



Mörkin lögmannsstofa hf. **Alþingi**

Erindi nr. P 137/603
komudagur 10. 7. 2009

Gestur Jónsson hrl. Fulltrúar:
Ragnar Halldór Hall hrl. Tryggvi Dórhallsson hdl.
Gunnar Jónsson hrl. Ívar Bragason hdl.
Hörður Felix Hardarson hrl. Hilmar Gunnarsson lögfr.
Einar Þór Sverrisson hrl. Ólafur Freyr Frímannsson hdl.
Gísli Guðni Hall hrl. Jóhannes Eiríksson hdl.
Geir Gestsson hdl.

Nefndasvið Alþingis
b.t. sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. júlí 2009

Efni: Umsögn Hvals hf. um frumvarp til laga um hvali, 112. mál, heildarlög.

Til Markarinnar lögmannsstofu hefur leitað félagið Hvalur hf. og falið undirrituðum lögmonnum að annast umsögn félagsins um frumvarp til laga um hvali (112. mál), sbr. bréf ritara sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis til Hvals hf., dags. 26. júní sl.

Í fyrstu skal þess getið að fyrirsvarsmenn Hvals lýsa yfir ánægju sinni með þann vilja Alþingis að hvalveiðar verði stundaðar hér við land og áframhald verði á veiðum, enda hefur aðilum sem leggja stund á hvalveiðar verið haldið með óréttmætum hætti frá því að stunda atvinnu sína um margra ára skeið. Hvalveiðar skapa þjóðarbúinu verulegar útflutningstekjur á ári hverju. Þá skapa veiðarnar og vinnsla afurðanna atvinnu fyrir fjölda manns. Hvalveiðar hafa ennfremur í för með sér að unnt er að auka veiðar á öðrum nytjastofnum og þar með auka verðmætasköpun og atvinnu af öðrum veiðum hér við land.

Ekki verður hins vegar hjá því komist að gera alvarlegar athugasemdir við undirbúning frumvarpsins og efnisatriði þess. Ekkert samráð var haft við hagsmunaaðila við samningu þess. Alþingi er enn fremur ætlaður mjög skammur tími til afgreiðslu frumvarpsins. Með frumvarpinu eru lagt til að gerðar verði umfangsmiklar breytingar á gildandi lögum, auk þess sem öll leyfi til hvalveiða, sem gefin hafa verið út á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, falli úr gildi. Óhætt er að fullyrða að slíkar ráðstafanir eigi að óbreyttu eftir að hafa í för með sér miklar lögfyngjur, líkt og vikið verður að hér að neðan.

Í ljósi þeirra gríðarlegu hagsmuna sem í húfi eru fyrir þá aðila sem lagt hafa stund á hvalveiðar síðastliðin ár verður að teljast afar óvandað og óábyrgt af hálfu ríkisstjórnarinnar og Alþingis að ætla að afgreiða frumvarpið í snarhasti á yfirstandandi sumarþingi. Það er mat stjórnenda Hvals að raunar sé óþarft að semja ný lög í stað gildandi laga nr. 26/1949, enda hafa þau fyrir löngu sannað gildi sitt. Ef á annað borð eigi að gera breytingar væri eðlilegra að þær yrðu gerðar á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða í stað þess að setja ný lög um hvalveiðar. Með vísan til ofangreinds og þeirrar staðreyndar að veitt hefur verið leyfi til hvalveiða til ársins 2013, sbr. reglugerð nr. 58/2009 um breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, er þess hér með farið á leit að afgreiðslu málsins verði frestað fram á komandi haustþing.

Að neðan er að finna athugasemdir Hvals við efnisákvæði frumvarpsins.



A. Athugasemdir við 17. gr. laganna.

Í 17. gr. frumvarpsins er tekið fram að lögín öðlist þegar gildi og úr gildi falli lög nr. 26/1949 um hvalveiðar. Þá falli einnig úr gildi frá sama tíma öll leyfi sem gefin hafa verið út á grundvelli núgildandi laga um hvalveiðar. Í athugasemdum frumvarpsins er ekki farið mörgum orðum um ákvæði 17. gr. Einungis er á það bent að þegar ný lög um hvalveiðar taki gildi þurfi vitanlega að endurskoða gildandi leyfi með hliðsjón af þeim breytingum sem verða með hinum nýju lögum. Þyki því ástæða til þess að áréttta það að eldri ákvarðanir sem teknar hafa verið með stoð í eldri lögum falli niður.

Af hálfu fyrirsvarsmanna Hvals eru gerðar alvarlegar athugasemdir við framangreint ákvæði frumvarpsins. Hvalur fékk upphaflega leyfi til hvalveiða þann 29. janúar 1947 á grundvelli laga nr. 72/1928 um hvalveiðar. Leyfið gildi til tíu ára. Leyfið var endurnýjað þann 22. október 1959 á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar. Leyfið er ótímabundið og hefur verið grundvöllur veiða Hvals allt til dagsins í dag.¹

Atvinnuréttindi sem byggjast á sérstöku leyfi frá stjórnvaldi njóta verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkum réttindum verða menn ekki sviptir bótalaust frekar en öðrum atvinnuréttindum. Verði frumvarpið að lögum munu þeir sem stunda hvalveiðar verða fyrir fyrirvaralausri og íþyngjandi skerðingu á réttindum sem njóta verndar eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar. Slík skerðing brýtur enn fremur gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttarins.²

Sá sem byggir afkomu sína á atvinnustarfsemi samkvæmt opinberu leyfi hefur lögmætar væntingar til þess að hann haldi leyfinu áfram á meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem fyrir því eru sett í upphafi. Breytingar sem hafa áhrif á lögmætar væntingar aðila verða ekki gerðar nema að undangengnum hæfilegum fyrirvara og eftir atvikum gegn greiðslu bóta. Ákveðin tengsl eru milli reglunnar og reglunnar um bann við afturvirkni laga. Lögmætar væntingar njóta verndar 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu. Af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu hefur verið lagt til grundvallar að ákvæðið verndi réttmætt traust einstaklinga og lögaðila til að njóta eigna sinna.

Sérstök athygli er vakin á því að með reglugerð nr. 58/2009 frá 27. janúar sl., um breytingu á reglugerð nr. 136/1973, var veitt leyfi til veiða á hrefnu og langreyði fyrir árin 2009-2013 í samræmi við veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar. Frekari breytingar hafa verið gerðar á reglugerðinni, sbr. reglugerðir nr. 263/2009, 359/2009 og 414/2009, án þess að hróflað hafi verið við leyfinu til veiða fyrir árin 2009-2013. Þeir aðilar sem uppfylla skilyrði til veiðanna hafa þar af leiðandi lögmætar og um leið ríkar væntingar til þess að þeim séu heimilar veiðar til ársins 2013. Að áliti stjórnenda Hvals fæst ekki séð hvernig lög sem fela í sér afturköllun á framangreindum veiðileyfum geti leitt til annars en bótaskyldu ríkissjóðs.

¹ Í álitgerðum Sigurðar Línal frá 1. maí 2002 og 10. október 2005 var komist að þeirri niðurstöðu að leyfi Hvals til hvalveiða frá 22. október 1959 væri enn í gildi. Leyfið væri ívilnandi, það væri forsenda atvinnurekstrar og með því hefði verið stofnað til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda. Var það niðurstaða Sigurðar að leyfið hefði hvorki verið afturkallað, fallið úr gildi fyrir notkunarleysi, vegna breyttra forsendna eða af öðrum ástæðum. Var það niðurstaða hans að lagaheimild þyrfti til afturköllunar atvinnuréttinda og vísaði um það til atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar.

² Til frekari umfjöllunar vísast til greinar dr. Gauks Jörundssonar, *Stjórnskipuleg vernd aflagæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis*, er birtist í 3. tbl. Úlfjólts árið 1968. Um stjórnskipulega vernd eignarréttinda er einnig fjallað í ritgerð Sigurðar Línal og Þorgeirs Örlygssonar, *Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra. Auðlindanefnd - Áfangaskýrsla með fylgiskjölum*, frá því í mars 1999, bls. 105-156.



Þess ber að geta að árið 1985 fóru stjórnendur Hvals þess á leit við dr. Gauk Jörundsson að hann léti uppi álit sitt á því hvort íslensk stjórnvöld yrðu skaðabótaskyld við félagið ef því yrði meinað að stunda hvalveiðar eftir 1985. Tilfnið var ákvörðun, sem tekin var sumarið 1982 á fundi Alþjóðahvalveiðiráðsins og fól m.a. í sér, að óheimilt skyldi að stunda hvalveiðar frá strandstöðvum frá og með árinu 1986. Samkvæmt alþjóðahvalveiðisáttmálanum var ákvörðunin bindandi fyrir Ísland þar sem ríkisstjórnin mótmælti henni ekki innan tilskilins frests. Í stuttu máli var það niðurstaða Gauks að atvinnuréttindi, þ.m.t. leyfi til hvalveiða, nytu almennt verndar sem eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og þar skipti ekki máli hvort atvinna væri stunduð samkvæmt sérstöku leyfi eða ekki. Því til stuðnings vísaði Gaukur m.a. til dóms Hæstaréttar frá árinu 1964 á bls. 573 í dómasafni réttarins (svokallaður sundmarðadómur). Í ljósi fjárhagslegra hagsmuna Hvals og þess að markmið bannsins væri ekki að vernda hvalastofna heldur hagsmuni tengda fiskveiðum og fiskmarkaði erlendis var það niðurstaða Gauks að hvalveiðibannið mætti leggja að jöfnu við eignarnám. Þar af leiðandi yrði íslenska ríkið bótaskyld gagnvart Hvali á grundvelli eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar kæmi bannið til framkvæmda.

Í ljósi ofangreinds er það skoðun stjórnenda Hvals að það sé vægast sagt undarlegt að sú fyrirvaralaus og íþyngjandi skerðing eignarréttinda sem frumvarpið mælir fyrir um hafi ekki hlotið frekari umfjöllun í frumvarpinu og samráð verið haft við hagsmunaaðila við undirbúning þess. Það er skoðun fyrirvarsmanna Hvals að taka verði ákvæði 17. gr. frumvarpsins til alvarlegrar endurskoðunar. Annað væri óábyrgt af hálfu Alþingis. Vönduð málsmeðferð er útilokuð á stuttu sumarþingi.

B. Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um hvernig ráðherra skuli standa að ákvörðun um hvalveiðar og hvaða meginleiðir séu honum færar til að fylgja slíkum ákvörðunum eftir.

Í 2. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um að Hafrannsóknarstofnun skuli afhenda tillögur sínar um hvalveiðar í upphafi árs. Að því búnu gerir frumvarpið ráð fyrir að aðilum sé veittur frestur til að koma að athugasemdum við tillögur stofnunarinnar. Að umsagnarfresti loknum er það hlutverk ráðherra að taka ákvörðun um veiðarnar. Að fenginni ákvörðun ráðherra er svo gert ráð fyrir að Fiskistofa auglýsi eftir umsóknum um veiðileyfi, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Af framangreindu að dæma verður ekki annað séð að en ferlinu verði fyrst lokið í aprílmánuði ár hvert.

Hvalveiðar eru stundaðar frá júní og fram til októbermánaðar. Undirbúa þarf veiðitímabil með margra mánaða fyrirvara. Ekki er hægt að ætla þeim sem leggja stund á hvalveiðar að undirbúa komandi veiðitímabil og leggja út í tilheyrandi kostnað í fullkominni óvissu um það hvort veiðar verði leyfðar eða hversu mörg dýr megi veiða. Verði frumvarpið að lögum er aðilum þar af leiðandi beinlínis gert ókleift að stunda veiðarnar. Á sama hátt er starfsöryggi þeirra fjölmörgu sem atvinnu hafa af hvalveiðum ekki neitt.

Einnig verður að gera athugasemdir við þann rúma umsagnarrétt sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Telja verður óeðlilegt að öðrum en hagsmunaaðilum sé veitt færi á að koma að umsögn sinni. Hinn rúmi umsagnarfrestur er einungis til þess fallinn að auka þann kostnað og tíma sem meðferð málsins tekur. Á það skal einnig bent að slíka lögbundna umsagnarheimild er ekki að finna í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.



Þá verður að gera athugasemd við þá rúmu heimild sem ráðherra er veitt í 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins til að stöðva veiðar án tillits til tillagna Hafrannsóknarstofnunar. Samkvæmt skýrum fordæmum Hæstaréttar stríðir svo víðtækt og óheft framsal löggjafarvalds til framkvæmdarvaldsins gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og er því ólöglegt. Í lögum verða að koma fram meginreglur, þar sem fram koma takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.³ Tilvitnað ákvæði frumvarpsins uppfyllir hvergi nærri framangreindar kröfur.

C. Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins.

Af hálfu Hvals eru gerðar athugasemdir við það skilyrði 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins að í áhöfn hvers veiðiskips skuli ávallt vera a.m.k. einn aðili sem reynslu hefur af veiðum á þeirri hvalategund sem veiðar eru stundaðar á. Á það skal bent að veiðum á hnúfubaki var hætt eftir vertíðina 1954 og þá var veiðum á steypireiði hætt eftir vertíðina 1959. Þar af leiðandi eru ekki margir sem hafa reynslu af slíkum veiðum, ef svo færi að veiðar á framangreindum tegundum yrðu heimilaðar. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að veiðarnar fari sem best fram, þ.e. að þær verði sem mannúðlegastar og að aflífun dýra taki sem skemmstan tíma. Telja verður að með framangreindu ákvæði sé gengið mun lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt. Svo umfangsmikil takmörkun á atvinnufrelsi manna kann að brjóta í bága við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og meðalhöfsreglu stjórnskipunarréttar.

D. Athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um að leyfi til hvalveiða skuli gefin út til eins árs í senn. Ítrekað skal að fyrirvarsmenn Hvals telja að veiðileyfi félagsins frá árinu 1959 sé enn í fullu gildi. Engu að síður er rétt að koma þeirri athugasemd á framfæri að ótækt sé að þeim aðilum, sem fá gefin út veiðileyfi á grundvelli ákvæða frumvarpsins, sé ætlað að byggja atvinnurekstur sinn á leyfi sem aðeins gildir í eitt ár í senn. Gríðarlegur kostnaður er því samfara að leggja stund á hvalveiðar. Aðilar þurfa að koma sér upp skipum, veiðarfærum, aðstöðu til löndunar o.s.frv. Ekki er hægt að leggja út í slíkan kostnað nema vitað sé að grundvöllur sé fyrir rekstrinum til lengri tíma.

Þá verður í þessu samhengi að geta þess að ólíku er saman að jafna í tilviki laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og ákvæða frumvarpsins. Þeir aðilar sem hafa fengið úthlutað aflahlutdeild og leggja stund á fiskveiðar geta reitt sig á að þeir fá úthlutað tilteknu aflamarki, í samræmi við ákvörðun ráðherra um þann heildarafla sem veiða má á ári hverju. Einnhverra hluta vegna var hins vegar við samningu frumvarpsins lagt til grundvallar að þeir sem legðu stund á hvalveiðar gætu unað því að búa við óvissu frá ári til árs.

E. Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins.

Í 13. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að frestur til að kæra ákvarðanir Fiskistofu samkvæmt lögnum sé einn mánuður. Í 1. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er mælt fyrir um að kæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun.

³ Um þetta vísast m.a. til dóms Hæstaréttar frá árinu 1996, bls. 2956 í dómasafni réttarins (Samherjamálið) og dóms Hæstaréttar frá árinu 2000, bls. 1621 í dómasafni réttarins (Stjórnugríssmálið). Ítarlega umfjöllun um þessi mál er að finna í grein Páls Hreinssonar, *Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar*, er birtist í *Lindælu*, afmælisriti Sigurðar Líndal, bls. 399-421.



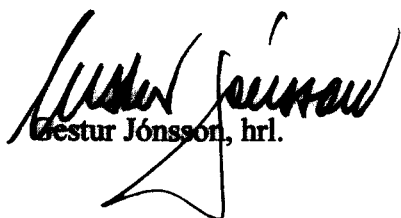
Að mati fyrirvarsmanna Hvals verður ekki séð hvaða rök standi til þess að víkja frá hinum almenna kærufresti. Engin rök eru færð fram í athugasemdum frumvarpsins í því sambandi.

F. Niðurlag.

Í ljósi þess að Hvalur hefur um áratugaskeið verið eini aðilinn, sem lagt hefur stund á veiðar stórhvala hér við land, er eðlilegt að ákveðið tillit verði tekið til sjónarmiða og röksemda félagsins.

Fyrirvarsmenn Hvals og neðangreindir lögmenn eru reiðubúnir að hitta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd til þess að gera grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum. Tekið skal fram að félagið áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum en hér greinir.

Virðingarfyllst,
f.h. Hvals hf.,


Ólafur Freyr Frimannsson, hdl.


Ólafur Freyr Frimannsson, hdl.