

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 4. júní 2012 í máli nr. E-1942/2012:

**Hallgrímur Pálmi Stefánsson og**

**H. Skaftason ehf.**

*(Bjarni Hólmar Einarsson hdl.)*

gegn

**Fiskistofu og**

**íslenska ríkinu**

*(Óskar Thorarensen hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var 2. maí sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Hallgrími Pálma Stefánssyni og H. Skaftasyni ehf., báðum til heimilis að Vesturgötu 135, Akranesi, á hendur Fiskistofu, Dalshrauni 1, Hafnarfirði, og íslenska ríkinu, með stefnu birtri 21. febrúar 2012.

Stefnendur gera þær dómkröfur að felld verði úr gildi með dómi sú ákvörðun Fiskistofu frá 31. október 2011 að svipta handfærabátinn Smyril SU 60, skipaskráningarnúmer 6470, almennu veiðileyfi.

Þá krefjast stefnendur málskostnaðar úr hendi stefndu að mati réttarins, að teknu tilliti til framlagðs málskostnaðarreiknings.

Stefndu gera þá kröfu að þeir verði sýknaðir af kröfum stefnenda og að stefnendur verði dæmdir til að greiða stefndu málskostnað að mati réttarins.

### **Málavextir**

Stefnandi, Hallgrímur Pálmi, er eini eigandi og útgerðarmaður meðstefnanda, H Skaftasonar ehf., sem á og gerir út handfærabátinn Smyril SU 60, skipaskráningarnúmer 6470. Þann 22. september 2011 úthlutaði stefndi Fiskistofa félaginu leyfi til veiða í atvinnuskyni með krókaaflamarki. Segir í leyfisbréfi frá stefnda Fiskistofu að leyfið veiti rétt til veiða með línu og handfærum í samræmi við krókaaflamark bátsins.

Samkvæmt aflaskráningargögnum stefnda Fiskistofu veiddi Smyrill SU 60 131 kg af slægðum þorski (156 kg af óslægðum) og fimm kg af ufsa (6 kg af

óslægðum) í þremur veiðiferðum daganna 10., 11. og 27. október 2011.

Þann 31. október 2011 barst báðum stefnendum skeyti frá stefnda Fiskistofu þar sem þeim er tilkynnt að Smyrill SU 60 hafi verið sviptur veiðileyfi samkvæmt 14. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum. Kemur þar fram að samkvæmt gögnum stefnda Fiskistofu hafi báturinn veitt umfram aflaheimildir sínar á yfirstandandi fiskveiðiári og var stefnendum veittur fjögurra daga frestur til að lagfæra aflaheimildastöðu skipsins eða koma á framfæri athugasemdum við stefnda Fiskistofu. Síðan segir í skeytinu: „Hafi fullnægjandi aflaheimildir ekki verið fluttar til skipsins að teknu tilliti til landana sem þegar hafa átt sér stað, fyrir lok tilgreinds frests fellur niður frá þeim tíma leyfi skipsins til veiða í atvinnuskyni.“

Þann 20. október 2011 sendi stefnandi, Hallgrímur Pálmi, tölvupóst til stefnda Fiskistofu þar sem hann spyr hver sé staðan á máli hans og hver verði næstu skref stefnda Fiskistofu í málinu. Stefndi Fiskistofa svaraði erindinu með bréfi, dagsettu 2. nóvember 2011. Þar segir að stefndi Fiskistofa skilji erindið á þann veg að verið sé að leita skýringa á þeirri málsmeðferð stofnunarinnar að hafa ekki á þeim tíma sem erindið var ritað, þegar sent útgerð og skipstjóra bátsins skeyti þar sem aðilum er tilkynnt að skipið verði svipt leyfi til að veiða í atvinnuskyni verði aflaheimildastaða skipsins ekki lagfærð, sbr. 14. gr. laga nr. 57/1996. Síðan segir í bréfi stefnda Fiskistofu:

„Á þeim tíma sem erindi yðar barst Fiskistofu höfðuð þér veitt 72 kg af slægðum þorski og 5 kg af slægðum ufsa umfram heimildir samkvæmt aflaskráningarkerfi Fiskistofu í tveimur veiðiferðum. Aflaskráningarkerfið sýnir nú að umræddur bátur landaði afla enn á ný þann 27. október sl. án þess að aflaheimildastaða bátsins hafi verið lagfærð.“

Þar sem Smyrill SU 60 (6470) hafði stundað veiðar og landað afla í þrjú skipti sem samtals nemur 131 kg af slægðum þorski og 5 kg af slægðum ufsa var útgerð og skipstjóra sent skeyti þann 31. október sl. þar var aðilum tilkynnt að skipið væri svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni frá og með 4. nóvember 2011 hefði aflaheimildastaða þess ekki verið lagfærð, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum.

Með vísan til ofanritaðs er ljóst að fyrir liggur hver næstu skref Fiskistofu eru í málinu og því ekki tilefni til frekari skýringa í máli þessu.

Fiskistofa beinir því hér með til yðar að flytja viðeigandi krókaflamark á bátinn og lagfæra stöðuna. Enn fremur er vakin athygli á að umræddur afli er ólögmætur sjávarafli í skilningi laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafila, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna.“

Með tölvupósti stefnanda, Hallgríms Pálma, til stefnda Fiskistofu, dagsettu 5. desember 2011, beindi hann þeirri fyrirspurn til stefnda Fiskistofu hvort hann fái veiðileyfið aftur ef hann leiðrétti kvótastöðu málsins með því að leigja kvóta fyrir þessum kílóum. Í svari starfsmanns stefnda Fiskistofu sem barst sama dag segir að ef hann lagfæri stöðuna fái hann leyfi á ný.

Þann 2. desember 2011 sendi stefnandi, Hallgrímur Pálmi, stjórnsýslukæru til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins vegna ákvörðunar stefnda Fiskistofu um sviptingu veiðileyfis. Þar var þess óskað að ákvörðun stefndu Fiskistofu yrði afturkölluð án nauðsynlegra tafa, svo komast mætti hjá frekara tjóni af hennar völdum. Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dagsettu 20. desember 2011, var kærinni vísað frá þar sem talið var að hún hefði borist að liðnum kærufresti.

