



Alþingi

Erindi nr. P 1/2 11070
komudagur / 15 1990

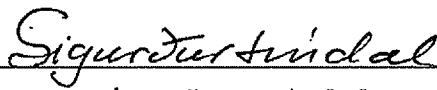
Reykjavík, 1. maí 1990.

Til sjávarútvegsnefnda Alþingis
Reykjavík

Hér með sendist sjávarútvegsnefndum efri og neðri deildar Alþingis álitsgerð sem samin hefur verið að beiðni níu þingmanna, sbr. bréf þeirra til formanna sjávarútvegsnefnda efri og neðri deilda Alþingis, dags. 4. apríl s.l., og bréf formanns sjávarútvegsnefndar efri deildar Alþingis til Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 5. apríl s.l. Forseti efri deildar Alþingis hefur árettað framangreinda beiðni með bréfi til Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 6. apríl s.l.

Lagastofnun Háskóla Íslands fól okkur undirrituðum að semja álitsgerð þessa.

Bréf þingmannanna var afhent okkur 10. apríl s.l. og álitsgerðina höfum við samið jafnhliða öðrum störfum. Það skal að síðustu tekið fram að aðeins er við takmarkaðar rannsóknir að styðjast á þessu sviði íslensks réttar.


Sigurður Línadal


Tryggvi Gunnarsson

352
Alþingi

Erindi nr. P/112/1070

komudagur 715 1990

Á L I T S G E R ð

I

Með bréfi formanns sjávarútvegsnefndar efri deildar Alþingis, dags. 5. apríl s.l., var Lagastofnun Háskóla Íslands framsent bréf níu þingmanna þar sem óskað er umsagnar Lagastofnunar um tiltekna þætti frumvarps til laga um stjórn fiskveiða, 352. mál Ed., þskj. 609. Í bréfinu er tekið fram að sjávarútvegsnefndir Alþingis hafi ekki tekið afstöðu til efnis bréfsins. Forseti efri deildar Alþingis áréttaði framangreinda beiðni með bréfi til Lagastofnunar, dags. 6. apríl 1990. Lagastofnun fól undirrituðum, Sigurði Líndal prófessor og Tryggva Gunnarssyni hæstaréttarlögmanni, að semja álitsgerð þessa sem við einir berum ábyrgð á.

Bréf þingmannanna sem afhent var okkur 10. apríl s.l. er svohljóðandi:

„Við undirrituð förum þess á leit að eftirfarandi álitaeefni í frv. um stjórn fiskveiða, 352. mál Ed., þskj. 609, verði borið undir Lagastofnun Háskóla Íslands og óskað verði eftir umsögn stofnunarinnar um þá þætti frumvarpsins.

Í frv. þessu, sem samið er á vegum sjávarútvegsráðherra og lagt fram af honum, er gert ráð fyrir heimild fyrir ráðherra til þess að ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má úr nytjastofnum við landið sbr. 3. gr. Einnig er í 4. og 8. gr. (incl) frv. gert ráð fyrir því að ráðherra úthluti veiðiheimildum til einstakra skipa og skipti þar með öllum þeim afla, sem hann hefur ákveðið að veiða megi við landið, og ákveði einnig veiðarfæri og veiðiheimildir ákveðinna skipagerða.

Með tilliti til þess gifurlega valds, sem sjávarútvegsráðherra fær verði framangreint frv. að lögum, eru spurningar okkar um álitaeefni í frv. eftirfarandi:

Er eðlilegt með tilliti til þeirra sjónarmiða, sem almennt gilda gagnvart réttaröryggi einstaklinga og eða fyrirtækja í þróuðum réttarríkjum, að ráðherra sé svo sem síðar greinir í frv., einnig veitt vald til þess að hafa sjálfur með höndum

allt eftirlit með framkvæmd laganna sbr. 17. gr. frv.?

Er eðlilegt að ráðherra fái nánast skattlagningarheimild sbr. 18. gr. frv. til þess að kosta það eftirlit, sem hann ákveður skv. 17. gr. frv.?

Er eðlilegt að í 20. gr. frv. sé ráðherra heimilt að beita lögum nr. 32, 19. maí 1976, vegna brota á lögum þessum, þannig að ráðherra fær með því ákvæði frv., auk rannsóknarvaldsins, sem felst í eftirlitsheimildinni, heimild til þess að leggja á meinta brotaaðila refsitengd viðurlög?

Er ekki eðlilegt í þessu sambandi að það hljóti að koma til skoðunar þau nýju sjónarmið réttarverndar, sem felast í nýlega gengnum dómum Hæstaréttar, þar sem reynt hefur á gildi 6. gr. 1. mgr. Evrópuráðssamnings um verndun mannréttinda, sbr. auglýsingu nr. 11/1954?

Þá óskast umsögn Lagastofnunar á því atriði frv. sbr. 1. gr. þess um sameign íslensku þjóðarinnar á nytjastofnum á Íslandsmiðum, hvort tímabundinn og takmarkaður afnotaréttur fiskistofna myndi aldrei einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign og hvort það að væntanleg lög verði ótímabundin myndi ekki frekar neinn framtíðar eignarrétt."

II

Í ofangreindu bréfi er í fjórum af fimm spurningum sem beint er til Lagastofnunar spurt hvort "eðlilegt" sé að skipa tilteknum ákvæðum fyrirhugaðra laga um stjórn fiskveiða með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Af þessu tilefni viljum við taka fram að eftirfarandi svör okkar miðast auðvitað við hvað telja megi rétt og eðlilegt frá lögfræðilegu sjónarmiði. Er þar annars vegar um að ræða, hvort tilgreind ákvæði frv. fari í bága við þær heimildir sem löggjafarvaldið hefur til að mæla fyrir um þessi mál í almennum lögum, svo sem ákvæði stjórnarskrárinnar, reglur um takmarkanir á framsali valds frá löggjafarvaldi til framkvæmdavalds. Hins vegar er um að ræða lögfræðileg atriði, sem ástæða er til að huga að, þegar ákvarðanir eru teknar um skipan þessara mála. Er þar t.d. um að ræða álitaeefni varðandi framsetningu lagaákvæða, samræmi milli laga og ýmis atriði er tryggja þeim sem ákvarðanir stjórnvalda beinast að greiðari úrræði til málskots í tilefni af stjórnvaldsákvörðunum. Val á leiðum í þessu efni er háð vilja þeirra sem með löggjafarvaldið fara hverju sinni. Svör okkar varðandi þennan síðari þátt verða því aldrei tæmandi, heldur miðast umfjöllun okkar þar fremur við að vekja

athygli á nokkrum álitaeftum en að við getum fullyrt hvað sé eðlilegt."

