Alþingi
Erindi nr. Þ 121 / 1239
komudagur 1 / 4 1997

LEX EHF
LÖGMENN
LÁGMÚLA 7
PÓSTHÓLF 8975
128 REYKJAVÍK
SÍMI · 581 2622
BRÉFSÍMI · 568 6269
lex@skima.is
http://www.centrum.is/lex

Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 31. mars 1997

Með bréfi dags. 5. mars sl. var þess óskað að ég svaraði níu spurningum frá Allsherjarnefnd Alþingis varðandi frumvarp til nýrra laga um samningsveð, sem nú liggur fyrir Alþingi. Svörin við spurningunum fara hér á eftir.

1. Veitir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins heimild til að veðsetja réttindi eins og aflahlutdeild fiskiskips, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða?

Nei. Það er tekið skýrt fram í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins að það sé ekki heimilt að veðsetja réttindi til nýtingar í atvinnurekstri, sem skráð eru opinberri skráningu á tiltekið fjárverðmæti og stjórnvöld úthluta lögum samkvæmt. Fjárverðmætin, sem réttindin eru skráð á, er hins vegar hægt að veðsetja og þar sem veðhæfni jarðarinnar og skipsins fer nú á dögum eftir þeim kvóta sem skráður er á viðkomandi skip/jörð má segja að það sé orðhengilsháttur að telja að réttindin verði ekki veðsett. Enda þótt bann sé lagt við veðsetningu þessara réttinda, þá verða þau hluti af veðsetningu fjárverðmætanna, sem þau eru skráð á vegna hinnar nánu samtengingar þeirra við skipið/jörðina. Í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins er því tekið sérstaklega fram að ekki sé heimilt að

skilja réttindin frá veðsetta fjárverðmætinu nema með þinglýstu samþykki þeirra sem veðréttindi eiga í viðkomandi fjárverðmæti.

Við skoðun á því hvort þessi réttindi geti talist gilt sjálfstætt veðandlag að íslenskum rétti þarf að hafa í huga að markmið veðréttar er að tryggja greiðslu. Sá sem greiðsluna á að fá hefir rétt til að ganga að veðinu og taka það eða verð þess upp í greiðslu sína. Veðréttindi verða því skilgreind svo að þau séu réttindi sem veita heimild til að krefjast fjárgreiðslu og til þess að taka fullnustu þeirrar greiðslu sé hún ekki innt af hendi af peningaverði hinnar veðsettu eignar og gengur þessi réttur veðhafa fyrir rétti almennra kröfuhafa.

Til þess að ákveðin eign geti orðið veðandlag að íslenskum rétti þarf hún með vísan til þess sem hér hefir verið sagt að hafa eitthvert peningalegt gildi og að aðilaskipti geti orðið að henni.

Þegar skoða skal hvort aflahlutdeild fiskiskipa og greiðslumark bújarða geti talist gilt veðandlag að íslenskum rétti verður því fyrst að kanna hvort réttindi þessi hafi peningalegt gildi, hvort þau séu framseljanleg, þ.e. hvort það geta orðið aðilaskipti á þeim og hvort um eign handhafa réttindanna sé að ræða.

A. Peningalegt gildi.

Það þarf ekki að hafa mörg orð um það að réttindi þessi hafa peningalegt gildi, einkum aflahlutdeildin. Þau voru á sínum tíma veitt handhöfum þeirra án endurgjalds, en tíðkanlegt er að þau gangi kaupum og sölum. Það er því um að ræða réttindi, sem hafa peningalegt gildi.

B. Aðilaskipti.

Það geta orðið aðilaskipti að þessum réttindum, en með ákveðnum skilyrðum þó.

Í 4. mgr. 38. gr. og 1. mgr. 46. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulögin) eru aðilaskipti á greiðslumarki heimiluð. Nánari skilyrði aðilaskipta er að finna í reglugerðum settum af landbúnaðarráðherra, sbr. reglugerð nr. 541/1994 um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur verðlagsárið 1995-1996 og reglugerð nr. 360/1995 um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1995-1996. Óþarfi er að rekja skilyrði aðilaskipta hér.

Samkvæmt 6. mgr. 11. gr. og 12. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða er heimilt að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða sameina hana aflahlutdeild annars skips. Framsal aflahlutdeildar og flutningur aflamarks á milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð eru háð samþykki Fiskistofu.