Meðal gagna málsins er umsögn stefnda Fiskistofu, dagsett 12. mars 2012, sem rituð var ríkislögmanni vegna málsins. Þar er fjallað um það hvert upphaf málsins sé og segir þar að í ljósi fjölmiðlaumfjöllunar og samskipta við stjórnvöld sé tilefni til að ætla að Samtök íslenskra fiskimanna hafi viljað láta reyna á þá túlkun sína að leyfi skips til veiða í atvinnuskyni veiti aðilum rétt til að stunda veiðar óháð því hvort viðkomandi skip hafi aflaheimildir. Að mati stefnda Fiskistofu hafa samtökin dregið í efa heimild stofnunarinnar til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni og héldu nokkrir bátar til veiða að því er virðist með það markmið að vera sviptir umræddu leyfi. Nokkrir bátar héldu til veiða á svipuðum tíma haustið 2011 og áttu það sameiginlegt að fara í eina til tvær veiðiferðir og veiða mjög óverulegt magn afla. Vöktu þeir athygli fjölmiðla á þessum veiðiskap og virtist markmiðið vera að vekja viðbrögð hjá stjórnvöldum, þ.e. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og stefnda Fiskistofu. Afli bátanna var á bilinu 2-136 kg og samanstóð nær eingöngu af þorski og ufsa. Báturinn sem um ræðir í máli þessu skar sig nokkuð úr og var aflahæsti báturinn.

### **Málsástæður og lagarök stefnenda**

Í stefnu kemur fram að stefnandi, Hallgrímur Pálmi Stefánsson, sé einn eigenda að útgerðarfélaginu H. Skaftason ehf. og fyrirsvarsmaður þess. Sú aðgerð að svipta handfærabátinn Smyril SU 60 almennu veiðileyfi beinist því ekki eingöngu að H. Skaftasyni ehf., heldur einnig að eina eiganda félagsins, stefnanda, Hallgrími Pálma, sem hefur af ákvörðuninni beina fjárhagslega hagsmuni. Ákvörðunin er verulega íþyngjandi fyrir Hallgrím Pálma, enda beinist hún að takmörkun á atvinnufrelsi hans, og þar með að einum helgustu grundvallarréttindum hvers manns. Því sækja stefnendur mál þetta í félagi, á grundvelli 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnendur byggja báðir á sömu málsástæðum og lagarökum.

Stefnendur byggja á því að sú ákvörðun stefnda Fiskistofu að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi þann 31. október 2011 hafi verið ólögmat og sé því ógildanleg. Almennu veiðileyfi veiti stefnanda rétt til veiða á nytjastofnum á Íslandsmiðum, í fyrsta lagi á þeim stofnum sem bundnir hafa verið í aflamark og í öðru lagi á þeim stofnum sem ekki eru bundnir í aflamark.

Stefnendur byggja á því að þeim sé gert ókleift, andstætt skýru ákvæði og tilgangi 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að stunda atvinnu sína með öðrum hætti en að falast eftir atvinnuréttindum úr hendi einkaaðila, gegn greiðslu. Stefnendur byggja á því að með ákvörðun um sviptingu veiðileyfis hafi verið brotið í bága við skýrt orðalag, inntak og markmið 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Markmið sem á

sér bæði djúpar sögulegar rætur en á sama tíma nán tengsl við alþjóðleg mannréttindi, sbr. rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja, sbr. 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem Ísland er bundið af. Auk framangreindrar málsástæðu byggja stefnendur á því að með ákvörðun stjórnvalda um að svipta þá almennu veiðileyfi varanlega, verði kvótastaða ekki lagfærð, hafi hvorki verið gætt þess meðalhófs sem áskilið er í 12. gr. stjórnáskilulaga, nr. 37/1993 né þess jafnræðis sem 65. gr. stjórnarskráin áskilur, enda njóti stefnendur ekki lengur sama réttar og aðrir í sambærilegri stöðu, til að stunda veiðar á tegundum sem ekki eru bundnar í aflamark og strandveiðar þegar þær hefjast í vor. Þá njóti stefnendur heldur ekki, án almenns veiðileyfis, sama réttar og aðrir útgerðarmenn í byggðarlagi þeirra við úthlutun byggðakvóta.

Stefnendur byggja á því að ákvörðun stefnda Fiskistofu um að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi fari í bága við lögmætisregluna, undirstöðu íslenskrar stjórnskipunar um að stjórnvöld séu bundin af lögum og megi ekki vera í andstöðu við lög, enda gangi ákvörðunin í berhögg við ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og því sé ákvörðunin ólögmæt að efni til, en viðurkennt sé að slíkar ákvarðanir eru ógildanlegar.

Stefnendur byggja á 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, sem fjallar um atvinnufrelsi. Ennfremur byggir stefnandi á jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 97/1995. Þá byggja stefnendur á því að meginreglan um meðalhóf, sbr. 12. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 hafi ekki verið virt.

Í samræmi við ofangreint vísar stefnandi einnig til 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland staðfesti með auglýsingu utanríkisráðherra nr. 10. þann 28. ágúst 1979, sbr. þingsályktun 8. maí 1979 og 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Um málskostnað er vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, aðallega 130. gr. Stefnendur áskilja sér rétt til að leggja fram málskostnaðarreikning við aðalmeðferð málsins.

### **Málsástæður og lagarök stefndu**

Stefnendur byggja á því að sú ákvörðun stefndu Fiskistofu að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi þann 31. október 2011 hafi verið ólögmæt og sé því ógildanleg. Stefndu mótmæla þessari málsástæðu m.a. sem rangri. Engin skilyrði séu til að fella úr gildi ákvörðun stefnda Fiskistofu hvorki að formi né efni til og er á því byggt að ákvörðunin hafi verið fyllilega lögmæt. Ákvörðun stefnda Fiskistofu sé ekki ógildanleg.

Varðandi lögmæti ákvörðunar stefndu Fiskistofu og forsendur þess að heimilt sé að stunda veiðar á nytjastofnum á Íslandsmiðum vísa stefndu til 1. mgr. 14. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, sbr. 2. gr. laga nr. 61/2005, en þar er sú skylda lögð á útgerð og skipstjóra fiskiskips að fylgjast með

stöðu aflaheimilda skips ásamt því að þar er kveðið á um að stefndi Fiskistofa skuli svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni hafi skip veitt umfram heimildir sínar í einhverri tegund.

Fyrir liggur að forsenda kvótakerfis er að veiðar kvótabundinna tegunda fari ekki umfram úthlutaðar aflaheimildir. Með því móti er náð fram markmiði um leyfilegan heildarafla sem ákveðinn hefur verið af ráðherra, sbr. 3. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Leyfissviptingu samkvæmt 14. gr. laga nr. 57/1996 er ætlað að aflétta ólögmaetu ástandi, þ.e. að koma í veg fyrir að skip stundi veiðar á fisktegundum sem það á ekki kvóta fyrir.

Löggjöfin er mjög skýr hvað þetta atriði varðar og telja stefndu að stefndi Fiskistofa beri lögum samkvæmt að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni hafi skip veitt umfram heimildir sínar. Ákvörðun stefnda Fiskistofu um að svipta Smyril SU 60 leyfi til veiða í atvinnuskyni sé því byggð á lögum. Þá er heimild til að stunda veiðar á kvótabundnum tegundum bundin því skilyrði að aflamark skips dugi fyrir veiðunum.

