

Fimmtudaginn 6. apríl 2000.

Nr. 12/2000.

Ákærvaldið

(Bogi Nilsson ríkissaksóknari)

gegn

Birni Kristjánssyni

(Magnús Thoroddsen hrl.

Lúðvík Emil Kaaber hdl.)

Svavari Rúnari Guðnasyni og

Hyrnó ehf.

(Magnús Thoroddsen hrl.)

Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Atvinnufrelsi. Fiskveiðistjórn. Aflaheimildir. Aflahlutdeild.
Fiskveiðibrot. Hlutdeild. Refsiábyrgð lögaðila. Sératkvæði.

B var ákærður fyrir brot gegn lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands með því að hafa sem skipstjóri fiskiskipsins V haldið til botnvörpuveiða án nokkurra aflaheimilda til veiðanna. S var gefin að sök hlutdeild í broti B með því að hafa sem forráðamaður einkahlutafélagsins H, sem gerði V út, hvatt til og stuðlað að því að skipinu var haldið til veiðanna án aflaheimilda, en einnig var S ákærður fyrir brot gegn lögum nr. 57/1996 með því að hafa ekki látið vigta tiltekinn afla annars skips í eigu H. B og S viðurkenndu þann hluta ákærunnar, sem laut að veiðum án aflaheimilda, en kröfðust sýknu á þeim grundvelli, að tiltekin atriði laga nr. 38/1990 brytu í bága við stjórnarskrána. Ekki var á það fallist að með 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 væri ráðherra falið svo óheft ákvörðunarvald um takmarkanir á heildarafla að bryti gegn áskilnaði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að atvinnufrelsinu yrði aðeins settar skorður með lögum. Almannahagsmunir krefðust þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar væru settar skorður og stæði ákvæðið því ekki í vegi að í lögum væri mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr einstökum fiskstofnum eftir því, sem nauðsyn bæri til. Þegar lög nr. 38/1990 voru virt í heild þótti verða að leggja til grundvallar, að við setningu þeirra hefði löggjafinn metið það svo, að það fyrirkomulag við fiskveiðistjórn að úthluta einstökum mönnum eða félögum ákveðinni varanlegri og framseljanlegri hlutdeild í heildaraflanum væri fallið til að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna, sameign íslensku þjóðarinnar, og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu, sbr. 1. gr. laganna. Þau sjónarmið, að miða úthlutun aflaheimilda við veiðireynslu á ákveðnum tímabilum og deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu veiðar, þóttu ekki hafa verið ómálefnaleg eða leiða til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði. Sú skipan laga nr. 38/1990 að aflaheimildir væru varanlegar og framseljanlegar þótti meðal annars styðjast við þau rök, að sú hagkvæmni, sem af því hlytist leiddi til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Þá væru aflaheimildir aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær yrðu hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum og gæti Alþingi kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú væri gert. Að öllu virtu þótti mat löggjafans reist á málefnalegum forsendum og voru ekki talin efni til þess, að því yrði haggð af dómstólum. Var úthlutun aflaheimilda eftir 7. gr. laga nr. 38/1990 talin fullnægja jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þyrfti við takmörkun atvinnufrelsis og var því ekki fallist á varnir B og S vegna þess hluta ákærunnar, sem laut að veiðum án aflaheimilda. Voru þeir sakfelldir fyrir brot gegn lögum nr. 57/1996, lögum nr. 38/1990 og lögum nr. 79/1997 auk

Þess, sem fallist var á þá niðurstöðu héraðsdóms, að S hefði einnig gerst sekur um brot gegn fyrstnefndu lögunum með því að láta ekki vigta afla, eins og honum var gefið að sök í síðari hluta ákærunnar. Voru B og S og einkahlutafélagið H dæmd til greiðslu sektar, en bæði brotin þóttu hafa verið til þess fallin að vera féluginu til fjárhagslegs ávinnings. Þá var jafnvirði þess afla, sem landað hafði verið úr skipinu V eftir umrædda veiðiferð þess, gert upptækt.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason, Markús Sigurbjörnsson og Pétur Kr. Hafstein.

Ríkissaksóknari skaut málinu til Hæstaréttar 7. janúar 2000. Af hálfu ákæruvalds er þess krafist að ákærðu Björn Kristjánsson og Svavar Rúnar Guðnason verði sakfelldir og dæmdir til refsingar samkvæmt I. kafla ákæru og refsing ákærða Svavars samkvæmt II. kafla ákæru þyngd, en Hyrnó ehf. verði dæmt til greiðslu sektar samkvæmt báðum köflum ákærunnar. Þess er einnig krafist að ákærðu verði ásamt Hyrnó ehf. gert að þola upptöku á jafnvirði 33.623 kg af þorski eða 3.786.602 krónum.

Ákærðu og Hyrnó ehf. krefjast aðallega sýknu af öllum kröfum ákæruvalds, til vara að þeim verði ekki gerð refsing, en til þrautavara að hún verði eins væg og lög leyfa.

I.

Eins og nánar greinir í héraðsdómi varðar I. kafla ákæru botnvörpuveiðar Vatneyrar BA 238 í veiðiferð, sem haldið var í 9. febrúar 1999 frá Eskifirði, en aflinn reyndist vera 33.623 kg af þorski, sem var landað á Patreksfirði 16. sama mánaðar. Er ákærða Birni gefið að sök að hafa sem skipstjóri haldið til veiða án nokkurra aflaheimilda sé mið tekið af þeim veiðarfærum, sem nota átti. Ákærða Svavari er gefið að sök að hafa sem forráðamaður Hyrnó ehf., sem gerði skipið út, tekið ákvörðun um, hvatt til og stuðlað að því að skipinu var haldið til þessara veiða án aflaheimilda.

Fyrir héraðsdómi viðurkenndu ákærðu Björn og Svavar að verknaðarlýsing ákæru væri rétt, svo og að umræddar veiðar hafi farið fram innan fiskveiðilandhelginnar, sbr. lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt framburði þeirra var skipinu haldið til þorskveiða áður nefndan dag með það fyrir augum að aflaheimildir yrðu fengnar á Kvótaþingi samhliða veiðunum. Eftir að lagt var í ferðina hafi komið í ljós að verð á aflamarki í þorski hefði hækkað verulega á Kvótaþingi. Hafi þeir þá ákveðið að halda veiðum áfram án aflamarks.

Ákærði Svavar lét frá sér fara yfirlýsingu 10. febrúar 1999, þar sem fram kom að skip í eigu Hyrnó ehf. myndu stunda veiðar þótt þau hefðu ekkert aflamark í þeim tegundum, sem að landi kynnu að berast. Þá var því lýst yfir að þar sem Kvótaþing þjónaði ekki tilgangi sínum væri félagið hætt viðskiptum þar. Þess í stað myndi það greiða 10% af brúttó aflaverðmæti í ríkissjóð auk 20% álags, ef fiskur væri fluttur úr landi óunninn. Í yfirlýsingunni lét ákærði Svavar jafnframt í ljós þá skoðun að honum væri heimilt sem íslenskum ríkisborgara að nýta fiskistofna til jafns við aðra. Hann væri reiðubúinn til að

greiða ríkinu gjald fyrir veiðar sínar, en ekki þeim, sem leigðu út aflaheimildir. Loks tók hann fram að hann bæri einn alla ábyrgð á yfirlýsingunni.

Í málinu hafa verið lögð fram yfirlit Fiskistofu um aflamarksstöðu Vatneyrar eftir löndun 25. janúar og 8. og 16. febrúar 1999. Samkvæmt þessum yfirlitum hafði skipið veitt 3.801 kg af þorski umfram aflamark sitt eftir löndun á Eskifirði 8. febrúar 1999, miðað við upplýsingar frá erlendum umboðsmanni um magn útflutts afla. Eftir löndun á Patreksfirði 16. sama mánaðar var þorskaflí skipsins umfram aflamark talinn 37.424 kg, miðað við vigtun á fiskmarkaði Vestfjarða á Patreksfirði. Í málinu hafa ákærðu ekki dregið í efa niðurstöður Fiskistofu um aflamarksstöðu skipsins.

Varnir ákærðu eru í fyrsta lagi reistar á því, að með 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða sé sjávarútvegsráðherra falið óheft vald til að ákveða með reglugerð heildarafla úr þeim nytjastofnum, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Þessi skipan fullnægi ekki skilyrði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um að atvinnufrelsinu verði aðeins settar skorður með lögum. Í öðru lagi halda ákærðu því fram, að mismunun, sem leiði af reglum 7. gr. laga nr. 38/1990 um heimildir til veiða á tegundum bundnum aflatakmörkunum, brjóti í bága við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og 1. mgr. 75. gr. hennar.

II.

Ákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi verður rakið til 51. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874. Samkvæmt þessu ákvæði er öllum frjálst að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

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. Heimildir til veiða samkvæmt lögnum skulu miðast við það magn. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar skal leyfður heildaraflí botnfisktegunda miðast við veiðar á tólf mánaða tímabili frá 1. september hvers árs að telja.

Af orðalagi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 verður ráðið að ákvörðun heildarafla skuli miðast við hámarksafrakstur 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 um umgengni um nytjastofna sjávar. Felur 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 samkvæmt þessu í sér nægilega afmarkaða viðmiðun um hvernig takmörkunum ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári skuli hagað. Þá hafa lög nr. 38/1990 að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta eigi leyfðum heildarafla, og er skiptingin ekki á valdi ráðherra. Verður ekki fallist á að með umræddu ákvæði hafi ráðherra 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.

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.

III.

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættar og stöðu að öðru leyti. Réttur manna til að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa, er meðal þeirra mannréttinda, sem njóta verndar stjórnarskrárinnar. Við takmarkanir á frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni verður því einnig að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla verður að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að þessu leyti gætt réttra sjónarmiða við lagasetningu.

Málflutningur ákærðu verður skilinn svo að þeir telji að ákærða Svavari og Hýrnó ehf. sé mismunað við takmarkanir á leyfilegum heildarafla í botnfisktegundum í íslenskri fiskveiðilögsögu með því að þeim sé ekki úthlutað heimildum til veiða til jafns við aðra. Öðrum mönnum sé úthlutað þessum heimildum á ómálefnalegum grundvelli og neyðist ákærði Svavar til að greiða þeim fégjald til þess að geta stundað atvinnustarfsemi sína. Þar sem reglur um úthlutun aflaheimilda samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1990 með áorðnum breytingum mismuni honum með ólögmætum hætti, hafi ákærða Birni, sem skipstjóra Vatneyrar, verið rétt að stunda veiðar án slíkra heimilda, en ákærða Svavari rétt að mæla fyrir um þær, hvetja til þeirra og stuðla að þeim.

Að virtu framangreindu er óhjákvæmilegt að taka til skoðunar hvernig staðið hefur verið að takmörkunum á leyfilegum heildarafla á botnfiski og á hvaða grundvelli úthlutun aflaheimilda vegna slíkra takmarkana hefur verið reist.

IV.

Í 1. gr. laga nr. 82/1983 um breyting á þágildandi lögum nr. 81/1976 um veiðar ífiskveiðilandhelgi Íslands var mælt fyrir um heimild ráðherra til að ákveða, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, heildarafla úr einstökum fiskstofnum. Ráðherra var einnig í fyrsta sinn fengin almenn heimild til að ákveða skiptingu hámarksafla milli ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa. Gat ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa meðal annars með hliðsjón af fyrri veiðum þeirra, stærð eða gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta milli skipa. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 82/1983 áttu þau að gilda almanaksárið 1984. Í reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984, sem var sett með stoð í þessum lögum, var kveðið á um heildartakmarkanir á afla nánar tiltekinnar botnfisktegunda. Jafnframt var í 4. gr. reglugerðarinnar áskilið að afli hvers skips færi ekki fram úr úthlutuðu aflamarki þess á árinu. Um ákvörðun aflamarks skipa 10 brúttólestir eða stærri giltu ákvæði 6.-10. gr. reglugerðarinnar, en minni bátar skyldu hafa sameiginlegt aflamark. Við ákvörðun aflamarks einstakra skipa átti að leggja til grundvallar afla þeirra í botnfisktegundum á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 samkvæmt skýrslum Fiskifélags Íslands. Fiskiskipum, sem verið höfðu við veiðar á þessu tímabili, var skipt í níu nánar tilgreinda flokka. Leyfilegum heildarafla hvernar botnfisktegundar 1984, svokölluðu heildaraflamarki, skyldi skipt á milli átta þessara flokka í hlutfalli við aflamagn hvers flokks í hverri tegund, þó með nánar tiltekinni skerðingu. Samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar skyldi aflamark hvers skips í einstökum botnfisktegundum fundið með því að reikna skipinu hlutfall úr aflamarki viðeigandi flokks, þó þannig að bæta skyldi við afla, sem ætla mátti að það hefði farið á mis við vegna tafa frá veiðum, sbr. 8. gr. og 9. gr. Í 11. gr. reglugerðarinnar var gefinn kostur á að ný skip og skip, sem höfðu verið að veiðum á viðmiðunartímabilinu skemur en tólf mánuði, fengju aflamark reiknað á grundvelli meðalaflamagns í viðkomandi stærðarflokki eða fengju sett sóknarmark samkvæmt nánar tilgreindum reglum. Í 18. gr. reglugerðarinnar var kveðið á um flutning aflamarks. Til flutnings aflamarks á milli skipa, sem annaðhvort tilheyrðu ekki sömu útgerð eða voru ekki gerð út frá sömu verstöð, þurfti samþykki sjávarútvegsráðuneytisins að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð nema um jöfn skipti væri að ræða.

