

Sérleyfisskip árin 1984-1985.

Svar við annarri greinargerð höfundar, dags. 14. nóvember 2008.

I.

Helgi Áss Grétarsson, lögfræðingur, er höfundur bókarinnar “Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990”, sem Lagastofnun Háskóla Íslands gefur út í ár. Í bókinni dregur hann í efa að fullnægjandi lagastoð hafi verið fyrir reglum um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984. Hann vísar því til stuðnings í 4. málslið 1. mgr. 1. gr. laga 82/1983, þar sem segir: “Við skiptingu afla milli skipa, sem fengið hafa sérstök leyfi til veiða á vissum tegundum sjávarafla, skal heimilt að miða við heildaraflaverðmæti fiskiskipa sem ekki hafa fengið slík leyfi.” Hann telur að með þessu ákvæði hafi löggjafinn mælt fyrir um ákveðna viðmiðun við skerðingu á hlut sérleyfisskipa í takmörkuðum botnfiskafla, sem ekki hafi mátt bregða út af.

Með greinargerð, dags. 24. júní 2008, gerðu undirritaðir ítarlega grein fyrir því að lagaskýringar höfundar væru rangar.

Svo virðist sem höfundur hafi í stórum dráttum tekið röksemdir okkar gildar, án þess þó að skipta um skoðun, en kemur með ný sjónarmið og nýjan rökstuðning, sem ekki voru í bókinni með bréfi, dags. 29. júlí 2008.

Við svöruðum bréfi höfundar með ítarlegri greinargerð, dags. 8. september 2008.

Höfundur hefur sent undirrituðum annað svarbréf, dags. 14. nóvember 2008.

II.

Í síðastnefndu bréfi höfundar eru fyrri skoðanir hans að sumu leyti áréttaðar. Skal nú leitast við að skoða þau atriði, sem hann hefur fram að færa í þeirri greinargerð. Verða þau tekin fyrir í sömu röð og þau koma fyrir í bréfi hans.

A. Hann segir í upphafi um úthlutun botnfiskveiðiheimilda til sérleyfisskipa: “Eigendur skipa árið 1984, sem veiddu fyrst og fremst sérleyfistegundir, höfðu veiðireynslu í botnfiski á hinu þriggja ára viðmiðunartímabili 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Við úthlutun botnfiskveiðiheimilda árið 1984 var þessi veiðireynsla skert á grundvelli þeirra tekna sem þeir höfðu af sérleyfisveiðum á tilteknu þriggja ára tímabili. Um þess aðferð á skerðingu veiðireynslu var mælt fyrir um í reglugerð. Lög mæltu ekki fyrir um þessa aðferð. Þvert á móti gaf texti fjórða og lokamálsliðar 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 til kynna að skerðingin ætti að miðast við heildaraflaverðmæti skipa sem ekki hefðu slík sérleyfi. Þessi skerðing á réttindum sérleyfisskipa í botnfiskveiðiheimildum var enn meiri árið 1985. Lagagrundvöllurinn fyrir þeirri skerðingu var vissulega styrkari en eigi síður telur undirritaður að hann hafi verið hæginn í ljósi þeirrar auknu skerðingar sem eigendur sérleyfisskipa urðu fyrir við úthlutun veiðiheimilda í botnfiski.”

Fyrsta málsgrein fyrstu greinar laga nr. 82/1983 hljóðaði svo: “Ráðherra getur, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveðið hámark þess afla sem veiða má úr einstökum fiskstofnum og sjávardýrum á ákveðnu tímabili eða vertíð. Ráðherra getur ákveðið skiptingu þessa hámarksafla milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Getur ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa m.a. með hliðsjón af fyrri veiðum skipa, stærð þeirra eða gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta milli skipa. Við skiptingu afla milli skipa, sem fengið hafa sérstök leyfi til veiða á vissum tegundum sjávaraflla, skal heimilt að miða við heildaraflaverðmæti fiskiskipa sem ekki hafa fengið slík leyfi.”

