Fimmtudaginn 3. desember 1998.

Nr. 145/1998. **Valdimar Jóhannesson**
(sjálfur)
gegn
íslenska ríkinu
(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Atvinnufrelsi. Veiðileyfi. Ógilding stjórnvaldsákvörðunar.

Dómur Hæstaréttar.

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

Málinu var skotið til Hæstaréttar 1. apríl 1998. Áfrýjandi krefst þess, að dæmd verði ógild sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996 að synja sér leyfis til veiða í atvinnuskyni og aflaheimilda í fiskveiðilandhelgi Íslands í þeim tegundum sjávarafla, sem tilgreindar voru í umsókninni. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 9. desember 1996 sótti áfrýjandi um það með vísun til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða „og þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laganna“, að sér yrði fyrir upphaf næsta fiskveiðiárs veitt almennt veiðileyfi til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á því ári í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þá var með vísun til 2. mgr. 4. gr. laganna jafnframt sótt um sérstakt leyfi til veiða á „500 tonnum af þorski, 100 tonnum af ýsu, 150 tonnum af ufsa, 50 tonnum af steinbít, 20 tonnum af grálúðu, 20 tonnum af skarkola, 50 tonnum af rækju, 10 tonnum af humri, 1.200 tonnum af síld og 5.000 tonnum af loðnu í landhelginni á sama tímabili“.

Sjávarútvegsráðuneytið hafnaði erindi áfrýjanda næsta dag með þeim rökum, að samkvæmt lögum nr. 38/1990 væru leyfi til veiða í atvinnuskyni „bundin við fiskiskip og verða ekki veitt einstaklingum eða lögpersónum“. Í 5. gr. laganna væru tilgreind skilyrði fyrir

veitingu slíks leyfis, og væru þau óundanþæg. Forsenda fyrir veitingu sérstakra leyfa samkvæmt 2. mgr. 4. gr. væri sú, að viðkomandi fiskiskip hefði jafnframt leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 24. október 1997 var málinu vísað frá dómi. Hæstiréttur taldi hins vegar í dómi sínum 19. nóvember 1997, að sakarefnið væri nægilega afmarkað til þess, að dómstólar leystu úr því með efnisdómi, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Var því lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnislegrar úrlausnar.

II.

Í héraðsdómi er rakið, hvernig háttað hefur verið löggjöf hér á landi um takmarkanir á fiskveiðum. Með lögum nr. 82/1983 um breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981, var í fyrsta skipti heimilað, að ráðherra gæti ákveðið skiptingu hámarksafla árið 1984 milli einstakra skipa, er hefðu stundað tilteknar veiðar eða væru af ákveðinni stærð. Á grundvelli þessara laga var gefin út reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfisksveiða 1984, þar sem sagði í 3. gr., að við veitingu veiðileyfa samkvæmt þessum reglum kæmu til greina útgerðir þeirra skipa, sem stunduðu botnfisksveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Auk þess kæmu til greina útgerðir nýrra eða nýkeyptra fiskiskipa, sem ekki hefðu verið að veiðum á framangreindu tímabili og búin væru til botnfisksveiða, enda hefðu samningar um kaupin verið gerðir milli hlutaðeigandi útgerðar og seljanda fyrir 31. desember 1983. Önnur skip kæmu því aðeins til greina, að í stað nýs eða nýkeypts skips hefði annað af svipaðri stærð verið tekið úr rekstri. Í 6. gr. reglugerðarinnar kom fram, að við ákvörðun aflamarks væri miðað við veiðireynslu á tímabilinu frá 1. nóvember 1980 til 31. október 1983.

Sú tilhögun að binda úthlutun veiðiheimilda við skip, sem þannig var tekin upp í árslok 1983, hefur síðan verið framlengd í fernum lögum, þ. e. lögum nr. 118/1984 um breytingu á lögum nr. 81/1976, sbr. lög nr. 38/1981, lögum nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986–1987, lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og núgildandi lögum nr. 38/1990. Gildistími hinna síðastgreindu laga er ekki takmarkaður við ákveðin ár eða árabil, eins og raun var á um fyrri lögin.

III.

Áfrýjandi ber ekki á það brigður, að sjávarútvegsráðuneytið hafi farið að lögum, er það synjaði honum hins umbeðna leyfis 10. desember 1996. Hann telur á hinn bóginn, að ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 brjóti í bága við 65. gr. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. og 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995.