Með lögum nr. 118/1984 um breyting á þágildandi lögum nr. 81/1976 voru ráðherra áfram veittar sambærilegar heimildir og í lögum nr. 82/1983, en fyrstnefndu lögin skyldu gilda til ársloka 1985. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 1/1985 um stjórn botnfiskveiða 1985 skyldi lögð til grundvallar við úthlutun aflamarks ákvörðun þess á árinu 1984, sem átti aðeins að breytast í hlutfalli við breytingar á leyfilegum heildarafla hvernar fisktegundar. Aflamark skips fyrir þetta ár var þannig reist á veiðireynslu þess og aflamarki samkvæmt reglugerð nr. 44/1984. Þó skyldi endurskoða aflamark nánar tiltekinnar báta og togara auk þess sem sérstakri samráðsnefnd var heimilt að breyta aflamarki skipa, eins og nánar greindi í 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Í 4. gr. reglugerðarinnar var útgerðum heimilað að velja á milli veiða með

aflamarki eða sóknarmarki með svokölluðu þorskaflahámarki, sbr. VI. kafla hennar. Samkvæmt 20. gr. var flutningur aflamarks áfram heimill með svipuðum skilyrðum og greindi í 18. gr. reglugerðar nr. 44/1984.

Með lögum nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986-1987, sem áttu að gilda til loka ársins 1987, voru lögfestar ýmsar reglur um fiskveiðistjórn, sem fram að því voru í reglugerðum. Samkvæmt 5. gr. laganna skyldi við úthlutun aflamarks leggja til grundvallar úthlutun fyrir árið 1985, en áfram voru þó heimilaðar veiðar samkvæmt sóknarmarki með þorskaflahámarki. Ákvörðun aflamarks fyrir þessi ár var þannig enn reist á veiðireynslu skipa 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Sérreglur giltu þó um ákvörðun aflamarks fyrir þau skip, sem stunduðu veiðar með sóknarmarki 1985, eins og nánar greindi í 7. gr. laganna. Sambærilegar reglur giltu áfram um framsal aflamarks.

Með lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990, sem gilda áttu til 31. desember 1990, var enn byggt á sömu meginreglum um ákvörðun aflamarks. Samkvæmt 6. gr. laganna skyldi leggja til grundvallar úthlutun fyrir árið 1987 með þeim breytingum, sem leiddi af breytingum á leyfilegum heildarafla. Ákvörðun aflamarks samkvæmt lögnum var því enn byggð á veiðireynslu skipa 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Um ákvörðun aflamarks þeirra skipa, sem stundað höfðu veiðar samkvæmt sóknarmarki með þorskaflahámarki, giltu þó sérreglur, sem nánar greindi í 8. gr. laganna. Sambærilegar reglur giltu áfram um flutning aflamarks, sbr. 13. gr. laganna. Þá var heimilt með samþykki sjávarútvegsráðuneytisins að sameina aflamark skipa, sem hætt var rekstri á, aflamarki annarra skipa og flytja þannig aflaheimildir varanlega á milli þeirra, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991, skyldi öllum skipum úthlutað varanlegri hlutdeild í heildarafla í þeim tegundum, sem lytu aflatakmörkunum. Nefndist hún aflahlutdeild og skyldi haldast óbreytt milli ára, en aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð réðist þá af leyfðum heildarafla og hlutdeild skips í þeim heildarafla. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðis I til bráðabirgða með lögnum skyldi við ákvörðun aflahlutdeildar skipa 10 brúttólestir og stærri leggja til grundvallar úthlutun aflamarks á árinu 1990, en sérreglur um skip, sem veitt höfðu samkvæmt sóknarmarki með þorskaflahámarki, var að finna í 2. mgr. og 3. mgr. greinarinnar. Í ákvæði II til bráðabirgða voru reglur um ákvörðun aflahlutdeilda fyrir báta minni en 10 brúttólestir, en þessir bátar höfðu ýmist stundað veiðar með banndögum eða svokölluðu aflahámarki fyrir gildistöku laganna. Samkvæmt 4. mgr. ákvæðisins skyldi aflahlutdeild þeirra báta, sem ekki höfðu stundað veiðar með aflahámarki, reist á veiðireynslu áranna 1987 til 1989, þannig að byggt væri á meðalafra tveggja bestu áranna. Í 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 var heimilað að framselja aflahlutdeild skips að fullnægðum nánar tilgreindum skilyrðum. Í ákvæði VII til bráðabirgða með lögum nr. 38/1990 var kveðið á um það, að ráðherra skyldi fyrir árslok 1992 láta endurskoða þau.

Eins og ráðið verður af öllu þessu á aflahlutdeild skipa stærri en 10 brúttólestir samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1990 rætur sínar að rekja til veiðireynslu tiltekinna skipa 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, með þeim breytingum, sem leitt hafa af endurákvörðun aflamarks skipa, sem stunduðu veiðar samkvæmt sóknarmarki með þorskaflahámarki.

Með lögum nr. 87/1994 var gerð sú breyting á 9. gr. laga nr. 38/1990 að á ári hverju skyldu aflaheimildir í botnfiski, sem næmu 12.000 þorskígildistonnnum, vera ráðherra til ráðstöfunar til að mæta áföllum, sem fyrirsjáanleg væru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda. Skyldi þessum aflaheimildum skipt á milli botnfisktegunda eftir nánar tilgreindum reglum, en ráðherra átti árlega að ákveða ráðstöfun þeirra með reglugerð þannig að þær nýttust þeim skipum, sem fyrir mestri skerðingu hefðu orðið. Með ákvæði II til bráðabirgða við lög nr. 105/1996, sem einnig breyttu lögum nr. 38/1990, var skipum, sem stundað höfðu línuveiðar á fiskveiðiárunum 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996 í mánuðunum nóvember, desember, janúar og febrúar, þar sem afli hafði aðeins að hálfu verið talinn til aflamarks samkvæmt 6. mgr. 10. gr. síðarnefndu laganna, ákveðin sérstök viðbótarhlutdeild vegna afnáms þess fyrirkomulags, svokallaðrar línutvöföldunar.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni hefur verið breytt með 3. gr. laga nr. 87/1994, 5. gr. laga nr. 105/1996 og 4. gr. laga nr. 1/1999, skal leyfðum heildarafla skipt á grundvelli aflahlutdeildar eftir að dreginn hefur verið frá áætlaður afli báta, sem stunda veiðar með dagatakmörkunum, og aflaheimildir, sem nota skal til jöfnunar, sbr. 9. gr. laganna.

Í ákvæði V til bráðabirgða með lögum nr. 1/1999, sem breyttu lögum nr. 38/1990, var mælt fyrir um að ljúka skyldi endurskoðun síðastgreindu laganna fyrir lok fiskveiðiársins 2000/2001.

V.

Jafnframt því sem reglugerð nr. 44/1984 áskildi aflamark til veiða í þeim tegundum botnfisks, sem lutu heildaraflatakmörkunum, fól hún í sér þá meginbreytingu að skip, sem stundað höfðu botnfiskveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og ekki höfðu horfið varanlega úr rekstri, og skip, sem kæmu í stað slíkra skipa, komu ein til greina við veitingu leyfis til botnfiskveiða í íslenskri fiskveiðilandhelgi. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar var því öðrum en þessum leyfishöfum óheimilt að stunda botnfiskveiðar í landhelginni á skipum 10 brúttólestum eða stærri. Tók bannregla ákvæðisins til allra botnfiskveiða í atvinnuskyni án tillits til þess hvort fyrirhugaðar veiðar beindust að tegundum bundnum heildaraflatakmörkunum eða ekki. Með þessari tilhögun voru stærð fiskiskipaflotans settar skorður samhliða því að áskilið var aflamark til veiða í nánar tilteknum fisktegundum. Sú tilhögun að binda úthlutun leyfis til botnfiskveiða við ákveðin skip og skip, sem kæmu í þeirra stað, stóð að megin stefnu óbreytt að settum lögum nr. 118/1984, nr. 97/1985, nr. 3/1988 og nr. 38/1990, en með þeim síðastnefndu var almennt leyfi til veiða í atvinnuskyni áskilið fyrir fiskiskip án tillits til stærðar þess eða þeirra veiða, sem það stundaði, sbr. þágildandi 4. gr. og 5. gr. laganna.

Í máli því, sem lokið var með áðurnefndum dómi Hæstaréttar 3. desember 1998, var þess krafist að dæmd yrði ógild ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996 um að neita aðila málsins um leyfi til veiða í atvinnuskyni og aflaheimildir í fiskveiðilandhelgi Íslands í þeim tegundum sjávarafla, sem tilgreindar voru í umsókninni, en hann hafði sótt um að sér yrði með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 og þrátt fyrir ákvæði 5. gr. veitt almennt veiðileyfi til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelginni, svo og sérstakt leyfi með vísan til 2. mgr. 4. gr. laganna til veiða á nánar tilteknum tegundum. Í dómi Hæstaréttar var talið óhjákvæmilegt að líta svo á að tilhögun veiðileyfa fæli í sér mismunun milli þeirra, sem leiddu rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipi á tilteknum tíma, og hinna, sem ekki hefðu átt og ættu ekki kost á að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hrúni fiskistofna kynnu að hafa verið réttlætanager, en um það væri ekki dæmt í málinu, yrði ekki séð að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiddi af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Með þessu lagaákvæði væri lögð fyrirfarandi tálmun við því, að drjúgur hluti landsmanna gæti, að öðrum skilyrðum uppfylltum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum væru, og þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar, sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi takmarkana á fiskveiðum. Var 5. gr. laganna að þessu leyti talin í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Var því ekki talið að sjávarútvegsráðuneytinu hefði verið rétt að hafna umsókn málsaðilans um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í ákvörðun þess. Var synjunin því felld úr gildi.

Þegar þau atvik gerðust, sem fjallað er um í I. kafla ákæru, hafði Vatneyri BA 238 almennt leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 1/1999, sem birt voru 15. janúar 1999. Með umræddum dómi Hæstaréttar var ekki tekin frekari afstaða til fiskveiðiheimilda en kröfugerð málsaðilans gaf tilefni til, enda var málið höfðað til ógildingar á ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, en ekki til viðurkenningar á rétti hans til að fá tilteknar aflaheimildir í sinn hlut. Var því ekki skorið úr um hvort hann ætti rétt á aflaheimildum ef honum yrði veitt almennt leyfi til veiða í atvinnuskyni og eftir atvikum leyfi til annarra veiða, sem hann hafði óskað eftir við ráðuneytið. Samkvæmt þessu verður ekki fallist á þann skilning ákærðu að þessi dómur Hæstaréttar hafi falið í sér úrlausn um stjórnskipulegt gildi 7. gr. laga nr. 38/1990.

VI.

Eins og að framan greinir hefur þeirri meginstefnu verið fylgt allt frá gildistöku reglugerðar nr. 44/1984 að láta veiðireynslu skipa ráða úthlutun heimilda til veiða þeirra botnfisktegunda, sem lúta heildaraflatakmörkunum, sbr. nú 8. gr. laga nr. 38/1990 og 5. gr. og 6. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Ákvörðun aflahlutdeildar

samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 og þar með árleg úthlutun aflamarks samkvæmt 4. mgr. sömu greinar er þannig að stofni til reist á veiðireynslu skipa. Samkvæmt framangreindu hafa þeir, sem rétt eiga eftir lögunum til veiða úr þessum nytjastofnum, almennt öðlast þennan rétt sinn á grundvelli veiðireynslu skipa, sem voru í þeirra eigu á ákveðnu tímabili, eða leiða rétt sinn af veiðireynslu annarra, sem slík skip áttu.

Í 1. gr. laga nr. 38/1990 segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Sé það markmið laganna að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim. Réttindi þau, sem felast í úthlutuninni, ráðast þannig af lögunum eins og þau eru á hverjum tíma. Megineinkenni þeirrar fiskveiðistjórnar, sem þar er kveðið á um og áður er lýst, er að einstökum mönnum eða félögum er ákveðin hlutdeild í leyfilegum árlegum heildarafla þeirra tegunda, sem sæta aflatakmarkunum. Sú hlutdeild helst óbreytt milli ára og er í meginatriðum framseljanleg. Samkvæmt 18. gr. laganna tekur íslenska ríkið takmarkað gjald vegna úthlutunar aflamarks miðað við áætlað verðmæti þess, sem úthlutað er.

