

Tillaga til þingsályktunar

um breytta stjórn fiskveiða í samræmi við úrskurð mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna.

Flm.: Jón Magnússon, Guðjón A. Kristjánsson, Grétar Mar Jónsson,
Atli Gíslason, Jón Bjarnason, Ögmundur Jónasson.

Alþingi ályktar að hlíta beri niðurstöðu mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 24. október 2007 í máli nefndarinnar nr. 1306/2004 þess efnis að fiskveiðistjórnarkerfi Ísland-
inga, sbr. lög nr. 116/2006, áður lög nr. 38/1990, brjóti í bága við alþjóðasamning um borg-
araleg og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland staðfesti með auglýsingu utanríkisráðherra nr. 10
frá 28. ágúst 1979 í samræmi við þingsályktun hinn 8. maí 1979. Enn fremur að breyta verður
lögum um stjórn fiskveiða í samræmi við fyrrgreindan úrskurð til að tryggja jafnræði borg-
aranna, sanngirni og mannréttindi.

Greinargerð.

Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna tók afstöðu til máls nefndarinnar nr. 1306/2004:
Erlingur Sveinn Haraldsson og Örn Snævar Sveinsson gegn Íslandi, hinn 24. október 2007,
en fregnir af niðurstöðu nefndarinnar urðu ekki kunnar fyrir en í upphafi ársins þótt niðurstað-
an hafi borist ríkisstjórninni 12. desember 2007.

Málið sem lagt var fyrir nefndina snerist um hvort landsmönnum væri mismunað á
ólögmætan hátt og komst aukinn meiri hluti nefndarinnar að þeirri niðurstöðu að brot hefði
verið framið gegn 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er svohljóðandi:

„Allir eru jafnir fyrir lögnum og eiga rétt á sömu lagavernd án nokkurrar mismununar.
Lögin skulu því í þessu skyni banna hvers konar mismunun og ábyrgjast öllum mönnum jafna
og raunhæfa vernd gegn mismunun svo sem vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu,
trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs upp-
runa, eigna, ættneris eða annarra aðstæðna.“

Í niðurstöðu meiri hluta nefndarinnar segir að meginálitaefnið sé hvort kærendur verði að
lögum skyldaðir til að greiða samborgurum sínum fé til að afla sér fiskveiðiheimilda sem séu
nauðsynlegar til að eiga kost á að veiða í atvinnuskyni kvótasettar fisktegundir í eigu íslensku
þjóðarinnar.

Tekið er fram í áliti nefndarinnar að hópum fiskveiðimanna á Íslandi sé mismunað. Einn
hópur fiskveiðimanna hafi fengið ókeypis fiskveiðiheimildir af því að hann stundaði fisk-
veiðar á þar tilgreindum fisktegundum á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983.
Sérstaklega er tekið fram að þeir sem þannig háttar til um þurfi ekki að nota fiskveiði-
heimildir sínar en geti selt þær eða leigt til annarra. Annar hópur fiskveiðimanna þurfi að
kaupa eða leigja kvóta af fyrri hópnum eða öðrum sem hafa keypt kvóta af honum ef þeir
vilja stunda veiðar á kvótasettum fisktegundum, af þeirri einföldu ástæðu að þeir áttu ekki
eða ráku fiskiskip á fyrrgreindu tímabili. Meiri hluti nefndarinnar telur að slík mismunun sé
grundvölluð á ástæðum sem samsvari eignarstöðu.

Þá telur nefndin að markmið þessarar aðgreiningar, þ.e. að vernda fiskstofna sem eru takmörkuð auðlind, séu lögmat en engu að síður þurfi nefndin að skera úr um hvort mismununin sé byggð á sanngjörnum og hlutlægum viðmiðum. Nefndin bendir á að sérhvert kvótakerfi sem innleitt er til að stjórna aðgangi að takmörkuðum auðlindum veitir að einhverju leyti forréttindi þeim sem fá slíkum kvótum úthlutað og séu öðrum til óhagræðis, án þess nauðsynlega að mismuna mönnum. Um leið bendir nefndin á þá sérstöðu málsins að 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, nú lög nr. 116/2006, segi að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Aftur á móti hafi mismununin byggst á aðgerðum innan viðmiðunartímans 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, upphaflega sem tímabundnar aðgerðir sem kunni að hafa byggst á sanngjörnum og réttlátum viðmiðum en urðu ekki aðeins varanlegar með setningu laganna heldur breyttu þær í einkaeign hinum upphaflega rétti til að hagnýta almannaeygn. Kvóta sem hefur verið úthlutað og er ekki lengur notaður af upphaflegum handhafa má selja eða leigja á markaðsverði í stað þess að skila honum aftur til úthlutunar til nýrra handhafa samkvæmt sanngjörnum og réttlátum viðmiðum. Segir nefndin ríkið ekki hafa sýnt fram á að þetta fyrirkomulag og háttur við innleiðingu og síðari breytingar kvótakerfisins standist sanngirniskröfu. Þá er bent á að þó að nefndinni sé ekki skylt að ákvarða hvernig kvótakerfi á takmörkuðum auðlindum verði samrýmd alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem slíkum, þá álykti hún að við þessar sérstöku aðstæður og í því tilviki sem til umfjöllunar var að þau eignarsérreittindi sem upphaflegum kvótaeigendum voru veitt varanlega, kærendum til tjóns, séu ekki byggð á sanngjörnum sjónarmiðum. Telur nefndin því að brotið hafi verið gegn 26. gr. samningsins.