III

Fyrsta spurningin fjallar um ákvæði 17. gr. frv. um eftirlit sjávarútvegsráðuneytisins með framkvæmd laganna. Spurt er hvort það sé eðlilegt með hliðsjón af því valdi sem sjávarútvegsráðherra er að öðru leyti veitt í frumvarpinu, að hann hafi jafnframt sjálfur með höndum allt eftirlit með framkvæmd laganna.

Í ákvæðum frv. er sjávarútvegsráðherra í ýmsum tilvikum fengið vald til að ákveða á hvern veg og þá hvort tilteknum heimildum hinna fyrirhuguðu laga skuli beitt. Almennt er það hins vegar ákveðið með beinum ákvæðum í frv. hverjir skuli fá úthlutað veiðiheimildum og hvernig heimild hvers og eins skuli fundin. Á þetta sérstaklega við um veiðar úr þeim fiskistofnum, þar sem sókn er þegar takmörkuð eða teknar eru upp takmarkanir á veiðum, þar sem aflareynsla liggur fyrir. Í frv. eru því nánari reglur um þessi atriði en hafa verið í fyrri lögum um stjórn fiskveiða, og þar með er dregið úr því valdi sem ráðherra hefur haft til ákvörðunar um skipan veiðiheimilda og þ.m.t. heimild einstakra skipa. Áfram er ráðherra ætlað að ákveða þann heildarafla sem veiða má, sé þörf takmarkana, sbr. 1. mgr. 3. gr. og veita sérstök veiðileyfi, sbr. 2. mgr. 4. gr. Að öðru leyti virðast þær heimildir sem ráðherra eru fengnar innan hefðbundinna marka þegar um er að tefla löggjöf til stjórnunar í atvinnugreinum þar sem taka verður tillit til breytilegra aðstæðna á hverjum tíma.

Samkvæmt 17. gr. frv. skal sjávarútvegsráðuneytið annast eftirlit með framkvæmd laganna og hefur í því skyni sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu. Nánari ákvæði um störf eftirlitsmannanna eru í 2. og 3. mgr. 17. gr. Athuga ber að inn í texta 2. mgr. vantar nr. þeirra laga, sem vísað er til, en um er að ræða 8. gr. laga nr. 81 31. maí 1976.

Það er eitt af hlutverkum ráðuneyta að hafa almennt eftirlit með framkvæmd laga og reglna á starfssviði viðkomandi ráðuneytis.

Er þessi þáttur í starfi ráðuneytis stundum nefndur eftirlit með stjórnarframkvæmd. Ber ráðuneyti að sinna því verkefni, hvort sem sérstök ákvæði eru þar um í lögum eða ekki. Nokkuð hefur þó tíðkast að taka sérstaklega fram í lögum að ráðuneyti skuli hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Eftirlit ráðuneytis takmarkast þó að jafnaði við það sem kalla má almennt eftirlit með því að fylgt sé ákvæðum laga og reglna, fremur en að ráðuneyti sinni eftirliti með því, hvort tilteknir einstaklingar eða lögaðilar hafi fylgt lögum og reglum. Vakni efasemdir um það hefur ráðuneyti að jafnaði frumkvæði að því að tilkynna slíkt til hlutaðeigandi eftirlitsaðila eða löggæsluyfirvalda.

Það sem er óvenjulegt við ákvæði 17. gr. frv. og viku frá því sem almennt tíðkast um eftirlit ráðuneyta, er ákvæðið um að sjávarútvegsráðuneytið skuli hafa sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu. Þó verður ekki bent á ákvæði í stjórnarskrá eða aðrar reglur sem takmarki heimild löggjafarvaldsins að hafa þá skipan á veiðieftirlitinu sem lagt er til í frv.

Á það ber hins vegar að líta að niðurstöður þessara eftirlitsmanna kunna að leiða til viðbragða af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins á grundvelli annarra heimilda, svo sem 20. gr. frv. og laga nr. 32/1976, en nánar verður fjallað um það atriði síðar í álitssgerð þessari.

Til svars við spurningunni um, hvort sú skipan mála sem lögð er til í frv. varðandi eftirlit með framkvæmd laganna sé eðileg, bendum við á eftirfarandi atriði sem þar koma m.a. til skoðunar:

- a) Eftirlit af því tagi sem veiðieftirlitsmönnum er ætlað að sinna er almennt ekki á verksviði ráðuneyta.
- b) Niðurstöður eftirlitsmanna geta verið grundvöllur ákvarðana sjávarútvegsráðuneytisins um beitingu ýmissa úrræða svo sem upptöku afla og sviptingu veiðileyfa.
- c) Ekki er kostur á að bera athafnir eða niðurstöður veiðieftirlitsmanna undir æðra stjórnvald.
- d) Fámenni í íslenskri stjórnsýslu og takmarkaðar fjárveitingar

leiða til þess að ráðuneyti hafa oft með höndum verkefni, sem eðlilegt væri að fela sérstakri stofnun sem heyrði undir ráðuneyti.

Við teljum að hér komi því til álita, hvort það samrýmist ekki betur grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar að veiðieftirlitinu verði búinn staður hjá sjálfstæðri stofnun í stjórnkerfinu, en ekki í sjávarútvegsráðuneytinu sjálfu.

IV

Í annarri spurningu er spurt, hvort það sé eðlilegt að ráðherra fái nánast skattlagningarheimild, sbr. 18. gr. frv. til þess að kosta það eftirlit sem hann ákveður skv. 17. gr.

Samkvæmt 18. gr. frv. skal sjávarútvegsráðherra með reglugerð ákveða sérstakt gjald - veiðieftirlitsgjald - fyrir veiðiheimildir, sem veittar eru á grundvelli laganna eða annarra laga er kveða á um stjórn fiskveiða. Gjald þetta skal renna til reksturs veiðieftirlits ráðuneytisins og skal upphæð þess miðast við að það standi undir rekstri eftirlitsins að hálfu.

Í 2. og 3. mgr. 18. gr. frv. kemur fram að veiðieftirlitsgjald getur verið tvenns konar. Annars vegar gjald vegna tilkynningar um aflamark og hins vegar gjald fyrir veitingu almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni og þeirra sérstöku veiðileyfa sem veitt verða á grundvelli 2. mgr. 4. gr. í fyrra tilvikinu, þ.e. vegna tilkynningar um aflamark, skal gjaldið miðað við áætlað verðmæti þess aflamarks sem úthlutað er og sett er regla um hámark gjaldsins sem tiltekinn hundraðshluta af áætluðu verðmæti þess afla, sem aflamark skips heimilar veiðar á, á viðkomandi veiðitímabili, en ráðherra skal árlega áætla hlutfallslegt verðmæti einstakra tegunda í þessu skyni. Sett er ákvæði um lágmarksfjárhæð sem breytist í hlutfalli við breytingar á byggingarvisitölu. Í síðara tilvikinu, þ.e. gjald fyrir veiðileyfi, skal greiða fast gjald er ráðherra ákveður með reglugerð.