Þegar lög nr. 38/1990 eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áðurnefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, verður að telja að það hafi verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar, þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja. Verður ekki fallist á að þau sjónarmið, sem réðu ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku laga nr. 38/1990, hafi verið ómálefnaleg og þannig leitt til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 15. janúar 1998, bls. 137 í dómasafni.

Lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 er ekki markaður tiltekinn gildistími, eins og fyrrnefndum eldri lögum nr. 118/1984, nr. 97/1985 og nr. 3/1988. Með þeirri skipan á fiskveiðistjórn, sem nú er við lýði, eiga þeir, sem hafa byrjað útgerð eftir fyrrgreind viðmiðunartímabil eða vilja auka aflaheimildir sínar, ekki kost á því að fá úthlutað nýjum heimildum í stofnum, sem bundnir eru heildaraflatakmarkunum. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 1/1999, getur hver sá íslenskur ríkisborgari, sem ræður yfir skrásettu fiskiskipi með haffærisskírteini, hins vegar sótt um almennt veiðileyfi og nýtt sér heimild 1. mgr. 7. gr. fyrrnefndu laganna til veiða á tegundum, sem ekki lúta heildaraflatakmarkunum. Hann getur að auki fengið aflaheimildir í þeim tegundum, sem sæta slíkum takmarkunum, með kaupum á varanlegri aflahlutdeild eða aflamarki til tiltekins tíma. Þessum skorðum á aðgangi manna að nytjastofnum verður ekki

jafnað til þeirrar ómálefnalegu mismununar, sem hlaust af reglum 5. gr. laga nr. 38/1990, sem áskildu veiðileyfi með hliðsjón af eignarhaldi á skipum á tilteknum tíma án tillits til þess, hvort nauðsyn bar til aflatakmarkana, og lokuðu þannig í meginatriðum aðgangi manna að atvinnugreininni. Var sú mismunun talin andstæð 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar í áðurnefndum dómi Hæstaréttar 3. desember 1998.

Sú skipan, sem leiðir af ákvæðum laga nr. 38/1990, veitir enn í dag afmörkuðum fjölda manna og félaga ótímabundinn rétt til veiða úr stofnum, sem eru bundnir heildaraflatakmarkunum. Þennan rétt hafa þeir fengið með úthlutun aflaheimilda á grundvelli veiðireynslu eða fyrir framsal þeirra. Með því að aflaheimildirnar eru að meginstefnu framseljanlegar gefst handhöfum þeirra jafnframt kostur á því að ráðstafa þeim til annarra. Hefur sú orðið raunin í ríkum mæli. Þótt gerðar hafi verið ýmsar breytingar á lögnum, sem áhrif hafa haft á úthlutun aflaheimilda, er grunnur fiskveiðistjórnar enn sá sami og í öndverðu. Í því hlýtur að felast að löggjafinn meti þessa skipan svo, að upphaflegu rökin að baki henni eigi enn við. Sú tilhögun að aflaheimildir séu varanlegar og framseljanlegar styðst að auki við þau rök að með þessu sé mönnum gert kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka aflaheimildir sínar í einstökum tegundum eftir því, sem hentar hverju sinni. Eru löggin að þessu leyti reist á því mati, að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar og aflamarks, leiði til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður 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.

VII.

Þótt framburður ákærða Björns um aflamarksstöðu Vatneyrar BA 238 við upphaf veiðiferðarinnar 9. febrúar 1999 sé ekki að fullu í samræmi við verknaðarlýsingu ákæru, má fallast á með héraðsdómara að ákærðu hafi nægilega viðurkennt þá háttsemi, sem þeim er gefin að sök í I. kafla ákæru. Jafnframt verður að skilja játningu þeirra og framburð að öðru leyti þannig að Vatneyri hafi verið haldið til þorskveiða 9. febrúar 1999 með viðeigandi veiðarfæri. Með þessu gerðust ákærðu sekir um þá háttsemi, sem greinir í I. kafla ákæru. Með

vísan til forsendna héraðsdóms verður fallist á að ákærði Svavar hafi á þann hátt, sem þar greinir nánar, gerst sekur um þá háttsemi, sem honum er gefin að sök í II. kafla ákæru.

Með skírskotun til forsendna héraðsdóms verður verknaður ákærða Björns samkvæmt I. kafla ákæru talinn varða við 2. mgr. 3. gr., sbr. 23. gr. laga nr. 57/1996 og 2. mgr. og 4. mgr. 7. gr., sbr. 20. gr. laga nr. 38/1990, sbr. einnig 6. gr. laga nr. 36/1992, 27. gr. laga nr. 57/1996 og 195. gr. laga nr. 82/1998. Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. laga nr. 79/1997 teljast þær veiðar skaðlegar, sem ekki eru í samræmi við ákvarðanir, sem teknar hafa verið um hagkvæma nýtingu viðkomandi nytjastofna. Eins og áður greinir eru aflatakmarkanir og skipting leyfilegs heildarafla reistar á nauðsyn þess að koma í veg fyrir ofveiði og nýta nytjastofna sjávar með hagkvæmum hætti. Voru veiðar ákærða Björns samkvæmt þessu skaðlegar í skilningi 3. mgr. 10. gr., sbr. 15. gr. og 17. gr. laga nr. 79/1997. Hefur hann því einnig brotið gegn því ákvæði.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. a laga nr. 38/1990, eins og þeim var breytt með 28. gr. laga nr. laga nr. 57/1996, svo og 2. mgr. 24. gr. síðastnefndra laga og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 79/1997, er hlutdeild í brotum á lögunum refsiverð eftir því, sem segir í almennum hegningarlögum. Ákærði Svavar hefur gerst sekur um hlutdeild samkvæmt 1. mgr. 22. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 í framangreindum brotum ákærða Björns með því að eiga frumkvæði að veiðunum og hvetja til þeirra. Með þeirri háttsemi, sem greinir í II. kafla ákæru, hefur ákærði Svavar einnig gerst brotlegur við 1. mgr. 9. gr., sbr. 23. gr. laga nr. 57/1996.

Þótt verknaður ákærða Björns hafi verið unninn að frumkvæði og áeggjan ákærða Svavars verður að hafa í huga að sá fyrrnefndi bar sem skipstjóri ábyrgð á ólögmætum veiðum skipsins. Að þessu virtu er refsing ákærða Björns hæfilega ákveðin 600.000 króna sekt í ríkissjóð og komi 60 daga fangelsi í stað hennar verði hún ekki greidd innan fjögurra vikna frá uppsögu þessa dóms.

Ákærði Svavar heldur því fram að hann hafi haft réttmæta ástæðu til að telja sér heimilt að stunda þær veiðar, sem greinir í I. kafla ákæru, meðal annars vegna forsendna fyrrnefnds dóms Hæstaréttar 3. desember 1998. Á þetta verður ekki fallist. Í stað þess að höfða mál gegn íslenska ríkinu til þess að fá úr því skorið ákvað hann að láta reyna á ætlaðan rétt sinn þorskveiða án þess að hafa yfir aflaheimildum að ráða, þótt honum væri vel kunnugt um að slíkar veiðar væru refsiverðar að lögum. Þegar af þessari ástæðu er verknaður ákærða ekki afsakanlegur vegna vanþekkingar eða misskilnings á réttarreglum. Að virtri 77. gr. almennra hegningarlaga þykir refsing hans hæfilega ákveðin 1.000.000 króna sekt í ríkissjóð og komi þriggja mánaða fangelsi í stað hennar verði hún ekki greidd innan fjögurra vikna frá uppsögu dómsins.

Veiðarnar, sem greinir í I. kafla ákæru, fóru fram á skipi í eigu Hyrnó ehf. að frumkvæði stjórnanda þess, ákærða Svavars. Voru þær þáttur í starfsemi félagsins og aflinn eign þess. Sá afli, sem ekki var vigtaður og um ræðir í II. kafla ákæru, var einnig í eigu félagsins. Bæði brotin voru til þess fallin að vera félaginu til fjárhagslegs ávinnings. Með

vísan til 1. mgr. 20. gr. a laga nr. 38/1990, 1. mgr. 24. gr. laga nr. 57/1996 og 1. mgr. 18. gr. laga nr. 79/1997 verður félaginu gert að greiða sekt í ríkissjóð, 500.000 krónur.

Samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 69. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 3. mgr. 16. gr. laga nr. 79/1997, verður fallist á kröfu ákærvaldsins um upptöku á jafnvirði 33.623 kg af þorski eða 3.786.602 krónum.

Ákærðu og Hyrnó ehf. verða dæmd til að greiða allan sakarkostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og í dómsorði segir.

Dómsorð:

Ákærði Björn Kristjánsson greiði 600.000 króna sekt í ríkissjóð innan fjögurra vikna frá uppsögu þessa dóms, en sæti ella fangelsi í 60 daga.

Ákærði Svavar Rúnar Guðnason greiði 1.000.000 króna sekt í ríkissjóð innan fjögurra vikna frá uppsögu þessa dóms, en sæti ella fangelsi í þrjá mánuði.

Hyrnó ehf. greiði 500.000 króna sekt í ríkissjóð.

Gert er upptækt andvirði 33.623 kg af þorski, eða 3.786.602 krónur.

Ákærði Svavar og Hyrnó ehf. greiði sameiginlega málsvarnarlaun skipaðs verjanda síns í héraði og fyrir Hæstarétti, Magnúsar Thoroddsen hæstaréttarlögmanns, samtals 500.000 krónur.

Ákærði Björn greiði málsvarnarlaun skipaðs verjanda síns í héraði og fyrir Hæstarétti, Lúðvíks Emils Kaaber héraðsdómslögmanns, samtals 450.000 krónur.

Annan sakarkostnað í héraði og fyrir Hæstarétti greiði ákærði Svavar og Hyrnó ehf. sameiginlega, þar af greiði ákærði Björn með þeim óskipt þriðjung.

Sératkvæði

Guðrúnar Erlendsdóttur og Haralds Henryssonar

I.

Við erum sammála því, sem fram kemur í köflum I–V í atkvæði meirihluta dómenda. Eins og fram kemur í V. kafla taldi Hæstiréttur í dómi sínum 3. desember 1998, H.1998.4076, að 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, eins og hún var þá, væri í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Sagði í dóminum að svigrúm löggjafans til að takmarka fiskveiðar og ákvarða tilhögun úthlutunar veiðiheimilda yrði að meta í ljósi hinnar almennu stefnumörkunar 1. gr. laga nr. 38/1990 og áðurgreindra ákvæða stjórnarskrárinnar. Skipan 5. gr. laganna horfði þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða væri bundinn við eignarhald á skipum, sem haldið var úti á öndverðum níunda áratugnum eða hafa

komið í stað slíkra skipa. Af því leiddi, að aðrir ættu þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir, sem fengið hefðu heimildir til þess í skjóli einkaeignaréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti. Óhjákvæmilegt var talið að líta svo á að þessi tilhögun fæli í sér mismunun sem kynni að hafa verið réttlætanleg um tíma til varnar hrúni fiskistofna en slíkur greinarmunur á mönnum væri ekki heimill til frambúðar.

Með lögum nr. 1/1999 hafa verið afnumin þau skilyrði 5. gr. laga nr. 38/1990, sem Hæstiréttur taldi fela í sér brot gegn jafnræði og atvinnufrelsi. Eins og ákvæðið er nú getur hver sá íslenskur ríkisborgari, sem ræður yfir fiskiskipi með haffærisskírteini, sótt um almennt veiðileyfi og nýtt sér heimild 1. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 til veiða á tegundum, sem ekki lúta heildaraflatakmarkunum. Til að geta stundað veiðar á þeim tegundum, sem sæta slíkum takmarkunum, þarf hann hins vegar að ráða yfir aflaheimildum samkvæmt 2. mgr. og 4. mgr. 7. gr. laganna.

II.

Við úrlausn á I. kafla ákæru máls þessa reynir á stjórnskipulegt gildi ákvæða 7. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun aflaheimilda og hvort sú lagagrein verði metin gild refsheimild gagnvart ákærðu.

Óumdeilt er að löggjafanum er rétt að takmarka fiskveiðar, ef uggvænt þykir, að fiskstofnar séu í hættu. Stjórnvöld hafa á grundvelli ofangreindra laga ákveðið hámarksafla í helstu nytjastofnum á fiskimiðunum umhverfis Ísland, að fengnum vísindalegum ráðleggingum Hafrannsóknastofnunarinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 38/1990. Verður gildi þeirra ákvarðana ekki vefengt.

