



**Alþjóðasamningur um
borgaraleg og
stjórnmalaleg réttindi**

Dreifing.
TAKMÖRKUÐ*

CCPR/C/91/D/1306/2004
14. desember 2007

Frumrit: ENSKA

MANNRÉTTINDANEFND
Nítugasti og fyrsti fundur
15. október – 2. nóvember 2007

ÁLIT

Erindi nr. 1306/2004

<u>Lagt fram af:</u>	Erlingi Sveini Haraldssyni og Erni Snævari Sveinssyni (málsvari hr. Ludvik Emil Kaaber)
<u>Meintur þolandi:</u>	Höfundarnir
<u>Aðildarríki:</u>	Ísland
<u>Erindi dagsett:</u>	15. september 2003 (fyrsta erindi)
<u>Tilvísuð málsgögn:</u>	- Úrskurður sérstaks skýrslugjafa varðandi reglu 97 sent til Aðildarríkis 1. september 2004 (ekki gefinn út sem sérstakt skjal) -CCPR/C/87/D/1306/2004 – ákvörðun um aðgangshæfi dagsett 5. júlí 2006
<u>Samþykkt álits dagsett:</u>	24. október 2007

* Dreift samkvæmt ákvörðun mannréttindanefndarinnar.

Viðfangsefni: Samhæfi fiskveiðistjórnkerfis við meginreglu um bann við mismunun

Málsmeðferðaratriði: hugtakið *þolandi*, fullnustunot innlendra úrræða, samhæfi við samningsákvæði

Efnisatriði: mismunun

Samningsgrein: Grein 26

Greinar valkvæðu bókunarinnar: 1. og b-liður 2. mgr. 5. gr.

Þann 24. október samþykkti mannréttindanefndin texta meðfylgjandi viðauka sem álit nefndarinnar, samkvæmt 4. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar varðandi erindi nr. 1306/2004.

[Viðauki]

VIÐAUKI

Álit mannréttindanefndarinnar samkvæmt 4. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar við alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi

Nítugasti og fyrsti fundur

varðandi

Erindi nr. 1306/2004*

Lagt fram af:

Erlingi Sveini Haraldssyni og Erni Snævari Sveinssyni (málsvari hr. Ludvik Emil Kaaber)

Meintur þolandi:

Höfundarnir

Aðildarríki:

Ísland

Erindi dagsett:

15. september 2003 (fyrsta erindi)

Mannréttindanefndin, stofnsett samkvæmt 28. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi,

á fundi 24. október 2007

hafandi lokið umfjöllun sinni á Erindi nr. 1306/2004, sem lagt var fyrir mannréttindanefndina fyrir hönd Erlings Sveins Haraldssonar og Arnar Snævars Sveinssonar, á grundvelli valkvæðu bókunarinnar við alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi,

hafandi tekið tillit til allra skriflegra upplýsinga sem komið hefur verið á framfæri við nefndina af höfundum erindisins, og Aðildarríkinu,

samþykkir eftirfarandi:

*Eftirfarandi nefndarmenn tóku þátt í athugun umrædds erindis: Hr. Abdelfattah Amor, hr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, fr. Christine Chanet, hr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, hr. Yuji Iwasawa, hr. Edwin Johnson, hr. Walter Kälin, hr. Ahmed Tawfik Khalil, hr. Rajsoomer Lallah, fr. Zonke Zanele Majodina, fr. Iulia Antoanella Motoc, hr. Michael O'Flaherty, fr. Elisabeth Palm, hr. José Luis Pérez Sanchez-Cerro, hr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, hr. Ivan Shearer og fr. Ruth Wedgwood.

Fjögur sératkvæði undirrituð af nefndarmönnum, fr. Elisabeth Palm, hr. Ivan Shearer, fr. Iulia Antoanella Motoc, Sir Nigel Rodley, hr. Yuji Iwasawa og fr. Ruth Wedgwood eru í viðauka við skjal þetta.

Álit samkvæmt 4. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar

1.1 Höfundar erindisins eru hr. Erlingur Sveinn Haraldsson og hr. Örn Snævar Sveinsson, báðir íslenskir ríkisborgarar. Þeir segjast vera þolendur brota af Íslands hálfu á 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn mála réttindi¹. Hr. Ludvik Emil Kaaber er málsvari höfundanna.

1.2 Höfundarnir hafa lagt stund á fiskveiðar í atvinnuskyni frá unga aldri. Kvartanir þeirra varða íslenska fiskveiðistjórnkerfið og afleiðingar þess fyrir þá. Fiskveiðistjórnkerfið, sem komið var á með löggjöf, nær til allra sem stunda fiskveiðar við Ísland.

Viðkomandi löggjöf

2.1 Málsvari og Aðildarríkið vísa til *Kristjánssonarmálsins*² og þeirra útskýringa sem settar voru fram í sambandi við það mál varðandi íslenska fiskveiðistjórnkerfið. Á áttunda áratugnum var afkastageta fiskveiðiflota Íslands umfram afrakstur fiskimiða landsins og var því nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að vernda helstu náttúruauðlind Íslands. Eftir nokkrar misheppnaðar tilraunir til að takmarka veiði einstakra tegunda og setja á fót leyfiskerfi fyrir veiðar með ákveðnum útbúnaði eða gerð skipa, var fiskveiðistjórnkerfi samþykkt með lögum nr. 82/1983, sem upphaflega voru sett til eins árs. Lögin kváðu á um úthlutun veiðikvóta til einstakra skipa með hliðsjón af aflamagni þeirra, sem almennt var vísað til sem "kvótakerfið". Úthlutun kvóta hafði verið töluvert notuð eftir sjöunda áratuginn fyrir veiðar á humar, rækju, skelfiski, loðnu og síld, þar sem kvótakerfi hafði þegar verið sett á fót árið 1975.

2.2 Við útfærslu laganna kvað reglugerð nr. 44/1984 (um stjórnun botnfiskveiða) á um að eigendur skipa sem stunduðu veiðar á botnfiskstegundum á tímabilinu frá 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 ættu rétt til veiðileyfa. Skipin ættu rétt á veiðikvóta með hliðsjón af aflamagni þeirra á viðmiðunartímabilinu. Við setningu frekari reglugerða var haldið áfram að byggja á þeim meginreglum sem þannig voru settar og þessar meginreglur fengu lagagildi með lögum nr. 97/1985, þar sem kveðið var á um að enginn mætti veiða eftirtaldar tegundir án leyfis: botnfisk, rækju, humar, skelfisk, síld og loðnu. Meginreglan var sú að veiðileyfi skyldi takmarka við skip sem höfðu fengið leyfi á undanfarandi fiskveiðiári. Þess vegna var úrelding skips sem var fyrir í flotanum skilyrði fyrir úthlutun veiðileyfis til nýs skips. Með setningu laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða (vísað til hér á eftir sem lögin), með síðari breytingum, var veiðikvótakerfinu komið á fót varanlega.

2.3 Fyrsta grein laganna segir fiskimiðin við strendur Íslands vera sameign íslensku þjóðarinnar

¹ Alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórn mála réttindi og valkvæða bókunin öðluðust gildi að því er Ísland varðar 22. nóvember 1979.

² Sjá erindi 951/2000, *Kristjánsson v. Iceland*, úrskurðað óaðgangshæft 16. júlí 2003.

og að úthlutun kvóta fylgi ekki réttur til einkaeignar eða óafturkallanlegra yferráða einstaklinga á fiskimiðunum. Samkvæmt 3. gr. laganna skal sjávarútvegsráðherra gefa út reglugerð sem segir til um leyfilegan heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim ýmsu nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Veiðiréttur sem löggin kveða á um er reiknaður á grundvelli þessa magns og hverju skipi er úthlutað ákveðinni hlutdeild í leyfilegum heildarafla fyrir þá tegund, hinni svonefndu aflahlutdeild. Samkvæmt 1. tl. 4. gr. laganna má enginn stunda veiðar við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. 2. tl. 4. gr. heimilar ráðherra að ákveða með reglugerð að veiðar á ákveðnum tegundum, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum skuli háðar sérstöku leyfi ráðherra. 1. tl. 7. gr. kveður á um að veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálssar öllum skipum, sem fá leyfi til veiða í atvinnuskyni. Samkvæmt 2. tl. 7 gr. skal úthluta til einstakra skipa veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af. Þegar aflahlutdeildir eru settar fyrir tegundir sem hafa ekki áður lotið ákvæðum um leyfilegan heildarafla, þá miðast þær við aflamagn á síðustu þremur fiskveiðitímabilum. Þegar aflahlutdeildir eru settar fyrir tegundir sem hafa lotið aflatakmörkunum, þá miðast þær við úthlutunina á undangengnum árum. Samkvæmt 6. tl. 11 gr. laganna er heimilt 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. Ef þeir aðilar sem hafa varanlegan rétt til aflahlutdeildar nýta ekki rétt sinn á viðunandi hátt þá kunna þeir að fyrirgera réttinum til frambúðar. Löggin um stjórn fiskveiða takmarka einnig leyfilega stærð aflahlutdeildar í eigu einstaklinga og lögaðila. Loks kveða löggin á um viðurlög við brotum á lögnum, allt frá 400.000 króna sekt til allt að sex ára fangelsisvistar.

2.4 Aðildarríkið leggur fram tölfraðilegar upplýsingar til að undirstrika að sjávarútvegurinn er mikilvægur hluti íslenska hagkerfisins. Það bendir á að allar breytingar í stjórnkerfinu geti haft gríðarlega mikil áhrif á efnahagslega velferð landsins. Nokkur síðustu árin hafa kröftugar opinberar umræður og pólitískar deilur staðið um það hvernig rétt verði staðið að uppbyggingu fiskveiðistjórnkerfisins á sem hagkvæmastan hátt fyrir hagsmuni bæði þjóðarbúsins í heild og þeirra sem starfa við sjávarútveginn. Íslenskir dómstólar hafa fjallað um stjórnkerfið í ljósi grundvallarreglna stjórnarskrárinnar um jafnrétti fyrir lögum (65. gr. stjórnarskrárinnar) og atvinnufrelsi (75. gr. stjórnarskrárinnar), einkum í tveimur dómsmálum.

