

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík



Reykjavík, 14. október 2022

Efni: Tillaga til þingsályktunar um tímabindingu veiðiheimilda til 20 ára o.fl. (6. mál)

Viðskiptaráð Íslands hefur tekið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um tímabindingu veiðiheimilda til 20 ára o.fl. Tillagan er endurflutt af 151. og 152. löggjafarþingum og snýst í grundvallaratriðum um viðfangsefni sem hefur verið til umfjöllunar á vettvangi stjórn mála um nokkurt skeið, þ.e. aflaheimildir og eignarrétt yfir þeim. Hún var jafnframt kynnt af hálfu Viðreisnar sem hluti af vinnu nefndar, skipaðrar 8. maí 2017, um framtíðarfyrirkomulag við gjaldtöku fyrir afnot af fiskveiðiauðlindinni.

Samantekt

- Aflaheimildir teljast til eignarréttinda. Þrátt fyrir ákvæði laga um stjórn fiskveiðar nr. 38/1990 um þjóðareign njóta aflaheimildir eignarréttarverndar samkvæmt stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu.
- Vandséð er að skilyrði fyrir þjóðnýtingu, með vísan til almannahagsmuna, séu fyrir hendi.
- Ákvæði um þjóðareign hafa sem slík ekki beina lagalega þýðingu í íslenskum rétti og mynda ekki eignarréttindi.
- Viðskiptaráð leggst gegn afgreiðslu tillögunnar.

Eru aflaheimildir eignir?

Í sinni einföldustu mynd er gerð tillaga um að handhafar aflaheimilda verði sviptir þeim. Í framkvæmd verði 5% aflaheimilda þjóðnýttar árlega og þær svo boðnar hæstþjóðanda á uppboðsmarkaði. Rökin eru meðal annars þau að lagaleg óvissa sé um eignarréttindi aflaheimilda þar sem að með lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 sé kveðið á um að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Á sama tíma njóti eignarréttindi verndar 72. gr. stjórnarskrár.

Viðskiptaráð tekur undir ábendingar um að óheppilegt sé að ósamræmis gæti annars vegar á almennum lögum og hins vegar stjórnarskrá um eignarréttindi yfir aflaheimildum, eins langt og það nær. Aftur á móti ganga réttindi samkvæmt stjórnarskrá framur almennum lögum. Hvað sem þeim síðarnefndu líður breyta almenn lög þannig ekki verndarandlagi 72. gr. stjórnarskrár eða inntaki eignarréttar almennt.

Í samhengi við sjónarmið um lagalega óvissu um eignarréttindi aflaheimilda er það mat Viðskiptaráðs að sú óvissa sé líklega ofmetin af hálfu tillöguhöfunda. Er þar einkum til dóma Hæstaréttar, Mannréttindadómstóls Evrópu, sjónarmiða fræðimanna og meginreglna íslensks réttar að líta. Í grein dr. Guðrúnar Gauksdóttur, *Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?*, má finna samantekt um helstu réttarheimildir og sjónarmið um þetta atriði. Þar segir m.a.:

„Í almennum orðum má lýsa núverandi réttarstöðu þannig að aflaheimildir hafa öll einkenni eignarréttinda og er það í raun ekki umdeilt meðal fræðimanna.“ – bls. 94

...

„Segja má að þegar litið er til staðreynda og lagalegra atriða hafi framkvæmdin í raun eflt stöðu aflaheimilda sem sjálfstætt andlag eignarréttar á kostnað inntaks þess fyrirvara sem gerður var í 3. málslið 1. gr. laganna um fiskveiðistjórnun. Með tímanum hafa þau rök fest sig í sessi að litið sé á aflaheimildir sem eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Hafa fræðimenn reyndar bent á þessa staðreynd...“ – bls. 96

...

„Framangreind grundvallarsjónarmið um réttaröryggi og sá víðtæki og heildstæði skilningur sem leggja ber í hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. eru þyngrri á vogarskálunum heldur en sá fyrirvari sem gerður var upphaflega í 3. málslið 1. gr. laganna um fiskveiðistjórnun.“ – bls. 96

Skilyrði þjóðnýtingar varla fyrir hendi

Eins og sjá má hníga flest rök til þess, þrátt fyrir ákvæði laga um stjórn fiskveiða, að aflaheimildir teljist til eignarréttinda. Þrátt fyrir að eignarréttur sé verndaður með stjórnarskrá er hægt að víkja honum til hliðar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Eitt þeirra skilyrða er að veigamiklir hagsmunir almennings krefjist þess.