Gjald það, sem hér um ræðir, á að innheimta sérstaklega til að standa straum af kostnaði að hálfu við hið sérstaka eftirlit sem ríkið starfrækir til að hafa eftirlit með veiðum og vinnslu þess sjávaraflla sem lögin taka til, auk verkefna skv. 8. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Greiðendur gjaldsins eru þeir sem leyfi fá til að stunda veiðarnar og að hluta til er gjaldið háð því magni sem gjaldandi fær að veiða. Hér er því um að ræða markaðan tekjustofn ríkisins og gjaldendurnir eru þeir sem „þjónustan“ tekur til. Álitaefni er því, hvort veiðieftirlitsgjald skuli teljast skattur í merkinu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort þarna sé um að ræða endurgjald fyrir þjónustu sem ríkið lætur í té.

Það er almennt svo að ríkið innheimtir skatta og gjöld til að standa straum af kostnaði við starfsemi ríkisins og útgjöld án þess að sú skattheimta eða gjaldtaka sé bundin við þá sem starfseminnar eða þjónustu njóta eða hún beinist að. Það eitt að vikið sé frá þessu og ríkið taki að innheimta markaðan tekjustofn fellir gjaldtökuna ekki undan skatthugtakinu. Veiðieftirlitsgjaldið er ekki innheimt til að standa straum af beinum kostnaði ríkisins við útgáfu leyfanna, t.d. skrifstofukostnaði sjávarútvegsráðuneytisins, heldur kostnaði við eftirlit með framkvæmd laga og reglna sem annars væri borinn uppi af öðrum tekjum ríkisins í formi skatta og gjalda.

Í því tilviki, sem hér er fjallað um, verður að gera nokkurn mun á gjaldi skv. 2. og 3. mgr. 18. gr. frv. Telja verður að gjald það sem innheimta á vegna tilkynninga um aflamark, sbr. 2. mgr., yrði talið skattur í merkingu stjórnarskrárinnar, enda verður ekki séð að það sé endurgjald fyrir veitta þjónustu. Meira vafamál er, hvernig beri að flokka gjald það sem innheimta á fyrir veiðileyfi skv. 3. mgr. Í málsgreininni er ekki tiltekið hversu hátt gjaldið skuli vera, aðeins að það skuli vera fast gjald sem ráðherra ákveður og af skýringum í athugasemdum með greininni verður ráðið að ástæða þess er sú að umrædd leyfi hljóða ekki um heimild til veiða á tilteknu magni, heldur aðeins um að tilteknar veiðar séu heimilar. Gjald skv. 3. mgr. verður ekki er lagt að jöfnu við hefðbundin þjónustu- og leyfisgjöld,

sem innheimt eru af ríkissjóði, t.d. á grundvelli laga um aukatekjur ríkissjóðs nr. 79/1975. Að þessu athuguðu og með tilliti til ráðstöfunar tekna af gjaldinu álitum við því líkur á að dómstólar teldu gjald skv. 3. mgr. einnig skatt. - Því má bæta hér við að eðlilegt er að álita gjald sem ríkið innheimtir skatt ef vafi leikur á. Löggjafinn hefur það í hendi sér að taka af tvímæli.

Ákvæði 2. mgr. 18. gr. frv. fullnægja því skilyrði sem 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar áskilja um heimild til skattlagningar. Fyrirvara verður þó að gera um mat ráðherra á hlutfallslegu verðmæti einstakra tegunda. Hvað varðar gjald skv. 3. mgr. skortir á að þar séu settar nánari reglur, svo sem um fjárhæð gjaldsins, til þess að sú heimild teljist fullnægja skilyrðum áðurnefndra ákvæða stjórnarskrárinnar. Viðmiðun um að veiðieftirlitsgjald skuli standa að hálfu undir kostnaði við veiðieftirlit og hugsanleg afmörkun á þeim kostnaði í fjárlögum síðar stoðar hér ekki.

Sé það ákvörðun löggjafans að afla fjár til að standa straum af kostnaði við veiðieftirlit með þessum hætti, teljum við að það geti verið eðlilegt að fela ráðherra að setja nánari reglur um innheimtu slíkra skatta þegar sleppir þeim reglum, sem áskilja verður að fram komi í lögum, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Tekið skal fram að fyrirspurnin tók ekki til gjalds skv. lokaákvæði 6. gr. frv. og við höfum því ekki fjallað um það.

V

Þriðja og fjórða spurning lúta að því valdi sem sjávarútvegsráðherra er veitt í 20. gr. frv. til að beita ákvæðum laga nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla vegna brota gegn lögnum eftir því sem við á. Er sérstaklega vísað til þess að ráðherra fari þarna jafnframt með rannsóknarvald og spurt hvaða þýðingu 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, hafi í þessu sambandi.

Samkvæmt 17. gr. frv. er sjávarútvegsráðuneytinu og veiðieftirlitsmönnum þess m.a. ætlað að hafa eftirlit með því að ekki sé veitt umfram gildandi veiðiheimildir hverju sinni. Komi til þess að veitt sé umfram heimild, hefur sá er það gerir brotið gegn lögnum, og skal sá aflí gerður upptækur samkvæmt lögum nr. 32/1976. Sjávarútvegsráðuneytið hefur samkvæmt 3. gr. laganna úrskurðarvald um, hvort um ólöglegan sjávarafla sé að ræða, þ.m.t. hvort aflí sé umfram veiðiheimild, hversu mikill aflinn hafi verið og hvert skulí vera andvirði þess afla sem gerður er upptækur. Ákvörðun ráðuneytisins um upptöku afla skal tekin með skriflegum úrskurði, en áður skal ráðuneytið hafa gefið hlutað-eigandi kaupendum og seljendum ólöglegs sjávarafla kost á að gera grein fyrir máli sínu.

Þá segir í 4. gr. laga nr. 32/1976:

„Málinu má vísa til meðferðar sakadóms, en ekki skal það fresta því, að ráðuneytið geti innheimt andvirði þess ólöglega afla, sem það gerir upptækan, hjá kaupendum eða seljendum þess afla, eftir því sem við á hverju sinni. Úrskurði ráðuneytisins má fullnægja með aðför að viku líðinni frá birtingu hans.“

Sérstök athygli skal vakin á því að með ákvæðum 20. gr. frv. er ekki verið að taka upp nýtt skipulag við upptöku ólöglegs sjávarafla. Þar er vísað til laga nr. 32/1976 sem gilt hafa um þessi mál og gilda enn.