2.5 Í desember 1998 kvað Hæstiréttur Íslands upp dóm sinn í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu (*Valdimarsmálið*), og taldi þær takmarkanir á atvinnufrelsi sem felast í 5. gr. laga um fiskveiðistjórn brjóta í bága við jafnréttisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur taldi 5. gr. laganna fela í sér fyrirfarandi tálmun á getu einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Rökstuðningur hæstaréttar var sá að skv. gildandi takmörkunum á þeim tíma væru veiðileyfi einungis veitt til ákveðinna skipa sem höfðu verið hluti af fiskiflotanum á tilteknu tímabili, eða til nýrra skipa sem koma í þeirra stað, og að þessar takmarkanir brytu í bága við stjórnarskrána. Hins vegar tjáði rétturinn sig ekki um 2. tl. 7. gr. varðandi takmarkanir á aðgangi handhafa veiðileyfa að fiskistofnunum. Alþingi samþykkti síðan lög nr. 1/1999, sem slökuðu verulega á settum skilyrðum fyrir að fá veiðileyfi í atvinnuskyni. Með samþykkt laga þessara var

úrelding skips sem var fyrir í flotanum ekki lengur skilyrði fyrir úthlutun veiðileyfis til nýs skips. Í staðinn voru sett almenn skilyrði fyrir úthlutun veiðileyfa til allra skipa.

2.6 Hinn dómsúrskurður hæstaréttar sem skiptir máli, dagsettur 6. apríl 2000, varðar málið Ákærvaldið v. Björn Kristjánsson, Svavar Guðnason og Hyrnó Ltd (*Vatneyrismálið*). Með tilliti til 7. gr. laganna ályktaði hæstiréttur að takmarkanir á frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni brytu ekki í bága við 65 gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar þar sem þær væru byggðar á hlutlægum forsendum. Rétturinn tók sérstaklega fram að sú tilhögun að aflaheimildir séu varanlegar og framseljanlegar styddist við þá röksemd að hún gerði mönnum kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka aflaheimildir sínar í einstökum tegundum eftir hentugleikum.

2.7 Í kjölfar *Valdimarsmálsins* var skipuð nefnd til að endurskoða löggjöfina um stjórn fiskveiða. Breytingar byggðar á tillögum nefndarinnar voru innleiddar með lögum nr. 85/2002. Lög þessi kváðu á um að innheimta skyldi gjald, svonefnt „veiðigjald“, fyrir afnot af fiskimiðum. Gjaldið er sett með hliðsjón af afkomu sjávarútvegsins. Það samanstendur af föstum hluta, sem ræðst af kostnaði hins opinbera við stjórnun fiskveiða, og breytilegum hluta, sem tekur mið af afkomu sjávarútvegsins. Aðildarríkið telur þessa lagabreytingu sýna að íslenska löggjafarvaldið hafi stöðugt til athugunar hvernig best verði unnið að því markmiði að stjórna fiskveiðum á sem hagkvæmasta hátt með hagsmuni þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

2.8 Höfundarnir segja að í reynd, og þrátt fyrir 1. kafla laganna, (sem segir fiskimiðin við strendur Íslands vera sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun kvóta veiti ekki einstökum aðilum eignarrétt í slíkum veiðiréttindum), þá sé farið með veiðikvóta eins og þeir væru einkaeign þeirra sem fengu þeim úthlutað án endurgjalds á því tímabili sem um er að ræða. Aðrir einstaklingar, eins og höfundarnir, verða því að kaupa eða leigja réttinn til að veiða fisk af þeim sem nutu góðs af fyrirkomulaginu, eða af öðrum sem síðar kunna að hafa keypt þann rétt af þeim. Höfundarnir telja því að mikilvægasta auðlind Íslands hafi verið gefin forréttindahópi. Fé sem greitt er fyrir aðgang að fiskimiðum rennur ekki til eigenda auðlindarinnar – íslensku þjóðarinnar – heldur til einkaaðila persónulega.

Bakgrunnsgögn

3.1 Á umræddu tímabili störfuðu höfundarnir sem skipstjóri og bátsmaður. Árið 1988 stofnuðu þeir einkafyrirtæki, Fagramúla ehf, ásamt þriðja aðila, og keyptu fiskiskipið *Svein Sveinsson*, sem hafði almennt veiðileyfi. Fyrirtækið var skráður eigandi skipsins. Á fiskveiðiárinu 1997-1998, þegar skipið var keypt, fengust ýmsar veiðiheimildir framseldar en engin ákveðin kvótahlutdeild var tengd við skipið. Í upphafi fiskveiðiársins 2001-2002 fékk *Sveinn Sveinsson* í fyrsta sinn úthlutað veiðiheimild fyrir tegundirnar löngu, keilu og skötusel, og var þar um að ræða mjög lítinn veiðirétt. Höfundarnir segjast hafa ítrekað sótt um veiðiheimildir á ýmsum forsendum, en árangurslaust. Í þessu sambandi tók Fiskistofa fram að engin lög heimiluðu úthlutun kvóta til þeirra. Þar af leiðandi þurftu þeir að leigja allar veiðiheimildir af öðrum á okurverði og stóðu að lokum frammi fyrir gjaldþroti.

3.2 Þeir ákváðu að virða kerfið að vettugi og tilkynntu sjávarútvegsráðuneytinu skriflega þann 9. september 2001 að þeir ætluðu að veiða fisk án veiðiheimilda í þeim tilgangi að fá réttarúrskurð um málið og fá úr því skorið hvort þeir gætu stundað atvinnu sína áfram án þess að borga öðrum óheyrilegar fjárupphæðir. Í svarbréfi sínu dagsettu 14. september 2001 beindi sjávarútvegsráðuneytið athygli þeirra að refsíákvæðum laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 og laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996, en samkvæmt þeim væri afli umfram veiðileyfi refsiverður og varðaði sektum eða allt að sex ára fangelsi, ásamt sviptingu veiðileyfa.

3.3 Fyrsti höfundurinn, sem framkvæmdastjóri, stjórnarmaður í Fagramúla ehf., eigandi útgerðarfyrirtækis *Sveins Sveinssonar* og skipstjóri þess skips, og annar höfundurinn, sem stjórnarformaður þess fyrirtækis, sendu skipið til veiða þann 10., 11., 13., 19., 20. og 21. september 2001, og lönduðu, án nauðsynlegra veiðiheimilda, afla sem nam samtals 5,292 kg. af slægðum þorski, 289 kg. af slægðri ýsu, 4 kg. af slægðum steinbít og 606 kg. af slægðum skarkola. Eini tilgangur þeirra með þessu var að sæta kærú þannig að hægt væri að flytja mál þeirra fyrir rétti. Þann 20. september var Fiskistofu tilkynnt að *Sveinn Sveinsson* hefði þann dag landað afla á Patreksfirði.

3.4 Í kjölfarið kærði Fiskistofa höfundana til lögreglustjórans á Patreksfirði fyrir brot á lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum nr. 38/1990 um fiskveiðistjórn, og lögum nr. 79/1997 um fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þann 4. mars 2002 lagði ríkislögreglustjóri fram ákæru á hendur höfundunum í Héraðsdómi Vestfjarða. Höfundarnir játuðu þau brot sem þeir voru ákærðir fyrir en töldu refsíákvæðin sem ákæran var byggð á brjóta gegn stjórnarskránni. Þann 2. ágúst 2002 sakfelldi héraðsdómur höfundana með tilvísun í fordæmi hæstaréttardómsins frá 6. apríl 2000 í *Vatneyrismálinu* og dæmdi hvorn þeirra í 1.000.000³ kr. sekt eða þriggja mánaða fangelsi, og til greiðslu sakarkostnaðar. Úrskurði héraðsdóms var áfrýjað en hæstiréttur staðfesti hann 20. mars 2003.

3.5 Fyrirtæki höfundanna var lýst gjaldþrota 14. maí 2003. Skip þeirra var selt á uppboði fyrir brot af því verði sem höfundarnir höfðu greitt fyrir það fjórum árum áður. Viðskiptabanki þeirra krafðist þá nauðungarsölu á landaðstöðu fyrirtækisins og íbúðarhúsum höfundanna. Annar þeirra gat samið við bankann um afborgunarskilmála og hóf starf sem yfirmaður um borð í skipi sem var notað fyrir iðnað. Hinn höfundurinn missti íbúðarhús sitt, flutti burt úr heimabæ sínum og byrjaði að vinna sem múrari. Þegar erindið var lagt fram gat hann ekki greitt skuldir sínar.

Kvörtunin

4.1 Höfundarnir segjast vera þolendur brots á 26. gr. Samningsins þar sem þeir eru lagalega skyldir til að greiða fé til forréttindahóps samborgara sinna til að fá leyfi til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Í samræmi við meginreglur atvinnufrelsis og jafnréttis vilja höfundarnir fá tækifæri til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa án þess að þurfa að yfirstíga fyrirfram settar hömlur sem fela í sér forréttindi fyrir aðra.

³ Um það bil US\$ 13,600

4.2 Höfundarnir krefjast bóta fyrir skaða sem þeir hafa mátt bera vegna fiskveiðistjórnkerfisins.

Athugasemdir Aðildarríkisins

5.1 Þann 29. október 2004 mótmælti Aðildarríkið aðgangshæfi erindisins á þremur forsendum: fullyrðing höfundanna að þeir væru *þolendur* brots á 26. gr. væri ekki rökstudd, allra innlendra úrræða hefði ekki verið neytt, og erindið væri ósamhæft ákvæðum Samningsins.

5.2 Aðildarríkið telur höfundana ekki hafa sýnt á hvern hátt 26. gr. Samningsins varði mál þeirra eða hvernig meginregla jafnréttis hafi verið brotin á þeim sem einstaklingum. Þeir hafi ekki sýnt fram á að þeir hafi hlotið verri meðferð, eða verið beittir mismunun, í samanburði við aðrar persónur í hlíðstæðri stöðu; eða að nokkur greinarmunur gerður á þeim og öðrum persónum hafi byggt á forsendum óviðkomandi málinu. Þeir setji aðeins fram almenna fullyrðingu að íslenska fiskveiðistjórnkerfið brjóti gegn meginreglu jafnréttis í 26. gr.

5.3 Aðildarríkið bendir á að höfundarnir hafi unnið á sjó um langt árabíl, annar þeirra sem skipstjóri og hinn sem vélstjóri. Þeir unnu sem starfsmenn á skipum, en aflabrögð skipanna voru ekki beint hagsmunaatriði fyrir þá heldur fyrir vinnuveitendur þeirra sem höfðu fjárfest í skipum og búnaði til þess að stunda fiskveiðar, sem höfundarnir höfðu ekki gert. Ein meginástæða setningar laga nr. 38/1990 um fiskveiðistjórn var að þau myndu skapa viðunandi starfsskilyrði fyrir þá sem höfðu fjárfest í fiskveiðum í stað þess að þeir væru látnir búa við sömu aflatakmarkanir og aðrar persónur sem höfðu ekki gert slíkar fjárfestingar. Höfundarnir hafa ekki sýnt á hvern hátt þeim hafi verið mismunað þegar þeim var synjað um kvóta, eða að aðrir skipstjórar eða sjómenn í sömu stöðu hafi fengið kvóta úthlutað. Auk þess gerðu þeir enga tilraun til að láta dómstóla ógilda þessar synjanir á þeirri forsendu að þær byggðu á mismunun sem bryti gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar eða 26. gr. Samningsins.