Í samhengi við réttindi yfir aflaheimildum er vandséð hvaða hagsmunir kunni að vera þess eðlis að þeir réttlæti eignaupptöku eða þjóðnýtingu þeirra. Nýting fiskveiðiauðlinda á Íslandi er að mörgu leyti til fyrirmyndar. Ólíkt því sem þekktist víða erlendis er íslenskur sjávarútvegur arðbær og framleiðinn, þar sem vel hefur gengið að samræma vernd fiskstofna og hagkvæma nýtingu þeirra. Greinin hefur stuðlað að atvinnuppbyggingu og framboði starfa landið um kring. Þrátt fyrir að nýting sjávarauðlinda sé pólitískt þrætuepli hefur þjóðin öll notið góðs af velgengni greinarinnar, auk þess sem hið opinbera hefur haft af henni tekjur í formi skatta og gjalda.

Í öllu falli er umdeilanlegt hvort skilyrði fyrir eignaupptöku aflaheimilda séu yfir höfuð fyrir hendi. Kæmi til þess myndi það baka ríkinu bótaskyldu.

Hvað getur þjóðin átt?

Í umræddri tillögu segir að mikilvægt sé að lög endurspegli með ótvíræðum hætti eignarrétt þjóðarinnar yfir aflaheimildum. Þar segir að tillagan eigi að verða til einföldunar þar sem ótvírætt verði skorið úr um eign þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni.

Rétt er að staldra við hugtakið þjóðareign, einkum í samhengi við ákvæði 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þar sem segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Samkvæmt orðanna hljóðan mætti draga þá ályktun að fiskveiðiauðlindin séu þannig ótvírætt þjóðareign.

Í lagalegu tilliti er málið þó ekki svo einfalt. Í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum um stjórn fiskveiða segir að nytjastofnarnir séu langmikilvægasta auðlind þjóðarinnar. Með ákvæðinu sé minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Jafnframt að ekki megi myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni, heldur væri það löggjafans að ákveða á hverjum tíma hvaða skipulag á nýtingu hennar þjónaði hagsmunum heildarinnar best.

Í greinargerð með frumvarpi að eldri lögum um stjórn fiskveiða, þar sem sambærilegt lagaákvæði var að finna, segir að um almenna stefnuyfirlýsingu væri að ræða. Í samhengi við eignarréttarhugtak stjórnarskrár er ákvæði 1. gr. laga um stjórn fiskveiða því fyrst og fremst ætlað að tryggja fullveldisrétt íslenska ríkisins til að ákvarða með lögum nýtingu á auðlindum í efnahagslögsögunni. Ákvæðið myndar þannig ekki eiginlegan eignarrétt þjóðarinnar.

Í íslenskum rétti er enda ekki gert ráð fyrir því að þjóðin sem slík geti átt eignir. Yfirlýsing í lögum um þjóðareign hefur þannig ekki beina þýðingu í eignarréttarlegu tilliti. Aftur á móti getur ríkið eða stofnanir þess notið eignarréttar og færi betur á því að það væri þá orðað beinum hætti, standi vilji til þess.

Niðurstaða

Óvissa um eignarréttindi yfir aflaheimildum sem getið er um í tillögunni er ekki fyrir hendi og í öllu falli ofmetin. Aflaheimildir teljast til eignarréttinda og skilyrði fyrir þjóðnýtingu þeirra, með vísan til almannahagsmuna, eru umdeilanleg. Standi vilji til þess að þjóðnýta aflaheimildir færi betur á því að taka það með skýrum hætti fram að þær yrðu eign ríkisins, þar sem hugtakið þjóðareign hefur takmarkaða þýðingu í lagalegu tilliti.

Viðskiptaráð leggst gegn því að tillagan nái fram að ganga.

Ráðið lýsir sig reiðubúið til samstarfs og samráðs um tillöguna og mun góðfúslega skýra umsögn sína nánar verði þess óskað.

Virðingarfyllt

f.h. Viðskiptaráðs Íslands,



Jóhannes Stefánsson,
lögfræðingur hjá Viðskiptaráði Íslands