Löggjafinn hefur því heimilað aðilaskipti á aflahlutdeild og greiðslumarki að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þó að löggjafinn heimili aðilaskipti er ekki þar með sagt að þessi réttindi geti talist hæft veðandlag. Er t.d. hægt að fara með þessi réttindi á nauðungaruppboð og selja þau þar? Getur veðhafi gengið að þessum réttindum þegar greiðslufall hefur orðið á skuldinni? Til þess að geta verið handhafi þessara réttinda, aflahlutdeildar og greiðslumarks, þurfa menn að eiga fiskiskip eða lögbýli. Réttindin eiga ekki sjálfstæðan tilverurétt. Til þess að þau séu gild verða þau að vera skráð á fiskiskip eða lögbýli. Það getur því ekki hver sem er eignast þessi réttindi. Þá bendi ég aftur á að samkvæmt áður tilvitnuðum laga- og reglugerðarákvæðum eru aðilaskiptin háð ýmsum skilyrðum. Ég tel því að aðilaskipti geti ekki

orðið að þessum réttindum í merkingu aðilaskipta á veðandlagi. Þessi réttindi er ekki hægt að fara með á nauðungaruppboð og selja þau þar. Til þess eru aðilaskiptin háð of mörgum skilyrðum. Þegar af þeirri ástæðu geta þau ekki talist gilt veðandlag að íslenskum rétti.

Þá má benda hér á hæstaréttardóm frá 1996, bls. 1338: Frosti hf. gegn Línuskipi ehf. F og L gerðu með sér kaupsamning um að L keypti af F v/s Kofra ÍS-41, ásamt aflahlutdeild og aflamarksheimildum, sem voru nánar tilgreindar í kaupsamningnum. Hluti aflahlutdeildarinnar var þegar skráðar á Kofra, en hluta skyldi F flytja af öðrum skipum sínum yfir á Kofra. Í kaupsamningnum var ákvæði þess efnis að ef F gæti ekki af óviðráðanlegum ástæðum afhent skipið, t.d. vegna þess að það hefði farist, skyldi hann vera óbundinn af samningnum. Áður en til afhendingar skipsins kom kviknaði í því. Skipið var metið viðgerðarhæft. F taldi sig þá ekki þurfa að standa við kaupsamninginn með vísan til þess að jafna mætti eldsvoðanum til þess að skipið hefði farist. L krafðist innsetningar í skipið og aflahlutdeildirnar. Hæstiréttur heimilaði innsetninguna í skipið, en taldi jafnframt að með innsetningargerðinni fengi L sjálfkrafa umráð yfir aflaheimildum, sem kynnu að fylgja skipinu á þeim tíma. Yrði því ekki sérstaklega kveðið á um það að gerðin skyldi taka til þeirra aflaheimilda. Hæstiréttur taldi þannig að aflaheimildirnar væru óaðskiljanlegur hluti af skipinu og því þyrfti ekki að kveða sérstaklega á um þær í innsetningargerðinni. Öðru máli gegndi um þær aflaheimildir sem F átti að flytja af öðrum skipum yfir á Kofra. Þar þyrfti L að afla sér sérstakrar aðfararheimildar og þá væntanlega dóms um viðurkenningu á skyldu F til að ganga frá framsali aflaheimildanna.

Af ofangreindum dómi má álykta að aflaheimildir verða ekki sjálfstætt andlag aðfarargerða og þá er heldur ekki hægt að óska eftir nauðungarsölu á þeim einum sér.

Hér er rétt að vekja athygli á orðalagi 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins þar sem segir að þegar réttindi eru háð þeim takmörkunum að þau eru ekki framseljanleg, eða einungis framseljanleg með vissum skilyrðum, gilda sömu takmarkanir hvað varðar heimild til þess að veðsetja réttindi.

C. Er um eign að ræða í skilningi eignarréttarins?

Til þess að maður geti boðið fram fjárverðmæti sem veðandlag, þarf maður annað hvort að vera sjálfur eigandi verðmætanna eða hafa heimild (veðleyfi) frá eiganda þeirra til þess að veðsetja eignina.

Eignarréttindi hafa verið skilgreind svo í lögfræði að með þeim er átt við það að rétthafinn hafi einn heimild til umráða og ráðstöfunar verðmæta, oftast fjárhagslegra, eða geti krafist slíkra framlaga af öðrum. Í eignarréttindum felst það að rétthafinn getur fylgt heimildum sínum eftir með þvingunum ef á þarf að halda, oftast fyrir atbeina dómstóla og eftir atvikum annarra handhafa opinbers valds. Sameiginlegt einkenni eignarréttinda er að aðilaskipti geti orðið á þeim og að þau verða metin til fjár á peningalega mælikvarða.