Leggur nefndin þá skyldu á herðar íslenska ríkinu að greiða málskotsaðilum fullnægjandi bætur og endurskoða fiskveiðistjórnarkerfið. Tekið er sérstaklega fram í niðurstöðu meiri hluta nefndarinnar að íslenska ríkið hafi viðurkennt vald nefndarinnar til að skera úr um hvort brotið hafi verið gegn samningnum og bendir einnig á að Ísland hafi skuldbundið sig til að tryggja öllum mönnum, innan landamæra þess og undir lagavaldi þess, þann rétt sem viðurkenndur er í samningnum og til að gera viðeigandi ráðstafanir sé talið að brot hafi verið framið. Þá óskar nefndin þess að íslenska ríkið skýri henni innan 180 daga frá því hvaða ráðstafanir hafi verið gerðar til að fylgja niðurstöðu hennar eftir.

Flutningsmenn þingsályktunartillögu þessarar telja að núverandi fiskveiðistjórnarkerfi sé ósanngjarnt og brjóti gegn jafnrétti manna, samanber einnig jafnræðisreglur íslensku stjórnarskrárinnar. Þá telja flutningsmenn verulegan vafa leika á því að lög nr. 116/2006 samrýmist ákvæðum 75. gr. stjórnarskrár um atvinnufrelsi. Af þeim sökum og í framhaldi af því álit sem rakið er að hluta í þessari greinargerð leggja flutningsmenn fram þingsályktunartillögu þessa.

Því hefur verið haldið fram að Ísland sé ekki lagalega bundið af niðurstöðum mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Af því tilefni benda flutningsmenn á að hinn 8. maí 1979 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu sem heimilaði fullgildingu tveggja alþjóðasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Annars vegar alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og hins vegar alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Sáttmálar þessir voru samþykktir á 21. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og komu fyrst til undirritunar 19. desember 1966. Þeir voru undirritaðir af Íslands hálfu 30. desember 1968 en auglýsing um afhendingu tilheyrandi fullgildingarskjala var birt í C-deild Stjórnartíðinda, 28. ágúst 1979, bls. 33 og bls. 73 í sama hefti um valfrjálsa bókun við þann alþjóðasamning sem hér um ræðir.

Ísland hefur þannig samþykkt, undirritað og fullgilt alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi í samræmi við fyrrgreinda ályktun Alþingis og skuldbundið sig að

Þjóðarrétti til að virða úrskurðarvald mannréttindanefndarinnar í kærumálum um meint brot á honum og skuldbundið sig að þjóðarrétti til að fylgja niðurstöðum hennar eftir. Ef Alþingi leiðir þessar staðreyndir hjá sér er mannréttindum Íslendinga í sínu eigin landi alvarlega ógnað, auk þess sem trúverðugleika Íslands á sviði alþjóðlegra mannréttinda er stefnt í stórfellda hættu. Þeim hagsmunum má ekki fórna.

Flutningsmönnum finnst miklu skipta að jafnræði borgaranna sé virt, að aðgerðir handhafa ríkisvalds brjóti ekki gegn réttlætiskennd manna og að réttur manna til að stunda atvinnu með sömu skilyrðum og um aðra gilda sé viðurkenndur. Af þeim sökum telja flutningsmenn nauðsynlegt að taka lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, til heildarendurskoðunar. Mikilvægt er að Alþingi lýsi sem allra fyrst yfir vilja sínum til að farið verði að þeim meginatriðum sem niðurstaða mannréttindanefndarinnar byggist á og breyti lögum um stjórn fiskveiða í samræmi við það.

Þingsályktunartillaga þessi var borin fram á síðasta þingi en fékk þá ekki afgreiðslu og er nú endurflutt af sömu flutningsmönnum og fluttu hana þá.