Sú skipan mála sem hér var lýst hefur væntanlega í upphafi verið réttlætt með því að þörf væri skjóta og virkra úrræða af hálfu yfirvalda vegna veiða umfram heimildir. Hér er ekki um að ræða eiginlega refsingu, heldur er þarna verið að taka af mönnum og gera upptækan sjávarafla sem þeir hafa veitt umfram heimild sína eða andstætt þeim reglum sem um slíkar veiðar gilda. Nyti ekki við þessarar sérstöku heimildar væri unnt að gera slíkan afla upptækan með dómi á grundvelli 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Til viðbótar upptöku getur í báðum tilvikum komið refsing sem ákveðin er af dómi, sbr. 19. gr. frv., enda sé sök þá sönnuð. Sönnunaraðstaða um það hvort veiðar hafi verið ólöglegar, hversu mikið hafi verið veitt og hvert sé verðmæti

afla réð einnig að sjávarútvegsráðuneytinu var upphaflega fengið úrskurðarvald skv. lögum um upptöku ólöglegs sjávaraflla (Alpt. 1975-76, A, bls. 1359-69).

Ákvarðanir sjávarútvegsráðuneytisins um upptöku ólöglegs sjávaraflla eru stjórn-sýsluúrskurðir. Þess eru ýmis dæmi að stjórnvöldum sé fengið áþekkt vald og mælt er í lögum um upptöku ólöglegs sjávaraflla. Má sem dæmi nefna ákvarðanir stjórnvalda um álagningu dagsekta sinni menn ekki ákvörðunum þeirra.

Þegar ákvæði laga nr. 32/1976 og 20. gr. frv. eru virt verður ekki talið að þau fari í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar um skipan verkefna milli framkvæmdavalds og dómstóla.

Í upphafi 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu segir:

"Nú leikur vafi á um réttindi þegns og skyldur eða hann er borinn sökum um glæpsamlegt athæfi, og skal hann þá njóta réttlátrar og opinberrar rannsóknar innan hæfilegs tíma, fyrir óháðum, óhlutdrægum, lögmæltum dómstól."

Ákvæði 6. gr. hafa verið verið skýrð svo að þau hafi að geyma almennar meginreglur í þeim skilningi að þau nái bæði til refsímála og mála varðandi réttindi og skyldur einkaréttarlegs eðlis (Gaukur Jörundsson: Um rétt manna samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu til að leggja mál fyrir óháðan og hlutlausan dómstól. Ármannsbók (1989), bls. 167). Telja verður að ákvarðanir stjórnvalda um upptöku sjávaraflla sem veiddur er umfram veiðiheimild eða ólöglega af öðrum ástæðum falli undir 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Af úrlausnum Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu verður ráðið að 6. gr. sáttmálans feli það í sér, að mönnum verði að vera tryggður réttur til að bera mál sín undir dómstóla sé um að ræða mál sem 6. gr. tekur til. Ákvæði 6. gr. útiloka hins vegar ekki að stjórnvöld hafi í fyrstu afskipti af máli og kveði upp úrskurð í því. Aðalatriðið er að sá sem slíkur úrskurður beinist að eigi þess kost að bera lögmæti úrskurðarins undir dómstóla. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skulu dómstólar skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda

og þar undir falla úrskurðir stjórnvalda. Telja verður ótvírætt að sá sem þola verður úrskurð um upptöku afla á grundvelli 20. gr. frv., sbr. lög nr. 32/1976, geti borið þann úrskurð undir almenna dómstóla í einkamáli. Ákvæði 4. gr. laga nr. 32/1976 um að vísa megí máli vegna upptöku afla til meðferðar sakadóms eru ekki skýr. Ákvæði þetta útilokar ekki einstakling frá því að fá skorið úr lögmati úrskurðar sjávarútvegsráðuneytisins með því að höfða einkamál, enda ekki á forræði einstaklings eða lögaðila að fara með mál fyrir sakadómi. Ákvæði þetta verður fremur að skýra á þann veg að þar sé tekin af allur vafi um að, hvað sem líði úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins um upptöku afla, megí engu að síður kæra málið og taka það síðan til meðferðar í sakadómi ef hlutaðeigandi yfirvöld, þ.e. ákærvaldið ákveða að það skuli gert.

Því hefur áður verið lýst að ráðherra á samkvæmt frv. að hafa í þjónustu sinni sérstaka eftirlitsmenn og skal ráðherra, sbr. upphafsákvæði 3. mgr. 3. gr. laga nr. 32/1976, byggja ákvarðanir sínar um upptöku afla m.a. á upplýsingum eftirlitsmanna sinna. Ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu fjalla fyrst og fremst um meðferð mála hjá dómstólum, eða m.ö.o. réttarfarsreglur, og er því ólíklegt að ákvæði greinarinnar verði skýrð á þann veg að þau taki til málsmeðferðar hjá stjórnvöldum og útiloki að þar fari saman öflun upplýsinga til undirbúnings ákvörðunar og úrskurðarvald.

Niðurstaða okkar er því sú að ákvæði 20. gr. frv., sbr. lög nr. 32/1976, yrðu ekki talin fara í bága við ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu eins og hún hefur verið skýrð fram að þessu. Það skal tekið fram að með því tókum við í sjálfu sér ekki afstöðu til þess, hvort slík lagasetning sé eðlileg eða æskileg, en leyfum okkur þó að benda á eftirfarandi atriði:

- a) Þeir nýgengnu dómar Hæstaréttar sem vikið er að í fjórðu spurningu og aðdragandi þeirra sýna að vaxandi kröfur eru gerðar til réttaröryggis í öllum stjórnarháttum, á það jafnt við um löggjafann, handhafa framkvæmdavalds og dómsvald. Ýmsar umbætur hafa verið gerðar í dómsmálum, m.a. ráðstafanir til að tryggja aðskilnað framkvæmdavalds og dómsvalds. Sú

skipan mála sem gert er ráð fyrir í 17. og 20. gr. frv. er ekki í samræmi við þessa þróun.