Sérveiðiskip voru þau nefnd sem höfðu fengið heimildir til veiða á tegundum sem háðar voru sérstökum leyfum. Sérveiðiskipin voru flokkuð í 6. gr. reglugerðar nr. 44/1986 og voru loðnuskip, rækjubátar, humar- og reknetabátar, aðrir humarbátar og síldarbátar. Auk þess að sérveiðiskipin höfðu aflaheimildir í þessum sérveiðitegundum höfðu langflest þeirra einhverja aflareynslu í botnfiski. Þegar ljóst varð að verulega þyrfti að takmarka veiðiheimildir í botnfiski þá kom upp sú staða að heildarskerðing hvers sérveiðibáts yrði miklu mun minni en þeirra sem ekki hefðu sérveiðileyfi. Því var sú ákvörðun tekin að skerða sérveiðiskipin meira í botnfiski en önnur skip og taka tillit til þeirra heildarverðmæta sem sérveiðileyfin sköpuðu þeim. Nú var það svo að þessi sérveiðiréttindi voru mjög mismunandi og því varð að líta til einstakra gerða skipa í því efni. Voru reglur um þá útfærslu nákvæmlega tilgreinar í 6. gr. reglugerðar nr. 44/1984.

Engum sem kynnir sér áðurgreinda lagaheimild getur blandast hugur um að hún veitir fulla, ótvíræða og óskoraða heimild til að skerða heildarbotnfiskafla sérleyfisskipa meira en hinna til að heildaraflaverðmæti þeirra yrði svipuð og hinna. Í allri málsgreininni er talað um skiptingu “hámarksafla” ekki “botnfiskafla” og í síðasta tölulið er talað um að miða við “heildaraflaverðmæti”. Ef skilningur höfundar hefði ráðið ríkjum, hefði orðið að nota annað hugtak t.d. “heildarafla á botnfiski”. Hann hefur reyndar einnig þrástagað á því að heimild fjórða málsliðar væri skylda. Við höfum bent á að honum væri heimilt að hafa þá skoðun en ekki skylt. Málsliðurinn var notaður eftir orðanna hljóðan. Því skiptir heimild eða skylda engu máli í þessu sambandi. Málsgreinina er á engan hátt mögulegt að misskilja eins og höfundur gerir, hvort sem lítið er til 4. málsliðs eins og sér eða málsgreinin túlkuð í heild sinni, þ.e. horft sé einnig til annarrar og þriðju málsgreinar.

Í lögum nr.118/1984, sem giltu fyrir árið á eftir var orðalagið enn skýrara að þessu leyti og meining sú sama. Þessi skilningur kemur einnig greinilega fram í því fylgiskjali sem fylgdi frumvarpi til laganna, sem var samþykkt frá 42. Fiskipingi 1983. Þar sagði í 4. lið m.a.: “Við úthlutun veiðikvóta til báta sem hafa sérstök leyfi til veiða skelfisktegunda, loðnu og síldar verði tekið tillit til heildaraflaverðmætis, miðað við samskonar skip á almennum veiðum.” Í 3. lið sagði: “Kvótaskipting verði á öllum aðalfisktegundunum og á öll skip yfir 12

brúttórúmllestir, en sameiginlegur heildarkvóti á skip 12 rúml. og minni”. Sjá má á þessu að ekki var gert ráð fyrir sameiginlegum heildarkvóta fyrir öll skip, þ.á.m. sérleyfisskip, eins og skilja verður höfund og taka átti tillit til heildaraflaverðmætis skipa, þannig að það yrði sem jafnast.

Eins og hér hefur verið rakið má segja, að tilgangur 4. málslið 1. mgr. 1. gr. laganna hafi verið að taka af allan vafa um, að við sérleyfisveiðar, þar sem botnfiskafli væri jafnvel óverulegur, mætti einnig takmarka þann afla, þannig réttlætis væri gætt í því að heildin skertist svipað hjá öllum, en einhverjum hefði e.t.v. þótt vafi leika á því. Hefði málgreinin ekki einmitt verið skilin þannig, hefði skerðing á botnfiskafli sérleyfisskipa mætt harðri andstöðu á sinni tíð. Skilningur höfundar hefði ekki leitt til þeirrar sáttar sem var um þessi mál.

Þá ber á það að líta, að þótt skilningur á síðasta málsliðnum væri á einhvern hátt í ætt við skilning höfundar, sem er þó út úr öllu korti, verður að ítreka að greinin veitir aðeins heimild og sjálfur lagagrundvöllurinn er í fyrri hluta málgreinarinnar. Við skiljum reyndar ekki, hvað höfundur er að fara með sínum misskilningi. Framkvæmdin var eftir orðanna hljóðan.

Þá er greind heimild í fjórða málslið í samræmi við aðrar heimildir málgreinarinnar. Afli sérveiða hlaut að taka mið af heildarpakkanum eins og í öðrum veiðum, þ.e. heildaraflamark sérleyfisbáta tók mið af heildaraflaverðmæti annarra fiskiskipa og þar með fiskiskipa í heild. Viðmiðunartímabil sérleyfisskipa var einnig í samræmi við viðmiðunartímabil annarra skipa. Ákvarðanir um viðmiðunarstuðla voru teknar í samráði við helstu hagsmunasamtök í sjávarútvegi. Lagaskýring höfundar fæst því með engu móti staðist.