Augljóst er að úthlutanir aflaheimilda úr takmarkuðum nytjastofnum verða að sæta ákveðnum reglum til að stuðla að skynsamlegri sókn. Miklu skiptir hins vegar að þær reglur séu vandaðar og málefnalegar og virt séu þau grundvallarréttindi, sem stjórnskipunin byggir á. Verulegir þjóðhagslegir og samfélagslegir hagsmunir eru í húfi, þegar lög eru sett um þessi efni, svo mikilvægar sem fiskveiðar eru öllu efnahags- og atvinnulífi landsmanna. Það er hlutverk löggjafans að setja þessi lög og meta þá hagsmuni, sem hér vegast á. Borgararanir eiga þó rétt á því að dómstólar taki afstöðu til þess, hvort löggjafinn hafi gætt grundvallarreglna stjórnarskrár við setningu þessara laga, eins og við setningu annarra laga.

Í 1. gr. laga nr. 38/1990 segir meðal annars að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í þessari stefnumörkun felst eindregin skírskotun til þess, að heildarhagsmunir þjóðarinnar skuli vera undirstaða allra reglna um stjórn fiskveiða. Af eðli máls leiðir að taka ber einnig sérstakt tillit til hagsmuna og atvinnuréttinda allra þeirra, sem eru í þeirri stöðu að tengjast fiskveiðum með beinum hætti, útgerðarmanna, sjómanna, fiskverkafólks, fiskvinnslustöðva og byggðarlaga, sem mjög eru háð fiskveiðum. Þá skipta hér miklu möguleikar til eðlilegrar og heilbrigðrar þróunar þessarar mikilvægu atvinnugreinar í framtíðinni.

III.

Sú skipan, sem ákveðin er í 2. mgr. og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990, byggir að mestu á úthlutun aflahlutdeildar í heildarafla og aflamarks til skipa á grundvelli veiðireynslu á árunum 1980–1990. Er verulegum hluta heildarafla skipt með þessa viðmiðun að leiðarljósi. Aflahlutdeildin flyst frá ári til árs, en hins vegar heimila lögin framsal aflahlutdeildar og aflamarks. Samkvæmt þessu er að grunni til byggt á því, að úthlutunar njóti tiltekinn, afmarkaður hópur á grundvelli veiðireynslu á níunda áratugnum. Þessi úthlutun er ótímabundin og felur í sér að aðrir eiga ekki kost á aðgangi að umræddum veiðum nema þeir kaupi eða leigi aflaheimildir frá þeim, sem hafa fengið þær í úthlutun. Þannig útiloka reglur um úthlutun aflaheimilda til frambúðar aðra mikilvæga hagsmuni, sem telja verður að hafi sambærilega stöðu, og taka verður tillit til í heildarmati. Í þessu felst skýlaus mismunur, sem telja verður ómálefnalega og ósamrýmanlega þeirri skírskotun til heildarhagsmuna, sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 38/1990. Er og óhjákvæmilegt að líta svo á, að til frambúðar leiði þessi skipan til myndunar sérréttinda, þrátt fyrir það yfirlýsta markmið laganna að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt og óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, sbr. 3. málslíð sömu lagagreinar. Þótt aðrir eigi kost á að kaupa og leigja aflaheimildir af þeim, sem úthlutun hafa hlotið, þykir það ekki geta réttlætt þá mismunur, sem felst í grundvelli kerfisins.

Að öllu þessu virtu verður að líta svo á, að ákvæði 7. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun aflaheimilda séu í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. hennar. Er rétt að hafa í huga að síðastnefnda ákvæðið á rætur að rekja til þess, að nauðsynlegt þótti að koma í veg fyrir einokunarstöðu innan atvinnugreina og tryggja þar eðlilega nýliðun. Ekki verður á það fallist að markmiðum laga nr. 38/1990 verði ekki náð án þeirrar augljósu mismununar og skerðingar á atvinnufrelsi, sem felst í áskilnaði 7. gr. þeirra. Verður hún því ekki talin gild refsheimild gagnvart ákærðu í máli þessu.

Í I. kafla ákæru er einnig vísað til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og 3. mgr. 10. gr. laga nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Telja verður að í þessum ákvæðum felist skírskotun til reglna 7. gr. laga nr. 38/1990 og verður þeim því ekki beitt hér. Að þessu athuguðu teljum við rétt að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms um sýknu ákærðu af þessum kafla ákærunnar.

IV.

Við erum sammála meirihluta dómenda um II. kafla ákærunnar.

Með hliðsjón af framangreindum niðurstöðum okkar teljum við að staðfesta beri héraðsdóm að öðru leyti en því að Hýrnó ehf. verði gert að greiða sekt vegna atferlis, sem um ræðir í II. kafla ákæru, og telst hún hæfilega ákveðin 250.000 krónur.

Við teljum rétt að áfrýjunarkostnaður málsins greiðist úr ríkissjóði.

Sératkvæði

Hjartar Torfasonar

I.

Í máli þessu er spurt um gildi laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða í tilteknum atriðum, svo sem skýrt er rakið í atkvæði meirihluta dómenda. Það er undirstaða þessara laga eins og annarrar löggjafar um auðlindir sjávar, sem þjóðin býr nú við, að fiskveiðilandhelgi Íslendinga hefur verið færð út í 200 sjómíllur frá beinum grunnlínunum í sátt við aðrar þjóðir, frá því að vera aðeins 3 sjómíllur frá þrengri grunnlínunum, þegar Alþingi setti lög nr. 44 frá 5. apríl 1948 um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins. Þau lög mörkuðu tímamót í baráttu þjóðarinnar fyrir efnahagslegu sjálfstæði og lögðu hornstein að framtíðarstefnu hennar um verndun fiskistofna og hagnýtingu fiskimiða við landið. Árangrinum af hinni eftirfarandi stækkun fiskveiðilögsögunnar er einfaldast að lýsa með þeim orðum, að stærð landsins hafi verið margfölduð á um það bil einum mannsaldri.

Við íhugun þess, hvernig skipulagi eða stjórn á nýtingu fiskistofna verði best fyrir komið að náðum þessum árangri er nærtækt að líta á það landnám Íslands, sem fram fór á skömmum tíma fyrir meira en þúsund árum. Þótt vísast hafi þá verið misjafnt af stað farið varð niðurstaðan fljótlega sú, að nýting landsins skyldi ráðast í megindráttum af skiptingu þess í bújarðir, sem til þess væru fallnar að standa undir sjálfstæðum búskap tiltekinnar fjölskyldu, er hefði land þeirra til einkanota. Ýmis gæði skyldu þó vera almannaeign, þar á meðal fiskimiðin umhverfis landið, svo sem enn er mælt skýrum stöfum í 2. kafla rekabálks Jónsbókar og áður var eftir lögum Grágásar. Skipting gæðanna til lands og sjávar var þó blönduð að því leyti, að margar jarðir urðu því aðeins til og voru því aðeins byggilegar til langframa, að þaðan var auðsótt sjávarfang. Og forráðamenn jarða, sem þannig voru settar, gátu ætlast til gjalds af aðkomumönnum, sem nýta vildu aðstöðu á landi þeirra til sjóróðra og fiskverkunar.

Þær meginreglur, sem í þessu birtust, urðu undirstaðan að byggð í landinu fram á þennan dag, þannig að frekari reglur um nýtingu landsins hafa þróast út frá þeim með breyttum atvinnuháttum og aðstæðum þjóðarinnar. Jafnframt voru þær undirstaða að stjórnskipan í landinu á þjóðveldistímanum og fram eftir síðari öldum. Má vel orða það svo, að meginefni þeirra hafi haft stjórnlagagildi, enda orðið til fyrir þjóðarsátt.

Eins og reglur um nám landsins á sínum tíma hljóta reglur um aðgang að fiskimiðum við landið nú á dögum að taka mið af atvinnuháttum og aðstæðum þjóðarinnar og því sem horfir til heilbrigðrar og hagfelldrar þróunar atvinnu og byggðar í landinu. Telja verður nauðsyn, að þar sé reynt að fylgja grundvallarreglum, er gangi sem jafnast yfir alla landsmenn og byggðarlög í landinu, en taki einnig tillit til sögulegra staðreynda um þróun fiskveiða og fiskvinnslu og stöðu þessa atvinnuvegar við þau tímamót, sem nú eru upp runnin, þegar framfarir í tækni og samgöngum hafa leitt til þess, að óhjákvæmilegt verði um langa framtíð

að hafa uppi aðgerðir til verndar fiskistofnum víðs vegar um heim. Jafnframt er eðlilegt að gera þá kröfu, að reynt verði á hverjum tíma að halda um þær þjóðarsátt.

II.

Í leit að svari við umræddri spurningu þarf meðal annars að spyrja þess, til hvers Íslendingar hafi verið að berjast fyrir útfærslu fiskveiðilandhelginnar á liðnum áratugum, í framhaldi af þeirri baráttu, sem háð var á fyrri öldum við aðstæður þeirrar tíðar. Svarið við því er að vísu margþætt, en kjarnann má þó að miklu leyti greina af landgrunnslögnum sjálfum og yfirlýsingum Alþingis um markmið hinna ýmsu laga, sem sett hafa verið í kjölfar þeirra um vernd og nýtingu auðlinda hafsins. Í fyrsta lagi er því þannig lýst með skýrum hætti í 1. gr. laga nr. 44/1948, að líta beri á hafsvæði innan endimarka landgrunnsins og allt að 200 sjómílum utan við grunnlínu sem verndarsvæði, þar sem allar veiðar skuli háðar íslenskum reglum og eftirliti og einkum þeim reglum, er nauðsynlegar séu til verndar fiskimiðunum á þessum hafsvæðum. Í annan stað má vísa til 1. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, en samkvæmt henni er það markmið laganna að bæta umgengni um þessa nytjastofna og stuðla að því, að þeir verið nýttir með sjálfbærum hætti, er tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina. Í þriðja lagi er það staðfest í 1. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, að tilgangur laganna sé að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan landhelginnar og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í fjórða lagi kemur hann fram í 1. gr. hinna umdeildu laga nr. 38/1990, þar sem annar málslíður hefur að geyma sömu yfirlýsingu og gefin er í 1. gr. laga nr. 79/1997. Og í fyrsta málslíð greinarinnar er því lýst yfir, að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar.

Lagagreinum þessum má í stuttu máli lýsa þannig, að 1. gr. landgrunnslaganna hafi markað stefnuna um útfærslu fiskveiðilandhelginnar, en hin ákvæðin feli í sér lýsingu þess af hálfu löggjafans, hvaða hagsmuni þjóðarinnar eigi að tryggja með forræði hennar yfir þessari landhelgi. Megi að minnsta kosti meta þau sem tilraun löggjafans til að slá því föstu, til hvers útfærslan hafi verið gerð. Þegar efni allra lagagreinanna er virt saman, svo sem eðlilegt er, hlýtur skýringin á markmiði þeirra að verða á þá leið, að sameign þjóðarinnar á nytjastofnum á Íslandsmiðum og þeir þjóðarhagsmunir af vernd og nýtingu þessarar auðlindar, sem þar er lýst að öðru leyti, skuli vera hin óumdeilda undirstaða að öllum reglum um stjórn á fiskveiðum og nýtingu sjávarafra og ráðandi leiðarvísir um það, hvers efnis þær reglur eigi að vera í almennum og sértæku tilliti. Í samræmi við það verður að líta svo á, að þessi ákvæði séu ekki aðeins stefnuyfirlýsingar, heldur feli þau í sér grundvallarforsendur, sem bindi hendur löggjafans, svo langt sem þær ná. Sá skilningur er samkvæmur þeim almennum sjónarmiðum, sem áður var getið, og fær jafnframt stuðning af 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, þar sem telja má löggjafann sjálfan hafa lýst þeim almannahagsmunum, er leitt geti til takmörkunar atvinnufrelsis á þessum vettvangi. Um leið

er hann samkvæmur þeirri staðreynd, að rétturinn til fiskveiða við landið hefur frá fornu fari verið almenningseign að undirstöðu til, en skýra verður allar lagagreinarinnar í ljósi hennar.

Þetta síðastnefnda á ekki síst við um fyrsta málslíð 1. gr. laga nr. 38/1990, er lýsir nytjastofnum á Íslandsmiðum sem sameign þjóðarinnar. eins og áður var gert í 1. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990. Er þetta frábrugðið því, sem lýst hefur verið yfir um hafsbotninn sjálfan, sbr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, og verður munurinn ekki eingöngu rakinn til mismunandi eðlis þessara auðlinda. Er eðlilegra að líta á hann sem staðfestingu þess af hálfu löggjafans, að fiskveiðiréttindin séu almenningseign, en ekki ríkiseign, og hafi áhrifasvið þeirrar grundvallarforsendu færst út með fiskveiðilögsögunni sjálfri. Í ákvæðinu ræðir að vísu um sameign þjóðarinnar, en í því felast fremur sérstakar áherslur en eiginlegt frávík frá almannarétti. Er orðalaginu einkum ætlað að minna á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir þessari auðlind og styrkja þá afstöðu, að einstakir aðilar eigi ekki að geta slegið varanlegri eign sinni á hana. Jafnframt er því ætlað að staðfesta, að markmiðið með stjórn fiskveiða sé að nýta fiskistofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 38/1990 var sú áhersla eða stefnumörkun talin sjálfsögð, en af henni verður sú ályktun þó ekki dregin, að hagsmunir þjóðarheildarinnar skuli einir ráða, þegar fjallað sé um meðferð auðlindarinnar.

