

Maí 2025



Lagaumgjörð hvalveiða

Skýrsla starfshóps



Stjórnarráð Íslands
Atvinnuvegaráðuneytið

Lagaumgjörð hvalveiða
Skýrsla starfshóps

Útgefandi: Atvinnuvegaráðuneytið

© 2025 Atvinnuvegaráðuneytið

Borgartún 26 — 105 Reykjavík
545 8600 | atrn@atrn.is

ISBN 978-9935-9749-1-4

Maí 2025

stjornarradid.is | atrn.is

Efnisyfirlit

Útdráttur	8
I. ÞÁTTUR	
1. Viðfangsefnið	25
2. Hvalveiðar hér við land — Stutt ágríp	28
3. Þróun lagasetningar hér á landi um hvali og hvalveiðar	32
3.1 Inngangur – Grágás og Jónsbók	32
3.2 Tilskipun frá 13. júní 1787 um verslun og siglingar	32
3.3 Konungsúrskurður frá 29. mars 1823	32
3.4 Konungsúrskurður frá 28. mars 1829	32
3.5 Ýmis bréf dómsmálastjórnarinnar og kirkju- og kennslumálastjórnarinnar	33
3.6 Lög um friðun hvals frá 1883	34
3.7 Lög nr. 6/1886 um friðun hvala	36
3.8 Lög nr. 6/1896 um hvalleifar	37
3.9 Lög nr. 67/1913 um hvalveiðamenn	37
3.10 Lög nr. 72/1928 um hvalveiðar	39
3.11 Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar	42
3.11.1 Aðdragandinn að setningu gildandi laga um hvalveiðar nr. 26/1949	42
3.11.2 Breytingar sem gerðar hafa verið á lögum nr. 26/1949	45
3.11.3 Meginefni laga nr. 26/1949	46
3.12 Þingsályktanir	49
3.13 Auglýsingar	54
3.14 Frumvörp sem ekki hafa náð fram að ganga	54
4. Reglugerðir settar á grund-velli laga nr. 26/1949	60
4.1 Reglugerð nr. 113/1949	60
4.2 Reglugerð nr. 163/1973 og breytingar á henni	60
4.3 Reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum	68
4.4 Reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum	68
4.5 Reglugerðir um vinnslu og heilbrigðis-efirlit með hvalaafurðum nr. 489/2009	70
5. Önnur löggjöf sem tengist lögum um hvalveiðar	72

5.1 Almenn atriði	72
5.2 Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfa — Veiðigjöld — Sektor fyrir landhelgisbrot	72
5.3 Skilyrði sem fullnægja þarf	75
5.4 Vísinda- og eftirlitsstofnanir	84
6. Alþjóðlegar skuldbindingar	87
6.1 Inngangur	87
6.2 Grundvallarreglur, réttindi og skyldur ríkja	87
6.3 Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða	88
6.4 Samstarf um rannsóknir, varðveislu og stjórnun sjávarspendýra í Norður-Atlantshafi (NAMMCO)	98
6.5 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna	101
6.6 Aðrir þjóðréttersamningar sem Ísland er aðili að	107
6.6.1 Úthafsveiðisamningurinn	107
6.6.2 Samningur um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja	108
6.6.3 Samningur um líffræðilega fjölbreytni	109
6.6.4 OSPAR-Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins	112
6.6.5 Samningur um úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins	113
6.6.6 Loftslagssamningar Sameinuðu þjóðanna	114
6.6.7 Alþjóðaverslun með villt dýr og plöntur í útrýmingarhættu	115
6.6.8 Samningur um verndun villtra planta og dýra og lífsvæða Evrópu	118
6.6.9 Árósasamningurinn	119
6.7 Matvælalöggjöf Evrópusambandsins	121
6.7.1 Almennt um matvælalöggjöfina	121
6.7.2 Yfirlit yfir helstu EES gerðir	122
6.7.3 Niðurstaða ESA í máli nr. 90525	124
7. Erlend löggjöf	126
7.1 Noregur	126
7.2 Japan	127
7.3 Færeyjar	128
7.4 Grænland	129
7.5 Bandaríkin	130

II. ÞÁTTUR

8. Greining á íslenskri löggjöf um hvalveiðar og stjórnsýsluframkvæmd	132
8.1 Stjórnsýsla málaflokksins	132
8.2 Samkomulag ráðuneyta um samráð við meðferð fiskveiðisamninga	132
8.3 Veiting leyfa til hvalveiða	134
8.3.1 Leyfisveitingaferlið	134
8.3.2 Leyfisveitandi, leyfishafar og leyfisaskilyrði	135
8.3.3 Auglýsingar	136
8.3.4 Tímalengd leyfa	138
8.3.5 Umsagnir áður en leyfi er veitt	139
8.3.6 Veiðar sem eru bannaðar og veiðar sem heimilt er að takmarka	141
8.3.7 Gjaldtaka	142
8.3.8 Fjöldi dýra sem heimilt er að veiða	143
8.3.9 Nánar um leyfi til hrefnuveiða	144
8.3.10 Nánar um leyfi til veiða á langreyðum	148
8.3.11 Leyfi til veiða í vísindaskyni	154
8.4 Starfsleyfi til vinnslu hvalaafurða	156
9. Athugasemdir umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023	158
9.1 Málavextir	158
9.2 Athugunarefnið	160
9.3 Nánari afmörkun málsins af hálfu umboðsmanns	162
9.4 Stjórnskipuleg vernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda	163
9.5 Um túlkun lagaheimilda stjórn-valda sem setja atvinnufrelsi og atvinnuréttindum skorður með almennum fyrirmælum	164
9.6 Lagareglur um hvalveiðar og leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði	166
9.7 Lagareglur sem sérstaklega fjalla um velferð dýra	166
9.8 Þýðing viðmiða um velferð dýra á alþjóðlegum vettvangi	167
9.9 Um lagastoð reglugerðar nr. 642/2023	168
9.10 Fullnægði útgáfa reglugerðar nr. 642/2023 kröfum um meðalhóf?	170
9.11 Samandregin niðurstaða umboðsmanns	172

III. ÞÁTTUR

10. Stjórnarskrárvernd aflahæfis, atvinnufrelsis og atvinnuréttinda	175
10.1 Inngangur	175
10.2 Aflahæfi, atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	177
10.3 Aflahæfi	178
10.4 Atvinnufrelsi	180
10.5 Atvinnuréttindi	188
10.6 Takmarkanir á stjórnarskrárvernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda	194
10.6.1 Almenn atriði	194
10.6.2 Starfsemi er talin röng frá siðferðilegu sjónarmiði	195
10.6.3 Starfsemi er talin þjóðhagslega skaðleg, óæskileg eða til tjóns	197
10.6.4 Skaðlegir eða óverjandi viðskiptahættir	199
10.6.5 Skiplag atvinnugreina, skynsamleg hagnýting auðlinda og vernd umhverfis	200
10.6.6 Hagsmunaárekstur milli atvinnugreina	203
10.6.7 Einkaréttur til að stunda ákveðna atvinnugrein	205
10.6.8 Önnur tilvik	206
11. Hvalveiðar bannaðar til frambúðar	209
11.1 Um stöðu opinberra leyfa til hvalveiða samkvæmt stjórnarskránni	209
11.2 Lagaáskilnaður sem forsenda banns við hvalveiðum	212
11.3 Almenningsþörf að baki lagasetningu um bann við hvalveiðum	213
11.4 Meðalhof	216
11.5 Réttmætar væntingar	218
11.6 Jafnræði	220
11.7 Fullar bætur komi fyrir	220
12. Hvalveiðar takmarkaðar	225
13. Hvalveiðum haldið áfram	229
13.1 Afmörkun	229
13.2 Lögbundið skipulag hvalveiða felur í sér takmarkanir sem þurfa	
að fullnægja stjórnarskrá	230
13.2.1 Almenn atriði	230
13.2.2 Atvinnufrelsi og lögbundið kerfi um hvalveiðar	231

13.2.3 Vernd eignarréttar og lögbundið kerfi um hvalveiðar	231
13.2.4 Kröfur til skýrleika lagaheimilda sem fela stjórnvöldum valdheimildir hafa þróast	232
13.3 Alþjóðasamningar og innleiðing þeirra í íslenskan rétt	233
13.3.1 Þjóðréttarlegar skyldur Íslands vegna hvalveiða	233
13.3.2 Innleiðing í íslenskan rétt	234
13.4 Lög um hvalveiðar nr. 26/1949 og ábendingar um úrbætur	237
13.4.1 Uppbygging laganna og helstu efnisatriði þeirra	237
13.4.2 Um útgáfu leyfa til hvalveiða	239
13.4.3 Samþykki ráðuneytis fyrir staðsetningu á hvalverkun	244
13.4.4 Fyrirmæli ráðuneytis um fyrirkomulag verkunar og fullnýtingu hvals 2	44
13.4.5 Bann við hvalveiðum, ákveðið með reglugerð	245
13.4.6 Bann við hvalveiðum á ákveðnum svæðum, ákveðið með reglugerð	247
13.4.7 Takmörkun á hvalveiðum við ákveðinn tíma árs, ákveðið með reglugerð	247
13.4.8 Takmörkun veiðimagns, ákveðin með reglugerð	249
13.4.9 Takmörkun veiðibúnaðar, ákveðin með reglugerð	250
13.4.10 Aðrar takmarkanir í samræmi við alþjóðasamninga, ákveðnar með reglugerð	251
13.4.11 Framkvæmd eftirlits og gjaldtaka, ákveðin með reglum	251
13.4.12 Leyfi til vísindaveiða	252
13.5 Gildistími leyfa til hvalveiða	253
13.6 Samræmi við aðra löggjöf um nytjastofna sjávar, veiðar og vinnslu	254
13.7 Dýravelferð	255
13.8 Samantekt	257
Skrá yfir tilvitnuð rit, dóma og álit	259

Útdráttur

1. Skipun starfshópsins og viðfangsefni hans

Matvælaráðherra skipaði í febrúar 2024 starfshóp til að rýna og skila skýrslu um stjórnsýslu og lagaumgjörð hvalveiða, þ.m.t. alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins, og greina mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumótunar. Skulu kostirnir taka mið af þrennu, þ.e.