Þá byggja stefnendur á þeirri málsástæðu að þeim sé gert ókleift, andstætt skýru ákvæði og tilgangi 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að stunda atvinnu sína með öðrum hætti en að falast eftir atvinnuréttindum úr hendi einkaaðila, gegn greiðslu. Þannig hafi með ákvörðuninni verið brotið í bága við skýrt orðalag, inntak og markmið 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Stefndu mótmæla þessari málsástæðu stefnenda sem rangri og hafna því að stefndi Fiskistofa hafi brotið gegn ákvæðum stjórnarskrár eða öðrum réttarheimildum með ákvörðun sinni.

Til þess að skerða megi atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi er heimilt að setja atvinnufrelsinu skorður með lögum. Í öðru lagi verða almannahagsmunir að liggja þeirri lagasetningu til grundvallar. Það er mat stefndu að bæði ofangreind skilyrði fyrir takmörkun á atvinnufrelsi hafi verið uppfyllt við ákvörðunina og þannig hafi ekki með ákvörðuninni verið brotið í bága við 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi vísast til dóms Hæstaréttar í máli nr. 12/2000, en málið var sakamál þar sem reyndi á ákvæði laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 sem efnislega eru samhljóða nógildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

Í dómi Hæstaréttar í því máli segir um almannahagsmunaskilyrði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar: „Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu fiskstofna á Íslandsmiðum. Hefur íslenska ríkið og skuldbundið sig að þjóðarétti til þess að tryggja skynsamlega nýtingu þessarar auðlindar samkvæmt 61. gr. og 62. gr. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. auglýsingu nr. 7/1985 í C - deild Stjórnartíðinda. Ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofveiði með aflatakörkunum eru nauðsynlegur þáttur í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskstofna. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni séu settar skorður af þessum sökum. Stendur ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar ekki í vegi því að með lögum sé mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr einstökum nytjastofnum eftir því, sem nauðsyn ber til, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 3. desember 1998, bls. 4076 í dómasafni.“ Hvað varðar síðara skilyrði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar eða lagaáskilnaðarreglu ákvæðisins var á það bent í dómi Hæstaréttar að í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 skyldi sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunarinnar, ákveða

með reglugerð þann heildarafla, sem veiða mætti á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstöku nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt væri talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögum skyldu miðast við það magn. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar skyldi leyfður heildarafl botnfisktegunda miðast við veiðar á tólf mánaða tímabili frá 1. september hvers árs að telja. Af orðalagi 1. mgr. 3. gr. laganna þótti verða ráðið að ákvörðun um heildarafla skyldi miðast við hámarksafrakstur nytjastofna eftir því sem frekast lægi fyrir um ástand þeirra hverju sinni. Þessi skilningur fengi stoð í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 38/1990 og samræmdist einnig þeim markmiðum sem lýst væri í 1. gr. laganna og 1. gr. laga nr. 57/1996. Það var niðurstaða Hæstaréttar að 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 fæli í sér nægilega afmarkaða viðmiðun um hvernig takmörkunum ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári skyldi hagað. Í þessu sambandi var einnig áréttað að lög nr. 38/1990 hefðu að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta ætti leyfðum heildarafla, og væri skiptingin ekki á valdi ráðherra. Yrði því ekki fallist á að með umræddu ákvæði hefði ráðherra verið falið svo óheft ákvörðunarvald um takmarkanir heildarafla að bryti gegn áskilnaði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að atvinnufrelsi yrðu aðeins settar skorður með lögum. Vísaði stefndi þessu til stuðnings til greinar Páls Hreinssonar í Línælu, 2001, bls. 413, í grein um lagaáskilnaðarreglu atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar.

Í dóminum kemur fram að gerður er skýr greinarmunur á áskilnaði um veiðileyfi sem bundið er við eignarhald á skipum á tilteknum tíma annars vegar og hins vegar því að gera það að skilyrði fyrir veiðum kvótabundinna tegunda að skip hafi aflaheimildir. Fyrri tilvikið hefur Hæstiréttur kveðið upp að feli í sér mismunun sem sé andstæð jafnræðisreglu og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, og kemur fram í svo kölluðum Valdimarsdómi, dómur Hæstaréttar 3. desember 1998. Lögum um stjórn fiskveiða var breytt í kjölfarið. Í framhaldinu fjallar Hæstiréttur um aflaheimildir í Vatneyrardóminum og segir: „Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Að öllu þessu virtu er mat löggjafans reist á málefnalegum forsendum. Eru ekki efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Verður þannig að leggja til grundvallar að úthlutun aflaheimilda eftir 7. gr. laga nr. 38/1990 fullnægi jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Ákvæðið er því stjórnskipulega gilt.“ Ákvæði 7. gr. laga nr. 38/1990 er sambærilegt við ákvæði 8. gr. núgildandi laga nr. 116/2006.

Hæstiréttur féllst því ekki á að úthlutun aflaheimilda bryti gegn fyrrgreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Með vísan til þess er ljóst að 14. gr. laga nr. 57/1996 er ætlað að vernda lögmæta hagsmuni, þ.e. að koma í veg fyrir að veiðar séu stundaðar umfram aflaheimildir skips.

Engar grundvallarbreytingar hafa orðið á lögum um stjórn fiskveiða frá því að framangreindur dómur féll árið 2000. Minniháttar breytingar hafa verið gerðar á einstökum ákvæðum laganna og þau voru á árinu 2006 endurútgefin sem lög nr. 116/2006.

Varðandi tilvísun stefnenda til 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í stefnu vilja stefndu taka fram að um sé að ræða þjóðréttarsamning. Réttindi samkvæmt samningnum hafa ekki verið talin efnisréttindi með beinum réttaráhrifum sem einstaklingar hafa getað byggt á fyrir landsrétti.

Þá byggja stefnendur á því að við töku ákvörðunar stefnda Fiskistofu um að svipta þá almennu veiðileyfi varanlega, hafi hvorki verið gætt þess meðalhófs sem áskilið sé í 12. gr. laga nr. 37/1993 né þess jafnræðis sem 65. gr. stjórnarskrárinnar áskilji. Stefndu mótmæla þessum málsástæðum stefnenda sem röngum.