Í 1. gr. laga nr. 38/1990 kemur fram sú almenna forsenda löggjafarinnar, að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laganna sé 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 veiðiheimildum. Í 1. mgr. 5. gr. segir, að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni komi til greina þau skip ein, sem fengið hafi veiðileyfi samkvæmt 4. gr. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og ekki hafi horfið varanlega úr rekstri. Í 2. og 3. málslið þessa ákvæðis er svo sérstaklega fjallað um báta undir 6 brúttólestum að stærð.

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um það, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Jafnræðisregla þessi var áður meðal ólögfestra grundvallarreglna í íslenskri stjórnskipun. Hún á sér nokkra hliðstæðu í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966, sem Ísland er aðili að, sbr. auglýsingu nr. 10/1979 í C-deild Stjórnartíðinda.

Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar segir, að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósi. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Vernd atvinnufrelsis á Íslandi, sem hér er tryggð, á rætur að rekja til stjórnarskrárinnar frá 1874, er sótti um þetta fyrirmynd til dönsku grundvallarlaganna frá árinu 1849 og eldri stjórnskipunarlaga annarra ríkja.

IV.

Löggjafanum er rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef uggvænt þykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggist það á almennum valdheimildum handhafa löggjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins, sbr. 2. – 4. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi, að í lögum sé mælt fyrir um slíkar takmarkanir, enda sé almannahagsmunum fyrir að fara. Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarlaga er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almannaheill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggað af dómstólum. Þær skorður, sem atvinnufrelsi á sviði fiskveiða við strendur Íslands eru þannig reistar með lögum, verða á hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt réttra sjónarmiða.

Eins og að framan greinir, hefur sú regla gilt frá setningu laga nr. 82/1983, að leyfi til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands væru bundin við skip, sem haldið hefði verið til veiða á ákveðnum tíma. Réttur þeirra, sem slík skip hafa átt, hefur frá öndverðu verið annar en hinna, sem ekki hafa haft yfir skipum af þessu tagi að ráða. Fram að setningu laga nr. 38/1990 var tilhögun úthlutunar veiðiheimilda ákveðin til eins eða tveggja ára í senn, og hafði löggjafinn málefni þessi þannig til reglubundins endurmats um árabil. Í málflutningi áfrýjanda hefur verið fallist á, að ekki hafi verið óeðlilegt í upphafi að binda veiðar í fiskveiðilögsögunni við skip með tiltekna veiðireynslu, þegar nauðsyn þótti bera til að takmarka veiðarnar. Slíkt bráðabirgðafyrirkomulag hafi þó ekki mátt festa í sessi, eins og nú hafi verið gert.

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 árið 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 að verjast hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanlegar, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnígi 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.

Með hliðsjón af framansögðu verður ekki talið, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið rétt að hafna umsókn áfrýjanda um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í bréfi þess 10. desember 1996. Verður synjun ráðuneytisins því felld úr gildi. Hins vegar er ekki í þessu dómsmáli tekin afstaða til þess, hvort ráðuneytinu hafi að svo búnu borið að verða við um-

sókn áfrýjanda, en málið er einungis höfðað til ógildingar á ákvörðun ráðuneytisins, en ekki til viðurkenningar á rétti áfrýjanda til að fá tilteknar veiðiheimildir í sinn hlut.

Eftir þessum úrslitum er rétt, að stefndi greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996 í bréfi til áfrýjanda, Valdimars Jóhannessonar, er ógild.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði áfrýjanda 500.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 10. febrúar 1998.

I.

Mál þetta var höfðað með stefnu, birtri 10. mars 1997, og dómtekið 2. þ. m.

Stefnandi er Valdimar Jóhannesson, kt. 280741-2489, Brekkutanga 1, Mosfellsbæ. Stefndi er íslenska ríkið, og var málið höfðað gegn sjávarútvegsráðherra fyrir hönd þess.

Stefnandi gerir þá kröfu, að dæmd verði ógild sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 10. desember 1996, að synja stefnanda um leyfi til veiða í atvinnuskyni og um aflaheimildir í tilgreindum tegundum í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hann krefst einnig málskostnaðar.

