

Sérleyfisskip árin 1984-1985.

I.

Helgi Áss Grétarsson, lögfræðingur, hér eftir nefndur HÁG, er höfundur bókarinnar "Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990", sem Lagastofnun Háskóla Íslands gefur út í ár.

HÁG dregur 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.

Lög nr. 82/1983 voru breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981. 1. gr. laga nr. 82/1983 orðaði 10. gr. laga nr. 81/1976 á ný. Lögin giltu á árinu 1984.

Þegar lokamálsliður 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 er túlkaður þá verður að hafa í huga stöðu svokallaðra sérveiðiskipa við upphaf kvótakerfisins. Sérveiðiskip voru þau nefnd sem höfðu fengið heimildir til veiða á tegundum sem háðar voru sérstökum leyfum. Slík leyfi lágu ekki á lausu og þótt það væri mjög misjafnt hve stór hluti tekna skipanna kæmi frá sérveiðum þá var það staðreynd að fyrir mjög mörg skip skiptu þessar veiðar meira máli en almennar botnfiskveiðar. 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 veiðheimildir 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.

Ljóst var, að ef afli sérleyfistegunda yrði óbreyttur, yrði að skerða heildarbotnfiskafla sérleyfisskipa meira en hinna til að heildaraflaverðmæti sérleyfisbáta yrði svipuð og hinna. Því var notað orðavalið "heildaraflaverðmæti", en ef skilningur HÁG hefði ráðið ríkjum, hefði orðið að nota annað hugtak t.d. "heildarafla á botnfiski".

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 HÁG og taka átti tillit til heildaraflaverðmætis skipa, þannig að það yrði sem jafnast.

Eins og hér hefur verið rakið má segja, að tilgangur 4. málslíð 1. mgr. 1. gr. laganna hafi verið að taka af allan vafa um, að við sérleyfisveiðar, þar sem botnfiskafla 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 málsgreinin ekki einmitt verið skilin þannig, hefði skerðing á botnfiskafla sérleyfisskipa mætt harðri andstöðu á sinni tíð. Skilningur HÁG hefði ekki leitt til þeirrar sáttar sem var um þessi mál. Óánægja hefði orðið með lögin eða lagaframkvæmdina.

Þá er greind heimild ekki í andstöðu við aðrar heimildir laganna. 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 HÁG er því röng.

II.

Þá er rétt að benda á, að umrædd málsgrein veitir vissa heimild en hún getur ekki verið hin eina sanna skylda, eins og HÁG túlkar hana. Ekkert í greinargerð fyrir frumvarpi til laganna bendir í þá átt. Þótt í lögum hafi staðið, að heimilt sé að taka mið af heildaraflaverðmæti fiskiskipa, sem ekki höfðu sérleyfi, var það út af fyrir sig ekki skylt, þótt það hafi engu að síður verið gert. Heimild er ekki skylda.

Skert hlutfall er algeng viðmiðun og að heimilt sé að miða við eða taka tillit til (sbr. samþykkt Fiskipings 1983) þýðir að sjálfsögðu ekki skylda til að leggja til jafns við eitthvað. Ef heimildin hefði átt að verða skylda til að leggja það sem tekið var mið af, óbreytt til grundvallar í sama aflamagni, í því sem úthlutað eða ákvarðað var, hefði það verið tekið fram eða orðað með skýrum og ótvíræðum hætti. Viðmiðun eins hlutar (botnfiskafla sérleyfisbáta) við annan (botnfiskafla annarra fiskiskip) þurfti því ekki að vera í hlutföllum einn á móti einum.

Sérleyfisskip fengu úthlutað ákveðið hlutfall af veiðireynslu. Samkvæmt reglugerðinni voru útreikningar nokkuð flóknir, en alltaf var um að ræða hlutfall og viðmiðun. Samkvæmt e-lið 6. gr. reglugerðarinnar var heildaraflamarki hvernar botnifisktegundar 1984, að frádregnu heildaraflamarki báta undir 10 brl., skipt milli annarra skipa í rekstri í hlutfalli við aflamagn af hverri tegund, sem hafði verið leiðrétt í ákveðnum hlutföllum samkvæmt ákvæðum greinarinnar.

