

Lúðvík Emil Kaaber

héraðsdómslögmaður

Austurstræti 10 A, 4. hæð, sími 551 3171

Póstfang: Pósthólf 1532, 121 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 135/1345
komudagur 7.2.2008

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík.

Reykjavík, 6. febrúar 2008.

Í bréfi dagsettu hinn 24. janúar s.l. báðuð þér mig umsagnar um **frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þingmál 272; veiðar í atvinnuskyni**. Efni frumvarpsins er að mínum skilningi að veiðar sportveiðibáta sem reknir eru í atvinnuskyni eru felldar undir kvóta.

Fiskveiðistjórnkerfi Íslendinga er byggt á framseljanlegum aflaheimildum sem farið er með sem eignir, og eiga þær rætur að rekja til viðmiðunartímabilsins á árunum 1980-1983. Eins og kerfið þróaðist síðan felur það í höfðuðdráttum í sér að þeir sem stunduðu fiskveiðar á því tímabili hlutu einkarétt til áframhaldandi fiskveiða og rétt til að selja eða leigja öðrum Íslendingum hlutdeild í þeim einkarétti. Á upphafsárum kerfisins var yfirleitt látið kyrrt liggja að þessi undarlega skipan gæti ekki staðizt skýr ákvæði stjórnskipunarlaga, þ.e. nú 75. gr. stjórnarskrár, þar sem fiskiskipakaup höfðu áður verið að miklu leyti stjórnlaus. Veita varð kaupendum þeirra tækifæri til að afla tekna fyrir skuldum sínum, nánast á grundvelli neyðarréttarsjónarmiða, þar sem Alþingi hafði reynst ofviða að takmarka sókn í fiskimiðin. Í máli sem Hæstiréttur dæmdi hinn 3. desember 1998 tók hann gild þau rök, að þá væri of langt liðið til að þessi réttlæting fengi staðizt. Olli sá dómur, sem kveðinn hafði verið upp án afskipta hagsmunasamtaka og stjórnámálanna, miklu fjaðrafoki. Í máli sem Hæstiréttur dæmdi síðan hinn 6. apríl 2000 við allt aðrar og afar sérkennilegar aðstæður lýsti hann loks fiskveiðistjórnkerfið samrýmanlegt stjórnarskrá. Hafði hópur Íslendinga þar með sölsað undir sig almannarétt og almannaeygnir til einkanota, og sú aðgerð verið lýst lögleg að landslögum.

Þar sem ég er ekki beðinn um sögulegt yfirlit yfir kerfið skal hér ekki frekar um þetta fjallað, nú þegar grundvöllur þess hefur verið nefndur og útskýrður. Þó vil ég taka fram, hvort sem sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd vill af því vita eða ekki, að burtséð frá þætti hagsmunasamtaka og einstakra stjórnámálanna verður saga kerfisins aldrei réttilega sögð án þess að þáttur Hæstaréttar og menntastofnana komi þar einnig til

skoðunar. Þar sem Hæstiréttur hefur stjórnskipulega stöðu kann að vera umhugsunarefni hversu skynsamlegt það er á þessum vettvangi og á þessu stigi að ræða þátt hans í festingu kerfisins, og þar með í lagalegum, siðferðilegum og félagslegum afleiðingum þess. Ekkert ætti hins vegar að vera því til fyrirstöðu að vekja athygli nefndarinnar á þeirri merkilegu staðreynd, hafi hún ekki áttað sig á því sjálf, að enginn sérfræðingur í mannréttindum eða fiskveiðistjórn, sem starfar við æðstu menntastofnanir Íslendinga og ætla má að njóti í huga fjölmiðla og stjórnámálanna trausts sem slíkur, hefur nokkru sinni svo vitað sé orðað þann möguleika, að fiskveiðistjórnkerfið sé að grundvelli til lögleysa og mannréttindabrot. Ekki getur þar verið tilviljun einni um að kenna. Ég leyfi mér því að biðja nefndarmenn að gera sér ljóst, að pöntuð ráð eru engu traustari en pantaðir dómar.