Auk þeirra lagagreina, sem hér var reynt að skýra, verður að horfa sjálfstætt til þeirrar staðreyndar, að fiskveiðiréttindin voru almenningseign, þegar hin umdeildu lög voru sett. Í henni fólst sú kvöð á hendur löggjafanum samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins og meginreglum laga, að hann gæti ekki beitt valdheimildum sínum til að skipa fyrir um nýtingu fiskistofna við landið og réttindi yfir þeirri auðlind án alls tillits til þeirra hagsmuna, sem henni voru tengdir.

Við mat á gildi laganna um stjórn fiskveiða verður að auki að hafa í huga, að landhelgin, sem þau taka til, er ekki aðeins efnahagslögsagan utan hinnar almennu 12 sjómílna landhelgi Íslands samkvæmt lögum nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, heldur nær hún frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögunnar, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 38/1990 og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 79/1997. Ná lögin þá meðal annars til netlaga einstakra landareigna, þar sem einkahagsmunir eru fyrir, og eru engin fiskveiðiréttindi sérstaklega undan skilin.

III.

Reglur þær um stjórn fiskveiða, sem á reynir í máli þessu, varða ekki aðeins heildarhagsmuni þjóðarinnar, heldur einnig hagsmuni og atvinnuréttindi allra þeirra, sem voru og eru í þeirri stöðu að vera tengdir eða háðir fiskveiðum á grundvelli almannaréttar og þeirri aðstöðu, sem við þarf til að stunda þær. Koma þar einkum til útgerðarmenn, sjómenn og fiskverkafólk og aðilar að rekstri verstöðva og fiskvinnslustöðva, en einnig hagsmunir byggðarlaga, þar sem búseta er tengd fiskveiðum og fiskvinnslu eða háð þessum atvinnuvegi

öðru fremur, þegar litið er til landkosta. Það leiðir af því, sem fyrr var rakið, að gildi þessara reglna verður meðal annars að meta eftir því, hvort ætla megi, að tillit hafi verið tekið til allra þessara hagsmuna, áður en gengið var til ákvörðunar um efni þeirra, og hvort reglurnar sjálfar gefi þetta nægilega til kynna.

Á sama hátt verður að meta gildi reglnanna í einstökum atriðum með hliðsjón af því, sem fyrr var rakið um undirstöðu og grundvallarforsendur löggjafarinnar um stjórn fiskveiða og nýtingu sjávar afla. Í því felst, að dómstólum hljóti að vera rétt og skylt að gæta að því, hvort einstakar ákvarðanir löggjafans á þessu sviði séu í nægilegu samræmi við undirstöðuna eftir orðanna hljóðan eða eðlilegri skýringu, ef málið er löglega undir þá borið. Er þá ekki átt við, að dómstólar geti fyrirmunað löggjafanum að breyta almennum lögum með öðrum almennum lögum, heldur hitt, hvort sett lög séu í samræmi innbyrðis og standist samanburð við meginreglur laga ásamt þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar, sem við eiga.

IV.

Ég er sammála I.-IV. kafla í atkvæði meirihluta dómenda og einnig V. kafla þess, þar sem fjallað er um dóm Hæstaréttar 3. desember 1998 og þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996, sem þar reyndi á. Um efni dómsins tel ég þó einnig rétt að lýsa því álit, að af honum verði sú ályktun ekki dregin, að markmið þágildandi 5. gr. laga nr. 38/1990 hafi verið ólögmat í sjálfu sér, heldur séu það hinar einhæfu og afdráttarlausu skorður við stærð fiskiflotans, sem þar voru settar, er ráðið hafi úrslitum málsins.

Í IV. kafla atkvæðisins er gerð grein fyrir þróun laga og reglna um stjórn fiskveiða frá og með árinu 1984, þegar veiðitakmarkanir með ákvörðun á hámarksheildarafla úr einstökum fiskistofnum og skiptingu hans komu fyrst til framkvæmda, ásamt efni hinna núgildandi laga nr. 38/1990 og breytinga á þeim. Voru þær síðast gerðar með lögum nr. 1/1999, er sett voru í kjölfar áður nefnds dóms Hæstaréttar. Hefur löggjöfin frá upphafi helgast af því, að brýn nauðsyn væri á ráðstöfunum til að sporna við hættu á hruni fiskistofna við Ísland og tryggja skynsamlega nýtingu þeirra.

Sem sjá má er það eitt helsta einkenni þessara laga, að þau hafa verið sett með tímabundnu gildi og þá til mjög skamms tíma, fyrst tvívegis til eins árs í senn, en því næst til tveggja og síðan þriggja ára. Á þessu varð breyting með lögum nr. 38/1990, þannig að gildistími þeirra var ekki takmarkaður við ákveðið árabíl. Var þar horft til sjónarmiða þess efnis, að lengri gildistími væri nauðsynleg forsenda að ákvörðunum um fjárfestingu og aðra þætti starfrækslu í sjávarútvegi, er áhrif hefðu til langs tíma, og myndi greiða fyrir þeim markmiðum um aukna hagkvæmni þessarar atvinnugreinar, er ná mætti með stjórn fiskveiðanna. Eigi að síður var gildi laganna takmarkað með öðrum hætti, þannig að kveðið var á um framhaldandi athugun mismunandi kosta við stjórn fiskveiða ásamt því, að löginn

skyldu endurskoðuð fyrir árslok 1992, sbr. ákvæði VII til bráðabirgða. Þau ákvæði hafa ekki leitt til heildarlegra breytinga á reglum um fiskveiðistjórn, en lögin hafa þó verið nær samfellt umræðuefni á Alþingi það sem af er gildistíma þeirra, og í ákvæði V til bráðabirgða með áðurgreindum lögum nr. 1/1999 er svo um mælt, að ljúka skuli endurskoðun þeirra fyrir lok fiskveiðiársins 2000/2001. Hefur nefnd verið starfandi að því verki.

V.

Við mótnun reglna um stjórn fiskveiða á grundvelli umræddrar löggjafar hefur frá öndverðu verið fylgt þeirri meginstefnu að láta veiðireynslu skipa ráða úthlutun heimilda til veiða á þeim botnfisktegundum, sem verndaðar hafa verið með takmörkun heildarafla. Var skipting hámarksaflans fyrst tengd veiðileyfi vegna skipanna og þeim úthlutað aflamarki eftir veiðireynslunni. Með lögum nr. 38/1990 var hins vegar skilið milli almenns veiðileyfis skipa, sbr. 5. gr. laganna, og heimildarinnar til veiða úr nytjastofnum með aflatakmarkun, er um var fjallað í 7. gr. Var sú heimild nefnd aflahlutdeild og miðuð við tiltekið hlutfall heildarafla, er fylgja skyldi skipinu frá ári til árs, en á grundvelli hennar yrði síðan úthlutað aflamarki fyrir hvert veiðitímabil. Jafnframt var þessi aflahlutdeild í meginatriðum gerð framseljanleg milli skipa, sbr. 6. mgr. 11. gr. laganna, en áður hafði slík færsla grunnheimilda aðeins viðgengist í takmörkuðum mæli. Einnig héldust heimildir til framsals eða leigu á aflamarki, sbr. 12. gr. Hefur heimildin til framsals eða sölu á aflahlutdeildinni eða varanlegum kvóta, svo sem hún er gjarna nefnd, leitt til umfangsmikilla tilfærslna á aðild að henni, auk þess sem viðtæk viðskipti eiga sér stað um aflamarkið.

Megineinkenni fiskveiðistjórnunar á gildistíma laga nr. 38/1990 hafa þannig verið með þeim hætti, að einstökum mönnum eða félögum er ákveðin hlutdeild í leyfilegum heildarafla ár hvert, sem grundvölluð er á veiðireynslu tiltekinna skipa, aðallega frá árunum 1980-1990. Framsal á hlutdeildinni var einskorðað við tilfærslu á milli þessara skipa eða til annarra, sem komu í þeirra stað, en eftir þá breytingu, sem gerð var á 5. gr. laganna með lögum nr. 1/1999, er framsal nú einnig heimilt til skipa, sem hæf eru til að fá almennt veiðileyfi, án tillits til tengsla við fyrri veiðiréttindi. Svo hefur verið á litið, að veiðiheimildir vegna skipanna tilheyri eigendum þeirra, en ekki öðrum.

Í samræmi við ákvæði 1. gr. laganna um markmið þeirra verður að líta svo á, að þessi skipan fiskveiðistjórnunar sé reist á því mati löggjafans, að hún sé fallin til að þjóna þeim hagsmunum, sem þar er lýst. Það er og hlutverk löggjafans að velja um þær meginaðferðir, sem tók er á að neyta á hverjum tíma í þessu skyni, þegar af þeim leiðir skerðingu á atvinnufrelsi, sbr. 1. mgr. 75. gr. og önnur ákvæði stjórnarskrárinnar.

VI.

Auðsætt er, að val á þeirri aðferð, sem lögð var til grundvallar um veiðitakmarkanir á árinu 1984, lá nokkuð beint við í ljósi þess, að um væri að ræða ráðstafanir til skamms tíma. Samkvæmt henni var aflaheimildum þeim, er fært þótti að veita, úthlutað til þeirra aðila, sem næstir stóðu yfirstandandi veiðum á fisktegundunum, er vernda átti, og þá reynt að gæta

jafnræðis innan þessa hóps. Heimildirnar voru að vísu veittar eigendum skipanna, sem nutu hinnar tilskildu veiðireynslu, en ætla mátti eigi að síður, að þær kæmu öðrum til góða, sem veiðunum væru tengdir, meðan þær væru bundnar við þessi skip. Átti það meðal annars við um sjómenn á skipunum og fyrirtæki og fólk í þeim byggðarlögum, þar sem útgerð skipanna og aflaráðstöfun fór fram. Verður á það að fallast, að þær lagareglur, sem fylgt var í þessu efni á árunum 1984-1990, hafi ekki verið andstæðar ákvæðum stjórnarskrárinnar eða þeim lagasjónarmiðum og viðhorfum, sem um ræðir í fyrri köflum, vegna ólögmætrar mismununar eða annarra annmarka. Á þetta ekki síst við vegna þess, að gildi laganna var tímabundið með þeim hætti, sem fyrr getur.

Um gildi aðferðarinnar sem grundvallar að skipan fiskveiðistjórnar til langs tíma gegnir á hinn bóginn nokkuð öðru máli, þar sem þá reynir á hæfi stjórnkerfisins til að bregðast við breyttum aðstæðum og óhjákvæmilegri röskun á því jafnvægi og þeim hagsmunatengslum, sem á voru, þegar af stað var farið, auk þess að tryggja eðlilega nýliðun í þessari atvinnugrein. Segja má, að með lögum nr. 38/1990 hafi verið lögð drög að því, að skipaninni yrði haldið til nokkurrar frambúðar, en þó með greinilegum fyrirvara um síðari breytingar. Sú breyting, sem gerð var að svo stöddu til að treysta sveigjanleika kerfisins, var aðallega sú, að slíta hin beinu tengsl á milli aflaheimilda skipa og veiðileyfis þeirra og gera aflahlutdeildina framseljanlega. Þessi ráðstöfun var þó varhugaverð að því leyti, að henni hlaut að fylgja samsvarandi rof á tengslum við þá aðra en útgerðarmenn skipanna, sem hagsmuna áttu að gæta vegna aflaheimildanna, og þar með aukning á einhæfni þess, að hafa aflaheimildirnar í höndum útgerðaraðilanna einna.

Rökin fyrir þeirri tilhögun, sem valin var, eru mörg og mikilvæg og beinast einkum að því, að hún stuðli að sveigjanleika í sjávarútveginum og þróun í átt til þeirrar hagkvæmni hans, sem að þurfi að stefna í þágu þjóðarheildarinnar. Meðal annars geti hún þannig eflt hagræðingu í fiskiflotanum og gert mönnum kleift að hætta rekstri í þágu annarra án þess að bíða fjárhagslegan hnekki. Henni fylgir það hins vegar, að valdið til að mæta þessum þróunarkröfum er fært úr höndum stjórnvalda yfir til þeirra, sem heimildirnar hafa til ráðstöfunar, væntanlega á þeim forsendum, að þeim sé vel borgið innan atvinnuvegarins, þar sem markaðslögmál segi til sín með beinum hætti. Og arðurinn af ráðstöfun heimildanna fellur rétthöfunum í skaut öðrum fremur, án sérstaks tillits til þess, hvort á honum þarf að halda til að verjast fjárhagslegu áfalli. Sú rýmkun á reglum 5. gr. laganna, sem gerð var með áðurnefndum lögum nr. 1/1991, breytir ekki þessum undirstöðuatriðum.

