



Mörkin lögmannsstofa hf.

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2341

Komudagur 17.5.2010

Guðrún Jónsson hl.  
Ragnar Halldór Hall hl.  
Gunnar Jónsson hl.  
Hörður Felix Hardarson hl.  
Einar Þór Sverrisson hl.  
Gísli Guðni Hall hl.  
Geir Gestsson hl.

Faltníar:  
Ívar Bragason hl.  
Hilmar Gunnarsson hl.  
Ólafur Freyr Frímansson hl.  
Jóhannes Eiríksson hl.  
Almar Þór Möller lögfr.

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

Reykjavík, 14. maí 2010

### Efni: Umsögn Hvals hf. um frumvarp til laga um hvali, 590. mál.

Til Markarinnar lögmannsstofu hefur leitað félagið Hvalur hf. og falið undirrituðum að annast umsögn félagsins um frumvarp til laga um hvali (590. mál), sbr. tölvubréf skjalavarðar nefndasviðs Alþingis, dags. 30. apríl sl.

Umræddu frumvarpi var útbýtt 12. apríl 2010. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis verða frumvörp sem útbýtt er eftir 1. apríl ekki tekin á dagskrá fyrir sumarhlé nema með samþykki þingsins, sbr. 67. gr. laganna. Stjórnendur Hvals óska eftir að upplýst verði hvenær þingið veitti slíkt samþykki sitt.

Hvað sem ofangreindu líður lýsa fyrirsvarsmenn Hvals 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 lögfylgjur, líkt og vikið verður að hér að neðan. 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.

Að neðan er að finna athugasemdir Hvals við efnisákvæði frumvarpsins.

### I. Athugasemdir við 17. gr. laganna.

Í 19. gr. frumvarpsins er tekið fram að lögin 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 19. 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 á rétta 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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 2009, 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.

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. Tilefnið 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

<sup>1</sup> Í álitsgerðum 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.

<sup>2</sup> Til frekari umfjöllunar vísast til greinar dr. Gauks Jörundssonar, *Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis*, er birtist í 3. tbl. Úlfjós 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.



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 bótaskyldt 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 fyrirsvarsmanna Hvals að taka verði ákvæði 19. gr. frumvarpsins til alvarlegrar endurskoðunar. Annað væri óábyrgt af hálfu Alþingis. Vönduð málsmeðferð er útilokuð á yfirstandandi þingi.

## **II. Athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins.**

Í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um hámarksnýtingu hvals. Eðlilegt er að ákveðnar reglur gildi um vinnslu hvalafurða. Af hálfu Hvals eru hins vegar gerðar athugasemdir við hið víðtæka vald sem ráðherra er framselt með ákvæðinu. Benda má á að öll skepnan er nýtt og því vandséð hvað átt sé við með ákvæðinu og hvaða tilgangi það eigi að þjóna. Óskað er skýringa á ofangreindum atriðum.

## **III. 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 1. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um að Hafrannsóknarstofnun skuli afhenda tillögur sínar um hvalveiðar næstu tveggja ára eigi síðar en í júní annað hvert ár. 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.

Hvalveiðar eru stundaðar frá maí 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. Því er mikilvægt að kveðið sé á um í lögnum hvenær ráðherra skuli hafa tekið ákvörðun um veiðarnar. Slík ákvörðun verður að liggja fyrir eigi síðar en í lok september. Annars væri aðilum 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 umsagnarfræstur 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.

#### IV. Athugasemdir við 7. og 8. gr. frumvarpsins.

Í 7. gr. er að finna upptalningu á þeim atriðum um fyrirkomulag hvalveiða sem ráðherra er heimilt að kveða nánar á um í reglugerð. Jafnframt er mælt fyrir um að ráðherra setji reglur um veiðiaðferðir og búnað við veiðar á einstökum hvalategundum og skuli þær reglur aldrei ganga skemur en reglur sem settar hafi verið í alþjóðlegum samþykktum sem Ísland er aðili að.

Alþjóðahvalveiðiráðið hefur sett margvíslegar reglur um atriðin sem tilgreind eru í 7. gr. Vandséð er hvaða þörf sé á að setja strangari reglur hér á landi en orðið hafa til á vettvangi ráðsins. Fyrirsvarsmenn Hvals telja þar af leiðandi að réttara væri að kveða eingöngu á um að hliðsjón skuli höfð af reglum sem settar hafi verið í alþjóðlegum samþykktum sem Ísland er aðili að í stað þess að kveða á um að aldrei skuli gengið skemur en slíkar reglur mæla fyrir um.

Af hálfu Hvals eru jafnframt gerðar athugasemdir við 3. og 7. tl. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Samkvæmt skýrum fordæmum Hæstaréttar stríðir svo viðtækt 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 heimilda stjórnvalda.<sup>3</sup> Tilvitnuð ákvæði frumvarpsins uppfylla hvergi nærri framangreindar kröfur. Þá telja stjórnendur Hvals að það eigi að vera hlutverk útgerðar en ekki Fiskistofu að leggja mat á þekkingu og reynslu áhafnar til hvalveiða.

Sömu sjónarmið eiga að nokkru leyti við um þá viðtæku heimild sem ráðherra er veitt á grundvelli 7. gr. Fyrirsvarsmenn Hvals leggja því áherslu á að ákvarðanir um fyrirkomulag veiða séu byggðar á málefnalegum forsendum.