Við setningu laga nr. 57/1996 var gert ráð fyrir að stefndi Fiskistofa svipti skip veiðileyfi sem veitt hefði umfram heimildir án nokkurs fyrirvara eða frests. Með gildistöku laga nr. 24/2001 var gerð breyting á 14. gr. laga nr. 57/1996 og kveðið á um að stefndi Fiskistofa skyldi með símskeyti tilkynna útgerð og skipstjóra um veiðileyfissviptingu frá og með fjórða degi hefðu fullnægjandi aflaheimildir ekki verið fluttar til skips innan þess tíma. Umræddu ákvæði var breytt enn á ný með lögum nr. 61/2005 þar sem m.a. sú skylda var lögð á útgerð og skipstjóra að fylgjast með stöðu aflamarks á skipum sínum. Ljóst er að löggjafinn hefur lagt áherslu á að hafa skilvirkt úrræði til að bregðast við þegar veiðar eru stundaðar á skipi sem ekki hefur aflamark sem nemur afla skips. Þá hefur verið leitast við að ganga ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná fram markmiðinu og aðilum því veittur ákveðinn frestur til að lagfæra stöðuna eða eftir atvikum koma andmælum á framfæri. Þessu til viðbótar hefur stefndi Fiskistofa lagt sig fram við að gæta þess að upplýsa aðila um stöðu mála hverju sinni og eftir atvikum veita leiðbeiningar.

Hjá stefnda Fiskistofu er viðhaft það verklag að þegar skip veiðir umfram heimildir er almennt reynt að hafa samband við aðila símleiðis og vekja athygli hans á stöðunni. Enn fremur er litið svo á að í þeim tilvikum þegar mjög óverulegt magn afla hefur verið veitt í einni veiðiferð sé ekki tilefni til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni. Einungis er gripið til leyfissviptingar þegar sýnt þykir að aðili lætur ekki af hinni ólögsmætu háttsemi og því þurfi að beita lögboðnum úrræðum til að koma í veg fyrir háttsemina.

Stefndu byggja á að meðalhófs hafi verið gætt í ákvörðun stefnda Fiskistofu þar sem í tilkynningu um sviptingu veiðileyfis hafi verið veittur fjögurra daga frestur til að lagfæra aflaheimildastöðu skipsins eða koma á framfæri athugasemdum við Fiskistofu, sbr. 14. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum. Þá þykir rétt að benda á að stefnendur voru ekki varanlega sviptir almennu veiðileyfi þar sem sú regla gildir að séu aflaheimildir skips auknar þannig að afli skipsins á fiskveiðiarinu rúmist innan þeirra skal því veitt leyfi að nýju, sbr. 14. gr. laga nr. 57/1996. Hvað varðar þá málsástæðu að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar þá benda stefndu á að það væri brot á jafnræðisreglu ef stefnendur fengju leyfi að nýju án þess að þurfa að auka aflaheimildir skipsins þannig að afli skipsins á fiskveiðiarinu rúmist innan þeirra. Þannig væri um að ræða brot á jafnræði gagnvart öðrum aðilum í sambærilegri stöðu. Í þessu sambandi má sérstaklega benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 98/1997 frá 15. janúar 1998. Þá er einnig vísað til umfjöllunar Hæstaréttar um 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl

2000.

Vegna málatilbúnaðar stefnenda er tilefni til þess að gera skýran greinarmun á veiðileyfi annars vegar og aflaheimildum, þ.e. aflahlutdeild og aflamarki, hins vegar. Í stefnu segir: „...byggja stefnendur á því að með ákvörðun stjórnvalda um að svipta þá almennu veiðileyfi varanlega, verði kvótastaða lagfærð, hafi hvorki verið gætt þess meðalhófs sem áskilið er í 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 né þess jafnræðis sem 65. gr. [stjórnarskrárinnar] áskilur, enda njóti stefnendur ekki lengur sama réttar og aðrir í sambærilegri stöðu, til að stunda veiðar á tegundum sem ekki eru bundnar í aflamark og strandveiðar þegar þær hefjast í vor. Þá njóti stefnendur heldur ekki, án almenns veiðileyfis, sama réttar og aðrir útgerðarmenn í byggðarlagi þeirra við úthlutun byggðakvóta.“ Skilyrði þess að stunda veiðar í atvinnuskyni er að skip hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Skilyrði þess að mega stunda veiðar á kvótabundinni tegund er að skip hafi auk veiðileyfis aflaheimildir, aflamark, sem dugar fyrir aflanum. Hér er um tvo aðskilda hluti að ræða en mál þetta snýst um veiðar án aflaheimilda. Stefndu ítreka að meðalhófs og jafnræðis var gætt og hvorki var brotið gegn meðalhófsreglu né jafnræðisreglu af hálfu stefndu.

Varðandi veiðileyfi vilja stefndu taka fram að hér hljóti að vegast á hagsmunir af því að hafa úrræði sem miða að því að koma í veg fyrir ólögmætar veiðar og hagsmunir stefnenda. Viðurkenndur hefur verið réttur til veiðistjórnunar og markmið löggjafarinnar, að koma í veg fyrir ofveiði, næst ekki fram ef ekki eru til leiðir til að stöðva þá aðila sem stunda ólögmætar veiðar. Hagsmunir hins brotlega af því að halda veiðileyfinu til að geta stundað veiðar á tegundum utan kvóta hljóta að þurfa að víkja í því sambandi.

Líkt og þegar hefur verið sagt byggist kvótakerfi á því að veiðar séu takmarkaðar og er leitast við að tryggja að afli fari ekki yfir tilskilin mörk. Ef löggjafinn kemur ekki með úrræði sem hafa það að markmiði að koma í veg fyrir veiðar kvótabundinna tegunda án þess að skip hafi aflaheimildir hljóta að aukast verulega líkur á veiðum umfram heimildir og þar með verður markmiði um veiðistjórnun ekki náð. Aðili sem veiðir umfram heimildir á þess kost að fá veiðileyfi á ný enda hafi fullnægjandi aflamark verið flutt á skip. En jafnvel þótt heimildir séu ekki fluttar á skip fer fram ákveðið uppgjör í lok veiðitímabils. Samkvæmt ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, er sá afli ólögmætur sem er umfram aflamark skips og skal lagt á gjald vegna slíks afla sem rennur í verkefnasjóð sjávarútvegsins, sbr. 1. gr. laganna. Álagning gjalds fer fram í lok veiðitímabils sem í tilviki því sem hér um ræðir er í lok fiskveiðiárs. Í upphafi nýs fiskveiðiárs, þ.e. 1. september nk., fær Smyrill SU 60 því leyfi til veiða á ný enda þótt stefnendur hafi ekki leiðrétt aflastöðu skips. Rétt er að ítreka að stefnendum er í lófa lagið að flytja aflamark á skipið og fá þeir þá veiðileyfi á ný, en í stefnu er því haldið fram að svipting haldi gildi sínu þrátt fyrir að aflaheimildastaða skips verði lagfærð. Því er réttilega haldið fram í stefnu að veiðileyfi sé forsenda þess að stefnendur geti nýtt sér þá ívilnun sem felst í byggðakvóta. Að mati stefndu er það málefnalegt að hagsmunir fiskveiðistjórnarkerfisins séu látnir vega þyngra en hagsmunir þeirra einstöku aðila sem brjóta gegn kerfinu.