VII.

Telja verður eftir því, sem hér var sagt, að sú skipan á veiðum botnfisktegunda innan íslensku fiskveiðilandhelginnar, sem verið hefur við lýði á grundvelli 7. gr. laga nr. 38/1990 og tengdra ákvæða þeirra, sé að stofni til reist á málefnalegum rökum og hafi verið samrýmanleg meginreglum jafnræðis og atvinnufrelsis, sbr. 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, svo sem henni var í öndverðu fyrir komið. Eigi að síður sé hún háð

alvarlegum annmörkum, sem hljóti að veikja mjög þá stöðu hennar, þegar lítið er lengra en til skamms tíma.

Þannig verður ekki framhjá því gengið, að með þessari skipan hefur verið efnt til sérréttinda handa tilteknum og tiltölulega fámennum hópi einstaklinga og lögaðila, sem skilgreindur var og afmarkaður við gildistöku laganna eftir viðmiðum við tímabundna stöðu þessara veiða. Í þeirri afmörkun var fólgin skýlaus mismunun gagnvart þeim, sem að öðrum skilyrðum uppfylltum hefðu getað notið sambærilegrar hlutdeildar í veiðum á þeim fiskistofnum, sem einkaréttur hópsins nær nú til. Slíka hlutdeild geta þeir hins vegar ekki öðlast nema með kaupum við þá sjálfa, sem aðild eiga að hópnum.

Í annan stað er á það að líta, að veiðar og vinnsla á þeim mikilvægu fisktegundum, sem réttindin varða, hafa um aldir verið undirstaða að lífsafkomu þjóðarinnar, og margar byggðir landsins hafa á ýmsum skeiðum verið nær algerlega háðar þeim. Með ákvörðun hámarksafla og skiptingu hans eftir aflahlutdeild, sem framseljanleg er í höndum útgerðarmanna einna án meiri háttar efnislegra skilyrða, hefur þessum veiðum verið beint í tiltölulega einhæfan farveg, þar sem þróun þeirra og tengdrar starfsemi veltur öðru fremur á hagsmunum einstakra útvegsmanna og þeirra, sem sérstök fjárráð eða aðstöðu hafa. Að sjálfsögðu getur þetta stuðlað að hagkvæmni í veiðum, vinnslu og afurðasölu í heildarlegu tilliti, en þar með er ekki úr því leyst, hvort þróunin verði á þá leið, sem best sé til þess fallin að efla trausta atvinnu og byggð í landinu eða til að varðveita forræði Íslendinga yfir veiðunum.

Þá er skipan veiðanna um leið einhæf að því leyti, að heildaraflanum er í meginatriðum skipt án beinnar afmörkunar eftir stærð skipa eða því, hvaða tækjum eða veiðarfærum er beitt til veiðanna. Á sama hátt styðst skipanin ekki við neina beina skiptingu á fiskveiðilandhelginni, þótt víðátta hennar sé nú eins og fyrr greinir.

Að virtu öllu þessu og öðru því, sem telja má á færi dómara, verður að líta svo á, að hin umdeilda skipan fái ekki staðist til frambúðar sem lögmæt skipan á stjórn fiskveiða, þrátt fyrir málefnalegan uppruna, nema því aðeins að til komi eitthvert mikils háttar mótvægi við sérréttindum þeim og einhæfni, er fylgja meginéinkennum hennar. Um fyrrgreind sérréttindi eigi það þannig við, að þau standist ekki kröfur áðurgreindra ákvæða stjórnarskrárinnar sem ótímabundinn þáttur fiskveiði-stjórnarinnar. Og um einkennin í heild verði að álykta, að þau standist ekki til lengdar þær kröfur, er gera verði á grundvelli þeirra lagaákvæða, sem rakin voru í II. kafla, og með tilliti til þeirra hagsmuna, sem um getur í III. kafla. Er ég að þessu marki sammála atkvæði dómara Guðrúnar Erlendsdóttur og Haralds Henryssonar.

Um gildi stjórnkerfisins nú í dag og í febrúar 1999, þegar atvik málsins gerðust, er þess að gæta á hinn bóginn, að nokkurt mótvægi við fyrrgreindum annmörkum er þegar að finna í lögum nr. 38/1990. Er þá fyrst að telja, að til þess er ætlast samkvæmt þriðja málslíð 1. gr. laganna, að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir þeim. Þótt eflaust megi um deila, hvaða áhrif þetta ákvæði hafi haft í verki fram til þessa, er í því fólgin eindregin kvöð. Í annan stað má telja ýmsar breytingar, sem á lögnum voru gerðar

með lögum nr. 1/1999 og til mótvægis eru fallnar, svo langt sem þær ná. Þeirra á meðal eru ákvæði um skorður við söfnun aflaheimilda á einstakar hendur, um veiðar smábáta og um aflaheimildir, er ráðstafað verði til byggðarlaga, er eigi í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

Í þriðja lagi verður að gæta þess, að hið ótímabundna gildi laganna hefur frá upphafi verið bundið mikilvægum fyrirvörum, eins og um gat í IV. kafla, og að endurskoðun þeirra á tilteknum fresti hefur staðið fyrir dyrum frá fyrra ári samkvæmt beinum fyrir mælum laga nr. 1/1999. Með vísan til þess má með réttu líta svo á, að gildi laganna sé í raun tímabundið, þótt með öðrum hætti sé en á hinni undanfarandi löggjöf.

Að athuguðum þessum staðreyndum um efni laganna verður að álykta, að hin umdeildu ákvæði þeirra hafi verið í fullu gildi, þegar ákærðu höfðu uppi þá háttsemi, sem þeim er gefin að sök í I. kafla ákærunnar.

VIII.

Á þeim forsendum, sem hér hafa verið raktar, er ég sammála þeirri niðurstöðu meirihluta dómenda, að sakfella beri alla ákærðu fyrir þann verknað, sem lýst er í I. kafla ákæru, og tel hann réttilega heimfærðan til refsíákvæða í atkvæði þeirra. Með vísan til 3. tl. 1. mgr. og 2. mgr. 74. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 tel ég hins vegar, að refsing vegna verknaðarins eigi að falla niður að öllu leyti.

Ég er sammála niðurstöðu meirihluta dómenda um II. kafla ákærunnar, en tel refsingu Hyrnó ehf. hæfilega ákveðna 250.000 króna sekt í ríkissjóð, auk þess sem staðfesta beri ákvæði héraðsdóms um refsingu ákærða Svavars Rúnars Guðnasonar.

Með þessum frávikum er ég sammála dómsorði réttarins.

Dómur Héraðsdóms Vestfjarða 5. janúar 2000.

Mál þetta, sem dómtekið var þann 3. desember sl. að loknum munnlegum málflutningi, hefur ríkislögreglustjóri höfðað hér fyrir dómi með ákæru 16. ágúst sl.

„á hendur Birni Kristjánssyni, Jórufelli 8, Reykjavík, kt. 130751-4669, Svavari Rúnari Guðnasyni, Bjarkargötu 3, Patreksfirði, kt. 140151-2629, Eggerti Eggertssyni, Bjarkargötu 4, Patreksfirði, kt. 160170-5309, Guðmundi Hirti Jóhannessyni, Eyjaholti 18, Gerðahreppi, kt. 180965-5569 og Hyrnó ehf., kt. 640397-2099, Bjarkargötu 3, Patreksfirði, fyrirsvarsmaður: ákærði Svavar Rúnar, stjórnarformaður,

I.

Ákærðu Birni, Svavari Rúnari og Hyrnó ehf. er gefið að sök að hafa brotið gegn lögum um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57, 1996, lögum um stjórn fiskveiða nr. 38, 1990 og lögum um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79, 1997.

Ákærða Birni er gefið að sök að hafa sem skipstjóri haldið til botnvörpuveiða, þann 9. febrúar 1999 frá Eskifirði, á fiskiskipinu Vatneyri BA-238, skipaskrárnúmer 78, þá án nokkurra aflaheimilda fyrir afla í veiðiferðinni með hliðsjón af þeim veiðarfærum sem nota átti. Ákærði stundaði síðan veiðarnar fyrir

norðanverðu landinu innan fiskveiðilögsögu Íslands og þegar landað var úr skipinu á Patreksfirði að lokinni veiðiferðinni reyndist aflinn vera 33.623 kg af þorski sem engin aflaheimild var fyrir.

Ákærða Svavari Rúnari, stjórnarformanni einkahlutafélagsins Hyrnó, og útgerðarstjórnanda félagsins, sem á og gerir út fiskiskipið Vatneyri BA-238, er gefið að sök að hafa tekið ákvörðun um, hvatt til og stuðlað að því að skipinu var haldið án aflaheimilda til framangreindra veiða.

Telst brot Björns varða við 2. mgr. 3. gr., sbr. 23. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 2. og 3. mgr. 7. gr., sbr. 20. gr., laga um stjórn fiskveiða og 3. mgr. 10. gr., sbr. 15., 16. og 17. gr., laga nr. 79, 1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Brot Svavars Rúnars telst varða við 2. mgr. 3. gr., sbr. 2. mgr. 24. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, 2. og 3. mgr. 7. gr., sbr. 20. gr. laga um stjórn fiskveiða og 3. mgr. 10. gr., sbr. 15. og 17. gr., laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, allt sbr. 22. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940.

Þá telst brotið varða ákærða einkahlutafélagið Hyrnó refsingu samkvæmt 2. mgr. 3. gr., sbr. 23. gr., sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 57, 1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, 2. og 3. mgr. 7. gr. sbr. 20. gr., laga um stjórn fiskveiða og 18. gr., sbr. 15. gr. og 17. gr. og 3. mgr. 10. gr. sbr., 17. gr., laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Þess er krafist að ákærðu verði dæmd til refsingar og til upptöku, kr. 4.003.157, jafnvirðis afla 33. 623 kg af þorski, skv. 3. tl. 1. mgr. 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940, sbr. og 3. mgr. 16. gr. laga nr. 57, 1996 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

II.

Ákærðu Guðmundi Hirti, Eggerti, Svavari Rúnari og Hyrnó ehf. er gefið að sök að hafa brotið gegn lögum um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57, 1996.

Ákærða Guðmundi Hirti sem skipstjóra á Háhyrningi BA-233, skipaskrárnúmer 163, og ákærða Svavari Rúnari sem stýrimanni og fyrirsvarsmanni Hyrnó ehf., útgerðarfélags Háhyrnings BA-233, er gefið að sök að hafa ekki látið vigta eða gætt þess að vigtaður yrði afli Háhyrnings BA-233, við löndun úr skipinu í höfninni á Patreksfirði þann 21. nóvember 1997, með þeim afleiðingum að ekki voru vigtuð á hafnarvigt samtals 1.110 kg af óslægðum þorski í tveimur körum, sem ákærði Eggert, verkstjóri fiskverkunar Hyrnó ehf., ók með á pallbílnum Nissan Pickup, fastanr. IZ-701, skráningarnr. P560, án þess að láta vigta þau á hafnarvog, í fiskvinnsluhús Hyrnó ehf. á Patreksfirði, en afli þessi var hluti af heildarafla skipsins sem landað var í framangreint skipti.

Teljast brot Guðmundar Hjartar og Svavars Rúnars varða við 1. mgr. 9. gr., sbr. 23. gr. laga nr. 57, 1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Telst þetta varða ákærða einkahlutafélagið Hyrnó refsingu samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 24. gr., sbr. 23. gr. laga 57, 1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Brot ákærða Eggerts telst varða við 10. gr., sbr. 23. gr., laga nr. 57, 1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Þess er krafist að ákærðu verði dæmd til refsingar fyrir framangreind brot“.

Við meðferð málsins lækkaði ákæruvaldið kröfu sína um upptöku jafnvirðis afla um kr. 216.555.

Haldið er uppi vörnum af hálfu allra ákærðu.

Auk ákærðu gáfu vitnin Hjörtur Hermannsson, fyrrverandi veiðieftirlitsmaður, Birgir Þórbjarnarson, veiðieftirlitsmaður og Ingvar Hermannsson, málari, skýrslur fyrir dómi við aðalmeðferð málsins.

I.

Þann 10. febrúar 1999 ritaði ákærði Svavar Rúnar, f.h. ákærða Hyrnó ehf., yfirlýsingu stílaða til þeirra sem málið varðaði og gerði kunnugt að skip í eigu þess myndu stunda veiðar áfram þótt enginn kvóti væri „til staðar á þeim tegundum sem að landi kunna að berast“. Væri hann hættur viðskiptum við Kvótapiing, en myndi þess í stað leggja 10% af brúttó verðmæti afla inn hjá ríkissjóði. Bréf þetta barst sjávarútvegsráðuneytinu þann 11. febrúar 1999, sem svaraði daginn eftir og upplýsti að Fiskistofu hefði verið gert aðvart og vakti athygli á viðurlögum við brotum gegn lögum nr. 38/1990.