Aflahlutdeild og greiðslumark geta ekki talist eign í merkingu eignarréttarins. Í fyrsta lagi er tekið skýrt fram í 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Réttindi þessi eru ekki og verða aldrei eign handhafa þeirra. Úthlutun réttindanna skapar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim. Þeir sem njóta þessara réttinda hafa ekki að lögum tryggingu fyrir því að þeir geti síðar notað aflahlutdeildina til tekjuöflunar, en á grundvelli reynslu og spár um, hvað verða muni í fiskveiðum, eru kaup engu að síður gerð. Þessi réttindi eru þess eðlis að það er með öllu óvíst hversu lengi þau muni nýtast handhafa þeirra. Nefna má minnkandi aflamark, breytta stefnu stjórnvalda eða löggjafans.

Hér má einnig benda á að aflaheimildum og greiðslumarki verður ekki þinglýst sérstaklega á skipið eða jörðina. Aflahlutdeild er í raun aðeins tímabundinn réttur til fiskveiða og greiðslumark er aðeins samningur milli stjórnvalda og bænda um kaup þeirra fyrrnefndu á ákveðnu magni framleiðsluvara af hinum síðarnefndu.

Að vísu hefur Hæstiréttur Íslands í dómi frá 1993, bls. 2061: Hrönn hf. gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og gagnsök, talið að keypt aflahlutdeild teljist til skattskyldra eigna samkvæmt 73. gr. skattalaga nr. 75/1981 og að fyrna bæri þær eftir nánar ákveðnum reglum. Varast ber að draga of víðtækar ályktanir af þessum dómi, t.d. eins og þær að Hæstiréttur hafi með dómnum ákveðið að aflahlutdeild sé eign útgerðarmannsins. Í dómnum var deilt um heimild útgerðar til að gjaldfæra keypta aflahlutdeild eins og hvern annan rekstrarkostnað. Með dómnum var því slegið föstu að ekki væri heimilt að gjaldfæra keypta aflahlutdeild eins og rekstrarkostnað, heldur skyldi eignfæra hana og fyrna eftir reglum 32. gr. skattalaga.

2. Ef svarið við fyrstu spurningunni er jákvætt, er samkvæmt því unnt að aðskilja nýtingarréttinn við veðsetningu frá verðmætinu sem nýtingarréttinum fylgja?

Enda þótt ég hafi svarað fyrstu spurningunni neikvætt, þá verður aldrei hjá því komist að réttindi þessi verði hluti af veðsetningu fjárverðmætanna sem þau eru skráð á, svo sem áður sagði. Það er tekið skýrt fram í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins að ef fjárverðmætin sem réttindin eru skráð á hafa verið veðsett, þá er óheimilt að aðskilja réttindin frá fjárverðmætinu, nema með þinglýstu samþykki allra kröfuhafa. Varðar það refsingu samkvæmt 2. mgr. 48. gr. frumvarpsins, þ.e. sama refsing og fyrir skilasvik samkvæmt 2. tl. 1.

mgr. 250. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, ef slíkt er gert. Það er litið á réttindin og fjárverðmætin sem eina heild. Það sjónarmið kom einnig fram í áðurtilvitnuðum hæstaréttardómi frá 1996, bls. 1338. Með vísan til þess sem sagði hér á undan í svari við spurningu nr. 1 þá er rétt að undirstrika það að þessi nýtingarréttindi geta ekki verið sjálfstætt veðandlag, það er því ekki hægt að aðskilja þau frá fjárverðmætunum sem þau eru skráð á við veðsetningu. Til þess að geta verið handhafi aflahlutdeildar verður maður að eiga fiskiskip og til að geta verið handhafi greiðslumarks verður maður að eiga lögbýli. Réttindin verða því ekki skilin frá fjárverðmætinu sem þau eru skráð á við veðsetningu.

3. **Mun samþykkt frumvarpsins leiða til skaðabótaskyldu ríkissjóðs ef Alþingi ákveður að fella úr gildi aflahlutdeildarkerfið, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og lögbinda sóknarmarkskerfi eða veiðileyfagjald?**

Nei. Það er hins vegar aldrei hægt að koma í veg fyrir að reynt yrði að fá ríkissjóð dæmdan bótaskyldan ef aflahlutdeildarkerfið yrði fellt úr gildi. Handhafar réttindanna gætu t.d. haldið því fram að verið væri að skerða eign þeirra og jafnframt væri verið að leggja hömlur á atvinnufrelsi þeirra.