Þá byggja stefnendur á því að ákvörðun stefndu Fiskistofu um að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi fari í bága við lögmætisregluna, undirstöðu

Íslenskrar stjórnskipunar um að stjórnvöld séu bundin af lögum og megi ekki vera í andstöðu við lög, enda gangi ákvörðunin í berhögg við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og því sé ákvörðunin ólögmat að efni til, en viðurkennt sé að slíkar ákvarðanir séu ógildanlegar. Stefnu mótmæla þessari málsástæðu sem rangri. Ákvörðunin byggist á lögum og er ekki í andstöðu við lög. Stefnu vísa varðandi þessa málsástæðu til þeirra málsástæðna og sjónarmiða stefnu sem fram koma í greinargerð þessari.

Þá vísa stefnendur til 14. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, 26. gr. alþjóðasamnings um borgarleg og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland staðfesti með auglýsingu utanríkisráðherra nr. 10. þann 28. ágúst 1979, sbr. þingsályktun 8. maí 1979 og 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Stefnu telja vanreifað í stefnu hvers vegna stefnendur byggja á þessum ákvæðum. Því er mótmælt að stjórnvöld eða löggjöfin hafi brotið gegn umræddum ákvæðum og öllum málsástæðum sem stefnendur kunna að styðja við þau er mótmælt. Stefnu vísa vegna málskostnaðarkröfu sinnar til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

### **Niðurstaða**

Að beiðni stefnenda var samþykkt að mál þetta sætti meðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, um flýtimeðferð einkamála.

Stefnendur vísa til 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 um heimild til að sækja málið í sameiningu en stefnandi, Hallgrímur Pálmi, er eini eigandi og útgerðarmaður meðstefnanda H. Skaftasonar ehf. sem gerir út Smyril SU 60. Dómkröfur stefnenda eiga rætur að rekja til sama atviks og stefnendur hafa báðir augljósa hagsmuni af úrlausn málsins. eru því talin uppfyllt skilyrði ákvæðisins um samaðild.

Fiskistofu og íslenska ríkinu fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er stefnt í máli þessu og teljast þau vera réttir aðilar að málinu.

Í máli þessu er deilt um það hvort skilyrði séu til að fella úr gildi ákvörðun stefnda Fiskistofu frá 31. október 2011 um að svipta Smyril SU 60, skipaskráningarnúmer 6470, almennu veiðileyfi.

Stefnendur byggja málsókn sína aðallega á því að sú ákvörðun stefnda Fiskistofu að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi hafi verið ólögmat og sé því ógildanleg, hún fari í bága við lögmætisregluna, brjóti í bága við skýrt orðalag, inntak og markmið 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, ekki hafi verið gætt þess meðalhófs sem áskilið er í 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, né þess jafnræðis sem 65. gr. stjórnarskrárinnar áskilur og loks vísa stefnendur til 14. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, 26. gr. alþjóðasamnings um borgarleg og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland staðfesti með auglýsingu utanríkisráðherra nr. 10. þann 28. ágúst 1979, sbr. þingsályktun 8. maí 1979 og 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Stefndu mótmæla þessum málsástæðum sem röngum og telja að engin skilyrði séu til að fella úr gildi ákvörðun stefnda Fiskistofu, hvorki að formi né efni til.

Skilyrði þess að stunda veiðar í atvinnuskyni er að skip hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Almenn veiðileyfi eru tvenns konar, veiðileyfi með aflamarki og veiðileyfi með krókaaflamarki. Skilyrði þess að mega stunda veiðar á kvótabundinni tegund er að skip hafi auk veiðileyfis aflaheimildir, aflamark, sem dugar fyrir aflanum.

Í leyfisbréfi vegna leyfis til veiða í atvinnuskyni með krókaaflamarki sem stefnandi H. Skaftason ehf. fékk útgefið þann 22. september 2011 segir að leyfið veiti rétt til veiða með línu og handfærum í samræmi við krókaaflamark bátsins. Þar segir einnig að veiðar umfram krókaaflamark báts varði sviptingu veiðileyfis samkvæmt ákvæðum 14. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Ekki er ágreiningur um það með aðilum að stefnendur höfðu ekki aflamark til veiða á þorski og ufsa í umrætt sinn.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 57/1996 er útgerð og skipstjóra fiskiskips skylt að fylgjast með stöðu aflaheimilda skipa sinna með hliðsjón af úthlutuðum aflaheimildum, flutningi aflaheimilda og lönduðum afla. Þar eru einnig skýrar reglur um það hvernig skuli staðið að sviptingu leyfis. Í ákvæðinu segir: „Bendi upplýsingar Fiskistofu til að skip hafi veitt umfram aflaheimildir sínar í einhverri tegund skal Fiskistofa tilkynna það útgerð og skipstjóra viðkomandi skips með símskeyti og jafnframt að skipið sé svipt leyfi til veiða í atvinnuskyni frá og með fjórða virka degi hafi fullnægjandi aflaheimildir ekki verið fluttar til skipsins innan þess tíma. Telji móttakandi tilkynningar að upplýsingar Fiskistofu um afla skips séu rangar og að skipið hafi ekki veitt umfram aflaheimildir skal hann innan þriggja virkra daga koma athugasemdum á framfæri við Fiskistofu. Fiskistofa getur veitt lengri frest til athugasemda ef ástæða er til að ætla að skráning afla eða aflaheimilda sé röng. Óheimilt er að stunda veiðar í atvinnuskyni eftir að símskeyti hefur borist móttakanda nema að fenginni staðfestingu Fiskistofu. Séu aflaheimildir skips að liðnum fresti auknar þannig að afli skipsins á fiskveiðiárinu rúmist innan þeirra skal því veitt leyfi að nýju.“

Meðal gagna málsins liggur fyrir símskeyti til stefnenda, dagsett 31. október 2011, þar sem þeim var tilkynnt um fyrirhugaða sviptingu veiðileyfis. Þar er stefnendum jafnframt gerð grein fyrir því að komast mætti hjá sviptingu veiðileyfis með því að færa fullnægjandi veiðiheimildir yfir á bátinn innan fjögurra daga og einnig að innan sama frests væri hægt að koma athugasemdum á framfæri við stefnda Fiskistofu vegna fyrirhugaðrar sviptingar veiðileyfis. Í skeytinu var stefnendum jafnframt tilkynnt að ákvörðun um sviptingu veiðileyfis megi kæra til sjávarútvegsráðuneytisins innan eins mánaðar frá því að stefnendum var tilkynnt ákvörðunin.