Þann 15. febrúar 1999 ritaði Fiskistofa sýslumanninum á Patreksfirði kæru vegna meintra brota gegn „ákvæðum laga varðandi stjórnun fiskveiða“. Var í bréfinu upplýst að þann 30. janúar 1999 hefði Vatneyri BA-238, skipaskrárn. 38, haldið til veiða frá Patreksfirði. Skipstjóri væri ákærði Björn Kristjánsson, en eigandi og útgerðarmaður ákærða Hyrnó ehf., en stjórnarmaður þess ákærði Svavar Rúnar. Samkvæmt gögnum Fiskistofu hefði aflamarksstaða skipsins þá verið 2.161 kg af þorski, 117 kg af ufsa, 690 kg af steinbít, 363 kg af grálúðu, 974 kg af skarkola og 199.530 kg af úthafsraekju. Samkvæmt upplýsingum Fiskistofu hefði verið landað úr skipinu á Eskifirði þann 8. febrúar 1999 í gáma, samkvæmt vigtarnótum alls 26.695 kg af þorski, 275 kg af hlýra, 1.260 kg af grálúðu og 200 kg af ýsu. Samkvæmt þessu hefði eftir þessa löndun verið veitt umfram aflaheimildir í þorski og grálúðu. Þann 9. febrúar hefði skipinu verið haldið frá Eskifirði til veiða á ný. Samkvæmt upplýsingum sem hafðar væru eftir skipstjóranum og birtar hefðu verið í fréttum fjölmiðla væri skipið búið að veiða 35-40 tonn af þorski og væri á leið til Vestfjarða, þar sem fyrirhugað væri að landa þessum afla. Engar aflaheimildir hefðu verið fluttar til skipsins á þessu tímabili.

Samkvæmt framlögðum gögnum var landað 33.623 kg af þorski úr Vatneyri BA-237 þann 16. febrúar 1997, miðað við vigtun á fiskmarkaði á Patreksfirði.

Ákærðu Björn og Svavar Rúnar hafa hér fyrir dómi báðir jatað að hafa framið þá háttsemi sem þeim er gefin að sök í I. kafla ákærunnar. Með skýlausri játningu þeirra, sem er í samræmi við rannsóknargögn, telst háttsemin nægilega sönnuð.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, skal úthluta veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, til einstakra skipa. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips. Samkvæmt ákvæði núverandi 4. mgr., sem upphaflega var 3. mgr. greinarinnar, ræðst aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla samkvæmt 2. mgr. Er Vatneyri BA-237 var haldið til þeirrar veiðiferðar, sem rakin er í ákæru var þorskaflamark skipsins samkvæmt þessum ákvæðum 7. gr. laga nr. 38/1990 þrotið. Ákvæði 4. mgr. 7. gr., sbr. einnig 1. mgr. 10. gr., verður að skilja þannig að óleyfilegt sé að veiða umfram aflamark samkvæmt henni á hverju veiðitímabili eða vertíð. Í greindri veiðiferð í ákæru var veitt umfram aflamark. Með þessum athugasemdum verður fallist á heimfærslu háttsemi ákærðu í I. kafla ákæru til ákvæða laga nr. 38/1990, þó þannig að hún varðar við 2. og 4. mgr. 7. gr., laganna, eins og henni hefur verið breytt með 4. gr. l. nr. 1/1999, 5. gr. l. nr. 105/1996 og 3. gr. laga nr. 36/1992.

Í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands er skilgreint hvað teljist skaðlegar veiðar samkvæmt 2. mgr. sömu greinar. Í þeirri málsgrein er síðan mælt fyrir um hvernig veiðieftirlitsmenn, leiðangursstjórar skipa á vegum Hafrannsóknarstofnunar eða starfsmenn Landhelgisgæslunnar skuli bregðast við þegar þeir verði þess varir að skaðlegar veiðar séu stundaðar, með því að tilkynna það Hafrannsóknarstofnun, sem síðan getur bannað tiltekna veiðar á ákveðnum svæðum í allt að 14 sólarhringa. Háttsemi ákærðu, sem lýst er í I. kafla ákærunnar, þykir ekki verða heimfærð til 3. mgr. 10. gr. laga nr. 79/1997.

Háttsemi ákærðu er réttilega heimfærð í ákæru til þargreindra ákvæða laga nr. 57/1996.

Varnir ákærðu hvað þennan lið ákæru varðar eru reistar á því að ákvæði 3. gr. og 7. gr. laga nr. 38/1990 með síðari breytingum, fari í bága við ákvæði 65. gr. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 3. gr. og 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995.

Í 75. gr. stjórnarskrárinnar segir að öllum sé heimilt að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Mat löggjafans á almannahagsmunum af því að takmarka sókn í nytjastofna á Íslandsmiðum er ekki til endurskoðunar hér, en samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1990 er markmið þeirra að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í 3. gr. laganna er sjávarútvegsráðherra falið að ákveða með reglugerð að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunarinnar þann heildarafla, sem veiða megi á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Skulu heimildir til veiða samkvæmt lögum miðast við það magn. Í 2. mgr. ákvæðisins er afmarkað það veiðitímabil sem leyfður heildarafl botnfisktegunda samkvæmt þessu skuli miðaður við. Dómurinn álítur að með því að ákveða tímabil samkvæmt ofangreindu og gera ráðherra að afla tillagna Hafrannsóknarstofnunar, sé sú viðmiðun sem ráðherra skal fara eftir við ákvörðun heildarafla nægilega afmörkuð með lögum, þegar einnig er litið til ofangreinds markmiðs 1. gr. laganna, til þess að ekki verði talið að hér sé brotið gegn áskilnaði 75. gr. stjórnarskrárinnar um að atvinnufrelsi verði aðeins takmarkað með lagaboði.

Réttur löggjafans til að vernda fiskistofna í fiskveiðilandhelgi Íslands er ótvíræður, sbr. dóm Hæstaréttar á bls. 4076 í dómasafni 1998, þar sem saga reglna um fiskveiðistjórnun hér á landi er nánar rakin. Með þeim dómi var, með vísan til ofangreindra ákvæða stjórnarskrárinnar, vikið til hliðar þágildandi ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990, sem kvað á um að við veitingu leyfa til fiskveiða í atvinnuskyni kæmu til greina þau skip ein, sem veiðileyfi hefðu fengið samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Í forsendum dóms Hæstaréttar segir svo: „Svigrúm löggjafans til að takmarka fiskveiðar og ákvarða tilhögun úthlutunar veiðiheimilda verður að meta í ljósi hinnar almennu stefnumörkunar 1. gr. laga nr. 38/1990 og þeirra ákvæða stjórnarskrárinnar, sem nefnd hafa verið. Skipan 5. gr. fiskveiðistjórnunarlaga horfir þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða er bundinn við eignarhald á skipum, sem haldið var úti á öndverðum níunda áratugnum eða hafa komið í stað slíkra skipa. Af því leiðir, að aðrir eiga þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir, sem fengið hafa heimildir til þess í skjóli einkaeignarréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti. Þá eru í lögum nr. 38/1990 takmarkaðar heimildir til að framselja aflahlutdeild og færa til aflamark, en þær eru bundnar við skip á sama hátt og úthlutun veiðiheimildanna, sbr. 11. gr. og 12. gr. laganna.

Eins og áður getur taldi löggjafinn brýnt að grípa til sérstakra úrræða á árinu 1983 vegna þverrandi fiskistofna við Ísland. Var skipting hámarksafla þá felld í þann farveg, sem hún hefur síðan verið í, að úthlutun veiðiheimilda yrði bundin við skip. Er óhjákvæmilegt að líta svo á, að þessi tilhögun feli í sér mismunun milli þeirra, sem leiða rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma, og hinna, sem hafa ekki átt og eiga þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanlegar, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiðir af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Stefndi hefur ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir séu ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland. Með þessu lagaákvæði er lögð fyrirfarandi tálmun við því, að drjúgur hluti landsmanna geti, að öðrum skilyrðum uppfylltum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru, og þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar, sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi umræddra takmarkana á fiskveiðum.

Þegar allt er virt verður ekki fallist á, að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum, sem hér hefur verið lýst. Hið umdeilda ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 er því að þessu leyti í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.“

Í ákvæði I. til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 segir að við ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku þeirra skuli leggja til grundvallar úthlutun aflamarks á árinu 1990 samkvæmt reglugerð nr. 585/1989. Eins og áður greinir var sú regla sett í 2. mgr. 7. gr. að veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla væri takmarkaður af, yrði varanlega úthlutað til einstakra skipa. Veiðiheimildir samkvæmt 7. gr. laganna voru með þessum hætti varanlega bundnar við skip jafnt og veiðiheimildir samkvæmt upphaflegri 5. gr. þeirra. Í úthlutun varanlegra aflahlutdeilda við gildistöku laga nr. 38/1990 fólst því sama mismunun tengd fyrra eignarhaldi á skipum og rakin er í forsendum Hæstaréttar hér að ofan. Ekki verður séð að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun við úthlutun aflamarks sem hér af leiðir, enda verður að telja að löggjafanum eigi að vera fært að móta reglur sem til lengri tíma litið afnemi hana, jafnframt því að ná ofangreindu markmiði að vernda fiskistofna. Þessa hefur löggjafinn hins vegar ekki gætt. Eftir þessu verður ekki hjá því komist að líta svo á að regla 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 sé í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. grein hennar, séu þessi stjórnarskrárákvæði túlkuð með sama hætti og gert er í ofangreindum Hæstaréttardómi. Af því leiðir að ákærðu voru í umræddri veiðiferð ekki bundnir af aflatakmarkunum samkvæmt nefndri 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 og verður þeim því ekki refsað samkvæmt ákvæðum þeirra laga og ekki heldur fyrir brot gegn 2. mgr. 3. gr. laga nr. 57/1996. Verður því að sýkna ákærðu af kröfum ákæruvaldsins í I. kafla ákærunnar.

II.

Þann 21. nóvember 1997 klukkan 22:40 hringdi starfsmaður Fiskistofu til lögreglunnar á Patreksfirði og bað um aðstoð vegna löndunar fram hjá vigt. Segir í frumskýrslu lögreglu að farið hafi verið á staðinn, sem hafi verið fiskverkunin Hyrnó, í eigu Svavars Gunnarssonar (svo!). Þar hefðu verið fyrir tveir menn frá Fiskistofu og

verkstjóri fiskverkunarinnar, Eggert Eggertsson, sem jafnframt hefði ekið fiski frá bryggju til fiskvinnslu. Starfsmenn Fiskistofu skýrðu lögreglu svo frá að tveimur körum af fiski hefði verið ekið frá bryggju að fiskvinnslu án þess að þau hefðu verið vigtuð. Körin hefðu reynst innihalda 1.110 kg af óslægðum þorski. Síðan hefði verið farið að Patrekshöfn, þar sem staðið hefði yfir löndun úr vélbátnum Háhyrningi BA-233. Rætt hefði verið við framkvæmdastjóra fyrirtækisins og hann boðaður í skýrslutöku að löndun lokinni. Einnig hefði verið rætt við skipstjóra, Guðmund Hjört Jóhannesson og honum tilkynnt að hann yrði boðaður til skýrslutöku síðar, þar sem hann hefði verið að fara í frí yfir helgina og ekki hefði verið talin ástæða til að hefta för hans. Eftir miðnættið tók lögregla skýrslu af ákærða Svavari og skýrslur af veiðieftirlitsmönnum tveimur daginn eftir. Þann 3. apríl 1998 var tekin skýrsla af ákærða Eggert. Þann 21. janúar 1999 tók lögregla skýrslu af ákærða Guðmundi Hirti. Kom þá fram sá framburður, sem hann ítrekaði hér fyrir dómi og rakinn verður nánar hér á eftir að hann hefði ekki verið skipstjóri í umrætt sinn. Ákærðu Svavar Rúnar og Eggert hafa frá upphafi rannsóknar haldið því fram að mistök vegna misskilnings þeirra á milli hefðu valdið því að ekki var farið með þessi tvö kör á vigt. Verða nú raktir framburðir ákærðu og vitna hér fyrir dómi.