- b) Ákvæði 20. gr. frv. lúta að mikilvægum hagsmunum þeirra sem þola verða upptöku og geta valdið verulegri röskun á högum þeirra.
- c) Ekki er kostur á að skjóta úrskurði um upptöku til æðra stjórnvalds. Slíkur málsskotsréttur er nú almennt talinn eðlilegt úrræði fyrir þegnana þegar um stjórnsluúrskurði er að ræða. Er talið að með því sé réttaröryggi betur tryggt, enda er slík leið greiðfærari og skjótvirkari en venjuleg dómstólaleið.
- d) Rök fyrir þeirri skipan sem gert er ráð fyrir í 20. gr. hafa verið þau að nauðsyn sé skjótra úrræða til að framfylgja lögnum. Hér má hins vegar benda á að mál geta gengið greiðlega fyrir dómstólum, t.d. hefur landhelgismálum ávallt verið hraðað. Venjulegur hraði dómsmála má ekki leiða til þess að algerlega sé horft fram hjá dómstólum sem úrræði í þessu efni. Einföldum málum þar sem ekki er deilt um staðreyndir mætti þó ljúka með skjótum hætti, jafnt innan stjórnslu sem dómstóla.
- e) Á það skal minnt að við höfum hér að framan reynt að skýra þær reglur sem setja löggjafarvaldinu skorður við að skipa hér málum. Þær reglur útiloka hins vegar ekki að löggjafarvaldið gangi lengra í þá átt að tryggja réttaröryggi borgaranna en nefndar lágmarksreglur áskilja. Sýnist í því efni rétt að sjálfstæðir aðilar fari annars vegar með eftirlit með veiðunum og hins vegar ákvarðanir um upptöku afla. Það verður að vera val löggjafans hvar þessum málaflokkum er komið fyrir, og þá hvort það er innan stjórnslunnar eða dómstóla. Miklu skiptir að sá sem verður að þola úrskurð um upptöku afla eigi greiða leið til að bera þann úrskurð undir málskotsaðila. Eins og þegar er vikið að verður ekki talið að röksemdir um þörf skjótrar málsmeðferðar útiloki að dómstólar fjalli um slík mál á fyrsta stigi, en með því eru líkur á að réttaröryggi aðila sé betur tryggt. Það er síðan hlutverk ríkisvaldsins að sjá til þess að dómstólum séu búnar þær starfsaðstæður að tryggja greiðan gang mál.

VI

Þá er komið að síðustu spurningunni, hvort tímabundinn og takmarkaður afnotaréttur fiskistofna myndi aldrei einstaklingsbundna stjórnarskrárvarða eign og hvort það að væntanleg lög verði ótímabundin myndi ekki frekar neinn framtíðar eignarrétt. Minna bréfritarar í þessu viðfangi á ákvæði 1. gr. frumvarpsins þar sem svo er mælt að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Eftir að beiðnin um álitserð þessa var send Lagastofnun hefur sú tillaga verið lögð fram að við 1. gr. frumvarpsins bætist nýr málslíður sem orðist svo: "Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum." (Þskj. 1110 og 1114).

Þess er fyrst að geta að frá upphafi landsbyggðar og allt fram á miðja þessa öld hefur sú meginregla verið viðurkennd að hafið utan netlaga væri almenningur þar sem öllum væri heimil veiði. Er sú regla orðuð í landabrigðapætti Grágásar: "Menn eigu allir veiða fyrir utan netlög að ósekju." (Konungsbók 212. kap.) eða: "Allir menn eiga að veiða fyrir utan netlög að ósekju ef vilja." (Staðarhólsbók 441. kap., sbr. Grg. Ib, 125, II, 514). Í Jónsbók frá 1281 hljóðar reglan svo í rekabálki, 2. kap.: "Allir menn eiga að veiða fyrir utan netlög að ósekju." Stendur þetta ákvæði enn í lagasafni (Lagasafn 1983, d. 2121). Þessi skipan mála hefur lengst af gilt óskorað. Á ofanverðri 19. öld voru sett lög sem veittu heimildir til að takmarka og banna notkun einstakra veiðarfæra á tilteknum svæðum og síðan komu heimildir til að friða einstök svæði fyrir veiðum. Þessu næst voru löggleidd ákvæði um að einstakar veiðar skyldu háðar leyfi sjávarútvegsráðherra. Ráðherra var fyrst sérstaklega heimilað í lögum að takmarka þann aflu sem einstakir aðilar máttu veiða af hverri fisktegund 1976, sbr. 10. gr. laga nr. 81/1976, og binda tilteknar fiskveiðar leyfum, sbr. 14. gr. sömu laga. Árið 1983 var ráðherra veitt almenn heimild til að áskilja veiðileyfi og takmarka skipafjölda, sbr. 3. gr. laga nr. 82/1983.

Heimild þeirra til veiða sem stundað hafa útgerð er reist á því að þeir hafi nýtt sér þann hafalmenning sem allir hafa átt aðgang að samkvæmt áðurgreindum ákvæðum í Grágás og Jónsbók. Þessi heimild hefur ekki átt stoð í einkarétti af neinu tagi, heldur hafa allir sem réðu yfir fiskiskipi og veiðarfærum getað fært sér hana í nyt. Slíkur almannaréttur verður ekki talinn eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar (Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, bls. 77-81). Sú meginregla, sem orðuð er í 1. gr. frumvarpsins: að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og er árétting á ákvæði 1. gr. laga nr. 3/1988, hefur verið gildandi regla allt frá því er byggð hófst í landinu.

Þangað til um 1400 sátu Íslendingar einir að þessum auðlindum, en þá hófu Englendingar fiskveiðar hér við land og síðar komu fleiri þjóðir. Íslendingar ömuðust oft við veiðum útlendinga nema þeir hefðu vörur að selja, einkum vetursetu þeirra. Á þessari öld var útlendingum smám saman byggt út af miðunum hér við land og er sú saga alkunn. Markar þar mest þáttaskil samningurinn við Englendinga frá 1. júní 1976, en frá því um 1980 má segja að Íslendingar hafi setið einir að miðunum hér við land.

Í skjóli fullveldisréttar ríkisins, sbr. nú 2.-4. gr. laga nr. 41/1979 og almennra valdheimilda geta handhafar löggjafarvalds sett reglur um meðferð og nýtingu fiskimiðanna umhverfis landið, en það felur ekki í sér að ríkið sé eigandi fiskimiðanna, enda hefur það engar þær almennu heimildir sem eignarrétti fylgja. Má hér minna á tvo hæstaréttardóma, annan um eignarrétt yfir almenningi í Mývatni, hinn um eignarrétt yfir Landmannafrétt, en báðir voru kveðnir upp árið 1981. (Hæstaréttardómar 52 (1981), bls. 182, einkum 193-94 og 1584, einkum 1591-92).

Nú er það óumdeilt að fiskimiðin umhverfis landið hafa verið í hættu sökum ofveiði og nauðsyn hefur borið til að takmarka veiðar með einhverjum hætti. Það hefur síðan komið í hlut löggjafans að takmarka nýtingu og setja reglur um það hversu því skyldi skipt sem til skipta yrði. Með þessum aðgerðum er

löggjafinn ekki einungis að gegna þeirri frumskyldu sinni að skipa málum með mönnum í þjóðfélaginu þegar þörf knýr á, heldur einnig að sjá til þess að staðið sé við skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur gengist undir samkvæmt hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. 61. gr. hans. Sú almenna heimild sem menn hafa haft fram að þessu til veiða á miðum við landið stendur ekki í vegi fyrir að slíkar reglur séu settar.