5.4 Höfundarnir gerðu sér grein fyrir kerfinu þegar þeir keyptu *Svein Sveinsson* árið 1998. Þeir keyptu skipið án kvóta sem þeir hugðust fá leigðan á kvótamarkaðinum og byggja fiskveiðar sínar á. Kvótaverð hækkaði vegna aukinnar eftirspurnar eftir kvótum á markaðinum og breytti það fjárhagslegum forsendum fiskveiða höfundanna. Eftir að þeir höfðu veitt fisk án kvóta voru þeir saksóttir og dæmdir, og hið sama hefði gilt um allar aðrar persónur í sömu kringumstæðum. Aðildarríkið ályktar að erindið skuli teljast vera óaðgangshæft *ratione personae* samkvæmt 1. gr. valkvæðu bókunarinnar þar sem höfundarnir hafi ekki nægilega rökstutt fullyrðingar sínar að þeir séu *þolendur* brots á Samningnum.

5.5 Aðildarríkið segir höfundana hafa látið undir höfuð leggjast að neyta allra tiltækra úrræða innanlands þar sem þeir gerðu enga tilraun til að láta dómstóla ógilda synjun á kvóta fyrir þá. Þeir hefðu getað skotið þessari stjórnsýslulegu ákvörðun til dómstólanna og krafist þess að hún yrði dæmd ógild. Aðildarríkið bendir á að þetta hafi verið gert í *Valdimarsmálinu* þar sem einstaklingur sem hafði verið synjað um veiðileyfi krafðist þess að sú stjórnsýsluákvörðun yrði ógilt. Dómstólar tóku kröfu hans til greina sem sýnir að þetta er raunhæft úrræði. Aðildarríkið ályktar að lýsa beri erindið óaðgangshæft undir b-lið 2. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

5.6 Að lokum telur Aðildarríkið málið varða það hvort takmörkunin á atvinnufrelsi höfundanna sé óhófleg þar sem þeim finnst verð ákveðinna markaðssettra veiðikvóta vera óásætlanlegt og jafngilda hömlun á rétti þeirra til frjáls vals á starfssviði. Aðildarríkið bendir á að atvinnufrelsi sem slíkt sé ekki verndað af alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, en án sérstaks rökstuðnings á því að takmarkanir á atvinnufrelsi höfundanna gengu á hlut þeirra sé erindið óaðgangshæft þar sem það samrýmist ekki ákvæðum Samningsins undir 3. gr. valkvæðu bókunarinnar.

5.7 Aðildarríkið gerir einnig athugasemdir við staðreyndir erindisins. Það telur að ólögmet mismunun milli höfundar og þeirra sem úthlutað var veiðirétti hafi ekki verið til staðar. Um hafi verið að ræða réttlætana aðgreiningu: markmið aðgreiningarinnar var lögmett og byggt á sanngjörnum og málefnalegum forsendum sem voru fyrirskipaðar í lögum og endurspegluðu rétt hlutfall milli meðala og markmiðs. Aðildarríkið útskýrir að almannahagsmunir krefjast þess að frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni sé takmarkað til að varna ofveiði. Þær takmarkanir sem ætlað er að þjóna þessu markmiði séu skilgreindar í ítarlegri fiskveiðilöggjöf. Aðildarríkið heldur því enn fremur fram að úthlutun á takmarkaðri auðlind krefjast mismununar í einhverri mynd og segir löggjafarþingið hafa valið raunsæja aðferð til að úthluta leyfunum. Aðildarríkið vísar á bug þeirri skoðun höfundanna að túlka beri jafnræðisregluna sem nýtur verndar undir 26. gr. Samningsins þannig að í henni felist skylda til að úthluta hluta af takmarkaðri auðlind til allra ríkisborgara sem eru eða hafa starfað sem sjómenn eða skipstjórar. Slíkt fyrirkomulag myndi brjóta gegn jafnræðisreglunni að því er varðar þann hóp einstaklinga sem hafa bundið starfshæfni, eignir og afkomu sína við sjávarútveginn með umfangsmiklum fjárfestingum í skiparekstri og þróun atvinnufyrirtækja.

5.8 Aðildarríkið undirstrikar að sú skipan sem kveður á um varanlegan og framseljanlegan veiðirétt byggir aðallega á því að hún muni gera einstaklingum kleift að skipuleggja starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka veiðirétt sinn í einstökum tegundum eftir hentugleikum, en það leiðir til arðbærrar nýtingar á fiskistofnum fyrir hagkerfi þjóðarinnar. Aðildarríkið heldur því fram að varanlegur og framseljanlegur veiðiréttur stuðli að efnahagslegri hagkvæmni og sé besta aðferðin til að ná þeim efnahagslegu og líffræðilegu markmiðum sem stefnt er að með fiskveiðistjórnun. Að lokum bendir Aðildarríkið á að þriðja setning 1. gr. laga um fiskveiðistjórnun segi skýrum orðum að úthlutun veiðiréttar gefi aðilum hvorki eignarétt né óafturkallanleg yfirráð yfir honum. Veiðiréttur sé því einungis varanlegur í þeim skilningi að lagasetningu þurfi til að afnema hann eða breyta.

5.9 Aðildarríkið ályktar að aðgreiningin sem felst í fiskveiðistjórnkerfinu sé grundvölluð á hlutlægum og viðeigandi viðmiðunum sem þjóna lögmetum markmiðum laganna. Setning takmarkana samrýmist jafnræðisreglunni og höfundarnir hafi ekki rökstutt nægilega fullyrðingu sína að þeir séu þolendur ólögmetrar mismununar sem brjóti gegn 26. gr. Samningsins.

Athugasemdir höfunda

6.1 Þann 28. desember 2004 gerðu höfundarnir athugasemdir við umsagnir Aðildarríkisins um aðgangshæfi. Varðandi fyrstu röksemd Aðildarríkisins, að höfundarnir séu ekki *þolendur* brots á Samningnum, benda höfundarnir á að kvörtun þeirra vegna ólögðrar meðferðar varði ekki innlend lög heldur Samninginn. Höfundarnir segja þá aðgerð Aðildarríkisins að loka fiskimiðunum fyrir einstaklingum sem stunduðu ekki fiskveiðar á „viðmiðunartímabilinu“ jafngilda í reynd gjöf á nýtingarrétti á fiskimiðunum til einstaklinga sem höfðu stundað fiskveiðar á tímabilinu og, eins og síðar varð, gjöf á persónulegum rétti til að heimta greiðslu af öðrum ríkisborgurum fyrir veiðar í sjónum umhverfis Ísland. Í reynd væri þessi réttur í eðli sínu eignarréttur. Kvörtun höfundanna varðar þessa gjöf og afleiðingar hennar fyrir þá. Þeir ítreka að þeir séu aldri upp og þjálfari sem fiskimenn, hafi menningarlegan bakgrunn fiskimanna, og vilji vera fiskimenn. Til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa verði þeir að yfirstíga hindranir sem ekki voru settar í veg forrættindahóps samborgara þeirra. Þess vegna telji þeir sig vera þolendur brots á 26. grein Samningsins. Það sé málinu óviðkomandi að allir Íslendingar, að undanskildum ákveðnum hópi ríkisborgara, séu í sömu aðstöðu og myndu vera saksóttir ef þeir sættu sig ekki við þetta fyrirkomulag. Höfundarnir viðurkenna að flestir aðrir Íslendingar myndu mæta sömu hindrunum og þeir. En þeir telja að aðstöðu þeirra eigi ekki að bera saman við aðra einstaklinga í sömu aðstöðu, heldur við meðlimi þess hóps sem fengu forrættindi að gjöf ásamt rétti á fjárgreiðslum frá öllum utanaðkomandi aðilum, eins og höfundunum, sem vilja vinna á sama vettvangi og meðlimir hópsins.

6.2 Höfundarnir minnst þess að ólíkt því sem var með hr. Kristjánsson, en Nefndin lýsti mál hans vera óaðgangshæft, voru höfundarnir eigendur fyrirtækisins sem gerði út skipið sem þeir notuðu. Þeir höfðu beina, persónulega og milliliðalaus hagsmuni af leyfisveitingu til að stunda þá atvinnu sem þeir kusu, og þeir sóttu ítrekað um kvóta.

6.3 Höfundarnir benda á að þegar þeir ákváðu að veiða í bága við gildandi reglur hafi íslenskt samfélag verið klofið af deilum og umræðum um eðli fiskveiðistjórnkerfisins. Það hafi verið skoðun almennings og margra stjórnáráðgjafanna að íslenska fiskveiðistjórnkerfinu yrði ekki viðhaldið öllu lengur, og að hagnýting fiskimiðanna ætti sem fyrst að vera gerð aðgengileg fyrir alla ríkisborgara sem uppfylltu almenn skilyrði.

6.4 Varðandi þá röksemd Aðildarríkisins að höfundarnir hafi ekki neytt allra tiltækra úrræða innanlands benda höfundarnir á að ákvæði stjórnarskrárinnar séu æðri öðrum lagaheimildum. Ósamhæfi einhvers ákvæðis hegningarlaga við stjórnarskrána sé því lögmæt vörn samkvæmt íslenskum hegningarlögum, og sakfelling staðfesti gildi ákvæðisins samkvæmt stjórnarskránni. Þetta var ástæða þess að tveir af sjö hæstaréttardómurum vildu sýkna hr. Kristjánsson í *Vatneyrismálinu*. Höfundarnir voru dæmdir með tilvísun til þess máls. Þeir leggja áherslu á að kvörtun þeirra til Nefndarinnar varðar íslensk lög.