Áðurgreindur grundvöllur kerfisins er um leið banabiti þess. Lengi vel fólust viðbrögð stjórnámálanna og opinberra valdhafa við dómum Hæstaréttar, meðan hans naut við, og gagnvart vantrú og hneykslan almennings fyrr og síðar, í því að ráða fólk í opinberar stöður til að finna upp lagaleg og hagfræðileg rök fyrir kerfinu eftir á, reka áróður fyrir því, og leitast við að gera fráhrarf frá því eins þjáningarfullt fyrir samfélagið í heild og frekast var kostur. Síðast hefur komið í ljós að þrátt fyrir skýr ákvæði stjórnskipunarlaganna er Ísland ekki sjálfstætt eða fullburða ríki í þeim skilningi, að geta horfið frá slíkum mistökum af eigin rammleik. Þar þurfa alþjóðastofnanir að koma til. Sú tilhögun, þótt hún sé að sönnu skárri en ekkert, er hins vegar háð ýmsum göllum. Í fyrsta lagi kunna eigin stjórnskipunarlag, séu þau virt og eftir þeim dæmt, að ganga mun lengra en alþjóðlegir mannréttindasamningar til að koma í veg fyrir að stjórnámálameðmál láti etja sér á forað af þessu tagi. Í öðru lagi er valdhöfum á hverjum tíma í sjálfsveld sett hvort þeir skuldbinda Ísland með slíkum samningum. Í þriðja lagi veita möguleikar á afskiptum velviljaðra útlendinga ekki eins virkt aðhald og innlendar stofnanir gætu gert, ef þær fá að starfa sjálfstætt og af heilindum. Afar miklu hefur verið til fórnað svo gjafakvótakerfinu mætti halda uppi. Þrátt kann að reyna á hvort sómi Íslands í samfélagi þjóðanna þurfi að fara sömu leið.

Sá grundvöllur fiskveiðistjórnkerfisins sem nefndur var í upphafi gerir það að verkum að ólöglegt er að krefja menn kaupa eða leigu á aflaheimildum¹ til að mega stunda fiskveiðar. Slík krafa felur í sér að fé verður að greiða forréttindahöfum, eða mönnum sem leiða rétt til þeirra með fjárgreiðslum, til að mega stunda atvinnu. Eins og nánast hvaða almennur og óháður lögfræðingur sem er hefði getað sagt yður fyrir löngu er slík krafa mannréttindabrot að alþjóðalögum, og varðar einnig án nokkurs vafa við atvinnufrelsisgreinar í stjórnarskrám ríkja heimsins almennt, þ.e. þeirra sem hafa að geyma reglur sama efnis og 75. gr. íslenzku stjórnarskrárinnar, því að þeim er sérstaklega ætlað að koma í veg fyrir að slíkar kröfur séu gerðar á sviði atvinnumála. Þrátt fyrir að kerfið hafi verið látið standa flest af sér hingað til, þá fynast mannréttindi ekki, og þeim

¹ Vegna þeirrar sérstæðu klípu sem umræða um þessi mál er óhjákvæmilega í, til kominnar með því að meiri hluti Hæstaréttar lýsti fiskveiðistjórnkerfið samrýmanlegt stjórnarskrá í dómi sínum hinn 6. apríl 2000, kys ég að láta liggja milli hluta hvort hér sé varið að tala um landslög eða alþjóðalög.

verður heldur ekki vikið til hliðar fyrir hefð. Ólögleg öflun eða ólöglegt hald á verðmætum myndar ekki eignarrétt, og þá ekki heldur eignarrétt að aflaheimildum, hvað sem sá eignarréttur kann að vera kallaður. Sama gildir um rétt þeirra sem fengið eru til að kaupa verðmæti sem þannig eru til komin. Því miður sé ég enga leið til að koma skilyrði 1. gr. frumvarpsins um kvótaöflun heim og saman við grundvallarreglur, frekar en önnur skilyrði sama efnis fyrir því að menn megi stunda fiskveiðar við Ísland.

Ég hvet því til þess að nefndin vari sterklega og eindregið við samþykkt frumvarpsins.

Þar sem mér hefur komið til hugar, eins og þegar hefur verið ýjað að, að á sumum mikilvægum sviðum eigi Íslendingar ekki annars kost en að treysta fremur á alþjóðalög en landslög, þá vil ég leyfa mér að geta þess, að samþykkt frumvarpsins mætti skilja sem yfirlýsingu um að Alþingi muni leiða hjá sér álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli Erlings Haraldssonar og Arnar Sveinssonar. Bið ég nefndarmenn þess lengstra orða að íhuga afleiðingar slíkrar aðgerðar í landi þar sem mannréttindareglur eigin stjórnskipunar hafa jafn raunhæft gildi og á Íslandi.

Hugum að krossgötum, að eðli þeirra, og umfram allt hvert þær leiðir liggja, sem til álita koma.

Virðingarfyllst,
