild til framsals á veiðiheimildum verður felld niður, eru það almennar takmarkanir, sem koma eins niður á öllum á þessu atvinnusviði. Með þessari breytingu er alls ekki verið að svipta menn atvinnuréttindum, því að menn geta áfram stundað útgerð eftir þetta. Hér væri verið að stíga fyrsta skrefið til þess að uppræta það mannréttindabrot, sem fiskveiðistjórnunarkerfið felur í sér gegn 65. gr. Stjórnarskrárinnar um jafnrétti allra manna.

Samkvæmt því, sem ég hefi nú rakið, verður það niðurstaða mín, að Alþingi hafi allar valdheimildir til þess að fella niður heimild til framsals á veiðiheimildum, án þess að ríkissjóður yrði bótaskyldur. Ég tel Alþingi ekki vera bundið af neinum tímamörkum í þessu efni og það sé því algerlega í sjálfsvald sett, hvort það veitir veiðiréttarhöfum einhvern frest eða umbóttunartíma í sambandi við þessa niðurfellingu á framsalsréttinum, enda er hann ekki óafturkallanlegur, sbr. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

Reykjavík, 4. apríl 2011.

Virðingarfyllst,


Magnús Thoroddsen