- að veiðar verði bannaðar til frambúðar,
- að veiðar verði takmarkaðar,
- að veiðum verði haldið áfram.

Samkvæmt þessu er það ekki hlutverk starfshópsins að komast að niðurstöðu og gera tillögu um hvern þessara þriggja kosta beri að velja, heldur fyrst og fremst að greina þau lögfræðilegu álitaefni sem á kann að reyna við hvern og einn kost, verði hann valinn sem leið til úrbóta og framtíðarstefnumótunar.

2. Aðdragandinn að setningu laga nr. 26/1949 um hvalveiðar

Setning gildandi laga um hvalveiðar nr. 26/1949 þótti nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðahvalveiðisamningnum frá 1946, sem væri byggður á þeirri meginreglu að alþjóðasamvinna væri nauðsynleg til að vernda hvalastofna gegn rányrkju. Samkvæmt lögskýringargögnum hefði, eftir því sem þar kemur fram, verið hugsanlegt að lögfesta samningsákvæðin í heild, en þar sem gera verði ráð fyrir því að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðum, eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefi tilefni til, þyki hagkvæmara að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild og hafi sú leið verið valin í frumvarpi til gildandi laga. Því séu í lögnum sett ákvæði um:

- að hvalveiðar megi ekki stunda á tilteknum svæðum,
- að vissar tegundir hvala séu algerlega friðaðar,
- að enn aðrar tegundir megi aðeins veiða er þær hafi náð tiltekinni lágmarksstærð.

Samkvæmt stofnskrá Sameinuðu þjóðanna og grundvallarreglum þjóðaréttar hafa ríki heims fullveldisrétt til að nýta auðlindir sínar í samræmi við eigin þróunar- og umhverfisstefnu, að því marki sem sá réttur hefur ekki verið takmarkaður með skuldbindingum á alþjóðavettvangi. Þar sem Ísland gerði fyrirvara við bann Alþjóðahvalveiðiráðsins við hvalveiðum í atvinnuskyni árið 2002, þegar Ísland gerðist

aftur samningsaðili að ráðinu, er landið óbundið af banninu. Ísland hefur því ekki takmarkað fullveldisrétt sinn til þess að nýta hvalaauðlindina í samræmi við eigin þróunar- og umhverfisstefnu.

3. Hvalveiðar eru leyfisbundin starfsemi

Hvalveiðar eru samkvæmt lögum nr. 26/1949 leyfisbundin starfsemi, þ.e. rétt til þess að stunda hvalveiðar hér við land hafa þeir einir sem hafa fengið til þess leyfi ráðuneytis málaflokksins. Fyrirkomulag leyfisveitinga hefur allt frá setningu laga nr. 26/1949 og reglugerðar nr. 163/1973, um hvalveiðar, og breytinga á henni verið með þeim hætti, að ráðherra hefur ákveðið veiðitímabil, tegundir og fjölda þeirra dýra sem veiða má á hverju veiðitímabili.

Jafnframt hefur ráðherra í reglugerð sett nánari skilyrði fyrir veitingu leyfa, þ.m.t. um þau skip sem nýtt eru til veiðanna og útbúnað þeirra, tæki til veiðanna og þekkingu og reynslu þeirra sem veiðarnar stunda. Í framhaldinu hafa svo verið gefin út sérstök veiðileyfi til einstaklinga og/eða lögaðila, en áður en leyfi er veitt er ráðherra skylt að leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar. Í einhverjum tilvikum hefur verið leitað umsagnar fleiri aðila áður en leyfi hafa verið gefin út.

Fjöldi dýra sem heimilt er að veiða hefur ýmist verið tilgreindur í reglugerð eða tekið hefur verið fram að hann nemi þeim fjölda dýra sem kveðið er á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar.

Samkvæmt a. lið 3. gr. laga nr. 26/1949 er óheimilt að veiða hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja, og með reglugerð hefur ráðherra á grundvelli b. liðar 3. gr. laganna, ákveðið að bannað sé að veiða:

-
- a. hvalkálfa, hvali á spena og kvenhvali sem kálfar eða hvalir á spena fylgja,
 - b. Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyð og búrhval,
 - c. langreyðar innan við 55 fet eða 16,8 metra að lengd og sandreyður innan við 40 fet eða 12,2 metra að lengd. Þó má veiða langreyðar yfir 50 fet (15,2 m) og sandreyðar yfir 36 fet (10,7 m) fyrir íslenskar landstöðvar, enda sé hvalkjöt þá notað til manneldis eða skepnufóðurs á Íslandi.
-

Á grundvelli 4. gr. laga nr. 26/1949 hefur ráðherra bannað veiðar á tilteknum svæðum, sbr. t.d. reglugerð nr. 1035/2017, og á sama grundvelli hefur hann mælt fyrir um veiðibúnað og þjálfun skyttna, sbr. til dæmis reglugerð nr. 263/2009.

Hvorki er í lögum nr. 26/1949 né reglugerð nr. 163/1973 gert ráð fyrir því að ráðuneytið auglýsi eftir umsóknum um leyfi til hvalveiða og hefur það almennt ekki verið gert, með nokkrum undantekningum þó.

Í lögnum er ekki mælt fyrir um tímalengd leyfa, nema hvað notkun erlendra skipa til veiðanna varðar. Ef litið er til tímabilsins frá 2009 hafa leyfi til hrefnuveiða verið til fimm ára og leyfi til veiða á langreyði hafa frá árinu 2009 verið til fimm ára, ef frá er talið leyfi útgefið árið 2024 sem gildi fyrir veiðar það ár. Leyfi þau til hrefnuveiða og veiða á langreyði, sem gefin voru út í desember 2024, eru til fimm ára með ákvæði um árlega framlengingu um eitt ár frá útgáfudegi leyfanna.

Um lagagrundvöll gjaldtöku fyrir leyfi til hvalveiða ræðir í 6. gr. laga nr. 26/1949 og hefur sú heimild verið nánar útfærð í reglugerð nr. 163/1973 og reglugerð nr. 895/2023, auk þess sem kveðið hefur verið á um gjaldtöku í útgefnum veiðileyfum.

4. Atvinnufrelsi og atvinnuréttindi

Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er atvinnufrelsinu veitt ákveðin vernd. Þar kemur fram sú grundvallarregla að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir helst kjósa, en því frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Samkvæmt þess felst í atvinnufrelsinu heimild mönnum til handa til að velja sér það lífsstarf sem hugur þeirra stendur helst til. Atvinnufrelsið í þessum skilningi nýtur ekki fjárhagslegrar verndar og þurfa menn því almennt að sæta takmörkunum á því bótalaust.

Með atvinnuréttindum er vísað til heimilda manna til þess að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp eða störf sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda eða löggildingu til þess að stunda. Andstætt atvinnufrelsinu í skilningi 75. gr. stjórnarskrárinnar geta atvinnuréttindi notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, þótt jafnframt sé viðurkennt að vernd þeirra geti verið takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar segir að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Milli þessara tvenns konar réttinda, þ.e. atvinnufrelsis og atvinnuréttinda, er ákveðið samspil en jafnframt árekstrar. Tilteknir þættir atvinnufrelsisins, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem mesta þýðingu hafa í réttarframkvæmd, lúta að vernd atvinnuréttinda, og geta þau sem slík einnig öndvert atvinnufrelsinu notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Skarast þannig með ákveðnum hætti gildissvið þessara tveggja greina stjórnarskrárinnar, án þess að alltaf hafi verið skýrt greint á milli í fræðikenningum og dómaframkvæmd. Af **H 182/2007** (Björgun) má draga þá ályktun að dómstólar leggi svipuð sjónarmið til grundvallar við mat á takmörkunum sem gerðar eru í þágu almenningsþarfa á eignarréttindum manna og í þágu almannahagsmuna á atvinnufrelsi, eða fjalli a.m.k. í einu lagi um skilyrði takmarkana á þessum réttindum og er rétt að hafa það í huga við greiningu á inntaki hugtakanna og umfjöllun dómstóla um þessi réttindi.

5. Eignarréttarvernd atvinnuréttinda

Að tengslum atvinnufrelsis og atvinnuréttinda er sérstaklega vikið í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Þar er komist svo að orði að almennt hafi verið litið svo á í dómaframkvæmd að menn verði að þola bótalaust skerðingu á atvinnufrelsinu, þ.e. frelsinu til að ákveða lífsstarf sitt. Öðruvísi horfi við, ef skerðingin komi niður á heimildum manna til að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp eða hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda til að stunda. Sé þá um að ræða atvinnuréttindi sem einnig séu þáttur í atvinnufrelsi.

Í sama dómi segir einnig: „Þegar atvinnuréttindi verða metin til fjárhagslegra gæða og takmarkanir sem þeim eru settar geta leitt til tjóns geta réttindin einnig notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig er ljóst að menn byggja fjárhagslega afkomu sína í margvíslegum atriðum á slíkum atvinnuréttindum og í því sambandi geta þeir sett fjármuni í sérhæfð atvinnutæki og lagt efnahagslegt öryggi sitt undir. Þá kann atvinna sem stunduð er samkvæmt opinberu leyfi að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi áfram leyfi til atvinnustarfsemi sinnar meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem því eru sett.“ Sjá einnig um hið sama álit umboðsmanns Alþingis (UA) í máli nr. **12291/2023** (kvörtun Hvals hf.)