Af hálfu stefnda var þess aðallega krafist, að málinu yrði vísað frá dómi. Var á þá kröfu fallist með úrskurði þessa réttar, upp kveðnum 24. október 1997. Úrskurðurinn sætti kæru til Hæstaréttar, sem felldi hann úr gildi með dómi 19. nóvember 1997 (mál nr. 457/1997) og lagði fyrir héraðsdómara að taka málið til efnislegrar úrlausnar. Dómkröfur stefnda eru þær, að hann verði sýknaður af kröfum stefnanda og sér verði tildæmdur málskostnaður úr hendi hans.

II.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 9. desember 1996, sótti stefnandi um, að sér yrði með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laganna veitt almennt veiðileyfi fyrir upphaf næsta fiskveiðiárs til þess að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á því fiskveiðiári í fiskveiðilandhelgi Íslands. Jafnframt sótti hann með vísan til 2. mgr. 4. gr. sömu laga um sérstakt leyfi til veiða á 500 tonnum af

þorski, 100 tonnum af ýsu, 150 tonnum af ufsa, 50 tonnum af steinbít, 20 tonnum af grálúðu, 20 tonnum af skarkola, 50 tonnum af rækju, 10 tonnum af humri, 1.200 tonnum af síld og 5.000 tonnum af loðnu í landhelginni á sama tímabili.

Sjávarútvegsráðuneytið synjaði stefnanda um leyfi til veiða í atvinnuskyni og um aflaheimildir í tilgreindum tegundum með bréfi, dags. 10. desember 1996. Segir þar, að samkvæmt lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða séu leyfi til veiða í atvinnuskyni bundin við fiskiskip og verði ekki veitt einstaklingum eða lögpersónum. Í 5. gr. laganna séu tilgreind skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni. Þessi ákvæði laganna séu óundanþæg. Vegna vísunar stefnanda til ákvæðis 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 bendir ráðuneytið á, að það taki til veitinga sérstakra leyfa og forsenda fyrir þeim sé, að viðkomandi fiskiskip hafi jafnframt leyfi til veiða í atvinnuskyni. Veiðar á þeim tegundum, sem tilgreindar séu í bréfi stefnanda, séu aðeins heimilar fiskiskipum, sem hafi veiðileyfi í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þar sem heildarafli hafi verið ákveðinn fyrir þær tegundir, sbr. 3. gr. laga nr. 38/1990, gildi ákvæði 7. gr. sömu laga um úthlutun aflaheimilda úr þeim.

III.

Stefnandi reisir kröfu sína á því, að regla 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem sjávarútvegsráðuneytið beri fyrir sig, að sé óundanþæg, brjóti í bága við 65. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um jafnræði og atvinnufrelsi, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995.

Stefnandi getur fallist á það, að þegar nauðsynlegt reyndist í upphafi að takmarka veiðar í fiskveiðilögsögunni, hafi ekki verið óeðlilegt, að veiðileyfi yrðu bundin með lögum til bráðabirgða við þau skip, sem haldið hefði verið til fiskveiða í ákveðinn tíma þar á undan. Hefði þá gefist ráðrúm til að koma á fiskveiðistýringu, sem forðaði fiskistofnunum frá ofveiði, en tryggði landsmönnum jafnan rétt til að nýta hina takmörkuðu auðlind. Stefnandi fellst á þá túlkun ráðuneytisins á 5. gr. laga nr. 38/1990, að veiðileyfi séu bundin við skip, en telur fráleitt, að þau geti verið veitt öðrum en einstaklingum eða lögpersónum, sbr. t. d. 2. mgr. 5. gr., 11. gr. og 12. gr. laganna. Það sé útgerð skips, sem eigi aflahlutdeild þess, því að hún geti bæði fært hana milli eigin skipa og selt hana öðrum, og sé alkunna, að löggjöf þessi hafi fært hópi manna og lögaðila ótrúleg auðæfi, sem þeir sitji einir að í krafti tilviljunarkenndra sérréttinda. Stefnandi telur, að með 5. gr. laga nr. 38/1990 sé tilteknum þegnum landsins hyglað á ómálefnalegan og stórfelldan hátt á kostnað annarra og atvinnufrelsi hinna síðarnefndu takmarkað um leið.

Stefnandi kveður synjun sjávarútvegsráðuneytisins vera ólögmæta, þar sem hún sé reist á lagaákvæðum, sem séu andstæð fyrrgreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Honum sé nauðsynlegt að fá henni hnekkt með dómi, til þess að umsókn hans um veiðileyfi frá 9. desember 1996 fái réttláta og lögmæta meðferð í ráðuneytinu.