Í 72. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um friðhelgi eignarréttarins. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, enda verði svo mælt fyrir um í lögum og fullar bætur komi fyrir. Með vísan til þess sem áður sagði um að réttindi þessi geti ekki talist eign verður að líta svo á að skaðabótakrafa handhafa réttindanna verði ekki byggð á 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það er ekki verið að svipta menn eign þeirra.

Í 75. gr. stjórnarskrárinnar segir að öllum sé heimilt að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi hins vegar setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Það er rétt að benda strax á þann mun sem er á 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í 72. gr. er þeim sem þola mega skerðingu á eignarrétti sínum tryggðar bætur. Þeim sem verða fyrir tjóni vegna skerðingar á atvinnufrelsi sínu eru ekki tryggðar bætur samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Stjórnun fiskveiða og búvöruframleiðslu felur í sér margvíslega skerðingu á umráðum manna yfir eignum sínum, þ.m.t. atvinnuréttindi í víðtækum skilningi. Þegar leggja skal mat á það hvort þessar aðferðir sem viðhafðar eru við stjórnun atvinnugreinanna gangi gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, verður að hafa í huga að aðgerðir þessar helgast af þeim almannahagsmunum að koma í veg fyrir ofveiði fiskistofnanna og offramleiðslu á búvörum. Þegar þessi stjórnun í atvinnugreinunum var tekin upp var reynt að valda sem minnstri röskun hjá þeim, sem starfandi voru fyrir í greinunum, með því að miða hina leyfðu framleiðslu eða veiðar þessara aðila við framleiðslu eða veiðar þeirra á tilteknu magni næstu árin á undan. Skiptingin á hinu leyfða magni milli skipa og lögbýla var og er síðan byggð á ákveðnum hlutlægum reiknireglum.

Við mat á því hvort um skerðingu á atvinnufrelsi sé að ræða er rétt að hafa í huga að það má nýta bújarðir til annars en framleiðslu á búvörum, og fiskiskip er hægt nýta, enda þótt engar aflaheimildir fylgi þeim.

Skerðing framleiðsluheimildar á búvörum felur ekki í sér bann við því að stunda búvöruframleiðslu, bændum er í sjálfu sér frjálst að framleiða allt það kjöt og alla þá mjólk sem þeir geta. Framleiðsluheimildin,

greiðslumarkið, tryggir hins vegar framleiðandanum fullt verð fyrir það magn sem verðábyrgð ríkisins nær til. Þessar stjórnunaraðgerðir eru í eðli sínu tímabundnar og þær koma ekki í veg fyrir að hægt sé að nýta jörðina til annarra nota. Greiðslumarkið er aðeins sölusamningur á milli bænda og ríkisvaldsins. Ríkisvaldið skuldbindur sig til að kaupa ákveðið magn búvara á ákveðnu verði af bændum.

Á sama hátt kemur kvótaleysi ekki í veg fyrir að unnt sé að nýta fiskiskipið. Til skamms tíma var hægt að stunda veiðar á úthafinu utan efnahagslögsögunnar án allra kvóta. Þeir sem átt hafa öflug fiskiskip, en engan kvóta, hafa t.d. getað farið í Smuguna og veitt þar. Þá hafa úthafskarfaveiðar verið stundaðar takmarkalítið hingað til, þótt breyting verði nú á því. Þessir möguleikar til veiða á úthafinu þrengjast þó ár frá ári.