B. Höfundur telur að beiting 14. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands hafi ekki komið til álita, þegar veiðireynsla eigenda sérleyfisskipa var skert í botnfiski árin 1984 og 1985, þar sem téð ákvæði laut engan veginn að stjórn veiða botnfisktegunda.

Vegna þessa vilja undirritaðir benda á, að samkvæmt þessu ákvæði gat ráðherra bundið sérveiðileyfi eða úthlutun þeirra þeim skilyrðum, sem nauðsynleg þykja. Því verður að telja, að grein þessi styrki aðrar heimildir laganna, sem raktar hafa verið. Ákvæði þetta er þó aukaatriði í þessu máli og ónauðsynlegt að beita því, enda ekki gert.

C. Þá segir í greinargerð höfundar: “Á skerðingu veiðireynslu eigenda sérleyfisskipa árin 1984 og 1985 í botnfiski reyndi aldrei fyrir dómstólum. Ágreiningurinn sem hér er til umfjöllunar er því fyrst og fremst fræðilegur. Til fróðleiks hins vegar fylgir hjálagt bréf sem undirritaður gróf upp á sínum tíma í Þjóðskjalasafninu og sem Lárus Guðmundsson, útgerðarmaður skelfiskbáts, sendi sjávarútvegsráðuneytinu í september 1984. Ráða má af efni bréfsins óánægja (sic.) með þá skerðingu sem útgerð hans varð að sæta í botnfiskveiðiheimildum árið 1984.”

Á skerðinguna reyndi aldrei fyrir dómstólum segir höfundur. Er það ekki vísbending um að aðilar hafi ekki talið sig vera órétti beittir? Ekki er látið svo lítið að geta þessa í bókinni heldur tvíendurtekið um lagabrot ráðuneytisins, sem virðist viðamikil og ómissandi efni að mati höfundar.

Í bréfi sínu var Lárus óhress með skerðingu á sérleyfiskvóta sínum en sótti jafnhliða um að fá leyfi til skelfiskveiða. Auðvitað voru menn ekki ánægðir með skerðingu. Lárus var ekki að kæra eða kvarta undan óréttlæti eða að reglur hafi verið á sér brotnar. Ef höfundur hefur ekki fundið meira en þetta eina bréf eftir ítarlega leit, bendir það ekki til að óánægja hafi verið með framkvæmd mála. Ásökun um lögbrot kom fyrst fram hjá höfundi bókarinnar “Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990”, aldarfjórðungi síðar.

D. Þá segir höfundur næst: “Að mati undirritaðs voru skerðingarreglurnar gagnvart eigendum sérleyfisskipa reistar á málefnalegum sjónarmiðum. Á hinn bóginn voru þær settar í skjóli ófullkominna lagaheimilda. Lagaheimild skerðingarreglnanna árið 1984 gaf til kynna að tiltekinni aðferð yrði beitt en í reynd miðuðu reglugerðarákvæði við aðra aðferð. Líklegt er að með aðferðinni sem var beitt hafi í einstaka tilvikum verið vegið óhóflega að hagsmunum einstakra eigenda sérleyfisskipa. Dómstólar skáru hins vegar ekki úr um það í tilteknu dómsmáli hvort ákvæði reglugerða um stjórn botnfiskveiða árin 1984 og 1985 stæðust lög að þessu leyti. Það þarf þó ekki þýða að þau hafi verið lögleg.”

Fullyrðingu um ófullkomnar lagaheimildir og aðferðarfræði hefur þegar verið svarað. Til áréttingar má þó enn benda á 2. og 3. málslið umræddrar málsgreinar svohljóðandi: “Ráðherra getur ákveðið skiptingu þessa hámarksafla milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Getur ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa m.a. með hliðsjón af fyrri veiðum skipa, stærð þeirra eða gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta milli skipa.” Ekki þarf frekari vitnana við.

Við getum ekki ráðið við hugarflug höfundar um ímynduð dómsmál með hagfelldum niðurstöðum fyrir réttarsögu hans. Réttarsaga getur varla byggst á slíkum “staðreyndum”. Einfalt er að fullyrða um ólögsmæti einhvers í fortíðinni og tala um að dómstólar myndu kannske hafa dæmt svona og svona, en við teljum að slíkar vangaveltur eigi ekki heima í réttarsögu, sem ætti að byggjast á staðreyndum en ekki á hæpnum bollaleggingum höfundar. Öll fortíðin gæti þannig verið ólögleg, bara aldrei dæmt í málunum.