6.5 Höfundarnir vísa til þeirrar röksemdar Aðildarríkisins að þeir hafi ekki véfengt synjun á umsóknum þeirra um veiðikvóta fyrir innlendum dómstólum, eins og hr. Jóhannesson gerði í *Valdimarsmálinu*, og hefðu því látið hjá líða að neyta allra innlendra úrræða. Þeir benda á að það

sé hlutverk löggjafarvaldsins að setja reglur um stjórn fiskveiða, hlutverk stjórnsýsluvalda að útfæra þær, og hlutverk dómstólanna að útkljá deilur varðandi túlkun eða útfærslu reglnanna. Eins og Aðildarríkið gerði, benda þeir enn fremur á að úrskurðurinn í *Valdimarsmálinu* varðaði ekki gjöf kvóta til forréttindahóps og síðara skilyrðið að aðrir skyldu greiða honum fyrir hlutdeild í gjöfinni. Í *Vatneyrismálinu* úrskurðaði hæstiréttur að fiskveiðistjórnkerfið væri stjórnlagalega gilt. Samkvæmt þeim reglum gátu höfundarnir ekki fengið kvóta úthlutað þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðunum.

6.6 Varðandi staðhæfingu Aðildarríkisins að kvörtunin samrýmist ekki ákvæðum Samningsins viðurkenna höfundarnir að fyrirbyggjandi aðgerðir gegn ofveiði í mynd aflatakmarkana séu nauðsynlegur liður í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskistofna, og að almannahagur krefjist þess að frelsi einstaklinga til fiskveiða í atvinnuskyni sé skert. Þeir geta fallist á að einungis sé hægt að veita takmörkuðum hópi atvinnurétt. Hins vegar telja þeir að slíkar takmarkanir verði að vera almenns eðlis, og að allir ríkisborgarar sem fullnægja almennum skilyrðunum verði að hafa jafna möguleika á aðild í hinum takmarkaða hópi. Þeir telja það ekki vera lögmætt skilyrði að hafa fengið varanlegan persónulegan kvóta að gjöf eða að hafa keypt eða leigt slíkan kvóta.

Ákvörðun Nefndarinnar um aðgangshæfi

7.1 Nefndin fjallaði um aðgangshæfi erindisins á 87. fundi sínum 5. júlí 2006. Hún rifjaði upp að Aðildarríkið hefði véfengt aðgangshæfi erindisins á þeirri forsendu að höfundarnir væru ekki *þolendur* brots á Samningnum. Höfundarnir sögðust vera þolendur brots á 26. grein Samningsins þar sem þeir væru lögskyldir að greiða fé til forréttindahóps samborgara sinna fyrir leyfi til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Nefndin íhugaði einnig þá röksemd Aðildarríkisins að höfundarnir hefðu fengið sömu meðferð og allir aðrir í þeirra aðstöðu, þ.e.a.s. fiskimenn án kvóta á viðmiðunartímabilinu. Höfundarnir teldu hins vegar að þeir hefðu í reynd fengið aðra meðferð en þeir sem fengu kvóta á því tímabili. Nefndin rifjaði upp að eini mismunurinn milli höfundanna, sem voru eigendur fyrirtækisins sem átti og gerði út skipið *Svein Sveinsson* og var synjað um kvóta, og fiskimanna sem var úthlutað kvóta, væri tímabilið sem þeir höfðu stundað fiskveiðar. Viðmiðunarkrafan hafi síðan verið gerð varanleg. Sú staðreynd að höfundarnir hefðu ítrekað sótt um kvóta en öllum umsóknum þeirra hefði verið synjað staðfesti þetta. Undir þessu kringumstæðum taldi Nefndin að fiskveiðistjórnkerfi Aðildarríkisins hefði bein áhrif á höfundana, og að þeir hefðu persónulegra hagsmuna að gæta í athugun málsins.

7.2 Nefndin minntist staðhæfingar Aðildarríkisins að höfundarnir hefðu ekki neytt allra úrræða innanlands og hefðu enga tilraun gert til að fá synjun á kvótaumsóknum þeirra hnekkst fyrir íslenskum dómstólum. Hún íhugaði tilvísun Aðildarríkisins til *Valdimarsmálsins* sem vísbendingu um að raunhæf úrræði hafi verið til staðar fyrir höfundana. Í þeim dómi hafði hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að:

„Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hrúni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætningar, 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 [Aðildarríkið] hefur ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir séu ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland.“

Rétturinn taldi 5. kafla laga nr. 38/1990 brjóta gegn jafnræðisreglunni. Hann ályktaði hins vegar að:

„Ekki verður talið að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið rétt að hafna umsókn áfrýjanda um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar. 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 umsókn 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.”

Nefndin hefði ekki verið upplýst um hvort áfrýjandi þess máls hafi verið úthlutað kvóta síðar vegna ógildingar hæstaréttar á stjórnsýsluákvörðuninni sem synjaði honum um kvóta. Hún taldi að þetta fordæmi eitt og sér dygði ekki til að sýna að höfundarnir hafi átt virkt úrræði.

7.3 Nefndin minntist þess ennfremur að hæstiréttur hefði síðar staðfest í *Vatneyrismálinu* að fiskveiðistjórnkerfið bryti ekki í bága við stjórnarskrána, en héraðsdómur og hæstiréttur vísuðu til þess máls sem fordæmis við meðferð þeirra á máli höfundanna. Í þessum kringumstæðum, og með hliðsjón af því að höfundarnir fullnægðu ekki lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum til kvótaúthlutunar, þá taldi Nefndin erfitt að ímynda sér að hæstiréttur hefði dæmt höfundunum í vil ef þeir hefðu reynt að áfrýja synjun kvóta á stjórnsýslulegum forsendum. Nefndin taldi því að úrræðið sem Aðildarríkið vísaði til hefði ekki verið virkt að því er varðar b-lið 2. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

7.4 Að lokum minntist Nefndin þess að höfundarnir höfðu ítrekað sótt um kvóta en öllum umsóknum þeirra hefði verið synjað þar sem þeir uppfylltu ekki skilyrðið til kvótaúthlutunar, sem sé að hafa verið virkir í sjávarútvegi milli 1. nóvember 1980 og 31. október 1983. Nefndin telur að höfundarnir hafi ekki átt þess neinn kost að fá kvóta frá Aðildarríkinu vegna þess að Aðildarríkið hafði í reynd enga viðbótarkvóta til að úthluta, þar sem öllum tiltækum kvótum hefði verið úthlutað við upphaf níunda áratugarins til kvótahafa sem síðan voru gerðir varanlegir eigendur þeirra. Nefndin ályktaði því að höfundarnir hefðu ekkert virkt úrræði til að áfrýja synjun á kvótaumsóknum þeirra, og að ekkert stæði í vegi fyrir að hún tæki erindið til meðferðar undir b-lið 2. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

7.5 Varðandi röksemd Aðildarríkisins að kvörtun höfundanna félli utan umfangs Samningsins, þá taldi Nefndin að gögnin vektu upp spurningar nátengdar málsatvikum sem betur færi á að væru athugaðar samhliða efnisatriðum í kvörtun höfundanna samkvæmt 26. gr. Samningsins. Þann 5. júlí 2006 lýsti Nefndin erindið aðgangshæft.

Athugasemdir Aðildarríkisins varðandi málsatvik:

8.1 Þann 19. janúar 2007 lagði Aðildarríkið fram athugasemdir sínar varðandi málsatvik erindisins. Það rifjar upp orðalag 65.³ gr. og 1.⁴ mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar varðandi jafnrétti fyrir lögum og atvinnufrelsi. Varðandi fiskveiðilöggjöfina bendir Aðildarríkið á að með lögum nr. 38/1990 um fiskveiðistjórnun hafi samræmt kerfi einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta verið innleitt 1991. Áður höfðu tilraunir verið gerðar með mörg önnur mismunandi fiskveiðistjórnkerfi, m.a.: heildaraflakvóta, aðgangsleyfi til fiskveiða, sóknartakmarkanir, og takmörkun fjárfestinga og úreldingu fiskiskipa. Reynslan af þessum ólíku kerfum leiddi hins vegar til upptöku kerfis einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta fyrir allar fiskveiðar.

8.2 Aðildarríkið leggur fram uppfærslu á breytingum í löggjöfinni um fiskveiðistjórnun. Lögin um fiskveiðistjórnun voru endurútfegin í heild 2006 sem lög nr. 116/2006 sem komu í stað fyrri laga nr. 38/1990. Helstu ákvæðin sem varða mál höfundanna haldast efnislega óbreytt.

8.3 Viðvíkjandi málsatvikum segir Aðildarríkið að höfundarnir hafi ekki rökstutt kröfu sína undir 26. gr. Samningsins; heldur hafi þeir einungis fullyrt með almennu orðalagi að ólögmat mismunun hafi átt sér stað þar sem stjórnvöld hefðu ekki úthlutað þeim hlutdeild í kvóta líkt og þeim útgerðaraðilum sem fengu slík veiðiréttindi samkvæmt lögum nr. 38/1990 á grundvelli fyrri aflamagns þeirra.

8.4 Aðildarríkið telur að takmörkunin á atvinnumöguleikum höfundanna jafngilti ekki broti á 26. grein. Engin ólögmat mismunun hefði átt sér stað milli höfundanna og þeirra sem úthlutað var kvótahlutdeild samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1990. Aðgreiningin milli höfundanna, sem tilheyrðu stórum hópi íslenskra sjómanna, og útgerðaraðila fiskiskipa væri réttlætanagerleg. Aðildarríkið vísar til mælikvarða sem íslenskir dómstólar og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa sett til að meta hvort aðgreining sé réttlætanagerleg. Í fyrsta lagi var markmið aðgreiningarinnar lögmætt og byggt á hlutlægum og sanngjörnum forsendum. Í öðru lagi hún var fyrirskipuð með lögum. Í þriðja lagi var mismununin gagnvart höfundunum ekki óhófleg þegar mið er tekið af heildarmarkmiði fiskveiðilöggjafarinnar. Aðildarríkið vísar til þeirrar lögspeki⁵ Nefndarinnar að aðgreining jafngildi ekki mismunun í öllum tilfellum og að hlutlægar og sanngjarnar aðgreiningar séu leyfilegar. Það heldur því fram að öllum skilyrðum hafi verið fullnægt í máli höfundanna til að aðgreiningin teljist ekki brjóta gegn 26. grein.

8.5 Með tilvísun til markmiðs aðgreiningarinnar bendir Aðildarríkið á að mikilvægur augljós almannahagur tengist verndun og hagkvæmri nýtingu fiskistofna. Aðildarríkið hefur tekið á sig alþjóðlegar lagalegar skuldbindingar til að tryggja skynsamlega nýtingu þessara auðlinda, einkum í sambandi við hafréttarsamning Sameinuðu Þjóðanna. Hættan á ofveiði við Ísland er

⁴ „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. (...)”

⁵ „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.”