Ef aflahlutdeildarkerfið yrði fellt úr gildi kæmi að sjálfsögðu alltaf eitthvert annað kerfi í staðinn, a.m.k. meðan einhver fiskur er í sjónum umhverfis landið. Fiskiskip yrðu þá væntanlega ekki ónothæf. Það gæti þó alltaf gerst að einhverjir yrðu illa úti, t.d. ef menn hefði komið sér upp ákveðnum tegundum af skipum eða veiðarfærum sem yrði nánast verðlaus. Hér má til samanburðar vísa til hrd. 1964, bls. 573: Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs gegn Guðmundi Ásbjörnssyni og gagnsök. GÁ rak minkabú í Kópavogi. Á árinu 1947 lét hann gera teikningu að minkahúsi og lýsti loðdýraræktarráðunautur ríkisins því yfir að hið fyrirhugaða hús væri viðurkennt sem lögmæt varsla á minkabúi. GÁ reisti húsið og tók það í notkun ásamt minkabúrum og tækjum. Vegna ákvæða laga nr. 32/1951 þegar minkaeldi var bannað varð GÁ að hætta rekstri á búi sínu. Hann höfðaði mál á hendur ríkissjóði og krafðist bóta fyrir eigna- og atvinnutjón. Í dómi Hæstaréttar sagði að GÁ hefði reist minkahús sín og aflað sér tækja til minkaeldis í réttmætu trausti þess að honum yrði að lögum veitt heimild til að reka minkabú. Bann það sem með lögum nr. 32/1951 var lagt við minkaeldi leiddi til

þess að húsin og tækin urðu ónothæf eign fyrir GÁ. Hæstiréttur tók því til greina kröfu hans um bætur fyrir minkahúsin, búr og tæki. Varðandi bætur fyrir atvinnutjón benti Hæstiréttur á að minkaeldi hefði verið bannað hérlendis vegna hættu þeirrar og spjalla, sem minkar sem úr haldi slyppu, ollu. Það voru m.ö.o. almannahagsmunir sem réðu því að minkaeldi var bannað. Því taldi Hæstiréttur ekki efni til að bæta GÁ atvinnuspjöll vegna banns laganna við minkaeldi. Varðandi niðurstöðu Hæstaréttar í þessu máli er rétt að vekja athygli á því að við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1954 var gert ráð fyrir ákveðnum greiðslum úr ríkissjóði í bætur til þeirra sem stundað höfðu minkaeldi. Umtalsverðar bætur voru því greiddar úr ríkissjóði vegna minkabúa, búra og tækja, sem verðlaus urðu vegna gildistöku laganna. GÁ hafði ekki fengið bætur vegna deilna um það hvort minkahús hans hefðu orðið verðlaus eða ekki. Það ber því að varast að draga of miklar ályktanir af þessum dómi um skaðabótaskyldu ríkissjóðs vegna laga, sem leggja hömlur á atvinnufrelsi manna. Alþingi ákvað með lögum að minkabúaeigendur skyldu fá bætur fyrir bú sín.

Það er því ekki hægt að viðurkenna skaðabótaskyldu ríkissjóðs í þeim tilfellum þar sem ný og/eða breytt löggjöf hefur áhrif á atvinnufrelsi eða atvinnumöguleika þeirra. Taka má sem dæmi af lyfjalögum nr. 93/1994, en með þeim voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skipan lyfsölu í landinu. Möguleikar til að opna nýjar lyfjabúðir voru rýmkaðir mjög. M.a. voru tvær nýjar lyfjabúðir opnaðar í nágrenni við Borgar apótek í Reykjavík, en nýr lyfsali hafði tekið við því á árinu 1994 og keypti fasteign, lager og búnað apóteksins fyrir 71 milljón króna samkvæmt mati. Hefðu nýju lyfjabúðirnar tvær verið teknar til starfa þegar matið fór fram, hefði það án efa orðið umtalsvert lægra. Breytt lyfjalög leiddu þannig til minnkaðs ágóða fyrir apótekarann í Borgarapóteki og ollu honum tjóni. Hann reyndi að fá lyfsöluleyfum nýju lyfjabúðanna tveggja hnekkt með dómi, en það tókst ekki, sbr. hæstaréttardómur frá 5. desember 1996 í máli Vigfúsar

Guðmundssonar gegn íslenska ríkinu o.fl. Þessi lyfsali hefði ekki getað gert ríkissjóð skaðabótaskyldan vegna þess að ný skipan lyfsölu í landinu leiddi til tjóns fyrir hann.

Ég tel því ljóst að ef aflahlutadeildarkerfið yrði fellt úr gildi myndi það ekki leiða til skaðabótaskyldu fyrir ríkissjóð gagnvart handhöfum réttindanna.

En gætu þeir sem veð ættu í fiskiskipunum, sem réttindin eru skráð á, krafist bóta, vegna þess að veðið væri orðið miklu verðminna? Það verður að hafa í huga að allri veðsetningu fylgir áhætta. Hún er að sjálfsögðu mismikil. Ef veitt er einnar miljónar króna lán gegn 1. veðrétti í húsi, sem væri að söluverðmæti á frjálsum markaði 15 milljónir króna, er áhætta mjög lítil. Einhverjar ytri aðstæður geta þó alltaf leitt til þess að veð rýrni. Við getum tekið dæmi af söluskálum við innanverðan Hvalfjörð. Hvers virði verða þeir, þegar Hvalfjarðargöngin eru komin í notkun og umferð fyrir fjörðinn því umtalsvert minni?