E. Enn segir í bréfi höfundar: “Undirritaður lagði á sig mikla vinnu til að átta sig á merkingu framanritaðra skerðingarreglna. Reglugerðarákvæðin sem mæltu fyrir um þetta voru ógegnsæjar (sic.) þar sem nánast útilokað var að sjá fyrir með hefðbundinni textaskýringu hvaða afleiðingar ákvæðin kynnu að hafa fyrir einstaka útgerðaraðila. Að mati undirritaðs er varhugavert þegar stjórnvöld setja flóknar og ógegnsæjar reglur á grundvelli óglöggra lagafyrirmæla.”

Í bók sinni á bls. 140 segir höfundur að aðferðin við að skerða aflareynslu skipa í botnfiski sem veiddu aðallega sérleyfistegundir hafi ekki verið einföld. Á hinn bóginn lýsir hann reglunum nokkuð vel og verður ekki skotaskuld úr því. Við höfum áður ítarlega hrakið fullyrðingar hans um ógegnsæi, enda stendur fullyrðingin ein eftir í þessu bréfi höfundar. Hann svarar engu því sem við útlistuðum um það efni. Það var ítarlegt af því við áttuðum okkur ekki á í hverju ógegnsæið átti að vera fólgíð. Hann er líka hættur að tala um ólögmæti reglnanna af þessum sökum, en segir þær varhugaverðar. Margar slíkar varhugaverðar reglur eru þá væntanlega í gildi í dag.

F. Í lok þessa kafla segir höfundur: “Að framangreindu vertu telur undirritaður fyllilega máleflegt að halda því fram að vafi leiki á hvort stjórnvöld hafi við setningu skerðingarreglnanna haldið sér innan ramma laga”

Á bls. 145 í bókinni segir: “Niðurstaðan er því sú að skerðing sérleyfisskipa í botnfiskveiðiheimildum árið 1984 skorti að öllum líkindum lagastoð.” Á bls. 147 segir: “Eins og áður hefur komið fram má draga í efa að skerðingarreglurnar hafi árið 1984 haft fullnægjandi lagastoð...” Á bls. 188 segir: “Það er afar hæpið að skerðing svokallaðra sérleyfisskipa við úthlutun botnfiskveiðiheimilda árin 1984-1985 hafi stuðst við fullnægjandi lagastoð...”

Vafi um lögmæti ákveðinna gerða á ákveðnum tíma, sem efni í réttarsögu, þar sem ekki er kafað til botns um lögmætið, en vafinn látinn halda sér, virkar eins og getgáta eða dylgjur. Verið er að segja: ekki er vitað hvort gjörðin var lögmæt eða ólögmæt, en grunur liggur á ólögmæti, sem þó er ekki hægt að fullyrða. Þetta finnst höfundi vera réttarsöguleg staðreynd, sem verði að skrá. Hvað heldur þá lesandinn að loknum lestri bókarinnar?

Við teljum engan vafa leika á því að vafi höfundar er ekki á rökum reistur. Við teljum fræðimennsku hans vafasama. Hins vegar er það vafalaust í huga höfundar að hér sé mjög mikilvægt mál á ferðinni, sem beri að gera ítarleg skil í bókinni, þótt flestar röksemdir hans fyrir ólögmæti, hafi síðar komið til.

Hann svarar engu þeim málsástæðum og lagarökum, sem við settum fram í síðustu athugasemdum. Engin viðbrögð eru við röksemdum okkar né sýnt fram á veikan blett í þeim, heldur blásið á allt, eins og þær hafi aldrei verið settar fram. Nú leggur hann hinar nýju röksemdir í síðasta svari sínu til hliðar og dregur fram upphaflegu fullyrðingarnar, sem hraktar hafa verið og hann virtist hafa yfirgefið í því seinna svari. Hann er eiginlega kominn í hring með röksemdafærslu sína.

Greinilegt er að skrif okkar breyta litlu um afstöðu hans, enda hefur bókinni verið dreift og því skiljanlega ekki hægt um vik fyrir höfund að skipta um skoðun og játa að hann hafi farið villur vegar. Hefur hann samúð okkar í því efni.

15. desember 2008.

Jón L. Arnalds

Jón B. Jónasson