6. Svigrúm löggjafans til að takmarka atvinnufrelsi og atvinnuréttindi

Dómstólar hafa í réttarframkvæmd hér á landi gert greinarmun á hefðbundnum eignarréttindum annars vegar og atvinnuréttindum hins vegar og lagt til grundvallar, að þótt atvinnuréttindi geti notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, geti sú vernd verið takmarkaðri en vernd venjulegra eða hefðbundinna eignarréttinda, sbr. **H. 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Í þeim dómi segir m.a. að játa verði „löggjafanum aukið svigrúm til að mæla fyrir um almennar takmarkanir á atvinnuréttindum, hvort heldur sem litið er á þau sem verndarandlag samkvæmt 75. gr. eða 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta á einkum við þegar um ræðir skipulag atvinnugreina, þar á meðal í sjávarútvegi og hvaða leiðir eru valdar til að ná markmiðum um skynsamlega nýtingu auðlinda og vernd umhverfis.“

Sama viðhorf birtist í **H 182/2007** (Björgun). Þar segir m.a. að ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotnsins. Krefjist almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður og standi ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda hafsbotnsins eins og gert hafi verið með lögum nr. 101/2000. Í **H 19/2024** (ÁTVR) er komist svo að orði „að þótt ströngum lagaáskilnaði sé beitt í tilviki skerðinga á atvinnufrelsi er löggjafanum eftir sem áður ætlað svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma, sbr. til hliðsjónar

H 1/2024 [atvinnurekstrarbann].“ Meðal þeirra sjónarmiða sem talin eru skipta máli í þessu sambandi er:

- hvort verið er að banna starfsemi sem talin er röng frá siðferðilegu sjónarmiði,
- hvort verið er að banna starfsemi sem er þjóðhagslega til tjóns, skaðleg eða óæskileg,
- hvort verið er að koma á nýju skipulagi atvinnugreina,
- hvort verið er að koma á skynsamlegri hagnýtingu auðlinda og vernd umhverfis,
- hvort verið er að banna eina atvinnugrein í þeim tilgangi einum að styrkja aðra,
- hvort verið er að flytja arð af starfsemi einnar greinar til annarrar sem keppir við hana.

7. Eignarréttarleg staða opinberra leyfa til hvalveiða

Lög áskilja sérstakt opinbert leyfi til að stunda þá atvinnustarfsemi sem felst í hvalveiðum, löndun hvalafla og verkun hans í landi eða fiskveiðilandhelginni. Í slíkum áskilnaði felst takmörkun á atvinnufrelsi manna samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnarskrárákvæðið gerir eigi að síður ráð fyrir því að þessu frelsi megi setja skorður með lögum í þágu almannahagsmuna, og almennt verða menn að þola skerðingu á atvinnufrelsinu sem slíku bótalaust.

Öðruvísi kann að horfa við ef skerðing á atvinnufrelsinu kemur niður á heimildum manna til að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp eða skerðingin kemur niður á störfum sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda til að stunda. Er þá um að ræða atvinnuréttindi sem almennt teljast til eignarréttinda og njóta þá verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna).

Af framangreindu leiðir að opinber leyfi til hvalveiða sem veitt eru á grundvelli laga nr. 26/1949 teljast atvinnuréttindi sem falla undir hugtakið eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. **H 182/2007** (Björgun) og **H 220/2005** (tóbaksauglýsingar). Skerðing slíkra atvinnuréttinda sem felst í því að starfsemin er bönnuð til frambúðar er verulega íþyngjandi fyrir rétthafann og verður ekki lengra gengið í skerðingarátt. Staðan getur verið sambærileg ef rétturinn til starfseminnar er takmarkaður verulega, en það ræðst að sjálfsögðu af eðli og umfangi takmörkunarinnar.

Þegar stjórnarskrárvernduð atvinnuréttindi eru skert með þeim hætti að þau eru afnumin til frambúðar má eftir atvikum jafna þeirri ráðstöfun til eignarnáms. Hið sama gildir ef um mjög verulega takmörkun starfseminnar er að ræða. Af því leiðir að fullnægja þarf þeim skilyrðum sem fram koma í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. skerðingin þarf að helgast af almenningsspörf, til hennar þarf lagafyrirmæli og fullar bætur skulu koma fyrir hljótist tjón af.

8. Stjórnskipuleg skylda löggjafans til að vanda undirbúning lagasetningar

Við umfjöllun um þau skilyrði sem fram koma í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er rétt að hafa í huga að í **H 20/2022** (Fossatún-2) taldi Hæstiréttur að sú stjórnskipulega skylda hvíldi á löggjafanum að leggja mat á hvort fyrirhuguð lagasetning sem horfir til takmarkana á stjórnarskrárvernduðum réttindum samrýmist ákvæðum stjórnarskrár og öðrum meginreglum stjórnskipunarréttar eins og jafnræði og meðalhófi.

Ekki er fyllilega ljóst af dóminum hversu ítarleg skoðun löggjafans þarf að vera í hverju tilviki, en það sjónarmið sem fram kemur í dóminum samræmist vel þeirri stefnu-mörkun Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE), að svigrúm aðildarríkja til skerðinga á mannréttindum geti farið eftir því hversu vel er vandað til verka við undirbúning lagasetningar. Endurskoðun dómstóla á mati löggjafans gangi þannig skemmra þegar vandað hefur verið til undirbúningsins en lengra hafi hann verið óvandaður.

9. Lagaáskilnaður forsenda hvalveiðibanns – Skýrleiki laga og túlkun þeirra

Samkvæmt atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. „Með orðinu „lagaboð“ er átt við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein sér.“ eins og segir í **H 1988:1532** (Frami). Sami áskilnaður gildir samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í þessu felst að ákvörðun um að banna hvalveiðar verður ekki tekin með stjórnvaldsákvörðun einni sér, heldur þarf heimild til slíks að koma fram í settum lögum frá Alþingi.

Löggjafinn getur ekki falið framkvæmdarvaldshöfum óhefta heimild til að banna hvalveiðar til frambúðar, enda fæli slíkt inngríp í stjórnarskrárvernduð atvinnuréttindi í sér mjög íþyngjandi ráðstöfun gagnvart handhöfum veiðileyfa. Löggjafinn verður því sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir verða settar og með hvaða hætti, sbr. **H 19/2024** (ÁTVR). Í sama dómi segir að eftir því sem stjórnvaldsfyrirmæli séu meira íþyngjandi og feli í sér meira inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þeim mun ríkari kröfur séu gerðar til þess að lagastoð þeirra sé skýr og fyrirsjáanleg. Jafnframt er í dóminum áréttað að lagaákvæði, sem ætlað sé að liggja til grundvallar skerðingu á atvinnufrelsi, verði ekki túlkuð með rýmri hætti viðkomandi borgara í óhag en leitt verði af skýrri orðanna hljóðan eða afdráttarlausum vísbendingum í lögskýringargögnum, sé einhver vafi um túlkun. Sjá einnig **H 1988:1532** (Frami).

10. Almenningsþörf að baki banni við hvalveiðum

Lagasetning, sem mælir fyrir um bann við hvalveiðum til frambúðar og afnemur þar með atvinnuréttindi handhafa veiðileyfa, þarf að helgast af almannahagsmunum. Í dómum sem fjallað hafa um takmarkanir á atvinnufrelsi og atvinnuréttindum hafa dómstólar byggt á því, að ekki séu efni til að þeir haggi við mati löggjafans á því, hvort almannahagsmunir búi að baki slíkum takmörkunum. Á hinn bóginn líta þeir til þess,

hvort mat löggjafans sé reist á málefnalegum forsendum og gætt hafi verið lögmætra sjónarmiða við lagasetninguna, einkum grundvallarreglna stjórnarskrárinnar um meðalhóf og jafnræði, sbr. **H 19/2024** (ÁTVR) og **L 535/2023** (Dista-ÁTVR).

Umfjöllun í dómum um almenningsspörfina hefur verið misjafnlega ítarleg, sbr. annars vegar **H 1996:3002** (fullvirðisréttur), **H 395/2000** (svæfingalæknir), **H 525/2016** (sjúklingatryggingar) og **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna), þar sem skírskotað er til almennra efnislegra ástæðna eða hlutlægra og málefnalegra ástæðna, og hins vegar **H 182/2007** (Björgun) þar sem umfjöllunin er nákvæmari. Þar segir að löggjafinn hafi metið það svo að almannapörf hafi krafist þeirra breytinga sem gerðar hafi verið með lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafi úrskurðarvald um það hvort við það mat hafi verið gætt rétttra og lögmætra sjónarmiða. Breytingarnar hafi verið almennar og málefnalegar og ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd lögskýringarsjónarmið. Standi ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.

Ísland gerði eins og áður segir fyrirvara við bann Alþjóðahvalveiðiráðsins við hvalveiðum í atvinnuskyni árið 2002, þegar landið gerðist aftur samningsaðili að ráðinu og er því óbundið af banninu. Af því leiðir að styðji vísindaleg rök það ekki, að hvalastofnar séu ofnýttir og í útrýmingarhættu, er áhorfsmál, hvort skilyrðinu um almenningsspörf eða almannahagsmuni teldist fullnægt með vísun til ofnýtingar og verndarsjónarmiða samhliða auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi, eins og var í **H 182/2007** (Björgun).

Til þess er á hinn bóginn að líta að margvíslegir aðrir samfélagshagsmunir geta tengst hvalveiðum með ýmsum hætti, t.d. sjónarmið um skaðsemi hvalveiða gagnvart viðskiptahagsmunum þjóðarinnar á erlendum mörkuðum, orðspor hennar í samfélagi þjóðanna og siðferðileg viðhorf tengd velferð dýra. Meti löggjafinn það svo, að slíkir samfélagshagsmunir eða aðrir áþekkir kalli á bann við hvalveiðum til frambúðar, er í ljósi dómaframkvæmdar hæpið að dómstólar myndu endurmeta það mat löggjafans og komast að gagnstæðri niðurstöðu um almenningsspörfina.

Þegar framangreint er haft í huga og litið er til þess svigrúms, sem dómstólar hafa játað löggjafanum til að skipa atvinnumálum í samræmi við aðstæður og þjóðfélags-hætti á hverjum tíma, má færa að því rök að bann við hvalveiðum, sem stutt væri framangreindum rökum um skaðsemi veiðanna, teldust haldbær og hvíla á viðurkenndum löggjafarsjónarmiðum, svo vitnað sé til röksemda í **H 182/2007** (Björgun), og þar með fullnægja áskilnaði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsspörf.