Ákærði Svavar Rúnar bar að við löndun í umrætt skipti hefðu verið gerð ákveðin mistök, með því að bíl þeim, sem fiskurinn var fluttur með, hefði verið snúið í stefnu frá hafnarviginni, en ekki að henni. Hefði hann fært bílinn frá skipshlið, til að geta haldið áfram að hífa kör upp úr lestinni. Meðákærði Eggert hefði verið að ná í lyftara á meðan og trúlega ályktað að búíð væri að fara með bílinn á vigt og ekið honum í fiskverkunarhús. Ákærði hefði sjálfur verið frammi undir hvalbak að stýra spili. Nýbyrjað hefði verið að falla að og hann hefði því ekki séð neitt af þilfarinu upp á bryggjuna og ekki séð til ferða meðákærða. Ákærði kvaðst „eiginlega“ hafa verið skipstjóri á bátnum í þessari veiðiferð. Maður hefði verið nýráðinn í skipstjóraráð og hefði ákærði farið með honum tvo-þrjá túra til að koma honum inn í starfið. Hann sagði aðspurður að hann hefði verið skráður stýrimaður í veiðiferðinni, en meðákærði Guðmundur Hjörtur skipstjóri. Það væri nú oft þannig að það væri ekki verið að breyta skráningu fyrir einn eða tvo daga. Sjálfur hefði hann alltaf verið með undanþágu á Háhyrning BA. Aðspurður um það hvort ráðningaráðgjafastofu hefði verið falið að ráða stýrimann á skipið sagðist hann ekki muna það, en kvaðst ekki draga í efa að rétt væri þar frá greint. Sig minnti þó að meðákærði Guðmundur hefði verið ráðinn til að verða skipstjóri, og kvaðst sennilega hafa tilkynnt lögskráningarstjóra að meðákærði gegndi þeirri stöðu. Aðspurður hvar Guðmundur hefði verið staddur við störf sín, þegar landað var í umrætt sinn, sagði hann að sig minnti að hann hefði verið niðri í lest.

Ákærði Guðmundur Hjörtur kvaðst ekki hafa verið skipstjóri í umræddri ferð, þótt skráning segði annað, heldur hefði hann verið stýrimaður. Við umrædda löndun hefði hann verið niðri í lest. Hann hafði ráðið sig sem stýrimaður og það hefði síðan verið talað um það að hann tæki við skipinu og hefði hann gert það eftir þennan túr. Hann mundi að hafa talað við veiðieftirlitsmenn á bryggjunni, en ekki hver orðaskipti voru. Hann tók þó fram aðspurður að hann hefði aldrei verið spurður þar á bryggjunni um stöðu sína á skipinu.

Ákærði Eggert sagði að það hefði verið hlutverk sitt við löndunina að aka fiski í hús. Hann hefði í upphafi farið með bílinn á vigt til að „tara“ hann. Hann hefði fyrst komið með lyftara til löndunarinnar, sem hefði bilað fljótlega. Hefði þá verið farið að hífa beint upp á bílinn. Mundi hann ekki hvort hann hefði áður verið búinn að fara eina eða tvær ferðir með kör, en þá hefði hann farið að sækja annan lyftara og verið heillengi að bauka við að koma honum af stað. Hefði hann ekið lyftarannum að skipshlið og skilið hann þar eftir. Þá hefði

verið búið að setja á bílinn og færa hann frá skipshlið og töluvert frá bátnum og niður halla sem þarna væri. Hefði hann gert ráð fyrir að búið væri að vigta og farið og ekið beint með hann í hús, án þess að hafa nokkur orð við meðákærða Svavar.

Aðspurður um sjávarstöðu taldi ákærði að staðið hefði frekar hátt í.

Vitnið Ingvar Hermannsson var skipverji á Háhyrningi í umræddri veiðiferð. Vitnið var við vinnu niðri í lest er verið var að landa, ásamt ákærða Guðmundi. Vissi vitnið ekki af atvikum, fyrr en eftir á, er löndun stöðvaðist. Ákærði sagði að ráðning hans á skipið hefði atvikast með þeim hætti að ákærði Guðmundur hefði hringt í hann og sagt að það vantaði mann með sér á skipið. Hefði ákærði Guðmundur þá verið nýráðinn stýrimaður, en skipstjóri hefði verið ákærði Svavar Rúnar. Aðspurt um sjávarstöðu í umrætt sinn sagði vitnið að líklega hefði verið fjara, en ekki háfjara.

Vitnið Hjörtur Hermannsson kvaðst hafa verið við störf við veiðieftirlit á þessum tíma og verið staddur við Patreksfjarðarhöfn ásamt samstarfsmanni sínum Birgi Þórbjarnarsyni. Sagði vitnið að þeir hefðu setið í bíl á að giska u.þ.b. 200 metra frá og fylgst með löndun úr Háhyrningi BA, þar sem byrjað hefði verið á að hífa tvö kör upp á lítinn pallbíl, sem síðan hefði verið ekið frá bátnum til suðurs, snúið við og lagt hinum megin á bryggjukantinum. Síðan hefði verið haldið áfram að landa og síðan hefði farið maður í bílinn aftur, og ekið honum að skipshlið og greinilega talað við einhvern sem var þar á dekkinu, síðan ekið norður fyrir höfnina að fiskverkunarhúsi sem þar væri. Þá hefðu þeir farið á eftir honum, þar sem hann hefði átt að byrja á því að aka suður fyrir höfnina á vigt, en sleppt því. Er þeir hefðu komið að hefði maðurinn verið að taka körin af bílnum með lyftara. Hefðu þeir síðan kvatt lögreglu til. Síðan hefðu þeir hitt útgerðarmanninn á bryggjunni, sem hefði fyrst tjáð þeim að billinn hefði farið á vigt, en síðan dregið það til baka og sagt þeim að mistök hefðu orðið. Einnig hefðu þeir hitt þarna ungan mann sunnan úr Garði, sem hefði sagst vera skipstjóri, aðspurður af Birgi, samstarfsmanni vitnisins. Þessi maður hefði verið niðri í lestinni við löndunina. Aðspurt um sjávarstöðu í þetta sinn sagði vitnið að það minnti að það hefði verið frekar lágt í.

Vitnið Birgir Þórbjarnarson bar um atvik mjög á svipaðan veg og síðastgreint vitni, að því undanskildu að vitnið mundi ekki hvernig þeir fengu þær upplýsingar á bryggjunni hver væri skipstjóri og mundi ekki hvort flóð hefði verið eða fjara, en ímyndaði sér að það hefði verið frekar hátt í.

Samkvæmt gögnum um lögskráningar á Háhyrning BA-233, áður Sæberg, skipaskrárnúmer 0163, var ákærði Guðmundur Hjörtur skráður skipstjóri þann 11.11.1997 og Erlingur Steingrímsson jafnframt afskráður sem slíkur, samkvæmt óundirrituðu símbréfi frá Hyrnó ehf. Ákærði Svavar Rúnar var þá og áfram skráður yfirstýrimaður. Samkvæmt bréfi sýslumannsins á Patreksfirði til skipaðs verjanda ákærða, dagsettu 22. september 1999, komu hvorki ákærði Guðmundur né aðrir yfirmenn þá fyrir sýslumann til að staðfesta lögskráningu sína með undirritun í skipshafnarskrá. Segir þar einnig að við lögskráninguna hafi einungis legið fyrir skráðar upplýsingar í lögskráningarkerfi um atvinnuréttindi yfirmanna. Í yfirlýsingu frá Elíasi Kristjánssyni f.h. Sjótafs ehf., dagsettri 19. október sl., sem lögð hefur verið fram í málinu, er staðfest að Hyrnó ehf. hafi leitað til þess fyrirtækis um að útvega sér 1. stýrimann á Háhyrning BA og hafi ákærði Guðmundur verið ráðinn sem slíkur og sendur reikningur í samræmi við það. Ljósrit af reikningi þessa efnis, ódagsettum, en ársettum 1997, fylgir yfirlýsingunni. Þykir mega hafa hliðsjón af efni þessara skjala, þótt þau hafi ekki verið staðfest fyrir dóminum. Ákærði Svavar ber sjálfur að hafa farið með skipstjórn Háhyrnings í umræddri veiðiferð, þrátt fyrir

ofangreinda lögskráningu og á sama veg ber vitnið Ingvar Hermannsson. Framburður vitnisins Hjartar Hermannssonar um að ákærði hefði á bryggjunni sjálfur sagst vera skipstjóri fær ekki alveg eindregna stöð í skýrslu vitnisins Birgis Þórbjarnarsonar hér fyrir dómi. Þykir ekki verða á framburðum þeirra byggt um þetta, gegn þeim líkum sem ofangreindir framburðir og yfirlýsing ráðningarskrifstofu hafa í för með sér. Hin formlega lögskráning grundvallaðist hvað varðar stöðu ákærða á óundirrituðu plaggi, sem ósannað er að ákærði hafi haft hugmynd um hvers efni var. Eftir þessu leikur slíkur vafi á um stöðu ákærða á skipinu í umræddri veiðiferð að ekki þykir heimilt að refsa honum sem skipstjóra samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 23. gr. laga nr. 57/1996. Verður hann því sýknaður af öllum kröfum ákæruvaldsins í máli þessu.

Með framburðum vitnanna Hjartar Hermannssonar og Birgis Þórbjarnarsonar og ákærðu Eggerts Eggertssonar og Svavars Rúnars Guðnasonar, þykir sannað að ákærði Svavar hafi ekið bifreið þeirri sem í ákærunni er greind, með tveimur körum á, fullum af þorski, frá skipshlið við löndun úr Háhyrningi BA-233 og skilið við hana til hliðar á bryggjunni, þannig að hún sneri í átt frá hafnarvog en í átt að fiskverkunarhúsi. Þar tók ákærði Eggert síðan bifreiðina og ók henni rակleitt í fiskverkunarhús, án þess að fara fyrst með hana á hafnarvog. Gegn neitun ákærðu þykir ósannað að það hafi verið ásetningur þeirra að þessi afli yrði ekki vigtaður. Við mat á háttsemi ákærða Eggerts verður að líta til þess að þegar hann tók á ný við stjórn bifreiðarinnar hafði hún þegar verið færð frá skipshlið og lagt með þeim hætti að ekki þykir fært að virða honum það til sakar að hann gætti þess ekki að ekki hafði verið ekið með hana á vigt. Verður hann því sýknaður af kröfum ákæruvaldsins í málinu.

Ákærði Svavar Rúnar ók bifreiðinni frá skipshlið með ofangreindum hætti. Samkvæmt eigin framburði fór hann í raun með skipstjórn í umrætt sinn. Hvíldi því á honum rík skylda að gæta þess að aflinn yrði vigtaður. Varðar gáleysi hans í því efni honum refsingu samkvæmt tilgreindum lagaákvæðum í ákærunni. Ekki þykir ástæða til að beita heimild 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð sjávarafla til að refsa ákærða Hýrnó ehf. jafnframt, eins og hér háttar til.

III.

Sakarferill ákærða Svavars Rúnars þykir ekki skipta máli um ákvörðun refsingar hans. Ákveðst hún samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 57/1996 kr. 400.000 í sekt til ríkissjóðs og komi 40 daga fangelsi í stað sektarinnar, verði hún eigi greidd innan fjögurra vikna frá birtingu þessa dóms að telja. Dæma ber þennan ákærða til að greiða ¼ sakarkostnaðar, þ.m.t. ¼ málsvarnarlauna skipaðs verjanda síns og ákærðu Eggerts og Hýrnó ehf., Magnúsar Thoroddsen, hrl., sem ákveðast kr. 200.000. Annar sakarkostnaður greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. málsvarnarlaun skipaðs verjanda ákærða Björns Kristjánssonar, Lúðvíks E. Kaabers, hdl., sem ákveðast kr. 150.000 og málsvarnarlaun skipaðs verjanda ákærða Guðmundar Hjartar Jóhannessonar, Jónatans Sveinssonar, hrl., sem ákveðast kr. 120.000.

Ekki eru lagaskilyrði til að fjalla í þessu máli um kröfur sem fram komu af hálfu ákærðu við aðalmeðferð málsins um bætur þeim til handa vegna meðferðar þess.

Dóm þennan kveður upp Erlingur Sigtryggsson, dómstjóri. Dómsuppsaga hefur dregist nokkuð vegna annríkis dómarans.

DÓMSORD:

Ákærði, Svavar Rúnar Guðnason, greiði 400.000 krónur í sekt til ríkissjóðs og komi 40 daga fangelsi í stað sektarinnar, verði hún eigi greidd innan fjögurra vikna frá birtingu þessa dóms að telja.

Ákærðu Björn Kristjánsson, Guðmundur Hjörtur Jóhannesson, Eggert Eggertsson og Hyrnó ehf. eiga að vera sýkn af kröfum ákæruvaldsins í máli þessu.

Málsvarnarlaun skipaðs verjanda ákærða Björns, Lúðvíks E. Kaaber, hdl., kr. 150.000 og málsvarnarlaun skipaðs verjanda ákærða Guðmundar, Jónatans Sveinssonar, hrl., kr. 120.000, greiðast úr ríkissjóði. Annan sakarkostnað greiði ákærði Svavar Rúnar að ¼, þ.m.t. ¼ málsvarnarlauna skipaðs verjanda síns, Hyrnó ehf. og ákærða Eggerts, Magnúsar Thoroddsen, hrl., sem ákveðast kr. 200.000. Sakarkostnaður greiðist að öðru leyti úr ríkissjóði.