IV.

Krafa stefnda er reist á því, að stefnandi hafi ekki fært fram neina réttarheimild, sem geti leitt til þeirrar niðurstöðu, að hann kunni að eiga rétt til að fá almennt og sérstakt veiðileyfi til þeirra veiða og þess aflamagns, sem umsókn hans tók til. Ekki sé heldur unnt að fallast á þau sjónarmið stefnanda, að ákvæði laga nr. 38/1990, sbr. lög nr. 87/1994, um stjórnun fiskveiða í atvinnuskyni með útgáfu veiðileyfa og ákvörðun heildarafla, eins og kveðið sé á um í lögunum, brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrár um atvinnufrelsi og jafnrétti.

Af hálfu stefnda er því haldið fram, að með setningu laganna hafi almenni löggjafinn tvímælalaust verið innan valdheimilda sinna. Markmið laganna samkvæmt 1. gr. sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum, sem séu sameign íslensku þjóðarinnar, og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Til þess að ná þessum markmiðum séu settar strangar reglur um endurnýjun fiskiskipaflotans og skorður settar við fjölgun fiskiskipa auk þeirrar stjórnunar, sem felst í úthlutun veiðileyfa, ákvörðun hámarksafla og skiptingu hans milli fiskiskipa. Sú takmörkun atvinnufrelsis, sem leiði af þeirri stjórnun, sem löggjafinn hafi metið nauðsynlega til að ná þessum markmiðum, samrýmist þeim kröfum, sem stjórnarskráin setji. Af hálfu stefnanda sé engum rökum stutt, að sú lagasetning feli í sér mismunun milli aðila, sem eins standi á um, og sé óheimil vegna jafnræðisreglu stjórnarskrár.

V.

A.

Af hálfu stefnanda er tekið fram, að í máli þessu leiði hann hjá sér álitaefni eins og eignarrétt yfir auðlindinni og tengd atriði svo og það, hvort tekist hafi að verja hana fyrir ofveiði eða hvort réttmætt geti verið að veita veiðileyfi án endurgjalds.

Stefnandi ber ekki brigður á það, að sjávarútvegsráðuneytið hafi farið að lögum, er það synjaði honum leyfisins.

Úrlausnarefni dómsins er, hvort framangreind synjun sjávarútvegsráðuneytisins 10. desember 1996 á umsókn stefnanda 9. desember 1996 með vísun til 5. gr. laga nr. 38/1990 hafi verið ólögmæt stjórnvaldsákvörðun, sem gangi í berhögg við lögvarða hagsmuni stefnanda.

B.

Í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar, sem enn er talinn í gildi, segir: „Allir menn eigu at veiða fyrir utan netlög at ósekju . . .“ (Sjá til hliðsjónar yfirlýsingu 1. gr. laga nr. 38/1990: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“) Landsmenn sóttu í hafalmenninginn eftir föngum og án takmarkana af hálfu stjórnvalda, uns sett voru lög á ofanverðri 19. öld, sem veittu heimildir til að takmarka og banna notkun einstakra veiðarfæra á tilteknum svæðum, og í kjölfarið komu heimildir til þess að friða einstök svæði fyrir veiðum. Síðar voru lögleidd ákvæði um, að einstakar veiðar skyldu háðar leyfi sjávarútvegsráðherra. Með lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands fékk ráðherra heimild til að ákveða hámark þess afla, sem veiða mátti af hverri fisktegund á tilteknu tímabili. Í athugasemdum með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 38/1990, segir: „Á árinu 1977 voru í fyrsta sinn á grundvelli tillagna Hafrannsóknastofnunar innleiddar almennar takmarkanir á þorskveiðum . . . Þessi aðferð við fiskveiðistjórn, sem kölluð var skrapdagakerfi, var óbreytt í gildi fram til 1983 . . . Á árunum 1982 og 1983 dró verulega úr þorskveiði þrátt fyrir mikla sókn. Sýnt þótti, að ástand þorskstofnsins væri orðið það slæmt, að draga þyrfti verulega úr sókn. Eftir víðtækt samráð milli sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunaaðila í sjávarútvegi var ákveðið að taka upp gjörbreyttar aðferðir við stjórn botnfisksveiða. Tekið var upp fyrirkomulag við fiskveiðistjórn, er byggði á úthlutun aflakvóta til einstakra skipa. Var það í upphafi lögleitt til eins árs, þ. e. fyrir árið 1984. Síðan hafa lögin um stjórn fiskveiða verið framlengd þrívegis með nokkrum breytingum. Í grundvallaratriðum hefur stjórn fiskveiða byggst á sömu meginreglum frá árinu 1984. Á árinu 1984 var afkastageta fiskiskipaflotans orðin mun meiri en afrakstursgeta fiskstofnanna. Var það meginástæða þess, að takmarkanir kvótakerfisins voru taldar nauðsynlegar . . . Veiðum úr nær öllum nytjastofnum er nú stýrt með úthlutun aflakvóta til einstakra skipa . . . Tilgangur lagafrumvarps þessa er að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna.“