III.

Svo sem að framan greinir var með 4 málslíð 1. mgr. 1. gr. laganna verið að segja, að heimilt væri að skera niður botnfiskafla sérleyfisbáta, þannig að heildaraflaverðmæti þeirra yrði svipað og hinna og málsgreinin útilokar þar með á engan hátt skert hlutfall í botnfiskafla miðað við önnur fiskiskip, heldur mælti fyrir um það. Málsgreinin útilokaði ekki aðrar heimildir laganna, sem skýrlega heimila skert hlutfall. Þá sagði málsgreinin að miða skuli við heildaraflaverðmæti, en lagði þar með ekkert til um aflahlutfall viðmiðunar.

Burtséð frá umræddum málslíð (og honum til fyllingar) lágu fyrir aðrar, fullar og óskoraðar heimildir til skerðingar á botnfiskafla sérleyfisbáta. 2. og 3. málslíðir 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 veita heimild til að ákveða viðmiðunarstuðla, sbr. orðin: “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 úthlutaðum aflakvóta milli skipa.”

HÁG útilokar þessar heimildir laganna. Hann virðist telja þessi orð í 2. og 3. málslíðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 marklaus í þessu sambandi. Hvernig má það vera, að þessi umrædda heimild í 4. málslíð 1. mgr. 1. gr. laganna, sem veitir heimild til ákveðinnar viðmiðunar, útiloki aðrar heimildir? Hvernig má hún verða að hinni einu sönnu heimild? HÁG útskýrir það hvergi. Hann notar aðeins véfréttarorðaval eins og “má draga í efa” “hafi haft fullnægjandi lagastoð” og “skorti að öllum líkindum lagastoð”. Í almenna hluta greinargerðar með frumvarpi til laganna sagði m.a., að með því væri lögfest ótvíræð heimild fyrir ráðherra til þess að ákveða heildarkvóta, skiptingu hans milli veiðarfæra og skipa o.fl. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins segir m.a.: “Í seinni hluta 1. mgr. er ráðherra veitt ótvíræð heimild til skiptingar heildarafla milli ákveðinna gerða veiðarfæra eða einstakra skipa.”

Það er viss þversögn í málflutningi HÁG að telja að sérleyfisskip skuli hlíta meginreglum laganna, en þó megi ekki nota heimildir laganna sem fela í sér sömu meginreglur. Lögin fjalla um takmörkun á veiðum allra veiðiskipa. En að áliti HÁG taka sumar heimildir laganna ekki til sumra skipa. Reglur um sérleyfisskip höfðu fulla heimild í 1. gr. laganna, þótt nefnd heimild í 4. málslíð 1. mgr. hefði ekki komið til.

IV.

Eins og hér hefur verið rakið er það rangt að fullnægjandi lagastoð hafi ekki verið fyrir reglum um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984. Reglugerðin var sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 81/1976, sbr. lög nr. 82/1983. HÁG minnst þó ekki á 14. gr. laganna, sem var í gildi á þessum árum og var svohljóðandi: “Veiðar á rækju, humri, síld, loðnu, spærlingi og kolmunna í botnvörpu og flotvörpu skulu háðar sérstökum eða almennum leyfum ráðherra. Ráðherra getur bundið leyfi þessi eða úthlutun þeirra þeim skilyrðum, sem nauðsynleg þykja. Ráðherra getur einnig ákveðið í reglugerð, að aðrar veiðar í tiltekin veiðarfæri skuli háðar sérstökum eða almennum leyfum.” Reglugerð nr. 292/1978 um síldveiðar var sett samkvæmt þessu lagaákvæði, en með henni voru síldveiðar í reknet, lagnet og hringnót leyfisbundnar.

Þessi lagaheimil er alveg sjálfstæð og því góður grundvöllur reglna um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984 og styrkir þar með aðrar heimildir, sem raktar hafa verið.

V.