Það er ekkert sem getur gefið veðhöfum til kynna að aflahlutdeildarkerfið muni standa um alla eilífð. Það þarf ekki að fylgjast mikið með þjóðmálaumræðu til að átta sig á því að þetta kerfi er ekki endilega komið til að vera til eilífðarnóns. Það þyrfti ekki einu sinni að fella það úr gildi til að gera veðið, fiskiskipið, verðlaust. Má taka sem dæmi ef svo færi að afli brygðist gjörsamlega eða fiskistofnarnir umhverfis landið hryndu með þeim afleiðingum að engu aflamarki yrði úthlutað einhvert árið. Engum dytti í hug að gera ríkissjóð bótaskyldan vegna þess.

Veðhafar gætu því ekkert frekar en handhafar réttindanna gert ríkissjóð skaðabótaskyldan ef horfið yrði frá aflahlutdeildarkerfinu.

4. Stenst ákvæði 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins viðurlagaákvæði laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, þ.e. heimild Fiskistofu til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni?

Já. Svo sem sagði hér að ofan eru réttindi þessi ekki sjálfstætt veðandlag. Það er áhætta veðhafans þegar hann lætur veðhæfni fjárverðmætanna stjórnast af þeim réttindum sem skráð eru á þau.

Þá má benda á að leyfissviptingu þeirri sem Fiskistofa getur gripið til samkvæmt IV. kafla laga nr. 57/1996 má líkja við eignaupptöku, sem er alþekkt sem refsiviðurlög, sbr. 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og 136. gr. tollalaga nr. 55/1987, svo dæmi séu tekin. Í 136. gr. tollalaganna er tekið fram að heimilt sé að gera upptæka vöru sem flutt hefur verið ólöglega til landsins, án tillits til þess hver sé eigandi hennar og án tillits til eignarhafta sem á henni hvíla. Þannig geta þeir sem eiga veð í vörunni glatað veðrétti sínum. Þá má nefna hér til samanburðar hrd. 1968, bls. 848: Ákæruvaldið gegn Kristjáni Ragnari Sigurðssyni. Fimm menn tóku fiskibát, sem KRS átti, á leigu. Sögðust þeir ætla á ufsaveiðar. Þeir sigldu til Belgíu og fullfermdu bátinn af áfengi og tóbaki. Þeir sigldu síðan bátnum til Íslands, en upp komst um athæfi þeirra. Þeim var dæmd refsing, en eigandi bátsins var dæmdur til að þola upptöku bátsins, enda þótt hann hefði enga aðild átt að smyglmálinu. Á þessum tíma var í áfengislögum skýlaust ákvæði um upptöku skips sem notað var til að flytja áfengi til landsins ólöglega. Var talið að þetta ákvæði væri ekki andstætt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Taka má fram að eftir þennan dóm var upptökuákvæðinu í áfengislögunum breytt í heimildarákvæði.

5. **Tryggir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins betur ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða um að nytjastofnarnir á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar eða verður það ákvæði laganna um sameign þjóðarinnar marklaust?**

Já, vegna þess að í frumvarpinu er tekið fram að óheimilt sé að veðsetja þessi réttindi. Þau eru ekki gerð að séreign handhafa réttindanna í frumvarpinu. Þau eru að vísu framseljanleg með ákveðnum takmörkunum. Og vissulega hafa þau verðgildi. Það er hins vegar skýrt tekið fram í greinargerð með frumvarpinu að verið sé að leggja áherslu á það viðhorf löggjafans að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði. Ef það er vilji löggjafans að leggja áherslu á þetta þá á að gera það í sjálfum lagatextanum. Við samningu laga á að forðast svokallaða greinargerðarlögfræði. Markmið löggjafans á að koma skýrt fram í lagatextanum sjálfum, en ekki í greinargerðinni. Þannig mætti t.d. hnýta aftan við 1. ml. 4. mgr. 3. gr., ".. enda skapar úthlutun slíkra réttinda ekki eignarrétt."