Með lögum nr. 82/1983 um breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981, var svonefnt kvótakerfi tekið upp. Fram að gildistöku laga nr. 38/1990 (sjá þó 6. gr. þeirra laga, sbr. lög nr. 83/1995) var eigi að síður um að ræða val, mismunandi rúmt eftir tímabilum, milli aflakvóta og sóknarmarks, sem fól í sér heimild til að stunda veiðar ákveðinn dagafjölda jafnhliða nokkrum aflatakmörkunum. Nánast allar fiskveiðar eru háðar veiðileyfum og öðrum takmörkunum af hálfu

stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 38/15. maí 1990, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991. II. kafli, gr. 4–12, ber yfirskriftina: Veiðileyfi og aflamark, III. kafli: Framkvæmd og eftirlit, og IV. kafli: Viðurlög o. fl.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 38/1990 skal sjávarútvegsráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstöku nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögunum skulu miðast við það magn. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. má enginn stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Skulu leyfin gefin út til árs í senn. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. getur ráðherra ákveðið með reglugerð, að auk almenns veiðileyfis skuli veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum vera háðar sérstöku leyfi. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er almenn regla, að veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem sæta ekki takmörkun á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., séu frjálsar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skal veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafli er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skal úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips, og helst hún óbreytt milli ára. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. er meginregla, að aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. 7. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 koma þau skip ein til greina við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni, sem fengu veiðileyfi skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, enn fremur bátar undir 6 brúttólestum með nokkrum skilyrðum.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 komu þau skip til greina við veitingu veiðileyfa, sem leyfi fengu til botnfisksveiða árið 1985 og höfðu ekki horfið varanlega úr rekstri, einnig ný og nýkeypt sambærileg skip, sem koma í stað skipa, er leyfi fengu 1985. Í 10. gr. ræðir um botnfisksveiðar báta minni en 10 brl. Allar botnfisksveiðar báta 6 brl. og stærri skyldu háðar sérstökum veiðileyfum, enn fremur botnfisksveiðar þeirra báta undir 6 brl., sem heimild fengju til netaveiða.

Í 2. gr. laga nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986–1987 segir, að enginn megi stunda eftirtaldar veiðar nema að fengnum sérstökum leyfum: botnfisksveiðar, rækjuveiðar, humarveiðar, skelfisksveiðar, síldveiðar og loðnuveiðar. Að auki megi ákveða í reglugerð, að aðrar veiðar skuli leyfisbundnar. Samkvæmt 3. gr. komu til greina við veitingu veiðileyfa þau skip, sem

fengu leyfi til veiða árið 1985 og höfðu ekki horfið úr rekstri, enn fremur ný og nýkeypt skip, hyrfu önnur sambærileg skip úr rekstri. Í 9. gr. er kveðið á um takmarkanir á botnfisksveiðum báta minni en 10 brl.

Reglugerð nr. 1/1985 um stjórn botnfisksveiða 1985 var sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 118/1984. Samkvæmt 3. gr. hennar skyldu þau skip koma til greina við veitingu veiðileyfa, sem fengu leyfi til botnfisksveiða árið 1984 og höfðu ekki horfið varanlega úr rekstri, enn fremur ný og nýkeypt skip, hefðu kaupin verið gerð milli útgerðar og seljanda fyrir 31. desember 1983.

Reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfisksveiða 1984 var sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 81/1976, sbr. lög nr. 82/1983. Í 3. gr. hennar segir: „Við veitingu veiðileyfa skv. reglum þessum koma til greina útgerðir þeirra skipa, sem stunduðu botnfisksveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og hafa ekki horfið varanlega úr rekstri. Auk þess koma til greina útgerðir nýrra eða nýkeyptra fiskiskipa, sem hafa ekki verið að veiðum á framangreindu tímabili og búin eru til botnfisksveiða, enda hafi samningar um kaupin verið gerðir milli hlutaðeigandi útgerðar og seljanda fyrir 31. desember 1983. Önnur skip en að framan getur koma því aðeins til greina, að í stað nýs eða nýkeypts skips hafi annað af svipaðri stærð verið tekið úr rekstri. Skal leita umsagnar samráðsnefndar skv. 15. gr., áður en fallist er á að veita slíkum skipum veiðileyfi skv. þessum reglum."

Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 9. gr. laga nr. 36/1992, segir, að heimilt sé að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa, sem gerð eru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sér saman um, enda hafi það skip, sem fært er til, aflahlutdeild af þeirri tegund, sem millifærð er. Sama gildir um skipti á aflamarki milli skipa, sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati Fiskistofu. Nær samhljóða þessu voru ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 3/1988 og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 97/1985. Í 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 er kveðið á um það, að heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess, að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Í greinargerð með lögunum er vísað til þess, að fiskiskipum muni ekki fækka, nema víðtæk heimild sé til þess að sameina aflaheimildir þeirra. Takmörkuð heimild til slíkrar sameiningar í þágildandi fiskveiðistjórnarlögum (nr. 3/1988) hafi haft þau áhrif, að meira en þrjátíu fiskiskip hafi horfið úr flotanum.

C.

Í athugasemdum með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, er lýst yfir, að meginmarkmið þess sé að samræma afkastagetu flotans afrakstursgetu fiskstofnanna. Ótvírætt verður talið, að lög þessi, sem og eldri lög og reglugerðir um sama efni allt til setningar laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, séu reist á lögmætum sjónarmiðum á grundvelli almennt viðurkenndra vísindakenninga á sviði fiskiverndar og hagstjórnar. Í stefnu greinir frá því, að stefnandi hyggi á útgerð 250–300 smálesta fjölveiðiskips, en þess var ekki getið í umsókn hans til sjávarútvegsráðuneytisins, sem umstefnd synjun beindist að, og frekari upplýsinga nýtur ekki um það. Á engan hátt er sýnt fram á sérstöðu stefnanda umfram aðra landsmenn.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990 eru veiðileyfi bundin við skip með nánari skilyrðum, sem leiða til þess sem meginreglu, að einungis koma til greina skip, sem stunduðu botnfisksveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983, ný eða nýkeypt botnfisksveiðiskip miðað við 31. desember 1983 og skip, sem hafa komið í stað þessara skipa. Veiting sérstakra veiðileyfa er háð veitingu almennra veiðileyfa. Veiðileyfi eru neikvæðrar merkingar í þeim skilningi, að veiðar, sem fyrr voru frjálsar öllum þjóðfélagsþegnum, sæta refsingu og öðrum viðurlögum, fari þær umfram ákveðin aflamörk.

Eigi verður haggað því mati almenna löggjafans, að skilyrði 5. gr. laga nr. 38/1990 fyrir veitingu veiðileyfa, sem synjun sjávarútvegsráðuneytisins var reist á, stuðli að því markmiði að samræma afkastagetu fiskiskipaflotans afrakstursgetu fiskstofnanna og að almannahagsmunir krefjist þess, að atvinnufrelsi séu skorður settar að þessu leyti. Skilyrðin taka jafnt til allra, sem eins er ástatt um. Samkvæmt þessu er ekki fallist á, að efni 5. gr. laganna, að því leyti sem hér um ræðir, brjóti í bága við 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, um atvinnufrelsi.

Að þessari niðurstöðu fenginni kemur ekki til álita, að efni 5. gr. laga nr. 38/1990 brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 97/1995.

Samkvæmt þessu þykir stefnandi ekki hafa fært fram nein haldbær rök, sem leitt geti til þess, að dæmd verði ógild sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 10. desember 1996, að synja honum um leyfi til veiða í atvinnuskyni og um aflaheimildir í tilgreindum tegundum í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Samkvæmt framangreindu er niðurstaða málsins sú, að sýkna ber stefnda

af kröfum stefnanda. Rétt þykir eftir atvikum, að málskostnaður skuli falla niður.

Mál þetta dæmir Sigurður Hallur Stefánsson héraðsdómari.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfum stefnanda, Valdimars Jóhannessonar.

Málskostnaður fellur niður.