⁶ Aðildarríkið vísar til erindis nr. 182/1984, *Zwaan de Vries v. the Netherlands*, álit samþykkt 9. apríl 1987.

raunveruleg og yfirvofandi vegna framfara í fiskveiðitækni, auknu aflamagni og stækkandi flota fiskiskipa. Hrun fiskistofna myndi hafa hörmulegar afleiðingar fyrir íslensku þjóðina, en fiskveiðar hafa verið ein helsta atvinnugrein hennar frá fyrstu tíð. Aðgerðir til varnar ofveiði með aflatakörkunum eru nauðsynlegur liður í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskistofna. Því krefst almannahagur þess að frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni sé takmarkað. Slíkar takmarkanir eru lögboðnar í nákvæmri fiskveiðilöggjöf. Aðildarríkið vekur máls á því hvernig hefði átt að deila þeirri takmörkuðu auðlind sem eru fiskistofnar þjóðarinnar og telur það hafa verið ógjörning að úthluta jafnri hlutdeild til allra ríkisborgara.

8.6 Aðildarríkið heldur því fram að sanngjarnar og hlutlægar forsendur séu fyrir þeirri ákvörðun íslenska löggjafarþingsins að takmarka og stjórna fiskafla með kvótakerfi þar sem veiðirétti er úthlutað á grundvelli fyrra aflamagns fiskiskipa í stað annarra aðferða til fiskveiðistjórnunar. Vísað er til hæstaréttardómsins í *Valdimarsmálinu* [svo í texta; á að vera *Vatneyrismálinu*. GT]:

„Sú tilhöggun 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 lögin 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 fiskistofna fyrir þjóðarbúið.”

8.7 Aðildarríkið vísar til laga nr. 85/2002, en með þeim var sérstakt veiðigjald lagt á útgerðaraðila skipa fyrir aðgangsrétt þeirra að fiskimiðum, og er tekið tillit til efnahagslegrar afkomu sjávarútvegs við ákvörðun gjaldsins. Veiðigjaldið hefur sömu áhrif og sérstakur skattur á útgerðaraðila skipa. Þetta sýnir að löggjafarþingið hefur sífellt til athugunar hvernig best verði unnið að markmiði hagkvæmrar fiskveiðistjórnunar með íslenska hagsmuni að leiðarljósi. Fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar og veiðiréttar er sífellt í endurskoðun á Alþingi. Það getur líka skilyrt þennan rétt eða valið betri aðferð til að þjóna almannahag.

8.8 Aðildarríkið bendir á að samanburður ýmissa fiskveiðistjórnkerfa á Íslandi og erlendis og niðurstöður rannsókna vísindamanna á sviði sjávarlíffræði og hagfræði hafi komist að þeirri ótvíræðu niðurstöðu að kvótakerfi eins og hið íslenska sé besta aðferðin til að ná efnahagslegum og líffræðilegum markmiðum nútíma fiskveiðistjórnkerfa. Vísað er til skýrslu sem nefnist „Um fiskveiðar og fiskveiðistjórnun á Íslandi - bakgrunnsskýrsla”⁷. Skýrsla þessi setur fram í stórum dráttum grundvallareinkenni og kosti kerfis einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta og reynsluna af kerfinu í öðrum löndum. Aðildarríkið vísar einnig til skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, “Áleiðis til sjálfbærra fiskveiða: efnahagslegar hliðar stjórnunar lifandi auðlinda sjávar.”

8.9 Aðildarríkið bendir á að þær hlutlægu og sanngjörnu forsendur sem voru til staðar við upptöku kerfis einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta séu enn til staðar. Ef allir íslenskir ríkisborgarar hefðu, í nafni jafnréttis fyrir lögum, jafnan rétt til að hefja fiskveiðar og fá úthlutað

⁷ Skýrslan fylgir með athugasemdum Aðildarríkisins.

kvóta í þeim tilgangi, þá myndi grundvöllur fiskveiðistjórnkerfis Íslands hrynja. Slíkt ástand myndi grafa undan stöðugleika kerfisins. Kvótaréttindin, sem upphaflega var úthlutað með hliðsjón af aflamagni, hafa síðan að miklu leyti verið framseld til annarra eigenda. Þeir sem hafa öðlast kvóta seinna hafa annað hvort keypt þá á fullu markaðsvirði eða leigt þá. Þeir mynda ekki „forréttindahóp.“ Þeir sætta sig við gildandi reglur íslenska fiskveiðistjórnkerfisins. Ef þessi réttindi yrðu skyndilega skert eða tekin frá eigendum þeirra og dreift jafnt milli allra þeirra sem vilja hefja fiskveiðar, þá myndi það jafngilda grófum yfirgangi í garð þeirra sem hafa fjárfest í þessum réttindum og hafa lögmæta væntingu um að þeir geti hagnýtt sér þau áfram.

8.10 Aðildarríkið sýnir að afleiðingar laga og reglugerða voru ekki óhóflegar fyrir höfundana og brutu því ekki gegn meðalhófsreglunni í samræmi við 26. gr. Samningsins. Aðildarríkið vísar að stöðu höfundanna á tveimur tímupunktum: (a) þegar lög um fiskveiðistjórnun nr. 38/1990 voru samþykkt og veiðirétti var upphaflega úthlutað, og (b) þegar umsókn þeirra um kvóta var synjað þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðum laganna.

8.11 Í fyrsta lagi, þegar lög um fiskveiðistjórnun gengu í gildi þann 1. janúar 1991 voru báðir höfundarnir starfandi á sjó á sama skipinu, sem skipstjóri og bátsmaður. Þeir voru í sömu stöðu og þúsundir annarra skipverja sem höfðu ekki fjárfest neitt fjármagn í fiskiskipunum sem voru grundvöllur lífsviðurværis þeirra. Hins vegar leiddi sögulegt aflamagn skipanna sem þeir unnu á til þess að skipunum var úthlutað kvótahlutdeild undir hinu nýja fiskveiðistjórnkerfi. Nýja kerfið breytti engu í sambandi við starf höfundanna sem skipstjóri og bátsmaður. Þeir gátu haldið áfram starfsferli sínum og breytingin hafði engar óhóflegar afleiðingar í för með sér fyrir þá. Þeir þurftu ekki að hætta á því starfsviði sem þeir voru undirbúnir fyrir menntunarlega og menningarlega eins og þeir halda fram.

8.12 Aðildarríkið hafnar því að 26. gr. Samningsins hafi útilokað stjórnvöld við undirbúning nýju löggjafarinnar frá því að aðgreina milli einstaklinga sem voru eigendur fiskiskipa (sem höfundarnir vísa til sem „forréttindahóps“) og annarra einstaklinga sem unnu við sjávarútveg. Það hafnar því að veiðirétti hefði átt að deila jafnt milli þeirra allra. Það var grundvallarmunur milli eigenda fiskiskipsins sem höfundarnir störfuðu á og sjómanna sem störfuðu á skipinu.

8.13 Aðildarríkið telur því að aðgreiningin milli höfundanna og eigenda fiskiskipa sem var gerð við setningu laganna geti ekki talist jafngilda ólögmætri mismunun samkvæmt 26. grein.

8.14 Í öðru lagi vísar Aðildarríkið að stöðu mála þegar höfundarnir ákváðu að gerast útgerðarmenn og keyptu fiskiskip með takmarkaðan veiðirétt. Áform þeirra við kaupin voru óraunhæf, að hluta vegna verulegs samdráttar í afla úr vissum fiskistofnum í útrýmingarhættu. Þessum samdrætti heildarafla var jafnað niður á öll fiskiskip með kvótahlutdeild í viðkomandi tegundum og leiddi til tímabundinnar hækkunar á kvótaverði fyrir þessar tegundir. Ákvörðun stjórnvalda að úthluta höfundunum ekki kvóta var fyrirsjáanleg. Eigna- og tekjutapið var afleiðing eigin ákvörðunar þeirra að hverfa frá fyrri atvinnu sinni sem launþegar í sjávarútvegi og reka útgerðarfyrirtæki á ótraustum og áhættusömum forsendum. Gildandi lagaleg skilyrði fyrir þá sem hugðust hefja útgerð fiskiskipa á þessum tíma lágu ljós fyrir.

8.15 Ef Nefndin fellst á að höfundarnir hafi átt rétt á að fá kvóta úthlutað og hefja fiskveiðar vegna kaupa þeirra á fiskiskipi 1998, þá telur Aðildarríkið að hún verði einnig að fallast á jafnan rétt að minnsta kosti allra einstaklinga sem unnu sem skipstjórar eða áhafnar meðlimir til að hefja fiskveiðar og fá úthlutað kvóta. Afleiðingar kerfisins eru ekki alvarlegri fyrir höfundana heldur en þúsundir annarra sjómanna á Íslandi sem kynnu að vilja kaupa fiskiskip og hefja fiskveiðar. Aðildarríkið hafnar því að það sé réttlæt看legt fyrir útgerðaraðila skipa að stunda ólöglegar fiskveiðar af ásettu ráði til þess að mótmæla því sem þeir telji vera óréttlátt fiskveiðastjórnkerfi. Það liggur í augum uppi að lagabréttar munu verða saksóttir. Með þeim gjörningi öðlast þeir ekki stöðu „þolenda“ ólögætrar mismununar.

8.16 Að lokum telur Aðildarríkið að ef það yrði ákveðið að úthluta jöfnum veiðikvótum til allra einstaklinga, sem starfa á sjó eða hafa áhuga á að kaupa og gera út fiskiskip, þá myndi það hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir þá aðila sem núna starfa við sjávarútveg og hafa fjárfest í slíkum réttindum. Slík ákvörðun myndi hafa afleiðingar fyrir þá samfélagslegu hagsmuni sem felast í varðveislu stöðugleika sjávarútvegsins. Með aukinni eftirspurn eftir hlutdeild í fiskistofnunum (takmarkaðri auðlind) og skuldbindingu ríkisstjórnarinnar að úthluta jöfnum hlutum til allra fiskimanna myndi stöðugleiki þessara réttinda vera óviss. Afleiðingin yrði sú að fjárfestingar í fiskiskipum myndu verða óarðbærar, sjávarútvegurinn í heild myndi lenda í erfiðleikum og aftur yrði horfið til stöðunnar sem ríkti áður en núverandi fyrirkomulag tók gildi.

8.17 Aðildarríkið telur meint fjárhagslegt tap höfundanna ekki stafa af fiskveiðistjórnkerfinu heldur alfarið af eigin ákvörðun þeirra að kaupa fiskiskip án kvótahlutdeildar með fullri vitund um lagalegu skilyrðin og fyrirsjáanlegar afleiðingar af þeirri stöðu mála.