Það má ráða af framsetningu HÁG að reglugerðin hafi verið sambærileg en íþyngjandi fyrir sérleyfisskip og þar með ólögleg á árinu 1985. Lög nr. 118/1984 voru breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981. 1. gr. laga nr. 118/1984 orðaði 10. gr. laga nr. 81/1976 á ný. Lögin giltu á árinu 1985.

Með lögnum voru felld niður í lokamálslið 1. mgr. 1. gr. orðin: “fiskiskipa sem ekki hafa fengið slík leyfi” og orðavali að öðru leyti smávægilega breytt. Málsliðurinn hljóðaði þá svo: “Við úthlutun á aflamarki til skipa, sem fengið hafa sérstök leyfi til veiða á ákveðnum tegundum sjávaraflla, er heimilt að taka tillit til heildaraflaverðmætis.” Í eldri málslið var viðmiðunin heildaraflaverðmæti annarra en sérleyfisskipa en í yngri málsgrein heildaraflaverðmæti. Gilda því um þetta framangreind rök á sama hátt við reglur árána 1984 og 1985.

Sérstaklega vekur það athygli, að í lögum nr. 118/1984 er orðavalið: “heimilt að taka tillit til” en ekki “heimilt að miða við” eins og í lögum 82/1983. Það undirstrikar rækilega þann skilning, sem áður hefur verið gerð grein fyrir, um heimild til viðmiðunar eða tillitstöku.

2., 3. og 4. málsliðir 1. mgr. 1. gr. laga nr. 118/1984 gegna sama hlutverki og 2. og 3. málsliðir 1. mgr. 1. gr. laga 82/1983, sbr. orðin: “Ráðherra getur ákveðið skiptingu afla sem veiða má úr einstökum fiskistofnum 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”.

VI.

Þá telur HÁG einnig í bók sinni, að ákvæði reglugerðar, þar sem fjallað er um skerðingu sérleyfisskipa á botnfiskheimildum, hafi ekki mátt vera í andstöðu við þá meginreglu að skipta skyldi takmörkuðum heildarafla í botnfiski á milli fiskiskipa miðað við þriggja ára veiðireynslu. Frávik frá þeirri meginreglu hefðu að öðru jöfnu þurft að vera orðuð í lögum með sæmilega skýrum hætti, jafnvel miðað við þær kröfur sem dómstólar gerðu árið 1984 um framsal lagasetningarvalds.

Um þessa síðastnefndu fullyrðingu er rétt að taka fram, að HÁG lítur svo á að þriggja ára veiðireynsla hafi verið beinlínis lögfest um allar veiðar og því hafi ekki mátt víkja frá henni. Hún er þó ekki nefnd í lögnum og því síður var nauðsynlegt að nefna frávik frá henni. Sú meginregla var ein af framkvæmdareglum við takmarkanir á afla að tillögu Fiskipings 1983, en hún var á þessum tíma engan vegin jafn heilög og HÁG vill í þessu sambandi vera láta, enda segir hann sjálfur neðst á bls. 145: "Þó að það hafi að vissu leyti verið meginregla árið 1984 að veiðiheimildum væri úthlutað samkvæmt aflareynslu á viðmiðunartímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 voru mörg frávik gerð frá henni."

Framkvæmdareglurnar voru á þessu fyrsta ári í mótun og það tók tíma að festa þær í sessi. Til kasta greindrar reglu kom samt sem áður einnig við skerðingu sérleyfisskipa á botnfiskheimildum, svo sem HÁG lýsir sjálfur í bók sinni. Þótt heildaraflamagn sérleyfisbáta hafi verið skert um ákveðið hlutfall miðað við önnur fiskiskip voru viðmiðunartímabilin þrjú ár. Allt tal um að ganga í berhögg við regluna er því úr lausu lofti gripið. Enn langsóttara er tal hans um kröfur dómstóla á árinu 1984 um framsal lagasetningarvalds.

Lagaskýringar HÁG um sérleyfisskip á árunum 1984 og 1985 eru því rangar.

24. júní 2008.

Jón L. Arnalds

Jón B. Jónasson