11. Löggjafinn þarf að gæta meðalhófs

Við skerðingu atvinnufrelsis og atvinnuréttinda hafa dómstólar við mat á almannahagsmunum gert ríkar kröfur um að löggjafinn gæti meðalhófs og jafnræðis, sbr. **H 19/2024** (ÁTVR). Við úrlausn um það, hvort meðalhófs hafi verið gætt verður að meta, hvort meðalhóf hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem að gagni komi, sbr. **H 182/2007** (Björgun).

Af dómaframkvæmd má að öllum líkindum draga þá ályktun, að það ráðist af atvikum í hverju tilviki fyrir sig hvaða mælikvarða er beitt þegar metið er, hvort vægasta úrræðinu hafi verið beitt til að ná því markmiði sem að var stefnt. Ströngum mælikvarða virðist beitt þegar um eignarnám í þrengri merkingu er að ræða eða skerðingu sem má jafna til eignarnáms, en að mælikvarðinn sé vægari þegar um þýðingarmikla almannahagsmuni eins og skipulag atvinnugreina, stýringu náttúruauðlinda og umhverfisvernd ræðir, þar sem löggjafanum er játað töluvert svigrúm.

Ef hvalveiðar yrðu með lögum bannaðar til frambúðar gætu dómstólar þurft að meta, ef á reyndi, hvort meðalhóf hafi verið virt. Af **H 182/2007** (Björgun) má ráða að máli myndi skipta hver væri tilgangur eða markmiðið að baki því úrræði sem valið var, og svo ekki síður hitt hvort handhöfum veiðileyfa hafi verið veittur hæfilegur tími til að aðlagja starfsemi sína breyttum aðstæðum. MDE hefur í dómum sínum gjarnan litið til þess hvort kæranda hafi verið veittur hæfilegur frestur til að laga sig að skerðingu eignarréttinda í kjölfar lagabreytinga, t.d. fengið að halda starfsemi sinni áfram í einhvern tíma eftir lagabreytingu til þess að lágmarka tjón sitt, sbr. dóm í máli *Könv-Tár Kft. ofl. gegn Ungverjalandi*, 16. október 2018 í máli nr. 21623/13. Þá er og rétt að geta þess til samanburðar, að þegar Alþjóðahvalveiðiráðið tók þá ákvörðun árið 1982 að gera hlé á öllum hvalveiðum í atvinnuskyni (núllkvóti) var það gert með þriggja ára aðlögunartíma, þ.e. bannið tók gildi frá og með vertíðinni 1985/1986.

12. Réttmætar væntingar tengdar opinberu leyfi til atvinnustarfsemi

Atvinna sem stunduð er samkvæmt opinberu leyfi kann að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi áfram leyfi til atvinnustarfsemi sinnar meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem því er sett, sbr. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Í dómaframkvæmd MDE hefur verið talið að réttmætar væntingar eiganda til að njóta eigna sinna án takmarkana geti haft áhrif við mat á meðalhófi eignarskerðinga, sbr. t.d. dóm í máli *Fredin gegn Svíþjóð*, 18. febrúar 1991 í máli nr. 12033/8 og fleiri dóma sem raktir eru í skýrslunni.

Öll leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði frá árinu 2009 hafa verið veitt til fimm ára, ef frá er talið leyfið sem gefið var út í júní 2024 og gildi það ár, og öll leyfi sem veitt hafa verið til hrefnuveiða frá árinu 2009 hafa verið til fimm ára. Af þessu má með rökum

halda því fram að væntingar þeirra sem stunda hvalveiðar samkvæmt opinberu leyfi í núverandi lagaumhverfi hafi ekki getað staðið til annars og meira en þess að halda leyfinu í a.m.k. fimm ár.

13. Gæta þarf jafnræðis við lagasetningu

Ákvæði 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi að löggjafinn setji mismunandi lagareglur um ólíkar framkvæmdir enda sé þar byggt á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. **H 182/2007** (Björgun). Bann við öllum hvalveiðum, þ.e. hrefnuveiðum jafnt sem veiðum á stórhvelum, færi ekki í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Ef veiðar á stórhvelum yrðu bannaðar með lögum en hrefnuveiðar áfram leyfðar, kynni því að vera haldið fram að jafnræðis hafi ekki verið gætt í lagasetningunni. Kynni þá að reyna á samanburðarhæfni fyrir dómi með svipuðum hætti og í **H 182/2007** (Björgun), þ.e. hvort leyfi til hrefnuveiða væru tæk til samanburðar við leyfi til veiða á stórhvelum. Í því mati gæti skipt máli ólík staða dýranna í lífríkinu og mismunandi aðferðir við veiðarnar og aflifun dýranna. Sjá einnig til athugunar **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna), þar sem segir að hlutlægar og málefnalegar ástæður hafi legið að baki þeim greinarmun sem gerður væri á skipum eftir veiðarfærum.

14. Fullar bætur komi fyrir eignarskerðingu

Eignarréttindum manna er veitt tiltekin vernd með 72. gr. stjórnarskrárinnar. Svo bótaskylda fyrir eignarskerðingu verði reist á þeirri grein þarf tveimur skilyrðum að vera fullnægt, þ.e. að skertir séu hagsmunir sem teljast eign í skilningi ákvæðisins og að skerðingin sé að öðru leyti þannig vaxin að bótaskylda stofnist. Nefnast slíkar skerðingar í lagamáli eignarnám (í þrengri merkingu) og bendir það orðalag til meiriháttar skerðinga á eignarrétti. Ljóst er að ekki verða allar skerðingar á eignarréttindum manna flokkaðar sem eignarnám í þrengri merkingu, og jafnframt er ljóst, að bótaskylda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er ekki takmörkuð við slíkar skerðingar einar.

Þær takmarkanir á eignarrétti sem eigendur verða að þola bótalaust eru oft nefndar almennar takmarkanir eignarréttar. Eignarskerðingar sem leiða beint af lögum, koma niður á mörgum eignum eða eigendum og hafa ekki verulegt fjártjón í för með sér, verða tvímælalaust taldar til almennra takmarkana á eignarrétti sem á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar er ekki skylt að bæta. Þegar slíkum skýlausum tilvikum sleppir eru skoðanir skiptar um hvernig draga beri mörkin milli eignarnáms og almennra takmarkana á eignarrétti, sbr. umfjöllun hér á eftir.

15. Eignarnám og almennar takmarkanir eignarréttar

Eins og áður segir getur það mat verið mjög vandasamt, hvort eignarskerðing sem leiðir af lögum teljist þannig vaxin, að henni verði jafnað til eignarnáms í þrengri merkingu.

Þegar mörk eru dregin annars vegar milli þeirra ráðstafana handhafa ríkisvaldsins sem flokkaðar eru sem almennar takmarkanir eignarréttinda og menn verða að þola bótalaust, og hins vegar þeirra takmarkana sem teljast hefðbundið eignarnám eða jafna má til þess, er til margra atriða að líta. Máli getur skipt í því mati:

1. hvort með eignarskerðingu sé stofnað til eignarheimilda öðrum mönnum til handa,
2. hversu þungbær skerðingin er,
3. hvort skerðingin bitnar á mörgum eða fáum og
4. hver er tilgangur eða markmið eignarskerðingar.

Niðurstaðan er yfirleitt reist á heildarmati allra þátta, og vægi hvers og eins atriðis getur verið breytilegt eftir því hvernig atvikum háttar í hverju tilviki.

Hvað varðar fyrsta atriðið samkvæmt framansögðu þá myndi almennt bann við hvalveiðum, sem leiðir af lögum, ekki teljast til eignarnáms í þrengri merkingu þess hugtaks. Á hinn bóginn er óumdeilt að bótaskylda samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er ekki takmörkuð við eignarnám í þrengri merkingu, því ríkið getur borið bótaábyrgð á öðrum eignarskerðingum sem leiða af lögum og jafnað verður til eignarnáms, t.d. þegar skerðing veldur því að eiganda er með öllu fyrirmanað að nýta eign sína með eðlilegum hætti, sbr. **H 1937:492** (Fossagata).

Um *annað* atriðið er þess að gæta að minni háttar inngrip í eignarrétt, sem hefur lítil sem engin áhrif á réttindi eiganda, skapa yfirleitt ekki rétt til bóta, en umfangsmikil og íþyngjandi skerðing getur á hinn bóginn leitt til þess. Bann samkvæmt lögum við tiltekinni atvinnustarfsemi er til þess fallið að rýra verðmæti þess fyrirtækis sem reksturinn stundar. Við mat á tjóni getur þurft að greina á milli einstakra þátta í verðmætum fyrirtækis, því bótaskylda getur horft misjafnlega við gagnvart einstökum verðmætum. Hefðbundin eignarréttindi eins og fasteignir og lausafé teljast eignir í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. **H 1964:573** (sundmörður), en viðurkennt er í dómaframkvæmd, að vernd atvinnuréttinda getur verið takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda, sbr. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Algjört bann við hvalveiðum getur eftir atvikum haft verulegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir þann sem veiðarnar stundar. Eftir því sem fasteignir og lausafé eru sérhæfðari og sérstaklega sniðnar að viðkomandi atvinnurekstri, því þungbærari verður að öllum líkindum skerðingin sem felst í banninu. Er í ljósi dómaframkvæmdar vafalaust, að skerðing sem leiðir til þess, að fasteignir og lausafé eins og hvalveiðiskip og bátar verða eigendum sínum ónothæf teldist almennt þungbær, sbr. **H 1964:573** (sundmörður). Misjafnlega getur þó staðið á hjá einstökum leyfishöfum.

Í þriðja atriðinu felst mat á því hvort skerðing teljist almenn eða sérstök. Skerðing sem reist er á almennum efnislegum ástæðum og nær jafnt til allra eigna af ákveðnu

tagi eða allra eigenda sem eru í sambærilegri stöðu, en er ekki lögð á fáa eigendur af handahófi, er yfirleitt ekki bótaskyld. Í **H 340/2011** (neyðarlög) er vísað til þessa sjónarmiðs. Þessi mælikvarði er þó engan vegin einhlítur og verður hvað bótaskyldu varðar einnig að líta til annarra atriða. Sú staðreynd að aðeins einn eða mjög fámennur hópur stundar tiltekna atvinnugrein getur ein og sér ekki leitt til þess að takmörkun eða bann við starfsemi til frambúðar teljist sérstök skerðing en ekki almenn, sbr. **H 182/2007** (Björgun), en þar var aðeins um einn leyfishafa að ræða.

Fjórða atriðið, þ.e. tilgangur eða markmið skerðingar, er þýðingarmikið, einkanlega í ljósi þess svigrúms sem dómstólar hafa játað löggjafanum til að takmarka atvinnuréttindi án bóta vegna skaðlegra og hættulegra eiginleika starfsemi, til þess að ná fram markmiðum um skynsamlega nýtingu auðlinda og verndun umhverfis og til að mæla fyrir um breytt skipulag tiltekinna atvinnugreina, sbr. **H 182/2007** (Björgun).

16. Hagsmunaárekstur milli atvinnugreina og áhrif hans á bótaskyldu

Álitamál er hvort sjónarmið um aukið svigrúm löggjafans til þess að setja atvinnuréttindum skorður vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta án bótaskyldu geti átt við, þegar um hreinan hagsmunaárekstur milli atvinnugreina er að ræða. Er þá átt við að ein atvinnustarfsemi sé bönnuð í þágu annarrar, t.d. ef hvalveiðar yrðu bannaðar í þágu annarra útflutningsgreina eða ferðaþjónustunnar. Dómaframkvæmd er ekki fyrir að fara, en í fræðikenningum er bótaskylda fremur talin vera fyrir hendi þegar svo hagar til.

17. Er rétturinn til hvalveiða óviss réttur?

Annað atriði, sem kann að skipta máli við mat á bótaskyldu vegna banns við hvalveiðum til frambúðar, er það, hvort telja megí atvinnuréttindi þeirra sem stunda hvalveiðar óviss réttindi í þeim skilningi að þau séu tímabundin. Það hefur líkurnar með sér að sá, sem stundar atvinnu samkvæmt ótímabundnu leyfi, njóti að einhverju leyti sterkari stöðu en sá sem er handhafi tímabundins leyfis. Í lögum nr. 26/1949 er ekki kveðið á um tímabindingu leyfa til hvalveiða. Í reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, með síðari breytingum, var í upphafi miðað við veiðitímabil og síðan ákveðinn árafjöldi sem að jafnaði hefur verið fimm ár og nú síðast fimm ár með eins árs framlengingu, og hafa útgefin leyfi til hvalveiða verið í samræmi við það.

Á grundvelli framangreinds má e.t.v. halda því fram að atvinnuréttindi þeirra sem hvalveiðar stunda séu tímabundin og að bætur vegna atvinnutjóns fyrir missi þeirra, ef bótaskylda teldist á annað borð vera fyrir hendi, geti hvað tímalengd varðar ekki miðast við lengra tímabil en leyfistímann eða það sem eftir lifir af honum og að með þeim hætti sé gætt meðalhófs.

18. Lagaáskilnaður við takmörkun hvalveiða – Skýrleiki laga og túlkun þeirra

Við úrlausn um hvort lagasetning sem takmarkar hvalveiðar sé samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og vernd eignarréttinda, eiga að flestu en þó ekki að öllu leyti við sömu sjónarmið og þegar hvalveiðar eru bannaðar til frambúðar. Ræður þar mestu í hvaða tilgangi takmörkunum er komið á, hversu umfangsmiklar þær eru og hvernig að þeim er staðið.

Þar sem hvalveiðar eru leyfisskyld starfsemi samkvæmt framansögðu getur verið um að ræða atvinnuréttindi sem njóta eignarréttarverndar. Af því leiðir að við takmörkun slíkra réttinda þarf að fullnægja þeim skilyrðum sem fram koma í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. takmörkunin þarf að helgast af almannapörf, til hennar þarf lagafyrirmæli og fullar bætur komi fyrir ef um verulega íþyngjandi skerðingu er að ræða sem leiðir til tjóns fyrir rétthafann.

Löggjafinn getur ekki falið stjórnvöldum óheft ákvörðunarvald um takmörkun veiða, heldur þarf löggjafinn sjálfur að taka afstöðu til þess, hvaða takmarkanir verða settar á afhálftu stjórnvalda og með hvaða hætti. Eftir því sem takmarkandi stjórnvaldsfyrirmæli eru meira íþyngjandi og fela í sér meira inngrip í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þeim mun ríkari kröfur eru gerðar í dómaframkvæmd til þess að lagastoð þeirra sé skýr og fyrirsjáanleg. Þá verða takmarkandi lagaákvæði ekki túlkuð rýmra en leiða má af skýru orðalagi þeirra og afdráttarlausum vísbendingum í lögskýringargögnum, ef einhver vafi er um túlkun.

19. Réttmætar væntingar leyfishafa við takmörkun hvalveiða

Réttmætar væntingar geta horft misjafnlega við eftir því hvort um bann við starfsemi til frambúðar er að ræða eða takmörkun starfseminnar sem leiðir af lögum í takt við breyttar þjóðfélagsþarfir. Ber þá að hafa í huga það sem segir í **H 655/2016** (Fura) að sé ekki í lögum kveðið á um lagaskil gildir sú meginregla að nýjum lögum verði beitt um lögskipti sem undir þau falla, þótt til þeirra hafi verið stofnað fyrir gildistöku laganna, enda ráðist réttarstaða manna af lögum eins og þau eru á hverjum tíma. Sjá einnig **H 1997:2563** (búmark) þar sem svo var komist að orði um skerðingu á búmarki sem bóndi einn taldi óheimila gagnvart sér, að hann hafi ekki getað vænst þess að tímabil og aðrar viðmiðanir yrðu óbreyttar frá því sem ákveðið var í upphafi.

20. Hagsmunaárekstur milli atvinnugreina við takmörkun hvalveiða

Þess er áður getið að bótaskylda er fremur talin vera fyrir hendi þegar ein atvinnu-starfsemi er með lögum bönnuð í þágu annarrar. Ekki er sjálfgefið að hið sama eigi við þegar svigrúm einnar atvinnugreinar er með reglugerð takmarkað tímabundið í þágu annarrar atvinnugreinar og markmiðið með þeirri ákvörðun er að tryggja ákveðið jafnvægi milli þeirra atvinnugreina sem nýta sér ákveðna auðlind og hagsmunir þeirra

fara ekki saman. Má hér sem dæmi nefna takmörkun hvalveiða á tilteknu hafsvæði af tilliti til hagsmuna hvalaskoðunarfyrirtækja. Í 4. gr. laga nr. 26/1949 er ráðherra veitt víðtæk heimild til setningar reglugerðar, og getur hann samkvæmt a. lið ákvæðisins bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum. Um það segir í athugasemdum við frumvarp til laganna, að þetta ákvæði myndi ná til þess að banna hvalveiðar á tilteknum svæðum sem alþjóðasamningarnir nái ekki til, t.d. í sambandi við síldveiðar. Hér er ráðherra ekki veitt heimild til þess að mæla fyrir um allsherjarbann við hvalveiðum til frambúðar heldur takmörkun veiða á tilteknum svæðum af tilliti til hagsmuna annarrar atvinnugreinar.

21. Lagaáskilnaður og lagaframkvæmd við takmarkanir hvalveiða

Þótt takmarkanir á atvinnufrelsi og atvinnuréttindum séu reistar á heimildum, sem fullnægja lagaáskilnaði 75. gr. og 72. gr. stjórnarskrárinnar, og fullnægt sé skilyrðum þeirra greina um almenningsþörf, er ekki öll sagan sögð, því lagasetning og samrýmanleiki hennar við stjórnarskrá getur verið eitt og framkvæmd hennar í höndum stjórnvalda verið annað, sbr. dóm Landsréttar 20. febrúar 2025 í máli nr. **L 535/2023** (Dista-ÁTVR).

Ákvörðun sú í málinu sem um var deilt var reist á 4. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak. Hafnað var þeirri málástæðu D að með umræddu lagaákvæði hefði ÁTVR verið veitt óheft ákvörðunarvald um takmörkun á atvinnufrelsi í andstöðu við 75. gr. stjórnarskrárinnar eða lögmætisreglu íslenskrar stjórnskipunar. Jafnframt var hafnað þeim málástæðum D, að ákvörðun ÁTVR hefði ekki verið tekin af valdbærum aðila og að lagaákvæðið væri í andstöðu við meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Á hinn bóginn segir í dómi Landsréttar að við ákvarðanatöku ÁTVR gildi almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar, þ.m.t. að ákvarðanir skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum og að jafnræðis skuli gætt. Sé ÁTVR bundið af ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglum stjórnsýsluréttar, þ.m.t. réttmætisreglunni, jafnræðisreglu og þeirri reglu að mat stjórnvalds skuli vera forsvaranlegt, og þegar mat sé lagt á hvort ákvörðunin hafi verið háð annmörkum að efni til beri að líta til þeirra röksemda sem hún var reist á.

Í stuttu máli var það niðurstaða Landsréttar að tiltekið sjónarmið sem lá til grundvallar ákvörðun ÁTVR gæti ekki talist málefnalegt og því hafi verið óheimilt að byggja á því. Þá var talið að ekki yrði séð að þær ályktanir sem ÁTVR dró af gögnum og lagði til grundvallar ákvörðun sinni hafi verið forsvaranlegar að efni til og því hafi verið leist úr málinu með óforsvaranlegu mati. Loks var talið að tiltekinn þáttur í ákvörðun ÁTVR hefði ekki verið forsvaranlegur að efni til þar sem hann átti sér hvorki stoð í umræddri lagagrein, lögskýringargögnum né markmiðum laganna. Að því virtu væri ákvörðunin háð verulegum annmörkum að efni til og yrði hún þegar af þeirri ástæðu felld úr gildi.

22. Álit UA í máli nr. 12291/23 (Kvörtun Hvals hf.)

Kvörtun Hvals hf. í málinu beindist að undirbúningi og setningu reglugerðar nr. 642/2023 um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar. Í 1. gr. reglugerðar nr. 642/2023, sem út var gefin 20. júní 2023, var svo fyrir mælt, að á árinu 2023 skyldu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september, og í 2. gr. var hvað lagastoð varðar vísað til 4. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar. Í kvörtun sinni lýsti Hvalur hf. m.a. þeirri afstöðu að brostið hafi lagaheimild fyrir útgáfu reglugerðarinnar, auk þess sem með útgáfu hennar hafi verið vegið að stjórnaskrárvörðum atvinnu- og eignarréttindum félagsins.

Álit UA er ítarlega rakið í 9. kafla skýrslunnar, en í stuttu máli var það niðurstaða álitsins í fyrsta lagi að ráðherra hafi skort nægilega skýra stoð í 4. gr. laga nr. 26/1949 til útgáfu umræddrar reglugerðar, eins og sú grein yrði skýrð með hliðsjón af markmiðum sínum, lagasamræmi og grunnreglum stjórnskipunarréttar um vernd atvinnuréttinda og atvinnufrelsis.

Í öðru lagi taldi UA, í ljósi hins skamma aðdraganda að útgáfu reglugerðarinnar og skorts á miðlun upplýsinga, að Hvalur hf. hefði fengið ófullnægjandi færi á að mæta þeirri röskun hagsmuna sem hið fyrirhugaða tímabundna veiðibann sem fólst í útgáfu reglugerðarinnar var til þess fallið að valda. Því hafi útgáfa reglugerðarinnar falið í sér fyrirvaralauslausa og verulega íþyngjandi ráðstöfun m.t.t. til stöðu og hagsmuna Hvals hf. Með hliðsjón af aðdraganda og undirbúningi að setningu reglugerðarinnar og réttmætum væntingum Hvals hf., yrði að leggja til grundvallar að útgáfa reglugerðarinnar hafi við þær aðstæður sem uppi voru ekki samrýmst kröfum um meðalhóf eins og þær leiði af almennum reglum stjórnsýsluréttar, og því hafi hún ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti.

23. Hvalveiðum haldið áfram – Leiðir til úrbóta – Almenn atriði

Gengið er út frá þeirri forsendu að hvalveiðar þurfi að lúta tilteknum kröfum samkvæmt lögum og opinberri stjórnun sem af því leiðir. Fyrir því liggja skýr rök, m.a. alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Lögbundið starfsumhverfi og kröfur til hvalveiða fela almennt í sér tilteknar takmarkanir á þá sem vilja stunda slíkar veiðar, eða tengda starfsemi. Þess háttar takmarkanir verða ekki á lagðar nema með lögum eða með stoð í lögum sem jafnframt þurfa almennt að fullnægja viðmiðum sem leiða af stjórnarskránni um skýrleika, meðalhóf og jafnræði. Það á einnig við þótt kröfur eigi rót í þjóðréttarlegum skuldbindingum.

Gildandi lög nr. 26/1949 um hvalveiðar voru sett í því markmiði að koma hér á landi upp stjórnkerfi hvalveiða til samræmis við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða (hvalveiðisamninginn) sem Ísland er aðili að, og í reynd verður ekki annað sagt en að

sú stefna hafi gengið eftir. Hins vegar eru lögin komin til ára sinna og hafa í reynd sætt mjög litlum breytingum á gildistíma sínum. Þótt lögin séu vissulega aðgengileg og einföld í framsetningu og hafi að því leyti staðist tímans tönn, þá eru þau einnig barn síns tíma.

Í samanteknu máli eru helstu ábendingar starfshópsins um úrbætur á lagaumgjörð og stjórnsýslu hvalveiða eftirfarandi:

Að fela lægra settu stjórnvaldi að fara með útgáfu leyfa í stað ráðuneytis, þótt stjórnun málaflokksins innan ramma laga svo sem í formi reglugerða verði áfram hjá ráðuneyti (kaflí 13.4.2.1) og þá eftir atvikum hugað að lagafyrirmælum um eftirlit með hvalveiðum (kaflí 13.4.11).

Að auglýsa hvalveiðileyfi opinberlega (kaflí 13.4.2.2.).

Að mæla skýrar fyrir um það til hverra eigi að úthluta veiðileyfum, þ.e. hverjir geti verið handhafar leyfa (kaflí 13.4.2.3, sbr. eftir atvikum ábendingu í kafla 13.4.2.4).

Að fella brott úr lögum það hlutverk ráðherra að samþykkja staðsetningu verkunarstöðva, a.m.k. ef ætlunin er að fylgja núverandi framkvæmd (kaflí 13.4.3.).

Að mæla skýrar fyrir um tilgang reglugerðarheimilda í lögum um hvalveiðar. Með því er nánar tiltekið átt við að færð séu í lög skýrari viðmið um þau sjónarmið sem ráðherra má byggja á við útgáfu reglugerða, s.s. um friðun, velferð dýra, öryggi við veiðar, hagsmuni annarra atvinnugreina o.s.frv. (kaflar 13.4.5 til 13.4.10).

Að tengt ákvörðunum um takmörkun veiðimagns (kaflí 13.4.8), eftir atvikum í tengslum við auglýsingu á leyfum (kaflí 13.4.2.2) og gildistíma leyfa (kaflí 13.6), geti komið upp spurningar um framseljanleika veiðiheimilda. Um slíkt er ekki fjallað í lögum.

Að setja þurfi mögulegum leyfum til veiða í vísindaskyni skýrari lagaramma, þannig að t.d. sé ljóst í hvaða tilgangi stjórnvöld veiti slík leyfi, skilyrði leyfa og eftirlit (kaflí 13.4.12).

Að með tilliti til fyrirsjáanleika og samræmis við leyfisveitingar sé mikilvægt að almennur rammi um gildistíma leyfa til hvalveiða sé settur með lögum eða reglugerð (kaflí 13.5).

Að hugað verði að því hvort betur megi samræma lög um hvalveiðar við þá lagaumgjörð sem almennt gildir um nytjastofna sjávar (kaflí 13.6).

Að hugað verði að því hvort betur megi samræma lög um hvalveiðar við þá almennu löggjöf sem gildir um atvinnustarfsemi hér á landi, þar á meðal um sjávarútveginn, t.d. varðandi eftirlit á sviði hollustuhátta og matvælaeftirlits (kaflí 13.6).

Að til álita gæti komið að lög um hvalveiðar geymi einhver nánari fyrirmæli um veiðiaðferðir eða heimildir til að setja nánari reglur um veiðiaðferðir eða hæfni veiðimanna (kaflí 13.7). Er þá horft til þess að lög um velferð dýra, sem geta t.d. haft þýðingu við útfærslu á veiðiaðferðum, fjalla aðeins að mjög litlu leyti um veiðar á villtum dýrum, þótt þau geri ráð fyrir að slíkar veiðar séu stundaðar.

Að samkvæmt gildandi reglugerð er bannað að veiða Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyði og búrhval. Aðrar hvalveiðar hafa ekki verið bannaðar. Almenn stjórnvaldsfyrirmæli og stjórnsýsluframkvæmd virðast þó fyrst og fremst miðast við veiðar á langreyði og hrefnu (kaflí 13.4.2.3). Það má því ætla að stjórnvöld séu e.t.v. ekki nægjanlega vel undir það búin komi fram umsóknir um veiðar á öðrum hvaltegundum.

I. ÞÁTTUR

LAGAUMHVERFI HVALVEIÐA

1. Viðfangsefnið

Með bréfi dagsettu 13. febrúar 2024 skipaði matvælaráðherra starfshóp til að rýna og skila skýrslu um stjórnsýslu og lagaumgjörð hvalveiða, þ.m.t. alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins, og valdheimildir og skyldur stjórnvalda á þeim grundvelli. Fram kemur í skipunarbréfinu að markmið skýrslunnar sé að vera grundvöllur að framtíðarstefnumótun á málefnasviði hvalveiða, til að efla faglegan grundvöll ákvarðanatöku og stuðla að bættri stjórnsýslu til frambúðar.

Starfshópin skipuðu Þorgeir Örlygsson fyrrverandi hæstaréttardómari og var hann jafnframt formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor í umhverfis- og auðlindarétti við lagadeild Háskóla Íslands, Árni Kolbeinsson fyrrverandi hæstaréttardómari, Snjólaug Árnadóttir dósent og forstöðumaður Sjálfbærni- og loftslagsréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík og Trausti Fannar Valsson dósent í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands. Með hópnum störfuðu Ásgerður Snævarr og Hjalti Jón Guðmundsson lögfræðingar í ráðuneytinu. Árni Kolbeinsson lét af störfum í hópnum með tölvubréfi dags. 5. október 2024 í kjölfar skipulagsbreytinga í ráðuneytinu.

Í skipunarbréfi starfshópsins er hlutverk hans nánar afmarkað. Þar kemur fram í fyrsta lagi að óskað sé eftir rýni starfshópsins á heimildum og skyldum ráðherra og annarra stjórnvalda til þess að stjórna hvalveiðum og takmörk þeirra, m.a. með hliðsjón af lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrárinnar, lagasamræmi og samþættingu og samspili ólíkra sjónarmiða og markmiða sem af þeim leiða. Sé þá m.a. litið til nýlegs álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023 þar sem umboðsmaður hafi komist að þeirri niðurstöðu, að gildandi löggjöf geri ráð fyrir ákveðinni samþættingu markmiða nýtingar og dýravelferðar í framkvæmd.

Í öðru lagi segir í skipunarbréfinu að óskað sé eftir rýni starfshópsins á því hverjar heimildir og skyldur íslenska ríkisins séu samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum. Lög um hvalveiðar hafi að geyma fáar efnisreglur en gert sé ráð fyrir því að hvalveiðum sé stjórnað með setningu reglugerða til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins. Lögin séu í þeim skilningi rammalöggjöf og þeim ætlað að endurspeglar þjóðaréttinn í regluverkinu. Til þess að svo megi verða sé nauðsynlegt að fyrir liggi hverjar þær skuldbindingar séu. Það sé jafnframt forsenda þess að stjórnsýsla málaflokksins, sem byggir á regluverkinu, standist lög um hvalveiðar og það alþjóðaregluverk sem þeim sé ætlað að festa í gildandi rétt. Auk hafréttarsáttmálans og alþjóðasamnings um stjórn hvalveiða hafi aðrir alþjóðasamningar og þjóðréttarlegar skuldbindingar ríkisins bein eða óbein áhrif á stjórnun veiðanna. Megi þar til að mynda nefna samninginn um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem séu í útrýmingarhættu (CITES), EES-samninginn og matvælalöggjöf Evrópusambandsins, samninginn um líffræðilega fjölbreytni (CBD) og aðra samninga á sviði umhverfisréttar.

Í þriðja lagi segir í skipunarbréfinu að óskað sé eftir því að starfshópurinn rýni stjórnsýslufráfarir málaflokksins ef og þá að því marki sem fyrri framkvæmd kunni að hafa áhrif á eða þýðingu fyrir framtíðarákvarðanir og stefnumótun á málefnasviðinu.

Fram kemur í skipunarbréfinu að starfshópnum sé ætlað að skila ráðuneytinu skýrslu þar sem jafnframt komi fram valkostagreining um mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumótunar. Skuli valkostirnir taka bæði mið af áframhaldandi veiðum og takmörkun eða banni við veiðum til frambúðar. Starfshópurinn skili skýrslu til ráðherra eigi síðar en 30. nóvember 2024. Gert sé ráð fyrir því að starfshópurinn skili ráðherra stöðuskýrslu á tímabilinu. Loks er vakin athygli á því í skipunarbréfinu að formaður starfshópsins beri ábyrgð á því að halda saman gögnum vegna starfshópsins og sjá til þess að þeim sé skilað á skjalasafn ráðuneytisins. Sé þar átt við fundarboð, fundargerðir, bréfaskipti, skýrslur og önnur vinnugögn eftir því sem við eigi hverju sinni. Vegna umfangs verksins var starfshópnum veittur frestur til 4. apríl 2025 til að skila skýrslu sinni til ráðuneytisins.

Á tímabilinu frá 3. maí 2024 til loka mars 2025 hélt starfshópurinn fjóra fundi. Þá fundaði formaður starfshópsins fjórum sinnum á tímabilinu með ráðherrum til skýrslugjafar um framvindu verkefnisins, og formaður átti 17 fundi á tímabilinu með einstökum nefndarmönnum og starfsmönnum ráðuneytisins um nánar tiltekin álitaefni sem upp komu í vinnu starfshópsins.

Með bréfi starfshópsins dags. 23. janúar 2025 var aðilum í stjórnsýslu ásamt hagaðilum í sjávarútvegi og ferðaþjónustu gefinn kostur á að koma framfæri sjónarmiðum sínum um viðfangsefni starfshópsins. Svör bárust frá tíu aðilum og eru þau birt í fylgiriti með skýrslu starfshópsins. Í fylgiritinu eru einnig upplýsingar Hafrannsóknastofnunar um stofnstærðir, veiðiráðgjöf og fjölda veiddra dýra.

Skýrsla starfshópsins skiptist í þrjá meginþætti og þrettán undirkafla. Fyrsti þáttur skýrslunnar ber heitið „LAGAUMHVERFI HVALVEIÐA“ (1.-7. kafla). Þar er rakin þróun laga- og reglusetningar hér á landi um hvali og hvalveiðar allt frá Grágás og Jónsbók til núgildandi laga um hvalveiðar nr. 26/1949. Jafnframt er í þessum þætti gerð grein fyrir efni annarrar löggjafar en laga nr. 26/1949 sem tengist lögum um hvalveiðar með beinum eða óbeinum hætti, fjallað er um alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á þessu sviði, og til samanburðar er gerð grein fyrir efni löggjafar í nokkrum erlendum ríkjum sem stunda hvalveiðar.

Annar þáttur í skýrslu starfshópsins ber heitið „STJÓRNSÝSLUFRAMKVÆMD“ (8.-9. kafla). Í 8. kafla er greining á íslenskri löggjöf um stjórnsýslu málaflokksins og fyrirkomulagi við veitingu leyfa til hvalveiða og framkvæmd leyfisveitinga. Í 9. kafla er gerð grein fyrir álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023 (kvörtun Hvals hf.), en í því álitu eru gerðar ýmsar athugasemdir við framkvæmd leyfisveitinga til fyrirtækisins af hálfu ráðuneytis málaflokksins.

Þriðji þáttur skýrslunnar, „GREINING VALKOSTA“, skiptist í þrjá kafla (10.-13. kafla). Í 10. kafla „Stjórnarskrárvernd aflahæfis, atvinnufrelsis og atvinnuréttinda“, er almenn umfjöllun um hugtökin atvinnufrelsi og atvinnuréttindi í skilningi 75. gr. og 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þar er því lýst hver hefur verið afstaða dómstóla til löggjafar og stjórnsýsluframkvæmdar sem afnemur eða takmarkar svigrúm einstaklinga og lögaðila til að halda áfram starfsemi sem þeir hafa tekið upp og stundað, m.a. í skjóli leyfa frá hinu opinbera. Í 11. kafla sem ber heitið „Hvalveiðar bannaðar til frambúðar“, er fjallað um þau lögfræðilegu álitaefni sem líklegt er að á muni reyna ef valinn er sá kostur að banna hvalveiðar til frambúðar. Í 12. kafla, sem ber heitið „Hvalveiðar takmarkaðar“ er fjallað um þann kostinn, að hvalveiðar verði takmarkaðar miðað við það sem nú er en ekki bannaðar með öllu. Í 13. kafla, sem ber heitið „Hvalveiðum verði haldið áfram“, er gerð grein fyrir þeim úrbótum sem starfshópurinn telur að gera þurfi á gildandi lögum um hvalveiðar, verði sá kostur valinn að halda hvalveiðum áfram.

2. Hvalveiðar hér við land — Stutt ágríp

Veiðar á hvölum hafa tíðkast hér á landi frá fyrstu öldum Íslandsbyggðar. Hvalrekar töldust til mikilvægra hlunninda þegar á **þjóðveldisöld** enda eru ákvæði í Jónsbók um eignarrétt þeirra. Íslendingar ráku hvali jafnvel á land með grjótkasti og slátruðu í fjöru.¹ Í Egils sögu Skalla-Grímssonar er greint frá hvalskutli. Þar segir að Skalla-Grímur hafi verið iðjumaður mikill og skipasmiður en rekavið hafi eigi skort vestur fyrir Mýrar. Hann hafi látið gera bæ á Álftanesi og átt þar bú annað, látið þaðan sækja útróðra og selveiðar og eggver, er þá voru nóg föng þau öll, svo rekavið að láta að sér flytja. Hvalkomur hafi þá og verið miklar og hafi mátt skjóta sem vildi. Allt hafi þá verið kyrrt í veiðistöð, er það var óvant manni.²

Baskar hófu einna fyrstir erlendra þjóða hvalveiðar á hafsvæðinu við Ísland og er þeirra fyrst getið árið 1613 í íslenskum annálum. Á **17. öld** gerðu margar þjóðir út á Íslandsmið, einkum til að nýta hvallýsið sem ljósmeti. Veiðarnar voru stundaðar á opnum bátum frá móðurskipum, oftast sexæringum, sem gátu ekki elt uppi steypireyði, langreyði og sandreyði. Því var einkum sótt í hinn hægfara Grænlandshval, en snemma á 19. öld var veiðum hætt þegar stofninum hafði nær verið útrýmt.³

Eyfirðingar stunduðu hvalveiðar öldum saman á litlum bátum, en um miðja **19. öld** hóf Þorsteinn Daníelsson á Skipalóni að smíða þilskip sem gátu sótt á fjarlægari mið. Á árunum 1865 til 1870 gerðu Danir skammlífa tilraun til hvalveiða með hinum nýuppgötvaða sprengiskutli Norðmannsins Svend Foyn. Norðmenn tóku forystu í veiðunum og reistu tvær hvalveiðistöðvar á Íslandi 1883, á Norðfirði og í Álftafirði fyrir vestan. Á tímabilinu 1883 til 1915 starfræktu þeir fjölda stöðva á Vestfjörðum og Austfjörðum og þóttu sumar þeirra mjög umsvifamiklar en þær voru að mestu reknar með erlendu vinnuafli. Hvalveiðar lögðust nær af fyrir vestan upp úr aldamótunum 1900, en þá var farið að ganga mjög á stofninn, auk þess sem jarðefnaolía hafði að miklu leyti leyst hvallýsið af hólmi sem ljósgjafi. Aðrar helstu afurðir voru mjöl og hvalskíði sem voru notuð í lífstykki og ýmiss konar hlífar.⁴

Þróun lagasetningar hér á landi um hvalveiðar og vinnslu hvalafurða og rökin að baki lagasetningunni er rakin í 3. kafla hér á eftir, en til yfirlits og samhengisins vegna er rétt að geta þess hér að árið **1883** var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um friðun hvala. Samkvæmt því skyldu allir hvalir, að hnísu og höfrungum undanskildum, friðaðir fyrir skotum á tímabilinu frá 1. mars til 1. nóvember ár hvert. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi en konungur synjaði þeim staðfestingu.

¹ Einar Laxnes og Pétur Hrafn Árnason, Íslandssaga A-Ö, Reykjavík 2015, bls. 211. Frekari umfjöllun sjá: Smári Geirsson, Stórhvalaveiðar við Ísland til 1915, Reykjavík 2015; Trausti Einarsson, Hvalveiðar við Ísland 1600-1939, Reykjavík 1987.

² Íslendingasögur með nútímastafsetningu, í útgáfu Gríms Helgasonar og Vésteins Ólasonar, Fyrsta útgáfa, Reykjavík 1968, bls. 58.

³ Einar Laxnes og Pétur Hrafn Árnason, Íslandssaga A-Ö, Reykjavík 2015, bls. 211.

⁴ Einar Laxnes og Pétur Hrafn Árnason, Íslandssaga A-Ö, Reykjavík 2015, bls. 211.

Alþingi samþykkti árið **1886** lög nr. 6/1886 um friðun hvala. Samkvæmt þeim voru allir hvalir nema tannhvalir og smáhvalir friðhelgir frá 1. maí til 31. október ár hvert.