Í greinargerð stefndu kemur fram að hjá stefnda Fiskistofu sé viðhaft það verklag að þegar skip veiðir umfram heimildir sé almennt reynt að hafa samband við aðila símleiðis og vekja athygli hans á stöðunni. Ennfremur sé litið svo á að í þeim tilvikum sem um mjög óverulegt magn afla sé að ræða sem veitt hefur verið í

einni veiðiferð sé ekki tilefni til að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni. Einungis sé gripið til leyfissviptingar þegar sýnt þykir að aðili lætur ekki af hinni ólögmætu háttsemi og því þurfi að beita lögboðnum úrræðum til að koma í veg fyrir háttsemina.

Stefndu benda á það í greinargerð sinni að stefnendur hafi ekki verið varanlega sviptir almennu veiðileyfi þar sem sú regla gildir að séu aflaheimildir skips auknar þannig að afli skipsins á fiskveiðiárinu rúmist innan þeirra skuli því veitt leyfi að nýju, sbr. 14. gr. laga nr. 57/1996.

Einnig benda stefndu á að jafnvel þótt heimildir séu ekki fluttar á skip fer fram ákveðið uppgjör í lok veiðitímabils. Samkvæmt ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, er sá afli ólögmætur sem er umfram aflamark skips og skal lagt á gjald vegna slíks afla sem rennur í verkefnasjóð sjávarútvegsins, sbr. 1. gr. laganna. Í upphafi nýs fiskveiðiárs, 1. september nk. fái Smyrill SU 60 því leyfi til veiða á ný enda þótt stefnendur hafi ekki leiðrétt aflstöðu skips.

Þá benda stefndu á að hér hljóti að vegast á hagsmunir af því að hafa úrræði sem miða að því að koma í veg fyrir ólögmætar veiðar og hagsmunir stefnenda. Viðurkenndur hefur verið réttur til veiðistjórnunar og markmið löggjafarinnar að koma í veg fyrir ofveiði næst ekki fram ef ekki eru til leiðir til að stöðva þá aðila sem stunda ólögmætar veiðar. Hagsmunir hins brotlega af því að halda veiðileyfinu til að geta stundað veiðar á tegundum utan kvóta hljóta að þurfa að víkja í því sambandi.

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 37/1993 skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Í þeirri meðalhófsreglu sem lögfest er í 12. gr. 37/1997 felast þrír meginþættir. Í fyrsta lagi er gerð sú krafa að efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt, í öðru lagi er gerð sú krafa að velja skuli það úrræði sem vægast er þar sem fleiri úrræða er vöð er þjónað geta því markmiði sem að er stefnt og í þriðja lagi er gerð sú krafa að gætt sé hófs í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið.

Fyrir liggur að forsenda núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis er að veiðar tegunda bundnar aflamarki fari ekki umfram úthlutaðar aflaheimildir. Með því móti er náð fram markmiði um leyfilegan heildarafla sem ákveðinn hefur verið af ráðherra, sbr. 3. gr. laga nr. 116/2006.

Svipting veiðileyfis samkvæmt 14. gr. laga nr. 57/1996 er viðbrögð við brotum á þeim reglum sem gilda um veiðar á grundvelli leyfisins. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 12/2000 reyndi á ákvæði eldri laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 sem efnislega voru samhljóða núgildandi lögum nr. 116/2006, hvað þetta varðar, en þar var um sakamál að ræða. Í dóminum er það rakið að íslenska ríkið hafi skuldbundið sig að þjóðarrétti til að tryggja skynsamlega nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum og séu ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofveiði nauðsynlegur þáttur í verndun og nýtingu fiskistofna, sbr. 61. og 62. gr. Hafréttarsáttmála Sameinuðu

þjóðanna.

Það er mat dómarans, með hliðsjón af ofangreindu, að svipting veiðileyfis er til þess fallin að ná markmiði laganna um vernd fiskistofna, sem ítrekað hefur í dómaframkvæmd verið talið vera lögmætt sjónarmið, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/2000. Stefnendum var gefinn kostur á öðru vægara úrræði, það er að kaupa sér aflaheimildir, í því skyni að halda veiðileyfinu og það úrræði er í samræmi við það markmið sem að er stefnt með lögnum. Einnig ber að telja að gætt hafi verið hófs í beitingu þess úrræðis sem notað var en stefnandi, Hallgrímur Pálmi, hafði farið í þrjár veiðiferðir þar sem hann veiddi fisktegundir háðar aflamarki án þess að hafa aflaheimild fyrir veiðunum þegar hann var sviptur leyfinu.

Einnig byggja stefnendur á því að ekki hafi verið gætt þess jafnræðis sem 65. gr. stjórnarskrárinnar áskilur, enda njóti stefnendur ekki lengur sama réttar og aðrir í sambærilegri stöðu, til að stunda veiðar á tegundum sem ekki eru bundnar í aflamark og strandveiðar þegar þær hefjast í vor. Þá njóti stefnendur heldur ekki, án almenns veiðileyfis, sama réttar og aðrir útgerðarmenn í byggðarlagi þeirra við úthlutun byggðakvóta.

Í áðurnefndum dómi Hæstaréttar segir einnig að réttur manna til að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa, sé meðal þeirra mannréttinda, sem njóti verndar stjórnarskrárinnar og að við takmarkanir á frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni verði að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur taldi, og rökstuddi það ítarlega, að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða fari ekki í bága við ákvæðið.

Í máli þessu byggja stefnendur kröfu sína á stöðu þeirra eftir að stefndi Fiskistofa svipti skipið veiðileyfi. Ekki er hægt að taka undir það með stefnendum að þeir séu í sömu stöðu og þeir sem hafa eins leyfi og hafa ekki veitt umfram heimildir sínar. Svipting veiðileyfis er afleiðing brota á lögnum og það er almennt viðurkennt að réttmætt geti verið að staða þeirra sem uppvísir verða að því að brjóta gegn lögum geti orðið önnur en þeirra sem við sömu aðstæður brjóta ekki gegn þeim. Það er mat dómarans að í þessu tilviki sé ekki hægt að jafna stöðu stefnenda við stöðu þeirra sem hafa veiðileyfi og hafa ekki veitt umfram aflaheimildir. Stefnendur hafa ekki mótmælt því að hafa stundað veiðar án aflaheimildar. Eins og rakið hefur verið sagði í leyfisbréfi þeirra frá 22. september 2011 að veiðar umfram krókaaflamark bátsins varði sviptingu veiðileyfis. Ákvörðun stefnda Fiskistofu um sviptingu veiðileyfis verður einungis ógilt séu taldir vera slíkir annmarkar á henni hvað varðar form eða efni að ógildingu varði en fram á það hefur ekki verið sýnt af hálfu stefnenda.