Athugasemdir höfundanna

9.1 Þann 23. mars 2007 gerðu höfundarnir athugasemdir við athugasemdir Aðildarríkisins varðandi málsatvik. Þeir segja að Aðildarríkið hafi af þrákelkni varið stefnuna sem var tekin upp í kjölfar dómsins í *Valdimarsmálinu*, og virt að vettugi sérhvert tækifæri til að innleiða fiskveiðistjórnkerfi sem samræmdest grundvallarreglum mannréttinda. Aðildarríkið bendir á að „yfirgnæfandi hluti“ veiðiheimildanna sem komið var á með kerfinu hafi nú verið seldur, en höfundarnir lýsa sig sammála því að „margir einstaklingar séu orðnir milljónamæringar við sölu á gjöfum sínum“. Reyndar eiga margir einstaklingar og fyrirtæki enn gjafir sínar og leigja þær til annarra eða nota þær í eigin þágu. Engir reikningar eða skrár hafa verið haldnar yfir sölurnar. Höfundarnir segja að Aðildarríkinu hafi tekist að fá grandalaus einstaklinga til að kaupa verðmæti sem voru fengin með ólögætum hætti. Þeir telja hins vegar að kaup á verðmætum sem fengin voru á ólögæt看tan hátt skapi ekki eignarrétt.

9.2 Höfundarnir telja að mannréttindi falli ekki undir fyrningarlög og verði ekki sett til hliðar með fyrirskipun. Þeir segjast ekki krefjast hlutdeildar í forréttindum. Þvert á móti, þá segja þeir að takmarka verði fiskveiðar í samræmi við almenn skilyrði. Þeir halda því fram að í öllum eðlilegum innlendum lagakerfum sé ólöglegt að einskorða veiðar í sjó varanlega við afmarkaðan hóp sem hafi fengið slíkan rétt gefins, og að skylda aðra til að kaupa hlutdeild í forréttindum meðlima hópsins gegn greiðslu sem er þeim persónulega til hagsbóta.

9.3 Höfundarnir halda því fram að jafnræðisreglan banni mismunun á þeim forsendum sem settar eru fram í 26. gr. Samningsins, sem innifela „réttarstöðu”. Í ljósi tilgangs þessara ákvæða þýði „mismunun” að meðferð einstaklings sé óhagstæðari en annarra á grundvelli slíkra forsendna. „Réttarstaða” skapast þegar sumum einstaklingum eru gefin forréttindi sem öðrum er neitað um, ekki einungis réttarstaða forréttindahópsins heldur líka réttarstaða þeirra sem ekki njóta forréttindanna. Aðili ásakaður um brot gegn 26. grein getur ekki með rökrænum hætti sagt sér til varnar að allir einstaklingar sem njóta ekki forréttindanna hafi sömu réttarstöðu.

9.4 Varðandi röksemd Aðildarríkisins að engin mismunun í skilningi 26. greinar átti sér stað, þá eru höfundarnir sammála um lögmæti markmiðs aðgreiningarinnar, þ.e. varðveislu og verndun náttúruauðlinda. En þeir rifja upp að aðferðin sem var notuð til að þjóna þessu markmiði var dreifing alls leyfilegs heildarafla meðal útgerðaraðila sem voru virkir á ákveðnu tímabili. Síðan var ákveðið að gera hlutdeild í leyfilegum heildarafla að framseljanlegri einkaeign. Afleiðingin var innleiðing forréttinda til hagsbóta fyrir móttakendur á kostnað borgaralegra réttinda annarra. Fyrir vikið var móttakendum einum gert kleift að stunda fiskveiðar. Allir aðrir, að höfundunum meðtöldum, sem vilja stunda fiskveiðar verða að kaupa hluta af gjafakvóta þeirra í leyfilegum heildarafla. Höfundarnir telja að lögmæti varðveislu og verndunar sé málinu óviðkomandi vegna afleiðinganna af þessari aðgerð.

9.5 Höfundarnir telja stofnun forréttindanna skorta lagalegan grundvöll þar sem hún brjóti í bága við stjórnarskrána. Þeir bæta því við að mismunun sé aldrei réttlæt看leg og að merking hugtaksins „mismunun” sé misbrestur á því að ríkisvaldið láti hagstæðar reglur ná til allra, eða láti óhagstæðar reglur aðeins ná til sumra.

9.6 Varðandi umsögn Aðildarríkisins að nauðsynlegt hafi verið að virða atvinnurétt einstaklinga sem voru virkir í sjávarútvegi, þá efa höfundarnir hlutleysi þessarar röksemdar. Þeir segja að með tilkomu og rófestingu fiskveiðistjórnkerfisins hafi sú hugmynd skotið rótum að atvinna, eða rétturinn til þeirrar atvinnu sem maður stundar, sé í reynd eign og sem slík njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár Íslands. Þessi röksemd var fundin upp eftir á til að réttlæta fiskveiðistjórnkerfið á þeirri forsendu að aðilar sem högnuðust á einkoröðun fiskimiðanna ættu stjórnarskrárvarinn rétt sem skylt væri að vernda.

9.7 Höfundarnir rifja upp að íslenska fiskveiðistjórnkerfið þróaðist stig af stigi, en síðan hafi verið ákveðið að gera það varanlegt. Það var umborið í fyrstu því einstaklingar og fyrirtæki sem höfðu fjárfest í skipum og búnaði urðu að fá tækifæri til að endurheimta fjárfestingar sínar. Höfundarnir vísa til *Valdimarsmálsins*, þar sem tekið var fram að:

„Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlæt看legar, 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 [...] úthlutun veiðiheimilda.”

9.8 Höfundarnir benda á að það sé skylda íslenskra stjórnvalda en ekki höfundanna að hanna fiskveiðistjórnkerfi sem brjóti ekki gegn alþjóðlegum mannréttindum. Þeir fari einungis fram á að fá tækifæri til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa undir sömu skilyrðum og öðrum eru sett. Það

sé hlutverk íslensku ríkisstjórnarinnar eða löggjafarþings að ákveða hvernig þessari kröfu verður fullnægt.

9.9 Varðandi ótta Aðildarríkisins að „undirstaða íslenska fiskveiðikerfisins myndi augljóslega hrynja“, þá segja höfundarnir að það sé óttinn við hrun kerfis sem byggir á gjöf forréttinda sem hafi haldið kerfinu gangandi. Dapurleg útkoma í þessu tilliti myndi að nokkru leyti verða bætt upp með innleiðingu lögmætra meginreglna á ný og aukinni virðingu fyrir lögum eftir á.

9.10 Varðandi staðhæfingu Aðildarríkisins að fiskveiðistjórnkerfið hafi ekki snert höfundana þar sem þeir gátu haldið starfsferli sínum áfram eins og þeir hefðu gert allan sinn starfsaldur, skírskota höfundarnir til meginreglunnar um réttinn til jafnra tækifæra: möguleiki einstaklinga af sérhverri stétt og stöðu að klífa þjóðfélagsstigann og efnast af vinnu hefur verið styrkur Íslands fram til þessa.

9.11 Ef lögmæti ríkjandi aðstæðna er véfengt innanlands eða utan telja höfundarnir að tilraunir manns til að laga starfsemi sína að aðstæðunum eigi ekki að túlka sem viðurkenningu á lögmæti þeirra eða afsal á rétti hans til að fordæma þær sem ólögmætar. Höfundarnir vísa til þess ákvæðis í 1. mgr. laganna sem viðurkennir „sameign þjóðarinnar“. Menn sem hafa talað máli íslenskra stjórnvalda opinberlega hafa í vaxandi mæli tekið þá afstöðu að þetta ákvæði sé merkingarlaust. Slík afstaða gefur í skyn að ákvæðið hafi verið sett í lögin í blekkingarskyni. Að auki réðust aðgerðir höfundanna af því að réttlætiskennd þeirra var verulega misboðið.

9.12 Höfundarnir undirstrika að krafa þeirra er ekki að stjórnvöld úthluti þeim kvótahlutdeild heldur geri þeim kleift að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa með sömu skilyrðum og aðrir. Það sé ekki hlutverk þeirra að segja nákvæmlega til um hvernig fullnægja eigi þessari kröfu.

9.13 Höfundarnir benda á að þorskur er og hefur alltaf verið langalgengasta tegund sjávarafla á Íslandsmiðum og sú tegund sem ætíð gefur af sér langmesta útflutningsverðmætið. Dreifing hans er svo víðtæk og algeng að hann veiðist venjulega með öllum öðrum sjávarafla. Að jafnaði innifelur afli allra annarra tegunda 5 til 15 prósent af þorski. Vegna þorskafra sem fæst með öllum öðrum afla er nauðsynlegt fyrir fiskimann að hafa þorskkvóta þótt hann ætli einungis að veiða eitthvað annað. Þótt höfundarnir hefðu kvóta til að veiða aðrar tegundir þá yrðu þeir að fá úthlutað eða keyptan þorskkvóta fyrir þann þorskafra sem örugglega fylgdi með. Þar sem þeim hafði ekki verið gefinn neinn þorskkvóti, þá urðu þeir að leigja hann eða kaupa.

9.14 Skip höfundanna, *Sveinn Sveinsson*, var 24 brúttótonn að stærð. Þeir vildu eiga starfsferil við útgerð á fiskiskipum af svipaðri stærð, eða jafnvel miklu stærri, það er að segja nútíma úthafstogurum. Þetta var það sem þeir höfðu unnið við, og þetta var það sem þeir voru aldir upp við. Innleiðing kvótakerfisins 1984 náði sjálfkrafa til allra einstaklinga sem áttu báta sem voru 10 brúttótonn og stærri, en í fyrstu náði kerfið ekki til minni báta. Það gerðist smám saman í ýmsum áföngum. Með lögum nr. 97/1985 voru sóknartakmarkanir settar á allar netveiðar báta undir 10 tonn að stærð. Með lögum nr. 8/1988 var 10 tonna viðmiðunin lækkuð í 6 tonn. Loks kváðu lög nr. 38/1990 á um að ríkjandi kerfi skyldi ná til allra báta stærri en 6 tonn. Jafnvel þótt rétt sé að ferlinu var ekki lokið fyrr en 2004, þá breytir það engu varðandi kvartanir höfundanna.

9.15 Að því er varðar verndun réttarins til atvinnufrelsis, þá telja höfundarnir að tilgangur 75. gr. stjórnarskrárinnar sé að halda atvinnumöguleikum opnum fyrir alla að uppfylltum almennum skilyrðum. Tilgangur greinarinnar sé ekki að vernda hagsmuni starfandi fólks. Þvert á móti sé tilgangur hennar að aftra hagsmunahópum frá að einoka starfsgreinar eða hindra aðgang annarra að þeim.

9.16 Málsvari ályktar að stjórnun fiskveiða í sjó með einkaeign á veiðiréttindum sé skynsamleg. Því sé brýnt að innleiðing slíks kerfis sé með lögmætum hætti án nokkurs brots á meginreglum stjórnarskrár og alþjóðlegum mannréttindaákvæðum. Það verði ekki gert á lögmætan hátt með því að fulltrúar almennings einskorði nýtingu fiskimiða við sérstakan hóp og umbreyti forréttindum meðlima hans í einkaeign sem þeir geta selt eða leigt samborgurum sínum.

Umfjöllun um málsatvik

10.1 Mannréttindanefndin hefur fjallað um fyrirbyggjandi erindi í ljósi allra upplýsinga sem málsaðilar hafa lagt fyrir hana samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

10.2 Meginatriðið í umfjöllun Nefndarinnar er hvort höfundarnir, sem eru lögskyldir til að greiða fé til samborgara sinna fyrir kvóta sem þarf til veiða á ákveðnum fisktegundum í atvinnuskyni og hafa þannig aðgang að slíkum fiskistofnum sem eru sameign íslensku þjóðarinnar⁸, séu þolendur mismununar sem brjóti gegn 26. gr. Samningsins. Nefndin bendir á að lögspeki hennar telur 26. grein skuldbinda Aðildarríki í löggjafar-, réttarfarslegum, og framkvæmdaaðgerðum sínum til að ábyrgjast öllum mönnum sömu meðferð og án hvers konar mismununar svo sem vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna. Hún ítrekar að hugtakið mismunun ber ekki einungis að túlka sem útilokun og hömlur heldur líka forgangsrétt byggðan á einhverjum slíkum forsendum ef markmið eða afleiðing þeirra er að ógilda eða skaða viðurkenningu, afnot eða nýtingu allra einstaklinga á réttindum og frelsi á jafnréttisgrundvelli⁹ Hún bendir á að sérhver aðgreining felur ekki í sér mismunun í skilningi 26. greinar, en að aðgreiningur verði að vera réttlætanagerleg á sanngjörnum og hlutlægum forsendum og stefna að markmiði sem er lögmætt undir Samningnum¹.

10.3 Í fyrsta lagi bendir Nefndin á að krafa höfundanna byggir á aðgreiningu milli hópa fiskimanna. Fyrsti hópurinn fékk kvótahlutdeild án endurgjalds vegna þess að meðlimir hans stunduðu veiðar á kvótaskyldum tegundum á tímabilinu frá 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Meðlimir þessa hóps hafa ekki einungis rétt til að nota þessa kvóta sjálfir heldur geta selt þá eða leigt til annarra. Hinn hópur fiskimanna verður að kaupa eða leigja kvóta af fyrsta hópnum ef þeir vilja veiða kvótaskyldar tegundir af þeirri einföldu ástæðu að þeir hvorki áttu né

⁸ Orðtak 1. gr. laga nr. 38/1990.

⁹ Almenn umsögn nr. 18 – Jafnræði, mgr. 7.

¹ Sjá erindi nr. 1314/2004, *O'Neill and Quinn v. Ireland*, álit samþykkt 24. júlí 2006; nr. 1238/2004, *Jongenburger-Veerman v. The Netherlands*, álit samþykkt 1. nóvember 2005; CCPR/c/91/d/1306/2004

gerðu út fiskiskip á þessu viðmiðunartímabili. Nefndin ályktar að slíkur greinarmunur byggir á forsendum sem jafngilda eignarrétti.

10.4 Þótt að niðurstaða Nefndarinnar sé að markmið þessa greinarmunar sem Aðildarríkið tók upp, sem sé verndun fiskistofna þess sem eru takmörkuð auðlind, sé lögmætt, þá verður hún að ákveða hvort greinarmunurinn sé byggður á sanngjörnum og hlutlægum viðmiðunum. Nefndin bendir á að sérhvert kvótakerfi sem innleitt er til að stjórna aðgangi að takmarkaðri auðlind skapi að einhverju leyti forréttindi fyrir handhafa slíkra kvóta og óhagræði fyrir aðra án þess að vera nauðsynlega óréttlátt. Um leið bendir hún á sérkenni fyrirbyggjandi máls: Annars vegar segir í upphafsgrein laga nr. 38/1990 um fiskveiðistjórnun að fiskimiðin við Ísland séu sameign íslensku þjóðarinnar. Hins vegar, þótt greinarmunur byggður á veiðum á viðmiðunartímabilinu kunni í upphafi að hafa verið sanngjörn og hlutlæg leikregla sem bráðabirgðalausn, þá varð hann ekki einungis varanlegur með samþykkt laganna heldur var upphaflegu réttindunum til að nota og hagnýta almenna sameign umbreytt í einkaeign: Úthlutaða kvóta sem upphaflegir handhafar nota ekki lengur má selja eða leigja á markaðsverði í stað þess að þeir gangi aftur til stjórnvalda til úthlutunar til nýrra handhafa í samræmi við sanngjarnar og réttlátar leikreglur. Aðildarríkið hefur ekki sýnt fram á að þessi sérstaka skipan og útfærsluform kvótakerfisins samræmist kröfunni um sanngirni. Þótt að Nefndin þurfi ekki að fjalla um samhæfi kvótakerfa fyrir nýtingu takmarkaðra auðlinda við Samninginn sem slíkan, þá ályktar Nefndin að, í sérstökum aðstæðum fyrirbyggjandi máls, séu forréttindin í mynd varanlegs eignarréttar, sem veitt voru upphaflegum handhöfum kvótans til óhagræðis fyrir höfundana, ekki byggð á sanngjörnum forsendum.

11. Mannréttindanefndin, með tilvísun til 4. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar, telur framlögð gögn leiða í ljós brot á 26. gr. Samningsins.

12. Í samræmi við a-lið 3. mgr. 2. gr. Samningsins er Aðildarríkið skuldbundið til að veita höfundunum raunhæfa úrbót, að meðtöldum fullnægjandi skaðabótum og endurskoðun á fiskveiðistjórnkerfi sínu.

13. Hafandi í huga að Aðildarríkið hefur sem aðili að valkvæðu bókuninni viðurkennt hæfni Nefndarinnar til að ákveða hvort brot á Samningnum hafi átt sér stað eða ekki, og að Aðildarríkið hefur tekið að sér samkvæmt 2. gr. Samningsins að tryggja öllum einstaklingum á yfirráðasvæði eða innan lögsögu þess þau réttindi sem viðurkennd eru í Samningnum og veita raunhæfa og aðfararhæfa úrbót ef brot hefur verið staðfest, þá óskar Nefndin eftir upplýsingum frá Aðildarríkinu innan 180 daga um ráðstafanir sem gerðar hafa verið til að bregðast jákvætt við skoðunum Nefndarinnar.

[Samþykkt á ensku, frönsku og spönsku, en enski textinn er frumritið. Mun síðar verða gefið út á arabísku, kínversku og rússnesku sem hluti af ársskýrslu Nefndarinnar til allsherjarþingsins.]

VIÐAUKI**Sératkvæði nefndarmanna fr. Elisabeth Palm, hr. Ivan Shearer og fr. Iulia Antoanella Motoc**

Eins og meirihluti Nefndarinnar hefur ályktað þá er aðgreining milli þess hóps fiskimanna sem fékk kvótahlutdeild án endurgjalds og hins hóps fiskimanna sem verður að kaupa eða leigja kvótahlutdeild af fyrri hópnum ef þeir vilja veiða kvótaskyldar fiskitegundir. Við erum sammála meirihlutanum að markmið þessa greinarmunar, sem sé verndun fiskistofna Íslands sem eru takmörkuð auðlind, er lögmætt. Eftir er að ákveða hvort greinarmunurinn byggist á sanngjörnum og hlutlægum forsendum.

Í því sambandi bendum við á að hæstiréttur taldi í úrskurði sínum í *Valdimarsmálinu* 1998 að efnahagslega hagræðið af varanlegu eðli veiðiheimilda og framseljanleika veiðiheimilda og kvóta myndi leiða til ábatasamrar nýtingar fiskistofna til hagsbóta fyrir hagkerfi þjóðarinnar. Einnig ályktaði hæstiréttur í *Vatneyrismálinu* í apríl 2000 að hömlurnar á frelsi einstaklings til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni samrýmdist stjórnarskrá Íslands þar sem þær voru byggðar á hlutlægum forsendum. Rétturinn benti sérstaklega á þá röksemd að sú tilhögun að gera veiðiheimildir varanlegar og framseljanlegar miði að því að gera útgerðaraðilum kleift að skipuleggja starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka veiðiheimildir sínar eftir hentugleikum.

Það er líka eftirtektarvert að enda þótt sérstakir bátar hagnist af kvótaheimildum þá verða þeir samt að borga sérstakt aflagjald fyrir aðgangsrétt sinn að fiskimiðunum samkvæmt lögum nr. 85/2002, en við útreikning gjaldsins er tekið tillit til afkomu útgerðarinnar. Að sögn Aðildarríkisins hefur veiðigjaldið sömu áhrif og sérstakur skattur á útgerðaraðila skipa. Það er mat Aðildarríkisins að breyting á fiskveiðistjórnkerfinu myndi hafa í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir þá sem hafa keypt kvótahlutdeildir af upphaflegum handhöfum þeirra og tefla stöðugleika sjávarútvegsins í tvísýnu. Að sögn Aðildarríkisins myndi það einnig snerta þá lögmætu hagsmuni sem Aðildarríkið í heild hefur að gæta varðandi varðveislu stöðugleika sjávarútvegsins. Eftir nokkrar misheppnaðar tilraunir til að koma reglu á fiskveiðistjórnun þá var komið á núverandi kerfi sem hefur sannað efnahagslega hagkvæmni og sjálfbærni sína.

Að teknu tilliti til allra ofangreindra þátta og þeirra kosta sem felast í núverandi kerfi fyrir fiskveiðistjórnun á Íslandi, einkum þörfina á stöðugu og öflugum kerfi, svo og ókosta kerfisins fyrir höfundana, þ.e.a.s. hömlurnar á frelsi höfundanna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni, þá ályktum við að Aðildarríkið hafi gætt góðs jafnvægis milli almannahags og hagsmuna einstakra fiskimanna í löggjafar- og réttarfarslegum aðgerðum sínum. Það er enn fremur niðurstaða okkar að greinarmunurinn milli hinna tveggja hópa fiskimanna byggi á hlutlægum forsendum og sé í réttu hlutfalli við það lögmæta markmið sem að er stefnt. Þar af leiðir að ekki hefur verið brotið gegn 26. grein í því máli sem fyrir liggur.

[*sign.*] fr. Elisabeth Palm

[*sign.*] hr. Ivan Shearer

[*sign.*] fr. Iulia Antoanella Motoc

[Samþykkt á ensku, frönsku og spönsku, en enski textinn er frumritið. Mun síðar verða gefið út á arabísku, kínversku og rússnesku sem hluti af ársskýrslu Nefndarinnar til allsherjarþingsins.]

Sératkvæði nefndarmanns Sir Nigel Rodley

Ég er almennt sammála sératkvæði hr. Iwasawa og sameiginlegu sératkvæði fr. Palm og hr. Shearer. Þó ég hafi skilning á því eðlilega sjónarmiði höfundanna að óréttlæti felist í sköpun forréttindastéttar með heimild til að hagnýta verðmæta auðlind tengda lífsviðurværi þeirra og útilokun þeirra frá aðgangi að auðlindinni, þá get ég ekki ályktað að Aðildarríkið hafi brotið gegn Samningnum að því er höfundana varðar.

Aðildarríkið hefur bent á gögn sem styðja staðhæfingu þess að kerfi einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta sé efnahagslega skilvirkast (sjá mgr. 8.8) og sé sanngjarnt og við hæfi sem slíkt. Þetta eru hagnýtar röksemdir sem höfundarnir gera ófullnægjandi skil í svarinu (sjá mgr. 9.8). Það var nauðsynlegt fyrir þá að taka á þessu atriði, sérstaklega með hliðsjón af því að alþjóðlegur hópur áhugamanna á erfitt með að ná tókum á þeim efnisatriðum sem um er að ræða og þeirri tillitssemi gagnvart röksemdum Aðildarríkisins sem þar af leiðandi verður að gæta.

Álit Nefndarinnar virðist auk þess ráðast, kannski á afgerandi hátt, af þeirri hlið málsins sem varðar sjávarútveg sem sameign íslensku þjóðarinnar. Ég geri mér ekki ljóst hvernig sömu staðreyndir gætu réttlætt Nefndina í að komast að annarri niðurstöðu í öðru landi sem hefur ekki innleitt 'sameignar' kenninguna.

[*sign.*] Sir Nigel Rodley

[Samþykkt á ensku, frönsku og spönsku, en enski textinn er frumritið. Mun síðar verða gefið út á arabísku, kínversku og rússnesku sem hluti af ársskýrslu Nefndarinnar til allsherjarþingsins.]

Sératkvæði nefndarmanns hr. Yuji Iwasawa

Það er staðföst lögspeki þessarar Nefndar að brot á 26. grein Samningsins felist ekki í öllum mismununum; þannig getur mismunun verið réttlæt看leg á sanngjörnum og hlutlægum forsendum þegar hún þjónar markmiði sem er lögmætt samkvæmt Samningnum.

Álit meirihluta Nefndarinnar efar ekki að Aðildarríkið stefndi að lögmætu markmiði með upptöku fiskveiðistjórnkerfis til verndar takmarkaðri náttúruauðlind sinni en taldi að kvótakerfið sem Aðildarríkið innleiddi væri óréttlæt看legt á „sanngjörnum” forsendum og bryti því gegn 26. gr. Samningsins. Ég skila sératkvæði til að lýsa mig ósammála þeirri niðurstöðu.

Í 26. gr. Samningsins er talin upp röð sérkenna eins og kynþáttur, litarháttur, kynferði og þess háttar sem bannað er að byggja mismunun á og gefa tilefni til sérstaklega gaumgæfilegrar athugunar. Upptalningin er vissulega ekki tæmandi eins og ljóst er af orðatiltækinu „eins og” ásamt hinni óljósu forsendu „aðrar aðstæður”, en það er mikilvægt að hafa í huga að þetta mál varðar engin þeirra sérkenna sem eru sérstaklega tilgreind sem bannaðar forsendur mismununar. Þar að auki er rétturinn sem kvótakerfið snertir réttur til að stunda þá atvinnu sem menn kjósa og varðar engin af þeim borgaralegu og stjórnmalalegu réttindum sem mynda grundvöll lýðræðislegs samfélags eins og tjáningarfrelsi eða kosningarétt. Ríkjum á að leyfast víðtækara sjálfræði við stefnumótun á efnahagssviðum en í málum þar sem þau takmarka til dæmis tjáningarfrelsi eða kosningarétt. Nefndin ætti að hafa takmörk eigin sérþekkingar hugföst við umfjöllun efnahagsmálafestnu sem var vandlega mótuð eftir lýðræðislegum leiðum. Nefndin ætti að taka fullt tillit til þessara þátta við mat sitt á því hvort mismunun sé réttlæt看leg á „sanngjörnum” forsendum.

„Eignir” eru meðal bannaðra forsendna mismununar og meirihlutinn virðist telja að þetta mál varði mismunun byggða á „eignum” og segir – frekar óskýrlega – að mismununin byggji á „forsendum sem jafngilda eignarrétti”. Kvótakerfi sem Aðildarríkið innleiddi 1983 og gerði varanlegt 1990 samanstóð af úthlutun veiðikvóta til einstakra skipa á grundvelli afla þeirra á viðmiðunartímabilinu milli 1. nóvember 1980 og 31. október 1983. Mismununin sem gerð var á grundvelli aflamagns einstakra skipa á viðmiðunartímabilinu er að mínum dómi ekki mismunun byggð á „eignum”, heldur hlutlæg mismunun byggð á atvinnu einstaklings á tilgreindu tímabili.

Afkastageta fiskiskipaflota Íslands var umfram afrakstur fiskimiða landsins og var því nauðsynlegt að vernda takmarkaða auðlind þess. Aðildarríkið hefur fært rök fyrir því – réttilega – að almannahagur krefjist þess að takmarkanir séu settar á frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni til að hindra ofveiði, eins og mörg önnur Aðildarríki Samningsins hafa gert. Í kringumstæðum Aðildarríkisins var talið nauðsynlegt að koma á varanlegum og framseljanlegum veiðiréttindum til að tryggja stöðugleika fyrir þá sem hafa fjárfest í fiskveiðum og gera þeim kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma. Sú breyting var gerð á kerfinu 2002 að sérstakt veiðigjald var lagt á útgerðaraðila skipa fyrir aðgangsrétt þeirra að fiskimiðum. Aðildarríkið hefur útskýrt að veiðigjaldið hafi sömu áhrif og sérstakur skattur sem lagður er á útgerðaraðila skipa. Núverandi kerfi hefur sannað efnahagslega hagkvæmni sína og sjálfbærni. Aðildarríkið hefur fært rök fyrir því að breyting á kerfinu á þessum tímamótum myndi hafa alvarlegar afleiðingar fyrir þá aðila sem núna eru virkir í sjávarútveginum og hafa fjárfest í fiskveiðum, og gæti teflt stöðugleika sjávarútvegsins í tvísýnu.

Þó fiskimönnum sem hafa fjárfest í fiskveiðum og voru eigendur fiskiskipa á viðmiðunartímabilinu hafi verið gefinn kvóti, þá eru aðrir fiskimenn útilokaðir frá því að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni án þess að kaupa eða leigja kvóta frá kvótahandhöfum og er því gert að

bera samsvarandi óhagræði. Hins vegar verður ekki hjá því komist að fiskveiðistjórnkerfi takmarki frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni til þess að það þjóni tilgangi sínum. Með hliðsjón af kostum núverandi kerfis get ég ekki ályktað að meðfylgjandi óhagræði fyrir höfundana – skerðing á rétti þeirra til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa að því marki sem þeir óska – sé ekki við hæfi. Af þessum ástæðum get ég ekki verið sammála niðurstöðu meirihlutans að greinarmunurinn sem Aðildarríkið gerði á grundvelli aflamagns einstakra skipa á viðmiðunartímabilinu hafi verið „ósanngjarn” og brot gegn 26. grein.

[*sign.*]: hr. Yuji Iwasawa

[Samþykkt á ensku, frönsku og spönsku, en enski textinn er frumritið. Mun síðar verða gefið út á arabísku, kínversku og rússnesku sem hluti af ársskýrslu Nefndarinnar til allsherjarþingsins.]

Sératkvæði nefndarmanns fr. Ruth Wedgwood

Ég er sammála hinni vönduðu útskýringu staðreynda þessa máls sem kollegar mínir Elisabeth Palm og Ivan Shearer setja fram. Aðildarríkið hefur gefið viðamikla skýringu á því hvers vegna íslensk stjórnvöld ályktuðu að veiðikvótakerfi byggt á sögulegu aflamagni myndi vera heppilegasta aðferðin til að stjórna og vernda íslenskan sjávarútveg.

Eins er ég sammála kollega mínum Yuji Iwasawa um mikilvægt grundvallaratriði – sem sé að mannréttindanefndin hefur augljóslega takmarkað svigrúm til gagnrýni á efnahagslegum reglugerðaratriðum sem sögð eru falla undir 26. grein.

Sú meinta mismunun sem hér um ræðir varðar fiskimenn að starfi á mismunandi tímum. Ekkert bendir til að greinarmunurinn á fiskimönnum hafi verið byggður á þjóðerni, trú, kynferði, stjórnmalalegum tengslum eða einhverjum öðrum sérkennum sem eru tilgreind í 26. grein eða öðruvísi vernduð af Samningnum. Undantekningar byggðar á fyrri þátttöku í atvinnustarfsemi eru algengt verklag í ýmsum ríkjum – þar með talin úthlutun leyfa til leigubílaaksturs, úthlutun niðurgreiðslna í landbúnaði og fjarskiptasviða. Frjáls aðgangur að nýjum atvinnusviðum kann að vera ákjósanlegur, en Alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi var ekki stefnuyfirlýsing um afnám efnahagslegra hafta.

Nefndin verður einnig að virða *takmörk* valdsviðs síns, bæði lagaleg og praktísk, til að vernda í reynd þau mikilvægu réttindi sem falla innan vébanda Samningsins.

[*sign.*]: fr. Ruth Wedgwood

[Samþykkt á ensku, frönsku og spönsku, en enski textinn er frumritið. Mun síðar verða gefið út á arabísku, kínversku og rússnesku sem hluti af ársskýrslu Nefndarinnar til allsherjarþingsins.]