En þá kemur til skoðunar hvort löggjafinn sé bundinn einhverjum hömlum við setningu slíkra reglna og koma þá sérstaklega til skoðunar ákvæði 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar. Í bréfi þingmannanna er einungis óskað umsagnar um það "hvort tímabundinn og takmarkaður afnotaréttur fiskistofna myndi aldrei einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign og hvort það að væntanleg lög verði ótímabundin myndi ekki neinn framtíðar eignarrétt." Er því ekki tilefni til að fjalla um 69. gr. stjórnarskrárinnar sem annars hljóðar svo:

"Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til."

Í 67. gr. segir:

"Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir."

Áður en lengra er haldið skal það áréttað, sem raunar þegar er tekið fram, að enginn getur helgað sér hafsvæðin umhverfis landið, fisk eða önnur dýr sem eign sína. Þessi verðmæti eru því ekki séreign neins og verður ekki séð að frumvarp það sem hér er til umfjöllunar breyti neinu. Þrátt fyrir þetta verður að taka það til skoðunar hvort réttur þeirra sem fiskveiðar stunda til atvinnu sinnar teljist eign í merkingu stjórnarskrárinnar og njóti verndar 67. gr. hennar.

Þess er þá fyrst að geta að sá almenni afnotaréttur, sem Íslendingar hafa haft af fiskimiðunum allt til ársins 1976 að

fyrst var farið að áskilja leyfi til fiskveiða eins og áður er rakið, getur ekki orðið grundvöllur stjórnarskrárvarins einstaklingsbundins eignarréttar, eins og áður segir. Hitt er aftur álitamál hvort einhverjir tilteknir einstaklingar hafi hagnýtt sér þessa almennu heimild með þeim sérstaka hætti að þeir teljist hafa stofnað til atvinnuréttinda sem telja megí til eignar í merkingu 67. gr. og njóti verndar hennar.

Fræðimenn hafa ekki verið á einu máli um það hvort atvinnuréttindi teljist eign í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þeirri skoðun hefur þó vaxið fylgi að atvinnuréttindi teljist til eignar og er sú skoðun nú almennt viðurkennd. Ekki fer milli mála að réttur manns til atvinnu sem hann hefur stundað með löglegri heimild, ef til vill um langan tíma, og á efnahagslegt öryggi sitt undir, hefur fjárhagslegt gildi. Á þetta jafnt við hvort sem atvinna er stunduð samkvæmt sérstöku leyfi eða löggildingu eða ekki. Löggjafinn og dómstólar hafa að vísu ekki markað hér skýra stefnu. Af einstökum lagafyrirmælum og úrlausnum dómstóla má þó draga þá ályktun að atvinnuréttindi njóti verndar, en hún sé þó takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda. Er meðal annars viðurkennt að löggjafinn hafi mjög rúma heimild til að banna starfsemi sem telst skaðleg eða óæskileg, til að fela ríkinu að taka í sínar hendur atvinnugreinar þar sem hætta er á misnotkun og mæla fyrir um skipulag í atvinnulífi til að tryggja gæði, auka öryggi, friða auðlindir og vernda umhverfi, jafnvel þótt það kunni að raska atvinnuréttindum manna. Eru samkvæmt þessu gild rök til þess að telja atvinnuréttindi til eignar í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar, enda þótt ekki sé öruggt að þau njóti sömu verndar og önnur eignarréttindi. (Sjá hér Gaukur Jörundsson: Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis. Úlfljótur, tímarit laganema 21 (1968), bls 161, sbr. og Um eignarnám (1969), bls. 77. Til viðbótar þeim fræðimönnum sem til er vitnað í Úlfljótsgreininni má nefna Max Sörensen: Statsforfatningsret (2. udg. 3. opl. 1977), bls. 402 og H. Zahle: Dansk forfatningsret 5 (1987), bls. 157. Þessir menn báðir telja atvinnuréttindi til eignar í merkingu þess ákvæðis í dönsku stjórnarskránni sem er hliðstætt 67. gr. stjórnarskrárinnar. Sjá einnig Tryggvi Gunnarsson: Stjórnarskráin og stjórnun fiskveiða

og búvöruframleiðslu. Tímarit lögfræðinga 39 (1989), bls. 109).

Að því gefnu að atvinnuréttindi almennt teljist til eignar í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar er sérstök ástæða til að huga að hvað mæli því í gegn að telja atvinnuréttindi þeirra sem fiskveiðar stunda eign í þessu sambandi:

Hafið hefur verið almenningur sem allir hafa getað nýtt sér, en þar eru óneitanlega vandkvæði á að helga sér réttindi með áþekktum hætti og réttindi til landsnytja, meðal annars vegna þess að flest sjávardýr sem hagnýtt eru synda um heimshöfin. Réttarskipanin á hafinu hlýtur því eðli málsins samkvæmt að vera önnur en á landi sem skipta má niður í afmarkaða eignarhluta til sjálfstæðra nytja og binda réttindi við þá. Í annan stað er örðugt að skilgreina hvað þessi réttindi fela nákvæmlega í sér, hversu viðtæk þau eru og til hvaða sjávarnytja þau eiga að ná. Í þriðja lagi er álitamál hverjir eigi að njóta þeirra, t.d. hversu lengi maður á að hafa stundað fiskveiðar, hversu veigamikill þáttur sú atvinna á að hafa verið í lífsbjörg hans.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru langmikilvægasta auðlind þjóðarinnar og forsenda þess að hún geti lifað eðlilegu lífi í landinu, enda kostað mikla baráttu að ná yfirráðum yfir henni. Með því að skipuleggja nýtingu þeirra eftir því sem aðstæður krefja á hverjum tíma er löggjafinn að fullnægja þessari nauðsyn, ekki í þágu þeirra einna sem hafa atvinnu af fiskveiðum, heldur þjóðarinnar allrar. Af þessu leiðir að hæpið telst að atvinnuréttindi við fiskveiðar njóti verndar sem stjórnarskrárvarin einstaklingseign. Sameiginlegir þjóðarhagsmunir hljóti að vega þyngra en atvinnu hagsmunir einstaklinga.

Nú er álitaefti hvort af þessu leiðir að atvinnuréttindi við fiskveiðar á Íslandsmiðum njóti af þessum sökum alls engrar stjórnarskrárverndar sem eign eða þau teljist eign sem sé vernduð í stjórnarskránni, þótt sú vernd sé ef til vill ekki eins rík og hefðbundinna eignarréttinda. Skal nú hugað að því hver niðurstaða

yrði eftir því hver staða atvinnuréttinda er að lögum.