Í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um að leyfi til hvalveiða skuli gefin út til tveggja ára í senn. Ítrekað skal að fyrirsvarsmenn 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 fái gefin út veiðileyfi á grundvelli ákvæða frumvarpsins, sé ætlað að byggja atvinnurekstur sinn á leyfi sem aðeins gildir í tvö 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 fái úthlutað tilteknu aflamarki, í samræmi við ákvörðun ráðherra um þann heildarafla sem veiða má á ári hverju. Einværra 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.

<sup>3</sup> 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 (Stjórnugrissmálið). Ítarlega umfjöllun um þessi mál er að finna í grein Páls Hreinssonar, *Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar*, er birtist í *Líndælu*, afmælisriti Sigurðar Líndal, bls. 399-421.



## **V. Athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins.**

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að eftirlitsaðilum Fiskistofu sé heimilt að fara í veiðiferðir með hvalskipum og fara um borð í skip til athugunar á farmi, veiðarfærum og dagbók.

Fyrirsvarsmenn Hvals telja ákvæðið of óskýrt. Ekki er tilgreint hversu margir aðilar geti farið í veiðiferðir. Þá er heldur ekki kveðið á um með hversu löngum fyrirvara útgerð skuli tilkynnt um eftirlitið. Vegna takmarkaðs rýmis um borð fyrir aðra en áhafnarmedlimi geta útgerðaraðilar ekki búið við þá óvissu sem þessu fylgir. Þá kann í sumum tilvikum að hafa verið gert ráð fyrir vísindamönnum um borð. Stjórnendur Hvals telja að kveða verði á um ákveðinn lágmarksfyrirvara í frumvarpinu svo útgerðaraðila sé gert mögulegt að grípa til viðeigandi ráðstafana hverju sinni.

Í 2. mgr. 9. gr. er kveðið á um að eftirlitsaðilum Fiskistofu skuli heimill aðgangur að öllum gögnum sem varða veiðar og vinnslu. Fyrirsvarsmenn Hvals gera athugasemd við þá rúmu heimild sem Fiskistofu er veitt til gagnaöflunar. Kveða verður með skýrari hætti á um til hvaða gagna heimildin nær.

## **VI. Athugasemdir við 10. gr. frumvarpsins.**

Í 10. gr. er m.a. mælt fyrir um að andvirði mjólkandi kúa og dýra undir lágmarksstærð skuli renna í rikissjóð. Að mati stjórnenda Hvals verður að taka tillit til kostnaðar við veiðar og vinnslu hvals þegar andvirði afurða er reiknað. Ekki er unnt að leggja mat á hvort kýr sé mjólkandi ef kálfur er ekki sjáanlegur með kúnni. Þá er ekki hægt að leggja mat á hvort dýr sé yfir stærðarmörkum með öðrum hætti en sjónmælingu. Þar af leiðandi er ekki hægt að ganga svo langt að leggja kostnað vegna veiða og vinnslu alfarið á útgerðaraðila í þeim tilvikum þegar mistök hafa orðið.

Þá mætti einnig kveða með skýrari hætti á um hvenær kýr sé „mjólkandi“ í skilningi ákvæðisins. Stjórnendur Hvals vísa hvað það varðar til reglna Alþjóðahvalveiðiráðsins.

## **VII. Athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins.**

Í 2. mgr. 12. gr. er mælt fyrir um að leyfishafar skuli senda Fiskistofu upplýsingar um fjölda veiddra hvala og þyngd til útreiknings á hvalveiðigjaldi innan þess frests og á því formi sem Fiskistofa ákveður. Ætla verður leyfishöfum sanngjarnan tíma til að taka upplýsingarnar saman. Fyrirsvarsmenn Hvals telja þar af leiðandi að kveða verði á um ákveðinn lágmarksfrest leyfishafa til að leggja fram gögn, ekki síst í ljósi þess að Fiskistofu er veitt víðtæk heimild til álagningar dagsekta samkvæmt 4. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 12. er mælt fyrir um gjalddaga hvalveiðigjalds. Stjórnendur Hvals benda á að oft tekur marga mánuði að koma afurðum í verð frá því hvalur er veiddur. Fresturinn sem leyfishöfum er veittur til greiðslu gjaldsins er því alltof skammur.

## **VIII. Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins.**

Í 3. mgr. 13. er mælt fyrir um kostnað vegna viðbótareftirlits Matvælastofnunar. Stjórnendur Hvals telja að kveða verði á um að ef viðbótareftirlitið leiðir í ljós að niðurstöður upphaflegs



effirlits hafi verið rangar og frekari rannsóknna hafi ekki verið þörf þá skuli kostnaður vegna þess borin af Matvælastofnun.

#### **IX. Athugasemdir við 15. gr. frumvarpsins.**

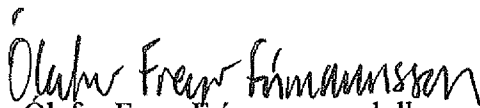
Í 15. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að frestur til að kæra ákvarðanir Fiskistofu samkvæmt lögnum sé einn mánuður. Í 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er mælt fyrir um að kæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Að mati fyrirvarsmanna Hvals 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.

#### **X. 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.,  
f.h. Gestis Jónssonar, hrl.