6. **Telur þú að réttaróvissa ríki á þessu sviði og ef svo er, mun samþykkt frumvarpsins leysa úr þeirri réttaróvissu?**

Nei. Það má að vísu halda því fram að réttaróvissa ríki á þessu sviði vegna þess að löggjafinn hefur ekki tekið á því hingað til, hvort heimilt sé að veðsetja þessi réttindi og Hæstiréttur hefur ekki enn sem komið er fjallað um veðsetningu slíkra heimilda. Ég tel hins vegar ef frumvarp þetta verður að lögum, sé í raun verið að lögfesta ástand sem nú þegar er orðið að veruleika. Allt frá því að aflahlutadeildarkerfið og fullvirðisrétturinn voru búin til hafa veðhafar "ásælst" þessi réttindi og óskað eftir því að veðrétturinn næði einnig til þeirra. Í veðskjölum hefur

því iðulega verið tilgreint að veðrétturinn nái einnig til aflahlutdeildar og fullvirðisréttar. Það má þó segja að nokkur réttaróvissa hafi ríkt varðandi það hvort þessi réttindi fylgi með í veðsetningum þegar ekkert hefur verið minnst á þau. Með vísan til hrd. 1996, 1338 verður að telja að um sé að ræða réttindi sem eru það óaðskiljanlegur hluti af þeim fjárverðmætum, sem þau eru skráð á, að jafnvel þótt ekkert sé minnst á þau í veðbréfunum, sé ekki hægt að skilja þau frá fjárverðmætinu nema með samþykki kröfuhafa. Þá hefur það tíðkast að við framsal á t.d. aflahlutdeild, er iðulega aflað samþykkis allra veðhafa. Ef frumvarp þetta verður að lögum er þannig í raun verið að lögfesta gildandi ástand, en lagasetningin er til mikilla bóta. Á það sérstaklega við það ákvæði að þinglýsa þurfi samþykki allra veðhafa fyrir framsali heimildanna. Slíkri lagareglu fylgir mikið öryggi fyrir veðhafa.

7. Hvernig fer um þær veðsetningar sem þegar hefur verið þinglýst?

Ef sérstaklega hefur verið tekið fram í veðbréfinu að nýtingarrétturinn fylgi með þá munu þær veðsetningar standa áfram óbreyttar. Ef frumvarpið verður að lögum mun það eins og áður sagði ekki leiða til skaðabótaskyldu fyrir ríkissjóð gagnvart veðhöfum ef t.d. aflahlutdeildarkerfið verður fellt úr gildi. Þá má spyrja: Hvernig er um þær veðsetningar sem áttu sér stað fyrir gildistöku laga um framleiðslustjórnun? Taka má sem dæmi af jörð sem veðsett hefur verið með öllum réttindum hverju nafni sem nefnast. Það er eðlilegast að líta svo á að veðrétturinn nái ekki aðeins til þeirra réttinda eða heimilda sem eru til staðar við stofnun veðsins, heldur einnig til þeirra sem síðar komu til, sbr. það sem sagði hér að framan í svari við spurningu nr. 6. Það ætti þannig ekki að skipta máli við mat á því hvort nýtingarréttindi fylgi með jörðinni við veðsetningu þeirra hvort þau séu sérstaklega tilgreind og hvort til veðréttarins sé stofnað fyrir eða eftir gildistöku laga um framleiðslustjórnun í þessum atvinnugreinum.

Bóndinn sem veðsetti jörð sína fyrir gildistöku laganna ætti því ekki að geta framselt greiðslumark sitt nema með samþykki allra veðhafa, bæði eldri og yngri. Svo sem áður sagði er nýtingarrétturinn svo óaðskiljanlegur hluti af fjárverðmætinu að hann fylgir með í veðsetningu hvort sem hann er tilgreindur í veðbréfi eða ekki.

8. Getur hvaða lánardrottinn sem er stöðvað framsal veiðiheimilda?

Já. Frumvarpið gerir á engan hátt upp á milli lánardrottna, þannig að sá sem er með þinglýst veð í fjárverðmætunum getur neitað að samþykkja framsalið. Það er ekki með þvingunarráðstöfunum, t.d. dómi, hægt að fá hann dæmdan til að samþykkja framsalið.

9. Hvaða aðrar atvinnugreinar koma til álita í 4. mgr. 3. gr. en kvóti í sjávarútvegi og landbúnaði? Er hugsanlegt að t.d. útvarpsstöðvar með úthlutaðar rásir falli undir lagagreinina?

Í fljótu bragði verður ekki séð hvaða aðrar atvinnugreinar komi til álita. Lagagreinin takmarkast við "...réttindi til nýtingar í atvinnurekstri, sem skráð eru opinberri skráningu á tiltekið fjárverðmæti og stjórnvöld úthluta lögum samkvæmt,..". Þau leyfi sem veitt eru af stjórnvöldum eru vel flest bundin við persónu leyfishafa, en ekki tiltekið fjárverðmæti. Taka má sem dæmi af sérleyfi til fólksflutninga. Þau eru ekki skráð á langferðabifreiðina, heldur á nafn handhafa leyfisins. Þar sem sérstaklega er spurt um útvarpsstöðvar með úthlutaðar rásir er rétt að taka fram að útvarpsleyfi, en forsenda þess að fá úthlutaða útvarpsrás er að vera með útvarpsleyfi, er skráð á handhafa leyfisins, sem er annað hvort félag eða einstaklingur. Andstætt því sem gildir um aflahlutdeild og greiðslumark, sem skráð eru á ákveðin fjárverðmæti, er útvarpsleyfi ekki skráð á t.d. fasteign þá sem útvarpsstöðin er rekin í,

heidur á nafn félagsins sem rekur útvarpið. Það er að vísu mögulegt að veðsetja hlutabréf í hlutafélaginu sem rekur útvarpsstöð og er með úthlutaða útvarpsrás. Veðhafi sem gengi að hinu veðsetta hlutabréfi, myndi þá aðeins eignast samsvarandi hlut í hlutafélaginu sem ætti útvarpsstöðina. Það er mögulegt að öll hlutabréf séu veðsett sama veðhafa og ef hann gengi að veðinu, hlutabréfununum, gæti hann eignast allt hlutaféð í hlutafélaginu sem ræki útvarpsstöðina. Það hefði þó samt sem áður ekki orðið aðilaskipti á útvarpsrásinni. Það er þannig erfitt að sjá að útvarpsleyfi/útvarpsrás sé réttindi, sem skráð eru opinberri skráningu á fjárverðmæti í merkingu 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þá má benda á að aðilaskipti á útvarpsleyfum eru verulegum takmörkunum háð og jafnvel bannaðar með öllu. Í útvarpslögum nr. 68/1985 er ekkert minnst á aðilaskipti á útvarpsleyfum. Í reglugerð nr. 610/1989 um útvarp samkvæmt tímabundnum leyfum, sem sett er samkvæmt heimild í 8. og 38. gr. útvarpslaga, segir hins vegar í 2. mgr. 5. gr. að leyfi til útvarps verði ekki framseld. Þetta ákvæði í reglugerðinni hvílir þó ekki á skýrum lagagrundvelli. Þess er þó vert að geta að samkvæmt 8. tl. 2. mgr. 3. gr. útvarpslaga er ljóst að útvarpslögin leggja talsverða áherslu á það hver sé handhafi útvarpsleyfis hverju sinni. Þrátt fyrir það er engan veginn ótvírætt að ákvæðið verði skýrt með þeim hætti, að það girði fyrir hvers konar aðilaskipti að útvarpsleyfum. Kemur þar fyrst til að aðilaskipti eru ekki berum orðum bönnuð í útvarpslögunum sjálfum og svo hitt að lögskýringargögn (t.d. greinargerð) veita ekki örugga vísbendingu í þeim efnum. Af þessum sökum er óvarlegt að skýra ákvæði útvarpslaganna sjálfra þannig að þau girði fyrir hvers konar aðilaskipti að útvarpsleyfum. Ber og í því sambandi að hafa í huga að löggjafinn fól framkvæmdavaldinu að setja nánari reglur um framkvæmd laganna og m.a. um þetta efni, sbr. 8. gr. útvarpslaganna. Í 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar nr. 610/1989 er tekið fram að leyfi til útvarps verði ekki framseld. Það verður að ætla að þetta framsalsbann hafi verið sett til að koma í veg fyrir að útvarpsleyfi gangi kaupum og

sölum. Hins vegar er ekki grundvöllur til að skýra reglugerðarákvæðið rýmkandi þannig að það girði fyrir hvers konar aðilaskipti að útvarpsleyfum, eins og t.d. fyrir samruna félaga. Ég tel því að það sé ekki hægt og ekki heimilt að veðsetja útvarpsleyfi (útvarpsrásir) ein sér.

Virðingarfyllst,

Þórunn Guðmundsdóttir