Ef niðurstaðan er sú að réttur til fiskveiða sé ekki stjórnarskrárvernduð eign er málið í sjálfu sér einfalt. Þá er þessi réttur ekki varinn af 67. gr. stjórnarskrárinnar. Löggjafinn hefur því fulla heimild til að setja reglur um meðferð og nýtingu fiskimiðanna án þess að gengið sé á rétt nokkurs manns og neitt beri að bæta og þá jafnframt forræði á því hvernig réttindum til fiskveiða er útdeilt. Ekki verður þó talið að hann geti skipað þeim málum algerlega að vild. Í réttarríki ber að gera ákveðnar kröfur til laga. Verður að telja löggjafann bundinn af tilteknum grundvallarreglum í þá veru, m.a. að lög séu almenn, réttlát, skiljanleg og framkvæmanleg. Einn þáttur í að fullnægja réttlæti er sá að taka tillit til hefðar í þeim skilningi að virða réttindi þeirra sem fiskveiðar hafa stundað. Hefur það reyndar verið gert í þeim lögum sem sett hafa verið undanfarin ár um stjórn fiskveiða.

Þrátt fyrir það sem nú hefur verið rakið má með margvíslegum rökum halda því fram að réttur þeirra sem atvinnu hafa af fiskveiðum hér við land sé einstaklingsbundinn eignarréttur sem varinn sé af 67. gr. stjórnarskrárinnar þótt hann kunni vegna áðurgreindrar sérstöðu þessarar atvinnugreinar að njóta minni verndar en hefðbundinn eignarréttindi. Þeir sem við útveg hafa starfað hafi kosið að hagnýta auðævi hafsins sem allir hafi getað gengið að og í trausti til þessarar heimildar lagt efnahagslegt öryggi sitt að veði og komið sér upp sérhæfðum atvinnutækjum. Við þennan rétt séu mikilvægir hagsmunir þeirra bundnir og hann sé því verðmæt eign þeirra. - Eins og fyrr segir eru fræðimenn almennt þeirrar skoðunar að hagsmuni af þessu tagi eigi að skoða sem eign í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar þótt vernd þeirra sé ekki jafnrik og hefðbundinna eignarréttinda.

Niðurstaða okkar er sú að atvinnuréttindi þau sem menn hafa helgað sér á sviði fiskveiða séu eignarréttindi í merkingu 67. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn eru ýmis álitaefni um inntak og afmörkun þessara réttinda. Einnig er óljóst, hvernig reyna kann á þessa vernd og hversu rík hún sé í raun.

Skal nú hugað að því hvernig þessum réttindum verði háttað ef frumvarpið til laga um stjórn fiskveiða verður að lögum.

Fyrst er þess að geta að almennt veiðileyfi er skilyrði þess að mega stunda fiskveiðar við Ísland og skulu slík leyfi gefin út til árs í senn, sbr. 1. mgr. 4. gr. í 2. mgr. 4. gr. er gert ráð fyrir sérstökum veiðileyfum sem ráðherra getur gefið út eftir nánari reglum sem þar eru. Þau skip ein koma til greina við veitingu leyfa í atvinnuskyni sem veiðileyfi fengu samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og hafa ekki horfið úr rekstri, sbr. 5. gr. Við veitingu þessara leyfa er að nokkru leyti byggt á hefð þar sem í aðalatriðum er miðað er við veiðireynslu á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, sbr. 10. gr. laga nr. 82/1983 og 6. gr. reglugerðar nr. 44/1984. Ennfremur koma til greina bátar undir 6 brl. með tilteknum skilyrðum. - Hér er ljóst að með 5. gr. er takmarkaður sá hópur sem til greina kemur við úthlutun leyfanna. Ekki segir berum orðum hvort þeir sem til hans teljast eigi rétt á leyfi, en svo verður þó að álíta. Úr því að ekki er nánar mælt um skilyrði fyrir leyfisveitingu, verður að túlka greinina svo að allir sem fullnægja þeim áskilnaði sem gerður er eigi rétt á leyfi. Önnur niðurstaða bryti í bága við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins.

Þá segir í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins að veiðiheimildum á þeim tegundum sem heildaraflí er takmarkaður af skuli úthlutað til einstakra skipa og að hverju skipi skuli úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar og nefnist sú hlutdeild aflahlutdeild. Haldist hún óbreytt milli ára. - Hér er svo mælt að aflahlutdeild skuli úthlutað til skipa, þ.e.a.s. vera bundin við skip og haldast óbreytt milli ára. Aflahlutdeildin hefur þannig áhrif á verðmæti veiðiskipsins og er þá jafnframt orðin hluti af verðmæti atvinnuréttinda þess sem að útgerð stendur.

Þetta er áréttað í 1. mgr. 11. gr. þar sem segir að sé rekstri skips hætt, sbr. 2. mgr. 5. gr., skuli úthluta nýju eða nýkeyptu skipi í eigu sama aðila aflahlutdeild hins eldra skips,

Að sá hópur er afmarkaður sem til greina kemur við veitingu veiðileyfa. Þar er lögð til grundvallar veiðireynsla 1. nóvember 1980 - 31. október 1983 og síðan virt réttindi þeirra sem hafa fengið leyfi, sbr. 5. gr.

Að aflahlutdeild skal úthluta til einstakra skipa. Eigendur þeirra eiga rétt á slíkri úthlutun og hún helst óbreytt milli ára, sbr. 2. mgr. 7. gr.

Að aflahlutdeild skal úthluta til nýs skips sama eiganda ef rekstri annars skips er hætt, sbr. 1. mgr. 11. gr.

Að aflahlutdeild fylgi fiskiskipi við eigendaskipti nema aðilar geri skriflegt samkomulag um annað, enda sé tilteknum skilyrðum fullnægt, sbr. 2. mgr. 11. gr.

Að framselja megi aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti, að vísu með ýmsum skilyrðum sem takmarka ráðstöfunar-rétt, sbr. 4. mgr. 11. gr.

Eins og áður er lýst er viðurkennt að atvinnuréttindi almennt njóti verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar og geti menn sýnt fram á að slík réttindi séu þegar fyrir hendi til fiskveiða hagga fyrirvarar í 1. gr. frumvarpsins ekki við þeim rétti. Niðurstaðan verður því sú að með samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir og með þeim viðbótum sem nefndar eru hér að framan sé að vísu ekki verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign á veiðiheimildum, en á hinn bóginn verið að afmarka og skilgreina nánar eignarréttindi í formi atvinnuréttinda sem hugsanlega eru fyrir hendi og leggja jafnframt grundvöll að slíkum réttindum um ókomna tíð. - Hafa verður í huga að miklir hagsmunir eru í húfi svo að vænta má að þeir sem hér telja til réttar reyni að fylgja honum fram til hins ýtrasta.

