

Alþingi
Erindi nr. P 143/1073
komudagur 17.2.2014

Nefndasvið Alþingis

Húsavík 15. febrúar 2014.

Efni: Athugasemd varðandi lögfræðiálit Lagastofnunar og ósk um fund með þingnefnd, vegna frumvarps um kvótasetningu á úthafsækju, þingmál nr. 153.

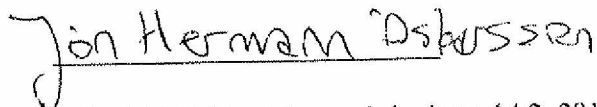
Útgerðirnar Flóki ehf. og Sólberg ehf., sem skilað hafa inn umsögn um ofangreint mál, hafa fengið upplýsingar um lögfræðiálit Lagastofnunar Háskóla Íslands sem aflað var í tengslum við málið.

Verulegum vonbrigðum er lýst yfir þeirri ákvörðun að óska eftir lögfræðiálit hjá Lagastofnun Háskóla Íslands, í máli þar sem fram hafa komið afdráttarlaus sjónarmið LÍÚ. Í ljósi hárra styrkveitinga LÍÚ til Lagastofnunar á undanförunum árum sem nýttar hafa verið til rannsókna á fiskveiðistjórnunarkerfinu, getur aldrei skapast sátt um að álitid hvíli á fyllstu hlutlægni. Samkvæmt upplýsingum undirritaðs starfaði höfundur álitsins, Helgi Áss Grétarsson, í a.m.k. 5 ár við rannsóknir á grundvelli 22,5 milljóna kostunarsamnings LÍÚ og Lagastofnunar.

Ljóst er að veruleg áhætta fylgir því fyrir ríkissjóð Íslands að leggja umrætt álit til grundvallar. Hér er lagt fram minnisblað unnið af Jóni Jónssyni hrl., þar sem fram koma athugasemdir við álit Lagastofnunar. Í því er bent á að forsendur álitsins séu nánast glannalegar.

Þá er hér með óskað eftir fundi með þingnefndinni. Þingnefndin hefur nú þegar fengið á fund til sín fulltrúa LÍU og rækjuvinnslu Kampa. Þingnefndin hefur í raun ekki fengið fulltrúa rækjuútgerðar sem er í þeirri stöðu að hafa stundað rækjuveiðar á sl. árum. Fjárhagslegar afleiðingar frumvarpsins verða stórkostlegar.

Sent fyrir hönd Flóka ehf. og Sólbergs ehf.



Meðfylgjandi: Minnisblað Jóns Jónsson hrl., dags. 14.2. 2014.

Til þeirra sem málið varðar.

Minnisblað: Um álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands varðandi rækjufrumvarp.

Álitserð Lagastofnunar er ætlað að svara tveimur spurningum, þ.e. hvort núverandi frumvarp leiði til skaðabótaskyldu ríkisins gagnvart eldri kvótahöfum og/eða útgerðum með nýja veiðireynslu. Niðurstaðan er að svo er ekki. Meginforsendur álitsins eru umdeilanlegar.

Forsendur álitserðarinnar Lagastofnunar

1. Ákvörðun Jóns Bjarnasonar um frjálsar veiðar var ólögmaet!

Niðurstaða Lagastofnunar um þetta hvílir á því að 1. mgr. 3. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna um ákvörðun heildarafla einstakra tegunda feli í sér að ráðherra skuli nær einungis líta til tillögu Hafrannsóknarstofnunar og sjónarmiða um fiskifræðileg rök. Ákvörðun ráðherra hafi verið í andstöðu við lögmaetisregluna. Þessar forsendur lögfræðilitsins jaðra við að vera glannalegar.

- Ljóst er að athugasemd við greinina í frumvarpi gerði ráð fyrir að ráðherra væri ekki bundin af tillögu Hafró.
- Ákvörðun ráðherra um heildarafla, varðar að mínu áliti ekki að einungis fiskifræðileg sjónarmið, heldur hvort sókn í tegund leiði til þess að gæta þurfi að þeim. Þetta skýrir af hverju heildarafla er ekki ákveðinn fyrir tugi tegunda þar sem raunveruleg sókn er minni en fiskifræðilegar viðmiðanir um afrakstursgetu, t.d. hlýri. (Sbr. afstaða sjávarútvrh. árið 2001)
- Ákvarðanataka ráðherra hvílir á markmiðum fiskveiðistjórnunarlaganna þ.e. bæði verndun og hagkvæmri nýtingu. Það er því lögmaet sjónarmið að horfa til veiðileysis á tegund.
- Ákvörðunin raskaði ekki efnahagslegum hagsmunum með þeim hætti sem Lagastofnun byggir á. Ákvörðunin felldi niður veiðitakmarkanir eldri kvótahafa.
- Ráðherra getur flutt tegundir milli fiskveiðikerfa 1. og 2. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna. Sjónarmið Lagastofnunar um að kvótakerfi sé meginregla hafa óljósa þýðingu.

2. Eldri rækjukvóti er ennþá eign í skilningi eignarréttarákvæða!

Þessi ályktun Lagastofnunar er umdeilanleg. Ekki er dregið í efa að aflahlutdeildir séu eignarréttindi. Þau eignarréttindi eru stofnuð með og inntak þeirra hvílir á fiskveiðistjórnunarlögum, sérstaklega 2. mgr. 8. gr. laganna.:

Veiðiheimplidum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, skal úthlutað til einstakra skipa. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára.

Ákvæðið skilgreinir bæði stofnun eignarréttarins og felur í sér þann fyrirvara að tilvist aflahlutdeildar er háð því að heildarafla sé takmarkaður á viðkomandi tegund. Annar fyrirvari sem styður þessa skýringu lagaákvæðisins afdráttarlaust kemur fram í 1. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna:

Úthlutun veiðiheimplida samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimplidum.

Á það ákvæði er ekki minnst í álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands!!

Um skaðabótaskyldu ríkisins gagnvart eldri kvótahöfum.

Í álitserð Lagastofnunar var skaðabótaskyldu þessara aðila hafnað. Sjónarmiðum LÍÚ um þau atriði er því hafnað. Niðurstaða álitsins hvílir með nokkurri einföldun á því að

- þrátt fyrir að ákvörðun um að taka rækju úr kvóta hafi verið ólögmaet, þá hafi það ekki leitt til tjóns því aðilar máttu veiða.
- þrátt fyrir að Lagastofnun telji gömlu hlutdeildina ennþá réttindi sem njóti verndar eignarréttarákvæða, þá hafi lögjafinn víðtækar heimildir til að ákveða grundvöll

kvótaúthlutunar og getur því endurúthlutað hlutdeild með tilliti til hagsmuna þeirra sem hafa stundað veiðar s.l. ár.

Undirritaður gerir fyrst og fremst athugasemdir við forsendur niðurstöðunnar, þ.e. að nokkuð liggir fyrir um að ákvörðun um frjálsar veiðar á rækju hafi verið ólögmæt og að gamla hlutdeildin geti verið raunveruleg eign, sbr. síðari umfjöllun. Á þeim grundveilli er skaðabótaskylda ríkisins fjarlæg, enda fólst í frjálsum veiðum að eldri kvótahafar voru leystir undan veiðitakmörkunum og veiðiskyldu.

Um skaðabótaskylda ríkisins gagnvart þeim sem hafa veiðireynslu.

Niðurstaða Lagastofnunar hvílir á því með nokkurri einföldun

- að með vísan til réttinda eldri kvótahafa, ólögmætis ákvörðunar um frjálsar veiðar og fréttatilkynninga í tengslum við hana hafi útgerðir ekki mátt gera ráð fyrir að litið yrði til veiðireynslu þeirra eins og 1. mgr. 9. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna um 3ja ára veiðireynslu kveður á um eða með öðrum sambærilegum hætti
- að í ljósi víðtækra heimilda löggjafans sé löggjafanum unnt að ákveða jafnvægi milli ólíkra hagsmunahópa sem dómsstólar geta vart endurmetið út frá reglum um jafnræði og meðalhóf. Hvílir það á því að eldri kvótahafar hafi virka hagsmuni vegna skráðrar hlutdeildar.

Undirritaður telur að niðurstaða Lagastofnunar hvíli á vafasömum forsendum, sbr. umfjöllun hér fyrir um að ákvörðun ráðherra hafi vart verið ólögmæt og að eldri aflahlutdeild sé fallin niður.

Ef forsendur Lagastofnunar reynast ekki réttar gæti skaðabótaskylda skapast á þeim forsendum að réttarstöðu rækjuútgerða með veiðireynslu, megi jafna við stöðu útgerða samkvæmt 1. mgr. 9. gr. og/eða með vísan til þess að jafnræði hafi verið brotið, með því að skerða virk atvinnuréttindi á grundvelli hagsmuna sem teldust í raun fallnir niður fyrir um 4 árum, þ.e. eldri aflahlutdeildar.

Í öllu falli kæmi til skoðunar hjá dómstólum hvort meðalhófs hafi verið gætt, þ.e. hvort skerðing atvinnuréttinda starfandi (veiðandi) útgerða í þágu eldri aflahlutdeildarhafa, væri of þungbær.

Fyrirvaralaus niðurstaða Lagastofnunar er nánast glannaleg í ljósi alls framangreinds. Við nánari skoðun er þó ljóst að í rökstuðningi álitsins felst í raun fyrirvari, sbr. 6. tl. bls. 24:

Vandasamt er fyrir dómstóla að endurmeta gildi þessa iöggjafarvals gagnvart ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Þessi orð álitsins hefðu átt að leiða til fyrirvara við niðurstöðu álitsins. Dómstólar geta tekið afstöðu til þess hvort að skerðing atvinnuréttinda, og þ.a.l. eignaréttinda í skipi og veiðarfærum, hjá veiðandi útgerðum, með því að þær njóti einungis 30% veiðiréttinda, standist meðalhófsreglur. Þótt slíkt mat kunni að vera vandasamt, þá eru það ekki rök fyrir að skaðabótaskylda ríkisins stofnist ekki.

Skoðun á fjárhagslegri þýðingu frumvarpsins sýnir að rekstrargrundvelli verður kippt undan starfandi útgerðum. Viðmið við 30% nýlega veiðireynslu væri fordæmalaust í sögu fiskveiðistjórnunarlaganna. Færsla veiðiréttar frá þeim sem hafa veitt fram að kvótasetningu til annarra aðila, í svo stórkostlegum mæli, er einsdæmi. Dómur Hæstaréttar í máli nr. 221/2004, er ekki fordæmi um slíka aðstöðu.

Að álitu undirritaðs minnka líkur á skaðabótaábyrgð ríkisins eftir því sem hlutdeild veiðandi útgerða verður hærri og takmörkun virkra atvinnuréttinda hóflegri. Þetta gildir að því gefnu að löggjafanum verði heimilt að líta að nokkru marki til fyrri hlutdeildarhafa en ekki einungis veiðandi útgerða.

Egilsstöðum 14.2.2014.

Virðingarfyllst, Jón Jónsson hrl.

www.sokn.is

Kaupvangur 2
700 Egilsstaðir
Sími 580 7900
Fax 580 7901