Stefnendur byggja á því að þeim sé gert ókleift, andstætt skýru ákvæði og tilgangi 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, að stunda atvinnu sína með öðrum hætti en að falast eftir atvinnuréttindum úr hendi einkaaðila, gegn greiðslu. Stefnendur telja að ákvörðun stefnda Fiskistofu sé ólögmæt að efni til þar sem hún gangi gegn þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 12/2000 kom til skoðunar hvort úthlutun aflaheimildar eftir 7. gr. laga nr. 38/1990 fullnægi jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Niðurstaða réttarins var sú að svo hafi ekki verið.

Þá byggja stefnendur á því að með ákvörðun um sviptingu veiðileyfis hafi verið brotið í bága við skýrt orðalag, inntak og markmið 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Markmiðið eigi sér bæði djúpar sögulegar rætur en á sama tíma nán tengsl við alþjóðleg mannréttindi, sbr. rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja, sbr. 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem Ísland er bundið af.

Stefnendur leggja áherslu á forsögu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar en ákvæðið kom í stjórnarskrána frá 1874 og hafði verið tekið beint upp úr dönsku stjórnarskránni. Tilgangurinn með ákvæðinu hafi verið að taka af hömlur sem þá voru á atvinnufrelsi í ákveðnum atvinnugreinum í Danmörku. Stefnendur jafna þeirri stöðu sem upp er kominn, það er að þeir þurfi að falast eftir atvinnuréttindum úr hendi einkaaðila, gegn greiðslu, til að geta haldið á ný til veiða, til þeirra hafta sem ætluð voru til að koma í veg fyrir atvinnufrelsi þegar ákvæðið var upphaflega sett í Danmörku.

Stefndu mótmæla þessari málsástæðu stefnenda sem rangri og hafna því að stefndi Fiskistofa hafi brotið gegn ákvæðum stjórnarskrár eða öðrum réttarheimildum með ákvörðun sinni. Stefnendur benda á að til þess að skerða megi atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi er heimilt að setja atvinnufrelsinu skorður með lögum. Í öðru lagi verða almannahagsmunir að liggja þeirri lagasetningu til grundvallar. Það er mat stefndu að bæði ofangreind skilyrði fyrir takmörkun á atvinnufrelsi hafi verið uppfyllt við töku ákvörðunarinnar og þannig hafi ekki með ákvörðuninni verið brotið í bága við 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Máli sínu til stuðnings vísuðu stefndu til dóms Hæstaréttar í máli nr. 12/2000.

Hér er hins vegar ekki hægt að skilja máltilbúnað stefnenda öðruvísi en svo að ákvörðun stefndu Fiskistofu sé ólögmat þar sem með henni séu stefnendur settir í þá stöðu að þurfa að kaupa aflaheimilir af einkaaðilum til að geta haldið áfram atvinnu sinni. Grundvallaratriði til að kerfið nái því markmiði sínu að vernda fiskistofna gegn ofveiði er að veiðar séu takmarkaðar. Því er nauðsynlegt að veiðum sem eiga sér stað án þess að aflaheimild sé til staðar sé fundinn staður innan þeirra veiðiheimila sem ákveðnar hafa verið hverju sinni, það er að þær komi til frádráttar þegar ákveðnum veiðiheimildum. Þannig styður sú heimild 14. gr. að hægt sé að kaupa heimildir til að laga stöðu aflaheimilda við markmið kerfisins.

Við mat á þessu ber einnig að líta til þess sem áður hefur verið rakið um markmið þess fiskveiðistjórnunarkerfis sem er við lýði og þess hvernig ákvæði 1. mgr. 75. gr. hefur verið túlkað af Hæstarétti.

Eins og áður hefur verið rakið taldi Hæstiréttur í nefndum dómi að almannahagsmunir réttlættu lagasetninguna. Er það mat dómarsins að áðurraktar forsendur þegar ákvæðið var sett í Danmörku breyti því ekki. Hvað varðar áskilnað ákvæðisins um að skorður á atvinnufrelsi verði einungis á settar með lögum er í dómnum rakið að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka

veiðar á og skulu heimildir til veiða samkvæmt lögum miðast við það magn. Af orðalagi ákvæðisins verði ráðið að ákvörðun heildarafla skuli miðast við hámarksafurkastur nytjastofna eftir því, sem frekast liggur fyrir um ástand þeirra hverju sinni. Þessi skilningur fær stoð í athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögum nr. 38/1990, og samræmist einnig þeim markmiðum, sem er lýst í 1. gr. laganna og 1. gr. laga nr. 57/1996. Með hliðsjón af þessu taldi rétturinn að ákvæðið fæli í sér nægilega afmarkaða viðmiðun um hvernig takmörkunum ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári skuli hagað. Þá hafi lög nr. 38/1990 að geyma ákveðnar reglur um það hvernig skipta eigi leyfðum heildarafla og sé skiptingin ekki á valdi ráðherra. Var það því niðurstaða réttarins að með umræddu ákvæði hafi ráðherra ekki verið falið svo óheft ákvörðunarvald um takmarkanir heildarafla að brjóti gegn áskilnaði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að atvinnufrelsi verði aðeins settar skorður með lögum.

Þá vísa stefnendur til 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 26. gr. alþjóðasamnings um borgarleg og stjórnmalaleg réttindi sem Íslands staðfesti með auglýsingu utanríkisráðherra nr. 10. þann 28. ágúst 1979, sbr. þingsályktun 8. maí 1979 og 6. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Stefnu telja vanreifað í stefnu hvers vegna stefnendur byggja á þessum ákvæðum. Því er mótmælt að stjórnvöld eða löggjöfin hafi brotið gegn umræddum ákvæðum og öllum málsástæðum sem stefnendur kunna að styðja við þau er mótmælt.