Hitt er svo annað mál að mörg álitaefni rísa um það hvernig á vernd þessara atvinnuréttinda kann að reyna. Ljóst er að einstakir menn verða ekki teknir út úr og sviptir þessum

réttindum nema með því að taka þau eignarnámi og greiða bætur fyrir. Hins vegar leikur ekki vafi á því að löggjafanum er heimilt að setja þessum eignarréttindum almenn takmörk eftir þeim reglum sem dómstólar hafa mótað undangengna áratugi án þess að eignarnám teljist og hafa þannig stjórn á meðferð og nýtingu fiskimiða innan íslenskrar efnahagslögsögu. Þar vegur væntanlega þyngst að þeir njóti jafnræðis sem fiskveiðar stunda. Reglur um stjórn fiskveiða kynnu að bitna svo illa einstökum aðilum að bótaskyldu varðaði skv. 67. gr. stjórnarskrárinnar, t.d. ef mannvirki, skip eða veiðarfæri sem menn hefðu komið sér upp í trausti þess að geta stundað fiskveiðar yrðu þeim nánast ónýtt og verðlaus. Einnig kynnu reglur að vera svo úr garði gerðar að jafnræði manna teldist svo raskað að komið væri út fyrir almennar takmarkanir.

Þá skal að lokum á það minnt að atvinnuréttindi af því tagi sem hér um ræðir fela ekki í sér neinn einkarétt ef svo kynni að fara að takmarkanir á fiskveiðum yrðu felldar niður að einhverju eða öllu leyti.

VII.

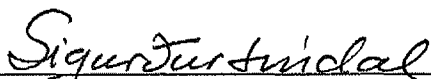
Niðurstöður í stuttu máli.

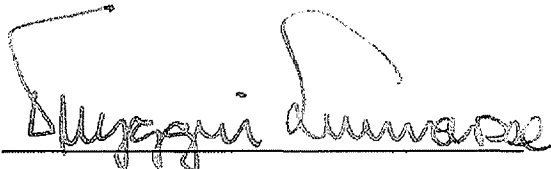
1. Hlutverk ráðuneyta er að hafa almennt eftirlit með framkvæmd laga, en óvenjulegt er að ráðuneyti hafi sérstaka eftirlitsmenn í þjónustu sinni með sama hætti og veiðieftirlitsmenn þá sem hér um ræðir, en niðurstöður þeirra kunna að verða tilefni ákvarðanna ráðuneytisins um upptöku afla. Ekki verður bent á nein ákvæði í stjórnarskrá eða aðrar reglur sem takmarka heimild löggjafans til að hafa þessa skipan, sbr. III. kafla.
2. Veiðieftirlitsgjaldið er skattur. Ákvæði 3. mgr. 18. gr. frv. um fast gjald fyrir veiðileyfi fullnægir ekki að öllu leyti ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um heimild til skattlagningar, sbr. IV. kafla.
3. Ákvarðanir sjávarútvegsráðuneytis um upptöku sjávarafla sem veiddur er umfram heimildir eru stjórnsýsluúrskurðir og kostur er á að bera slíka úrskurði undir dómstóla. Upptaka

sjávarafla er hér ekki refsing. Eru ýmis dæmi um að stjórnvöldum sé fengið áþekkt vald. Þessi skipan mála fer ekki í bága við ákvæði stjórnarskrár um skiptingu verkefna milli framkvæmdavalds og dómvalds. Ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu fjalla fyrst og fremst um meðferð mála hjá dómstólum. Ákvörðunarvald ráðherra um upptöku ólöglegs sjávarafla verður ekki talið fara í bága við það ákvæði, sbr. V. kafla.

4. Hafsvæðin umhverfis landið utan netlaga hafa frá fornu fari verið almenningur sem enginn getur helgað sér sem eign, sbr. VI. kafla.
5. Atvinnuréttindi teljast eign og njóta verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Sú vernd er þó takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda. Atvinnuréttindi þau sem menn hafa helgað sér á sviði fiskveiða eru eignarréttindi. Ákvæði frumvarpsins stofna ekki til einstaklingsbundins stjórnarskrárvarins eignarréttar yfir veiðiheimildum. Á hinn bóginn afmarka þau og skilgreina nánar þau eignarréttindi í formi atvinnuréttinda sem við teljum að kunni að vera fyrir hendi. Mörg álitanefni rísa um það hvernig á vernd þessara eignarréttinda kann að reyna. Löggjafanum er heimilt að setja þeim almenn takmörk, enda sé jafnræðis gætt. Atvinnuréttindi þessi fela ekki í sér neinn einkarétt, ef takmarkanir á fiskveiðum yrðu felldar niður að einhverju eða öllu leyti.

Reykjavík, 1. maí 1990.


 Sigurður Lindal


 Tryggvi Gunnarsson

enda sé það sambærilegt.

Þá er svo mælt í 2. mgr. 11. gr. að við eigendaskipti að fiskiskipi fylgi aflahlutdeild þess nema aðilar geri sín á milli skriflegt samkomulag um annað, enda sé fullnægt skilyrðum sem tilgreind eru í 3.-4. mgr. Loks segir í 4. mgr. 11. gr. að framselja megi aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti með nánar tilgreindum skilyrðum.

Nú er það ljóst að ekki er ætlun löggjafans að mynda eignarrétt eða óafturkallanlegt stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þetta er skýrt tekið fram í athugasemdum við 1. gr. frv. og til áhersluauka hefur verið lögð fram tillaga um að bæta við greinina málslið þessa efnis. Þetta hefur vissulega áhrif í þá veru að frumvarpið yrði miklu síður skilið á þann veg að það stofnaði til eignarréttar yfir veiðiheimildum ef að lögum yrði. Með almennri yfirlýsingu um þann tilgang löggjafans að stofna ekki til eignarréttar væri gefin leiðbeining um hversu túlka skyldi önnur ákvæði jafnframt því sem þeir sem hlytu veiðiheimildir gætu ekki treyst því að þeir mættu líta á þær sem stjórnarskrárvarða eign. Ef allt þetta stenst er ekki líklegt að við samþykkt frumvarpsins stofnist einstaklingsbundinn stjórnarskrárvarinn eignarréttur yfir veiðiheimildum, jafnvel þótt væntanleg lög verði ótímabundin.

En þetta er þó ekki kjarni málsins. Eins og fyrr er rakið er niðurstaða okkar sú að atvinnuréttindi til fiskveiða teljist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Því hefur enn fremur verið lýst áður að atvinnuréttindi njóti takmarkaðri verndar en hefðbundin eignarréttindi og styðja megi það rökum að þetta eigi sérstaklega við um atvinnuréttindi til fiskveiða á miðum við Ísland. Um þetta hafa fræðimenn lítið fjallað svo að hér gætir óvissu.

Þótt ekki sé verið að stofna til eignarréttar með frumvarpinu verður ekki betur séð en verið sé að afmarka og skilgreina eignarréttindi sem við teljum að þegar séu fyrir hendi. Í því viðfangi ber að minna á það sem áður hefur verið vikið að: