

LOKAÞÝÐING

SAMEINUÐU ÞJÓÐIRNAR

CCPR



**Alþjóðasamningur um
borgaraleg og
stjórnmalaleg réttindi**

Dreifing.
TAKMÖRKUÐ*

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

Frumrit: ENSKA

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

ÁLIT

Kæra nr. 1306/2004

<u>Lögð fram af:</u>	Erlingi Sveini Haraldssyni og Erni Snævari Sveinssyni (umboðsmaður Ludvik Emil Kaaber)
<u>Meintur þólandi:</u>	Kærendur
<u>Aðildarríki:</u>	Ísland
<u>Kæra dagsett:</u>	15. september 2003 (fyrsta kæra)
<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 meðferðarhæfi dagsett 5. júlí 2006
<u>Álit samþykkt:</u>	24. október 2007

* Dreift samkvæmt ákvörðun mannréttindanefndarinnar.



CCPR/c/91/d/1306/2004

Viðfangsefni: Samræmi fiskveiðistjórnkerfis við meginreglu um bann við mismunun

Málsmeðferðaratriði: hugtakið *þolandi*, tæming innlendra réttarúrræða, samræmi 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 kæru nr. 1306/2004.

[Viðauki]

VIÐAUKI

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

Nítugasti og fyrsti fundur

varðandi

Kæru nr. 1306/2004*

Lögð fram af:

Erlingi Sveini Haraldssyni og Erni Snævari Sveinssyni (umboðsmaður Ludvik Emil Kaaber)

Meintur þolandi:

Kærendur

Aðildarríki:

Ísland

Kæra dagsett:

15. september 2003 (fyrsta kæra)

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

á fundi 24. október 2007

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

hafandi tekið tillit til allra skriflegra upplýsinga sem komið hefur verið á framfæri við nefndina af kærendum, og aðildarríkinu,

samþykkir eftirfarandi:

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

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

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

1.1 Kærendur eru Erlingur Sveinn Haraldsson og Örn Snævar Sveinsson, báðir íslenskir ríkisborgarar. Þeir segjast vera þolendur brota af Íslands hálfu á 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi¹. Ludvik Emil Kaaber er umboðsmaður kærenda.

1.2 Kærendur hafa starfað við fiskveiðar frá unga aldri. Kæra þeirra varðar 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 Umboðsmaður og aðildarríkið vísa til máls *Kristjánssonar*² og þeirra útskýringa sem settar voru fram þá um 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 árangurslausar 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 aflakvóta til einstakra skipa með hliðsjón af aflareynslu þeirra, sem almennt var vísað til sem "kvótakerfið". Úthlutun kvóta hafði verið töluvert notuð allt frá sjöunda áratugnum 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 stjórn 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 aflakvóta með hliðsjón af aflareynslu 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 kvótakerfinu komið á fót varanlega.

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

² Sjá kærú 951/2000, *Kristjánsson gegn Íslandi*, lýst ótæk til meðferðar 16. júlí 2003.

2.3 Fyrsta grein laganna segir nytjastofna við strendur Íslands vera sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Samkvæmt 3. gr. laganna skal sjávarútvegsráðherra gefa út reglugerð sem segir til um leyfilegan heildarafla á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim ýmsu nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Veiðiheimildir sem löggin kveða á um eru reiknaðar á grundvelli þess afla og hverju skipi er úthlutað ákveðinni hlutdeild í leyfilegum heildarafla fyrir þá tegund, hinni svonefndu aflahlutdeild. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna má enginn stunda veiðar við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. 2. mgr. 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. mgr. 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. mgr. 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 aflareynslu á síðustu þremur fiskveiðitímabilum. Þegar aflahlutdeildir eru settar fyrir tegundir sem hafa lotið aflatakmarkunum, þá miðast þær við úthlutunina á undangengnum árum. Samkvæmt 6. mgr. 11. gr. laganna er heimilt að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeilda ekki til þess að veiðiheimildir þess skips sem flutt er til verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Ef þeir aðilar sem hafa varanlegan rétt til aflahlutdeilda nýta ekki rétt sinn á viðunandi hátt þá kunna þeir að fyrirgera réttinum til frambúðar. Löggin um stjórn fiskveiða takmarka einnig leyfilega stærð aflahlutdeilda 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 tölfræðilegar 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 jafnræðisreglu 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. mgr. 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 dómur Hæstaréttar sem skiptir máli, dagsettur 6. apríl 2000, varðar málið Ákærvaldið gegn Birni Kristjánssyni, Svavari Guðnasyni og Hymnó Ltd (*Vatneyrarmálið*). 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 málefnalegum 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 stjórn 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 hagkvæmastan hátt með hagsmuni þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

2.8 Kærendur segja að í reynd, og þrátt fyrir 1. kafla laganna, (sem segir nytjastofna við strendur Íslands vera sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda veiti ekki einstökum aðilum eignarrétt í slíkum heimildum), sé farið með veiðiheimildir sem einkaeign aðila sem fengu þeim úthlutað án endurgjalds með hliðsjón af aflareynslu á viðmiðunartímabilinu. Aðrir einstaklingar, líkt og kærendur, 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. Kærendur 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 kærendur 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 aflahlutdeild 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 takmarkaða heimild. Kærendur 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 dómsúrskurð um málið og fá úr því skorið hvort þeir gætu stundað atvinnu sína áfram án þess að borga öðrum óheyrilegar fjárupphæðir. Í svarbréfi sínu dags. 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 veiði á afla umfram veiðiheimild refsiverð og varðaði sektum eða allt að sex ára fangelsi, ásamt sviptingu veiðiheimilda.

3.3 Annar kæranda, sem framkvæmdastjóri, stjórnarmaður í Fagramúla ehf., eigandi útgerðarfyrirtækis *Sveins Sveinssonar* og skipstjóri þess skips, og hinn kærandinn, sem stjórnarformaður fyrirtækisins, 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 steinbit og 606 kg. af slægðum skarkola. Eini tilgangur þeirra með þessu var að sæta ákæru þannig að málið kæmi til meðferðar hjá dómstólum. Þann 20. september var Fiskistofu tilkynnt að *Sveinn Sveinsson* hefði þann dag landað afla á Patreksfirði.

3.4 Í kjölfarið kærði Fiskistofa kærundur 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 höfðaði ríkislögreglustjóri refsímál á hendur kærendum í Héraðsdómi Vestfjarða. Kærundur játuðu þau brot sem þeir voru ákærðir fyrir en töldu refsíákvæðin sem ákæran var byggð á vera andstæð stjórnarskránni. Þann 2. ágúst 2002 sakfelldi héraðsdómur kærundur með vísun í fordæmi Hæstaréttardómsins frá 6. apríl 2000 í *Vatneyrarmálinu* og dæmdi hvorn þeirra í 1.000.000³ kr. sekt eða þriggja mánaða fangelsi, og til greiðslu sakarkostnaðar. Dómi héraðsdóms var áfrýjað en Hæstiréttur staðfesti hann 20. mars 2003.

3.5 Fyrirtæki kæranda var lýst gjaldproti 14. maí 2003. Skip þeirra var selt á uppboði fyrir brot af því verði sem kærundur höfðu greitt fyrir það fjórum árum áður. Viðskiptabanki þeirra krafðist þá nauðungarsölu á aðstöðu fyrirtækisins í landi og íbúðarhúsum kæranda. Annar þeirra gat samið við bankann um afborgunarskilmála og hóf starf sem yfirmaður um borð í skipi sem var notað fyrir iðnað. Hinn kærandinn missti íbúðarhús sitt, flutti burt úr heimabæ sínum og byrjaði að vinna sem múrari. Þegar kæran var lögð fram var hann ófær um að greiða skuldir sínar.

Kvörtunin

4.1 Kærundur segjast vera þolendur brots á 26. gr. sammingsins þar sem þeir eru lagalega skyldir til að greiða fé til forréttindahóps samborgara sinna til að geta stundað þá atvinnu sem þeir kjósa. Í samræmi við meginreglur atvinnufrelsis og jafnréttis vilja kærundur 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 Kærendur krefjast skaðabóta vegna þess tjóns sem fiskveiðistjórnkerfið hefur valdið þeim.

Athugasemdir aðildarríkisins

5.1 Þann 29. október 2004 mótmælti aðildarríkið meðferðarhæfi kærunnar á þremur forsendum: fullyrðing kæranda að þeir væru *þolendur* brots á 26. gr. væri ekki rökstudd, innlend réttarúrræði hefðu ekki verið fullreynd, og kæran væri ósamrýmanleg ákvæðum samningsins.

5.2 Aðildarríkið telur kærendur 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 aðra einstaklinga í hliðstæðri stöðu; eða að nokkur greinarmunur gerður á þeim og öðrum hafi byggt á ófullnægjandi forsendum. Þeir setji bara fram almenna fullyrðingu að íslenska fiskveiðistjórnkerfið brjóti gegn meginreglu jafnréttis í 26. gr.

5.3 Aðildarríkið bendir á að kærendur hafi unnið á sjó um langt árabil, annar þeirra sem skipstjóri og hinn sem vélstjóri. Þeir unnu sem launþegar á skipum, en aflabrögð skipanna voru ekki beint hagsmunaaatriði fyrir þá heldur fyrir vinnuveitendur þeirra sem höfðu fjárfest í skipum og búnaði til þess að stunda fiskveiðar, sem kærendur 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 aðrir einstaklingar sem höfðu ekki gert það. Kærendur 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 Kærendur 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 kæranda. Eftir að þeir höfðu veitt fisk án kvóta voru þeir saksóttir og dæmdir, og hið sama hefði gilt um allar aðra einstaklinga í sömu kringumstæðum. Aðildarríkið ályktar að kæran skuli teljast vera ótæk til meðferðar *ratione personae* samkvæmt 1. gr. valkvæðu bókunarinnar þar sem kærendur hafi ekki nægilega rökstutt fullyrðingar sínar að þeir séu *þolendur* brots á samningnum.

5.5 Aðildarríkið segir kærendur hafa látið undir höfuð leggjast að tæma úrskurðarleiðir heima fyrir þar sem þeir gerðu enga tilraun til að láta dómstóla ógilda synjun á kvóta fyrir þá. Þeir hefðu getað skotið þessari stjórnvaldsákvörðun 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 stjórnvaldsákvörðun yrði ógilt. Dómstólar tóku kröfu hans til greina sem sýnir að þetta er raunhæft úrræði. Aðildarríkið ályktar að lýsa beri kærana ótæka til meðferðar með vísan til b-liðs 2. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

5.6 Að lokum telur aðildarríkið málið varða það hvort takmörkunin á atvinnufrelsi kærenda sé úr hófi þar sem þeim finnst verð ákveðinna markaðssettra aflakvóta vera óásættanlegt 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 kærenda gengu á hlut þeirra sé kærán ótæk til meðferðar þar sem hún samrýmist ekki ákvæðum samningsins undir 3. gr. valkvæðu bókunarinnar.

5.7 Aðildarríkið gerir einnig athugasemdir við efnisatriði kærunnar. Það telur að ólögmæt mismunun milli kærenda og þeirra sem úthlutað var veiðiheimildum hafi ekki verið til staðar. Um hafi verið að ræða réttlætanlega aðgreiningu: markmið aðgreiningarinnar var lögmætt og byggt á sanngjörnum og málefnalegum forsendum sem voru fyrirskipaðar í lögum og gengu ekki lengra en nauðsyn þar til. 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 einnig fram að ekki verði komist hjá einhverri mismunun við úthlutun á takmörkuðum gæðum og segir löggjafarþingið hafa valið raunsæja aðferð til að úthluta veiðiheimildum. Aðildarríkið vísar á bug þeirri skoðun kærenda að túlka beri jafnræðisregluna sem nýtur verndar undir 26. gr. samningsins á þann veg að í henni felist skylda til að úthluta hlutdeild í takmörkuðum gæðum 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 varanlegar og framseljanlegar veiðiheimildir byggir aðallega á því að hún geri einstaklingum kleift að skipuleggja starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka veiðiheimildir sínar í einstökum tegundum eftir hentugleikum, en það leiðir til nýtingar á fiskistofnum sem er arðbær fyrir hagkerfi þjóðarinnar. Aðildarríkið heldur því fram að varanlegar og framseljanlegar veiðiheimildir stuðli að efnahagslegri hagkvæmni og sé besta aðferðin til að ná þeim efnahagslegu og líffræðilegu markmiðum sem stefnt er að með fiskveiðistjórn. Að lokum bendir aðildarríkið á að þriðja setning 1. gr. laga um fiskveiðistjórn segi skýrum orðum að úthlutun veiðiheimilda gefi aðilum hvorki eignarrétt né óafturkallanleg yfirráð yfir þeim. Veiðiheimildir séu því einungis varanlegar í þeim skilningi að lagasetningu þurfi til að afnema þær eða breyta.

5.9 Aðildarríkið ályktar að aðgreiningin sem felst í fiskveiðistjórnkerfinu sé grundvölluð á málefnalegum og viðeigandi viðmiðunum sem þjóni lögmætum markmiðum laganna. Setning takmarkana samrýmist jafnræðisreglunni og kærendur hafi ekki rökstutt nægilega fullyrðingu sína að þeir séu þolendur ólögmætrar mismununar sem brjóti gegn 26. gr. samningsins.

Athugasemdir kærenda

6.1 Þann 28. desember 2004 gerðu kærendur athugasemdir við greinargerð aðildarríkisins um meðferðarhæfi. Varðandi fyrstu röksemd aðildarríkisins, að kærendur séu ekki *þolendur* brots á samningnum, benda kærendur á að kvörtun þeirra vegna ólögmætrar meðferðar varði ekki innlend lög heldur samninginn. Kærendur 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 heimild til að heimta greiðslu af öðrum ríkisborgurum fyrir veiðar í sjónum umhverfis Ísland. Í reynd væri þessi réttur í eðli sínu eignarréttur. Kvörtun kærenda varðar þessa gjöf og afleiðingar hennar fyrir þá. Þeir ítreka að þeir séu aldri upp og þjálfaðir til að starfa við sjávarútveg, hafi menningarlegan bakgrunn sem slíkir, og vilji halda því starfi áfram. Til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa verði þeir að yfirstíga hindranir sem ekki voru settar í veg forréttindahóps samborgara þeirra. Þess vegna telji þeir sig vera *þolendur* brots á 26. gr. 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. Kærendur 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 forréttindi að gjöf ásamt rétti á fjárgreiðslum frá öllum utanaðkomandi aðilum, eins og kærendum, sem vilja vinna á sama vettvangi og meðlimir hópsins.

6.2 Kærendur benda á að ólíkt því sem var með Kristjánsson, en nefndin lýsti mál hans vera ótækt til meðferðar, voru þeir eigendur fyrirtækisins sem gerði út skipið sem þeir notuðu. Þeir höfðu beina, persónulega og milliliðalaus hagsmuni af því að fá að stunda þá atvinnu sem þeir kusu, og þeir sóttu ítrekað um kvóta.

6.3 Kærendur 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 stjórnmalamanna 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 kærendur hafi ekki fullreynt allar úrskurðarleiðir innanlands benda kærendur á að ákvæði stjórnarskrárinnar séu æðri öðrum réttarheimildum. Ósamrýmanleiki 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 Kristjánsson í *Vatneyrarmálinu*. Kærendur voru dæmdir með tilvísun til þess máls. Þeir leggja áherslu á að kvörtun þeirra til nefndarinnar varðar íslensk lög.

6.5 Kærendur vísa til þeirrar röksemdar aðildarríkisins að þeir hefðu ekki véfengt synjun á umsóknum þeirra um aflakvóta fyrir innlendum dómstólum, eins og Jóhannesson gerði í *Valdimarsmálinu*, og hefðu því látið hjá líða að tæma innlendar úrskurðarleiðir. Þeir benda á að

það sé hlutverk löggjafarvaldsins að setja reglur um stjórn fiskveiða, hlutverk framkvæmdavaldsins að útfæra þær, og hlutverk dómstólanna að útkljá deilur varðandi túlkun eða útfærslu reglnanna. Eins og aðildarríkið gerði, benda þeir ennfremur á að dómurinn í *Valdimarsmálinu* varðaði ekki gjöf kvóta til forréttindahóps og þá kvöð að aðrir skyldu greiða meðlimum hans fyrir hlutdeild í gjöf þeirra. Í *Vatneyrarmálinu* lýsti Hæstiréttur því yfir að fiskveiðistjórnkerfið hefði stjórnskipulegt gildi. Samkvæmt þeim reglum gátu kærendur ekki fengið kvóta úthlutað þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðunum.

6.6 Varðandi staðhæfingu aðildarríkisins að kærán samrýmist ekki ákvæðum samningsins viðurkenna kærendur að fyrirbyggjandi aðgerðir gegn ofveiði í mynd aflatakmarkana séu nauðsynlegur liður í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskistofna, og að almannaheill 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 skilyrðum verði að hafa jafna möguleika á aðild í hinum takmarkaða hópi. Þeir telja það ekki vera lögmætt skilyrði að hafa fengið varanlegan einkakvóta að gjöf eða að hafa kcypt eða leigt slíkan kvóta.

Ákvörðun nefndarinnar um meðferðarhæfi

7.1 Nefndin fjallaði um meðferðarhæfi kærunnar á 87. fundi sínum 5. júlí 2006. Hún rifjaði upp að aðildarríkið hefði véfengt meðferðarhæfi kærunnar á þeirri forsendu að kærendur væru ekki *þolendur* brots á samningnum. Kærendur sögðust vera þolendur brots á 26. gr. samningsins þar sem þeir væru skyldir að lögum að greiða fé til forréttindahóps samborgara sinna fyrir heimild til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Nefndin íhugaði einnig þá röksemd aðildarríkisins að kærendur hefðu fengið sömu meðferð og aðrir í sömu stöðu, þ.e.a.s. aðilar í sjávarútvegi sem öfluðu sér ekki kvóta á viðmiðunartímabilinu. Kærendur teldu hins vegar að þeir hefðu í reynd fengið aðra meðferð en þeir sem öfluðu sér kvóta á því tímabili. Nefndin rifjaði upp að eini munurinn á kærendum, sem voru eigendur fyrirtækisins sem átti og gerði út skipið *Svein Sveinsson* og var synjað um kvóta, og aðila sem var úthlutað kvóta, væri tímabilið sem þeir höfðu stundað fiskveiðar. Nefndin benti á að það skilyrði úthlutunar hefði síðan verið varanlega fest í sessi. Sú staðreynd að ítrekuðum umsóknum kæranda um kvóta hefði öllum verið synjað staðfesti þetta. Undir þessu kringumstæðum taldi nefndin að fiskveiðistjórnkerfi aðildarríkisins hefði bein áhrif á kærendur, og að þeir hefðu persónulegra hagsmuna að gæta í meðferð málsins.

7.2 Nefndin benti á staðhæfingar aðildarríkisins að kærendur hefðu ekki neytt allra úrræða innanlands og hefðu enga tilraun gert til að fá synjun á kvótaumsóknum þeirra hnekkt fyrir íslenskum dómstólum. Hún íhugaði skírskotun aðildarríkisins til *Valdimarsmálsins* sem vísbendingu um að raunhæf úrræði hefðu verið til staðar fyrir kærendur. Í þeim dómi hafði Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að:

„Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanager, 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.“

CCPR/c/91/d/1306/2004

Rétturinn taldi 5. gr. 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 tiltekna veiðiheimildir í sinn hlut.”

Nefndin hefði ekki verið upplýst um hvort áfrýjanda þess máls hafi verið úthlutað kvóta síðar í framhaldi af ógildingu Hæstaréttar á stjórnvaldsákvörðuninni sem synjaði honum um kvóta. Hún taldi að þetta fordæmi eitt og sér dygði ekki til að sýna að kærendur hafi átt virkt úrræði.

7.3 Nefndin benti ennfremur á að Hæstiréttur hefði síðar staðfest í *Vatneyrarmálinu* að fiskveiðistjórnkerfið bryti ekki í bága við stjórnarskrána, en héraðsdómur og Hæstiréttur vísuðu til þess máls sem fordæmis við meðferð þeirra á máli kæranda. Í þessum kringumstæðum, og með hliðsjón af því að kærendur fullnægðu ekki lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum til kvótaúthlutunar, taldi nefndin erfitt að ímynda sér að Hæstiréttur hefði dæmt kærendum 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 benti nefndin á að kærendur hefðu ítrekað sótt um kvóta en öllum umsóknum þeirra hefði verið synjað þar sem þeir uppfylltu ekki skilyrðið til kvótaúthlutunar, sem sé að hafa stundað útgerð á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Nefndin telur að kærendur 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 kærendur hefðu ekkert virkt úrræði til að áfrýja synjun á kvótaumsóknum þeirra, og að nefndin væri ekki útilokuð frá því að taka kærana til meðferðar undir b-lið 2. mgr. 5. gr. valkvæðu bókunarinnar.

7.5 Varðandi röksemd aðildarríkisins að kærana félli utan umfangs samningsins, þá taldi nefndin gögnin vekja upp spurningar nátengdar málsatvikum sem betur færi á að væru athugaðar samhliða efnisatriðum í kærnu kæranda samkvæmt 26. gr. samningsins. Þann 5. júlí 2006 lýsti nefndin kærana tæka til meðferðar.

Greinargerð aðildarríkisins um efnisatriði málsins

8.1 Þann 19. janúar 2007 lagði aðildarríkið fram greinargerð um efnishlið málsins. Það rifjar upp orðalag 65.⁴ gr. og 1.⁵ mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar varðandi jafnrétti fyrir lögum og atvinnufrelsi. Varðandi fiskveiðilöggjöfina bendir aðildarríkið á að með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hafi samræmt kerfi einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta verið innleitt 1991. Áður höfðu tilraunir verið gerðar með margvísleg fiskveiðistjórnkerfi, m.a.: heildaraflakvóta, aðgangsleyfi til fiskveiða, sóknartakmarkanir, og takmörkun fjárfestinga og úreldingu fiskiskipa. Reynslan af þessum mismunandi kerfum leiddi hins vegar til upptöku kerfis einstaklingsbundinna og framseljanlegra kvóta fyrir allar fiskveiðar.

8.2 Aðildarríkið greinir frá síðari breytingum á löggjöfinni um fiskveiðistjórn. Lögin um fiskveiðistjórn voru endurútgefin í heild sinni 2006 sem lög nr. 116/2006 sem koma í stað fyrri laga nr. 38/1990. Helstu ákvæðin sem varða mál kæranda haldast efnislega óbreytt.

8.3 Varðandi efnisatriði kærunnar segir aðildarríkið að kærundur 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 slíkar veiðiheimildir á grundvelli aflareynslu þeirra samkvæmt lögum nr. 38/1990.

8.4 Aðildarríkið telur að takmörkunin á atvinnufrelsi kæranda hafi ekki jafngilt broti á 26. gr. Engin ólögmat mismunun hefði átt sér stað milli kæranda og þeirra sem úthlutað var aflahlutdeild samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1990. Aðgreiningin milli kæranda, sem tilheyrðu stórum hópi aðila innan íslensks sjávarútvegs, og útgerðaraðila fiskiskipa væri réttlæt看leg. Aðildarríkið vísar til mælikvarða sem íslenskir dómstólar og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa sett til að meta hvort aðgreining sé réttlæt看leg. Í fyrsta lagi var markmið aðgreiningarinnar lögmætt og byggt á málefnalegum og sanngjörnum forsendum. Í öðru lagi var hún fyrirskipuð með lögum. Í þriðja lagi var kærendum ekki mismunað meira en nauðsyn bar til þegar aðgreiningin er skoðuð í ljósi markmiðs fiskveiðilöggjafarinnar. Aðildarríkið vísar til fyrri fordæma⁶ nefndarinnar um að aðgreining verði ekki í öllum tilvikum metin sem mismunun og sé réttlæt看leg ef hún er byggð á málefnalegum og sanngjörnum forsendum. Það telur öllum skilyrðum hafa verið fullnægt í máli kæranda til að aðgreiningin teljist ekki brjóta gegn 26. gr.

8.5 Með tilvísun til markmiðs aðgreiningarinnar bendir aðildarríkið á að mikilvægur og augljós almannahagur tengist verndun og hagkvæmri nýtingu fiskistofna. Aðildarríkið hefur tekið á sig alþjóðlegar lagalegar skuldbindingar til að tryggja skynsamlega nýtingu þessara auðlinda, einkum

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 kæru nr. 182/1984, *Zwaan de Vries v. the Netherlands*, álit samþykkt 9. apríl 1987.

í sambandi við hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna. Hættan á ofveiði við Ísland er raunveruleg og yfirvofandi vegna framfara í fiskveiðitækni, auknu aflamagni og stækkandi fiskiskipaflota. 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 spyr hvernig hefði átt að deila þeirri takmörkuðu auðlind sem fiskistofnar þjóðarinnar eru og telur það hafa verið ógjörning að úthluta jafnri hlutdeild til allra ríkisborgara.

8.6 Aðildarríkið heldur því fram að sanngjarnar og málefnalegar forsendur séu fyrir þeirri ákvörðun íslenska löggjafarþingsins að takmarka og stjórna veiðum með kvótakerfi þar sem veiðiheimildum er úthlutað á grundvelli aflareynslu fiskiskipa í stað annarra aðferða til fiskveiðistjórnar. Vísað er til dóms Hæstaréttar í *Vatneyrarmálinu*:

„Sú tilhögun að aflaheimildir séu varanlegar og framseljanlegar styðst að auki við þau rök að með þessu sé mönnum gert kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka aflaheimildir sínar í einstökum tegundum eftir því, sem hentar hverju sinni. Eru 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 fiskveiðistjórnar með íslenska hagsmuni að leiðarljósi. Fyrirkomulag fiskveiðistjórnar og veiðiheimilda er sífellt í endurskoðun á Alþingi. Það getur líka skilyrt þessar heimildir 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 fiskveiðistjórn 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 stjórnar lifandi auðlinda sjávar.”

⁷ Skýrslan fylgir með athugasemdum aðildarríkisins.

8.9 Aðildarríkið bendir á að þær málefnalegu 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 kvóta í þeim tilgangi, þá myndi grundvöllur íslenska fiskveiðistjórnkerfisins hrynja. Slíkt ástand myndi grafa undan stöðugleika kerfisins. Kvótaréttindin, sem upphaflega var úthlutað með hliðsjón af aflareynslu, hafa síðan að miklu leyti verið framseld til annarra eigenda. Þeir sem hafa öðlast kvóta seinna hafa annað hvort keypt þá á fullu markaðsverði 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 yfiringangi í garð þeirra sem hafa fjárfest í þessum réttindum og hafa réttmætar væntingar um að geta hagnýtt sér þau áfram.

8.10 Aðildarríkið sýnir að afleiðingar laga og reglugerða voru ekki óhóflegar fyrir kærendur og brutu því ekki gegn meðalhófsreglunni í samræmi við 26. gr. samningsins. Aðildarríkið víkur að stöðu kæranda á tveimur tímapunktum: (a) þegar lög um fiskveiðistjórn nr. 38/1990 voru samþykkt og veiðiheimildum var upphaflega úthlutað, og (b) þegar umsókn þeirra um kvóta var sýnað þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðum laganna.

8.11 Í fyrsta lagi, þegar lög um fiskveiðistjórn gengu í gildi þann 1. janúar 1991 voru báðir kærendur starfandi á sjó á sama skipinu, sem skipstjóri og bátsmaður. Þeir voru í sömu stöðu og þúsundir annarra skipverja sem höfðu ekki fjárfest í fiskiskipunum sem voru grundvöllur lífsviðurværis þeirra. Hins vegar leiddi aflareynsla skipanna sem þeir unnu á til þess að skipunum var úthlutað aflahlutdeild undir hinu nýja fiskveiðistjórnkerfi. Nýja kerfið breytti engu varðandi starf kæranda sem skipstjóri og bátsmaður. Þeir gátu haldið starfsferli sínum áfram 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 gera greinarmun á einstaklingum sem voru eigendur fiskiskipa (sem kærendur vísa til sem „forréttindahóps“) og annarra einstaklinga sem unnu við sjávarútveg. Það hafnar því að veiðiheimildum hefði átt að deila jafnt milli þeirra allra. Það var grundvallarmunur á stöðu eigenda fiskiskipsins sem kærendur störfuðu á og sjómanna sem störfuðu á skipinu.

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

8.14 Í öðru lagi víkur aðildarríkið að stöðu mála þegar kærendur ákváðu að gerast útgerðarmenn og keyptu fiskiskip með takmarkaða veiðiheimild. 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 kærendum 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 kærendur 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 kærendur 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 fiskveiðistjórnkerfi. 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 ákveðið yrði að úthluta jöfnum aflakvótum 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 umsækjenda myndi stöðugleiki þessara réttinda vera óviss. Afleiðingin yrði sú að fjárfestingar í fiskiskipum myndu verða óarðbærar, sjávarútvegurinn í heild myndi lenda í erfiðleikum og horfið yrði aftur til stöðunnar sem ríkti áður en núverandi fyrirkomulag tók gildi.

8.17 Aðildarríkið telur að fiskveiðistjórnkerfinu verði ekki kennt um meint fjárhagslegt tjón kæranda sem alfarið má rekja til eigin ákvörðunar þeirra að kaupa fiskiskip án kvótahlutdeildar með fullri vitund um lagalegu skilyrðin og fyrirsjáanlegar afleiðingar af þeirri stöðu mála.

Athugasemdir kæranda

9.1 Þann 23. mars 2007 gerðu kærendur athugasemdir við greinargerð aðildarríkisins um efnishlið málsins. 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 kærendur 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. Kærendur segja að aðildarríkinu hafi tekist að fá grandalaus einstaklinga til að kaupa verðmæti sem voru fengin með ólögættum hætti. Þeir telja hins vegar að kaup á verðmætum sem fengin voru á ólögættan hátt skapi ekki eignarrétt.

9.2 Kærendur 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 segja þeir að takmarka verði fiskveiðar í samræmi við almenn skilyrði. Þeir halda því fram að í öllum hefðbundnum réttarkerfum sé ólöglegt að einskorða veiðar í sjó varanlega við afmarkaðan hóp sem hafi fengið slíkan rétt án endurgjalds, og að skylda aðra til að kaupa hlutdeild í forréttindum meðlima hópsins gegn greiðslu sem er þeim persónulega til hagsbóta.

9.3 Kærendur halda því fram að jafnræðisreglan banni mismunun á þeim forsendum sem settar eru fram í 26. gr. sammingsins, 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 veitt sérstök réttindi sem öðrum er neitað um, ekki einungis réttarstaða handhafa forréttindanna heldur líka réttarstaða þeirra sem ekki njóta þeirra. Aðili ásakaður um brot gegn 26. gr. 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. gr. hafi átt sér stað, þá eru kærendur 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 úthlutun leyfilegs heildarafla til útgerðaraðila sem stunduðu útgerð á ákveðnu tímabili. Síðan var ákveðið að gera hlutdeild í leyfilegum heildarafla að framseljanlegri einkaeign. Afleiðingin var stofnun forréttinda til hagsbóta fyrir handhafana á kostnað borgaralegra réttinda annarra. Fyrir vikið var handhöfunum einum gert kleift að stunda fiskveiðar. Allir aðrir sem vilja stunda fiskveiðar, að kærendum meðtöldum, verða að kaupa hluta af gjafakvóta þeirra í leyfilegum heildarafla. Kærendur telja að lögmæti varðveislu og verndunar sé málinu óviðkomandi vegna afleiðinga þessa fyrirkomulags.

9.5 Kærendur 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 hugtakið „mismunun“ nái yfir misbrest 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 kærendur hlutleysi þessarar röksemdar. Þeir segja að með tilkomu og rótfestingu fiskveiðistjórnkerfisins hafi sú hugmynd skotið rótum að atvinna, eða rétturinn til þeirrar atvinnu sem maður stundar, sé í reynd eign og njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár Íslands sem slík. Þessi röksemd var fundin upp eftir á til að réttlæta fiskveiðistjórnkerfið á þeirri forsendu að aðilar sem nutu góðs af takmörkunum á nýtingu fiskimiðanna ættu stjórnarskrárvarinn rétt sem skylt væri að vernda.

9.7 Kærendur rifja upp að íslenska fiskveiðistjórnkerfið hafi þróast 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. Kærendur vísa til *Valdimarsmálsins*, þar sem tekið var fram að:

„Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hrúni 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 [...] úthlutun veiðiheimilda.”

9.8 Kærendur benda á að það sé skylda íslenskra stjórnvalda en ekki kæranda 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 löggjafarþingsins að ákveða hvernig þessari kröfu verður fullnægt.

9.9 Varðandi ótta aðildarríkisins að „grundvöllur íslenska fiskveiðistjórnkerfisins myndi hrynja”, þá segja kærendur að óttinn við hrún kerfis sem byggir á gjöf forréttinda sé það 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 kærendur þar sem þeir gátu haldið starfsferli sínum áfram eins og þeir hefðu gert allan sinn starfsaldur, skírskota kærendur til meginreglunnar um réttinn til jafnra tækifæra: möguleiki einstaklinga af sérhverri stétt og stöðu að klífa þjóðfélagsstigann og efnast af vinnu hafi verið styrkur Íslands fram til þessa.

9.11 Ef lögmæti ríkjandi aðstæðna er véfengt innanlands eða á alþjóðavettvangi telja kærendur að viðleitni manns til að laga starfsemi sína að umhverfinu eigi ekki að túlka sem viðurkenningu á lögmæti þess eða afsal hans á rétti til að fordæma umhverfið sem ólögmætt. Kærendur vísa til þess ákvæðis í 1. gr. 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 lög in í blekkingarskyni. Að auki breyttu kærendur eins og þeir gerðu af því að réttlætiskennd þeirra var verulega misboðið.

9.12 Kærendur undirstrika að krafa þeirra sé ekki sú að stjórnvöld úthluti þeim aflahlutdeild 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 Kærendur 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 þorskafla sem fæst með öllum öðrum afla er nauðsynlegt fyrir þann sem gerir út að hafa þorskkvóta þótt hann ætli einungis að veiða eitthvað annað. Þótt kærendur hefðu kvóta til að veiða aðrar tegundir þá yrðu þeir að fá úthlutað eða keyptan þorskkvóta fyrir þann þorskafla sem örugglega fylgdi með. Þar sem þeim hafði ekki verið gefinn neinn þorskkvóti, þá urðu þeir að leigja hann eða kaupa.

9.14 Skip kæranda, *Sveinn Sveinsson*, var 24 brúttótonn að stærð. Þeir vildu gera út fiskiskip af svipaðri stærð, eða jafnvel miklu stærri, það er að segja nútíma úthafstogara. Þetta var það sem

þeir höfðu starfað 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 hafi ekki verið lokið fyrr en 2004, þá breytir það engu varðandi kæru þeirra.

9.15 Að því er varðar verndun réttarins til atvinnufrelsis, þá telja kærendur 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 Umboðsmaður ályktar að stjórn fiskveiða í sjó með einkaeign á veiðiheimildum 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 efnisatriði málsins

10.1 Mannréttindanefndin hefur fjallað um fyrirbyggjandi kæru 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 kærendur, sem lögum samkvæmt verða að greiða samborgurum sínum fé fyrir kvóta til að geta stundað atvinnuveiðar á kvótabundnum tegundum og fá þannig aðgang að fiskistofnum sem eru sameign íslensku þjóðarinnar⁸, séu þolendur mismununar sem fari í bága við 26. gr. samningsins. Nefndin vísar til fyrri túlkunar sinnar að samkvæmt 26. gr. séu handhafar löggjafarvalds, dómvalds og framkvæmdavalds innan aðildarríkjanna skuldbundnir til að tryggja öllum 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. Nefndin ítrekar að hugtakið mismunun nær ekki einungis yfir útilokun eða hindrun heldur einnig forréttindi sem byggja á slíkum forsendum ef markmið með stofnun þeirra eða áhrif gera að engu eða spilla vernd eða tilkalli annarra einstaklinga til að njóta réttinda og frelsis á jafnræðisgrunni⁹. Nefndin bendir á að mismunun í skilningi 26. gr. felist ekki í sérhverri aðgreiningu, en að aðgreiningar verði að styðjast við sanngjarnar og málefnalegar forsendur og stefna að markmiði sem er lögmætt samkvæmt samningnum¹⁰.

⁸ Orðtak 1. gr. laga nr. 38/1990.

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

¹⁰ Sjá kæru 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

10.3 Nefndin bendir á í fyrsta lagi að kærán varðar aðgreiningu sem gerð var milli aðila innan sjávarútvegsins. Annars vegar þeim sem fengu aflahlutdeild án endurgjalds því að þeir stunduðu veiðar á kvótabundnum tegundum á tímabilinu frá 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Meðlimir þessa hóps hafa ekki einungis rétt til að nota kvótana sjálfir heldur geta selt eða leigt þá öðrum. Hins vegar þeim sem verða að kaupa eða leigja kvóta af fyrri hópnum ef þeir vilja veiða kvótabundnar tegundir af þeirri einföldu ástæðu að þeir hvorki áttu né gerðu út fiskiskip á umræddu viðmiðunartímabili. Nefndin ályktar að slík aðgreining sé byggð á forsendum sem jafngilda þeim sem felast í eignarrétti.

10.4 Þótt nefndin telji að markmið aðgreiningarinnar sem aðildarríkið gerði, nánar tiltekið að vernda hin takmörkuðu gæði sem fiskistofnar á Íslandsmiðum eru, sé lögmætt, þá verður nefndin að taka afstöðu til þess hvort hún sé byggð á sanngjörnum og málefnalegum viðmiðum. Nefndin bendir á að sérhvert kvótakerfi sem ætlað er að stjórna aðgangi að takmörkuðum gæðum skapi, að vissu marki, forréttindi fyrir kvótahafa á kostnað annarra án þess að því verði óhjákvæmilega jafnað til mismununar. Um leið bendir nefndin á sérstök atvik málsins: Annars vegar segir í upphafsgrein laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar. Hins vegar, aðgreining byggð á aflareynslu á viðmiðunartímabilinu, sem kann í upphafi að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun, varð ekki aðeins varanleg við setningu laganna heldur breytti upprunalegum rétti til hagnýtingar og afnota á almannaeygn í einkaeign: Úthlutaðir kvótar sem upprunalegir kvótahafar nota ekki lengur geta verið seldir eða leigðir á markaðsverði í stað þess að vera skilað til ríkisins og endurúthlutað til nýrra handhafa í samræmi við sanngjörn og réttlát viðmið. Aðildarríkið hefur ekki sýnt fram á að þessi sérstaka gerð og tilhögun við útfærslu kvótakerfisins samræmist kröfunni um sanngirni. Þótt nefndin þurfi ekki að svara því hvort kvótakerfi til nýtingar á takmarkaðri auðlind samræmist samningnum sem slíkum, er það afstaða hennar með hliðsjón af málsatvikum að hinn varanlegi einkaeignarréttur veittur upprunalegum handhöfum kvótans til óhagræðis fyrir kærendur sé ekki byggður 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 kærendum raunhæfa úrbót, að meðtöldum fullnægjandi skaðabótum og endurskoðun á fiskveiðistjórnkerfi sínu.

13. Hafandi í huga að aðildarríkið hefur sem aðili að valkvæðu bókuninni viðurkennt valdsvið 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



CCPR/c/91/d/1306/2004

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 fylgja eftir 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 Elisabeth Palm, Ivan Shearer og Iulia Antoanella Motoc

Eins og meirihluti nefndarinnar hefur komist að niðurstöðu um þá er greint á milli þeirra aðila í sjávarútvegi sem fengu aflahlutdeild án endurgjalds og hinna sem verða að kaupa eða leigja veiðiheimildir af hinum fyrrnefndu ef þeir vilja veiða kvótabundar tegundir. Við erum sammála meirihlutanum að markmið aðgreiningarinnar, nánar tiltekið verndun íslenskra fiskistofna sem eru takmörkuð auðlind, sé lögmætt. Eftir er að ákveða hvort aðgreiningin sé byggð á sanngjörnum og málefnalegum forsendum.

Í því sambandi bendum við á að Hæstiréttur taldi í dómi sínum í *Valdimarsmálinu* 1998 að 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 *Vatneyrarmálinu* í apríl 2000 að hömlurnar á frelsi einstaklings til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni samrýmdist stjórnarskrá Íslands þar sem þær voru byggðar á málefnalegum 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 veiðigjald 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 upprunalegum 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 árangurslausar tilraunir til að koma reglu á fiskveiðistjórn var núverandi kerfi komið á og hefur sannað efnahagslega hagkvæmni og sjálfbærni sína.

Að teknu tilliti til allra ofangreindra þátta og þeirra kosta sem felast í núverandi kerfi fyrir fiskveiðistjórn á Íslandi, einkum þörfina á stöðugu og öflugum kerfi, svo og ókosta kerfisins fyrir kærendur, þ.e.a.s. hömlurnar á frelsi kærenda til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni, þá komumst við að þeirri niðurstöðu að aðildarríkið hafi á vandaðan hátt fyrir tilstilli bæði löggjafans og dómstóla viðhaldið jafnvægi milli almannaheillar og hagsmuna einstakra aðila í sjávarútvegi. Það er ennfremur niðurstaða okkar að aðgreining hinna tveggja hópa aðila í sjávarútvegi sé byggð á málefnalegum forsendum og sé í réttu hlutfalli við það lögmæta markmið sem að er stefnt. Þar af leiðir að ekki hefur verið brotið gegn 26. gr. í því máli sem fyrir liggur.



CCPR/c/91/d/1306/2004

[*sign.*] Elisabeth Palm

[*sign.*] Ivan Shearer

[*sign.*] 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.]

CCPR/c/91/d/1306/2004

Sératkvæði nefndarmanns Sir Nigel Rodley

Ég er almennt sammála sératkvæði Iwasawa og sameiginlegu sératkvæði Palm og Shearer. Þó ég hafi skilning á því eðlilega sjónarmiði kæranda 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 kærundur 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 hóflegt sem slíkt. Þetta eru hagnýtar röksemdir sem kærundur 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 ósérhæfð alþjóðanefnd á erfitt með að ná tökum á þeim efnisatriðum sem um er að ræða og þeirri tillitssemi gagnvart röksemdum aðildarríkisins sem þar af leiðandi verður að gæta.

Að auki virðist það hafa áhrif á álit nefndarinnar, kannski úrslitaáhrif, að fiskistofnarnir eru sameign 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 Yuji Iwasawa

Það er staðföst framkvæmd þessarar nefndar að sérhver aðgreining teljist ekki mismunun sem fari í bága við 26. gr. samningsins; þannig getur aðgreining verið réttlæt看leg á sanngjörnum og málefnalegum forsendum ef 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 ekki réttlæt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 „svo sem” ásamt hinni óljósu forsendu „annarra aðstæðna”, 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. Ríki eiga að hafa meira svigrúm 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 efnahagsmálafestefnu sem var vandlega mótuð eftir lýðræðislegum leiðum. Nefndin ætti að taka fullt tillit til þessara þátta við mat sitt á því hvort aðgreining 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 byggi á „forsendum sem jafngilda þeim sem felast í eignarrétti”. Kvótakerfið sem aðildarríkið innleiddi 1983 og gerði varanlegt 1990 samanstóð af úthlutun aflakvóta til einstakra skipa á grundvelli afla þeirra á viðmiðunartímabilinu milli 1. nóvember 1980 og 31. október 1983. Aðgreiningin sem gerð var á grundvelli aflareynslu einstakra skipa á viðmiðunartímabilinu er að mínum dómi ekki aðgreining byggð á „eignum”, heldur málefnaleg aðgreining byggð á atvinnu einstaklings á tilgreindu tímabili.

Afkastageta íslenska fiskiskipaflotans 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 veiðiheimildum 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 starfandi í sjávarútveginum og hafa fjárfest í fiskveiðum, og gæti teft stöðugleika sjávarútvegsins í tvísýnu.

CCPR/c/91/d/1306/2004

Þótt aðilar sem höfðu fjárfest í sjávarútvegi og áttu fiskiskip á viðmiðunartímabilinu hafi fengið kvóta útlutað án endurgjalds, þá eru aðrir aðilar í sjávarútvegi útilokaðir frá því að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni án þess að kaupa eða leigja kvóta frá kvótahandhöfum og er því gert að þola samsvarandi óhagræði. Hins vegar getur fiskveiðistjórnkerfi einungis þjónað tilgangi sínum með því að takmarka frelsi einstaklinga til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Með hliðsjón af kostum núverandi kerfis get ég ekki ályktað að meðfylgjandi óhagræði fyrir kærendur – skerðing á rétti þeirra til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa að því marki sem þeir óska – sé úr hófi. Af þessum ástæðum get ég ekki verið sammála niðurstöðu meirihlutans að aðgreiningin sem aðildarríkið gerði á grundvelli aflareynslu einstakra skipa á viðmiðunartímabilinu hafi verið „ósanngjörn” og brot gegn 26. gr.

[*sign.*]: 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.]

CCPR/c/91/d/1306/2004

Sératkvæði nefndarmanns 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 töldu að kvótakerfi byggt á aflareynslu 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 að yfirfara setningu reglna um efnahagsmál sem sagðar eru falla undir 26. gr.

Sú meinta mismunun sem hér um ræðir varðar aðila í sjávarútvegi á mismunandi tímum. Því er ekki haldið fram að aðgreining aðila hafi verið byggð á þjóðerni, trú, kynferði, stjórnmalalegum tengslum eða einhverjum öðrum sérkennum sem eru tilgreind í 26. gr. eða að öðru leyti vernduð af samningnum. Forgangsréttur byggður á fyrri þátttöku í atvinnustarfsemi er 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 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.*]: 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.]