Í málflutningi sínum byggðu stefnendur á áliti mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli nr. 1306/2004, dagsettu 24. október 2007. Í áliti nefndarinnar er fjallað um kæru tveggja íslenskra sjómanna vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 473/2002. Þeir voru ákærðir ásamt þeim lögðila er gerði út viðkomandi skip, m.a. fyrir að hafa sammælt um að halda skipinu til veiða á dragnót, í atvinnuskyni án tilskilinna aflaheimilda. Í héraðsdómi voru þeir sakfelldir fyrir brotið og var sú niðurstaða staðfest í Hæstarétti. Í kjölfar þess var málinu vísað til nefndarinnar og varð niðurstaða meirihluta nefndarinnar sú að hún taldi að brotið hefði verið gegn 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í niðurstöðu meirihluta nefndarinnar segir m.a.: „Nefndin bendir á að sérhvert kvótakerfi sem ætlað er að stjórna aðgengi að takmörkuðum gæðum skapi, að vissu marki, forréttindi fyrir kvótahafa á kostnað annarra án þess að því verði óhjákvæmilega jafnað til mismununar. Um leið bendir nefndin á sérstök atvik málsins: Annars vegar segir í upphafsgrein laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar. Hins vegar, aðgreining laga byggð á aflareynslu á viðmiðunartímabilinu, sem kann í upphafi að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun, var ekki aðeins varanleg við setningu laganna heldur breytti upprunalegum rétti til hagnýtingar og afnota á almannaeygn í einkaeign. Úthlutaðir kvótar sem upprunalegir kvótahafar nota ekki lengur geta verið seldir eða leigðir á markaðsverði í stað þess að vera skilað til ríkisins og endurúthlutað til nýrra handhafa í samræmi við sanngjörn og réttlát viðmið. Aðildarríkið hefur ekki sýnt fram á að þessi sérstaka gerð og tilhögun við útfærslu kvótakerfisins samræmist kröfunni um sanngirni. Þótt nefndin þurfi ekki að svara því hvort kvótakerfi til nýtingar á takmarkaðri auðlind samræmist samningnum sem slíkum, er það afstaða hennar með hliðsjón af málsatvikum að hinn varanlegri einkaeignaréttur veittur upprunalegum handhöfum kvótans til óhagræðis fyrir kærendur sé ekki byggður ekki á sanngjörnum forsendum.“

Af hálfu stefndu er á því byggt að hér sé um að ræða málsástæðu sem sé of seint fram komin þar sem fyrst hafi verið fjallað um álitid við málflutning við aðalmeðferð málsins.

Ljóst er að ekki var af hálfu stefnenda fjallað um álitid í stefnu og það var ekki lagt fram í málinu sem dómskjal. Verður því ekki byggt á þessu sem málsástæðu þar sem hún er sem slík of seint fram komin, sbr. 99. gr. og 2. mgr. 111. gr. laga nr. 91/1991. Með hliðsjón af eðli þessarar ætluðu málsástæðu og áður framkominnar málsástæðu, sbr. tilvísun í stefnu til 26. gr. alþjóðasamnings um borgarleg og stjórnómáleg réttindi, verður að telja að hér sé um að ræða álit sem stefnendur byggja á sem fordæmi til stuðnings málsástæðunni.

Ákvæði 26. gr. samningsins var haft til hliðsjónar þegar ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar var sett, sbr. lög nr. 97/1995, og er efnislega hliðstætt.

Samkvæmt alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi eru aðildarríki skuldbundin til að ábyrgjast öllum einstaklingum innan landsvæðis síns og undir lögsögu sinni þau réttindi sem viðurkennd eru í samningnum. Jafnframt ábyrgjast þau að þeir sem viðurkennt hefur verið að brotið hafi verið á skuli fá raunhæfar úrbætur. Samningurinn hefur ekki lagagildi hér á landi, en hann var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979, sbr. auglýsingu nr. 10 í C-deild Stjórnartíðinda 1979, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 354/2000.

Aðildarríki eru ekki skuldbundin til að fara eftir álit nefndarinnar og nefndin hefur ekki heimildir til að grípa til úrræða til að fullnusta álit nefndarinnar fari viðkomandi ríki ekki eftir því. Þaðan af síður er álit nefndarinnar fordæmisgefandi fyrir íslenska dómstóla.

Eins og rakið hefur verið þá vísa stefnendur einnig til 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Af hálfu stefnenda var ekki fjallað efnislega um ákvæðið eða rökstutt að það gæti átt við í tilviki stefnenda og verður því ekki af hálfu dómsins fjallað sérstaklega um það.

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 12/2000 var, eins og rakið hefur verið, tekin afstaða til þess hvort ákvæði laga um stjórn fiskveiða að því er varðar úthlutun aflaheimilda, bryti í bága við 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og taldi rétturinn að svo væri ekki. Þar var til úrlausnar sama atriði og hér hvort gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi, hvað varðar úthlutun aflaheimilda, brjóti gegn 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, þó að þau álitæfni sem leyst er úr í þessum tveimur málum séu ólík. Efnislega eru þau ákvæði í lögum um stjórn fiskveiði sem þar reyndi á eins og í núgildandi lögum. Í máli þessu hafa ekki komið fram nein rök sem telja verður að valdi því að víkja beri frá niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 12/2000 hvað þetta varðar. Ekki verður því á það fallist með stefnendum að stefndi Fiskistofa hafi, með ákvörðun um að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi, brotið gegn nefndum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Ákvörðunin byggðist á heimild í 14. gr. laga nr. 57/1996. Byggist sviptingin því á skýrri lagaheimild sem að mati dómarsins er ekki í andstöðu við ákvæði stjórnarskrár. Lögæt sjónarmið liggja að baki því að staða stefnenda er nú önnur en þeirra sem ekki eru taldir hafa brotið gegn 14. gr. laganna en stefnendur bera

stöðu sína saman við stöðu þeirra sem ekki hafa orðið uppvísir að því að veiða fisktegundir bundnar aflamarki án þess að hafa aflamark. Tekið er undir það með stefndu að réttlætanlegt sé að gera mun á stöðu þessara tveggja hópa og það sé málefnalegt að hagsmunir fiskveiðistjórnarkerfisins séu látnir veða þyngra en hagsmunir þeirra aðila sem brjóta gegn kerfinu. Það er mat dómarsins að meðferð málsins var í samræmi við ákvæði 14. gr. laga nr. 57/1996 og alls meðalhófs hafi verið gætt.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið er ekki fallist á það með stefnendum að rök séu til að ógilda ákvörðun stefnda Fiskistofu frá 31. október 2011 um að svipta Smyril SU 60 almennu veiðileyfi og fella ákvörðunina úr gildi. Eftir því sem hér hefur verið rakið er það því niðurstaða dómarsins að sýkna stefndu af öllum kröfum stefnenda,

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðila beri sinn kostnað af málinu.

Vegna anna dómara hefur dómsuppkvaðning dregist fram yfir frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991. Aðilar og dómari töldu hins vegar ekki þörf á því að málið yrði flutt að nýju.

Af hálfu stefnenda flutti málið Bjarni Hólmar Einarsson hdl. og af hálfu stefndu flutti málið Óskar Thorarensen hrl.

Sigríður Elsa Kjartansdóttir, settur héraðsdómari, kvað upp dóminn.

## **D Ó M S O R Ð**

Stefndu, Fiskistofa og íslenska ríkið, eru sýkn af kröfum stefnenda, Hallgríms Pálma Stefánssonar og H. Skaftasonar ehf.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Elsa Kjartansdóttir (sign.)