Árið 1896 setti Alþingi lög nr. 6/1896 um hvalleifar. Samkvæmt þeim var hvalveiðimönnum fyrirskipað að hreinsa einu sinni í mánuði hvalleifar þeirra dýra sem rekin höfðu verið á land og drepin, ef hreppsnefnd krefðist.

Alþingi setti árið **1913** lög nr. 67/1913 um hvalveiðimenn. Samkvæmt þeim var hvalveiðimönnum bannað að hafa bækistöðvar hér á landi fyrir útveg sinn. Bannað var, með nánar tilgreindum undantekningum, að flytja á land hvali eða óunnar afurðir hvala; bannað var að leigja, selja eða ljá með öðrum hætti land til hagnýtingar þeirra athafna sem bannaðar voru með lögunum, og lá sektarrefsing við brotum gegn lögunum, auk þess sem afli skyldi gerður upptækur.

Árið 1928 samþykkti Alþingi lög nr. 72/1928 um hvalveiðar. Þar var mælt fyrir um að allir skíðishvalir, nema hrefnur, skyldu, með ákveðnum undantekningum, friðaðir árið um kring. Bannað var að hafa hvalveiðistöðvar hér á landi, nema til þess væri fengið sérleyfi sem atvinnumálaráðherra veitti, með þeim skilyrðum sem nánar voru greind í lögunum. Þá voru og fyrirmæli í lögunum um fullnýtingu hvals með bræðslu og breytingu úrgangs, beina, kjöts og innyfla í markaðshæfa vöru.

Alþingi setti árið **1949** lög nr. 26 frá 3. maí 1949 um hvalveiðar, og eru það gildandi lög um hvalveiðar hér á landi með síðari breytingum. Samkvæmt þeim hafa þeir einir rétt til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, til að landa hvalafla og til að verka slíkan aflu, sem fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins. Lögin hafa, eins og nánar er rakið í 3. kafla hér á eftir, að geyma ákvæði um bann eða takmarkanir við notkun erlendra skipa til hvalveiða, um hvalategundir sem óheimilt er að veiða, um nánar tilgreindar heimildir ráðuneytisins til að stjórna hvalveiðum með ákvæðum í reglugerð, um verkun hvalafla, um eftirlit með veiðum, um ábyrgð útgerðarmanns hvalveiðiskips, um veiðar í vísindaskyni, um ráðningarkjör hvalveiðimanna og refsíákvæði.

Fyrsta **reglugerðin** sem sett var á grundvelli laga nr. 26/1949 var reglugerð nr. 113/1949, um hvalveiðar, og gildi hún til ársins 1973, en þá var sett reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar. Eins og nánar er rakið í kafla 4.2 hér á eftir hafa verið gerðar fjórtán breytingar á þeirri reglugerð. Tólfta breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 642/2023, sú þrettánda með reglugerð nr. 163/2024 og sú fjórtánda með reglugerð nr. 1442/2024.

Auk umræddra fjórtán breytinga á stofnreglugerðinni var sett reglugerð nr. 1035/2017 um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum, reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum, og reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum. Þá hafa einnig verið settar reglugerðir um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum, fyrst reglugerð nr. 105/1949 um vinnslu og umbúnað á hvalkjöti, og svo gildandi reglugerð nr. 489/2009 um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalafurðum.

Árið 1975 hófust skipulegar veiðar á hrefnu frá Barðaströnd. Hrefnuveiðar voru stundaðar á litlum vélbátum á 20. öld og veiddust að meðaltali 200 dýr á ári 1975 til 1985.

Hvalur hf. fékk upphaflega leyfi til hvalveiða 29. janúar 1947 á grundvelli laga nr. 72/1928 um hvalveiðar og gildi það til 10 ára. Í framhaldi af útgáfu leyfisins hófust hvalveiðar hér við land á ný árið **1948**, þegar Hvalur hf. hóf að gera út skip frá Hvalfirði, og var einkum sótt í langreyði og sandreyði. Leyfi Hvals hf. var endurnýjað þann 22. október **1959** á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, og var leyfið samkvæmt hljóðan sinni ekki tímabundið. Á grundvelli þessa leyfis stundaði Hvalur hf. hvalveiðar allt til ársins 1985. Að fyrirmælum sjávarútvegsráðuneytisins gerði Hafrannsóknarstofnun 24. maí 1985 samning við Hval hf. um hvalveiðar í vísindalegum tilgangi árin 1986, 1987, 1988 og 1989, en hvalveiðar í atvinnuskyni voru ekki heimilar frá Íslandi eftir 1. janúar 1986.

Forsaga framangreinds er sú, að á ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins 19.-24. júlí **1982** var samþykkt að öllum hvalveiðum í atvinnuskyni skyldi hætt árin **1986-1990**, sbr. 10. gr. e fylgiskjals með alþjóðahvalveiðisamningnum frá 1946 og bókun með honum frá 19. nóvember 1956, en veiðar í vísindalegum tilgangi yrðu áfram heimilar með skilyrðum, sbr. einkum VIII. gr. alþjóðahvalveiðisamningsins og 30. gr. fylgiskjalsins. Samkvæmt samningnum frá 1946 varð þessi ákvörðun bindandi fyrir Ísland, þar sem íslenska ríkisstjórnin mótmælti henni ekki innan tilskilins frests, sbr. 3. mgr. V. gr. samningsins. Ákvörðunina skyldi endurskoða árið **1990**, en sú endurskoðun hefur enn ekki farið fram, og stendur hvalveiðibannið því óbreytt. Ísland, sem samkvæmt framansögðu nýtti sér heimild til vísindaveiða árin 1986-1989, sagði sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið **1991**, en gerðist aftur aðili að því árið **2002** og þá með fyrirvara um hvalveiðibannið. Vísindaveiðar hófust á ný hér á landi árið **2003** og stóðu til ársins **2006**. Hvalveiðar í atvinnuskyni, þ.e. á hrefnu og langreyði voru leyfðar á nýjan leik í íslenskri efnahagslögsögu fiskveiðiárið **2006/2007** með útgáfu reglugerðar nr. 862/2006. Sjá kafla 4.2 hér á eftir.

Hval hf. var næst veitt leyfi til veiða á langreyði með leyfisbréfi sjávarútvegsráðuneytisins **2006** fiskveiðiárið 2006/2007 og náði heimildin til að veiða 9 langreyðar það fiskveiðiár. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið veitti Hval hf. 29. janúar **2009** leyfi til veiða á langreyði árin 2009-2013 samkvæmt reglugerð nr. 58/2009, um breytingu á reglugerð nr. 163/1973. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið veitti Hval hf. hinn 15. maí **2014** leyfi til veiða á langreyði árin 2014-2018. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið veitti Hval hf. hinn 5. júlí **2019** leyfi til veiða á langreyði árin 2019-2023, en með reglugerð nr. 642/2023, sem gefin var út í matvælaráðuneytinu 20. júní **2023** var bætt við reglugerð nr. 163/1973 ákvæði til bráðabirgða sem fól í sér að á árinu 2023 skyldu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september. Matvælaráðuneytið veitti Hval hf. 11. júní **2024** leyfi til veiða á langreyði til eins árs, og hinn 4. desember **2024** veitti ráðuneytið Hval hf. leyfi til veiða á langreyði til fimm ára, þ.e. fyrir árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029, með ákvæði um árlega framlengingu um eitt ár frá útgáfu leyfisins.

Í tilkynningu ráðuneytisins á vef Stjórnarráðsins 5. desember 2024, sem birt var í framhaldi af veitingu leyfisins 4. desember 2024 til Hvals hf., segir, að stjórnun á nýtingu lifandi auðlinda sjávar á Íslandi sé í föstum skorðum og skuli leyfilegur heildarafli á langreyði og hrefnu fylgja veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem byggist á sjálfbærri nýtingu og varúðarnálgun. Ráðgjöfin sé byggð á úttektum Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins (NAMMCO) og mæli fyrir um að árlegar veiðar á langreyði á tímabilinu 2018-2025 skuli ekki nema meira en 161 dýri á veiðisvæðinu Austur-Grænland/Vestur-Ísland og að hámarki 48 langreyðum á svæðinu Austur-Ísland/Færeyjar.

Þá segir í tilkynningunni að í ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar um hvalveiðar fyrir tímabilið 2018-2025 sé vísað til mats á stofnþróun frá 2017, þar sem fram komi að langreyði hafi fjölgað jafnt og þétt við Ísland frá upphafi hvalatalninga árið 1987. Fjöldinn í síðustu talningu (2015) hafi verið sá mesti síðan talningar hófust. Besta leiðréttu mat fyrir allt talningarsvæði Íslands og Færeyja árið 2015 hafi verið 40.788 langreyðar, þar af 33.497 á Austur-Grænlands-Íslands stofnsvæðinu. Hafrannsóknarstofnun ráðleggi jafnframt að árlegar veiðar á hrefnu árin 2018-2025 nemi ekki meira en 217 dýrum. Í tilkynningunni kemur fram að árið 2018 hafi sex hrefnur verið veiddar við Ísland og ein árið 2021. Á árinu 2024 hafi engar langreyðar verið veiddar, árið 2023 hafi 24 dýr verið veidd, árið 2022 hafi 148 dýr verið veidd, en þriggja ára veiðihlé hafi verið árin 2021, 2020 og 2019.

3. Þróun lagasetningar hér á landi um hvali og hvalveiðar

3.1 Inngangur – Grágás og Jónsbók

Elstu skráðu heimildir Íslendinga benda til þess að hvalkjöt hafi verið nýtt á þjóðveldisöld og sérstök ákvæði um hvalreka er að finna bæði í Grágás og Jónsbók. Fyrirmæli gömlu lögbókanna lúta fyrst og fremst að eignarhaldi hvalreka og skiptingu afurða og ágóða auk þess sem kveðið er á um meðferð og flutning hvalrekans. Lögbækurnar hafa ekki að geyma sérstök fyrirmæli um hvalveiðar eða hvernig skyldi staðið að þeim önnur en þau ákvæði sem varða rétt skotmanns til ágóða af hvalrekanum (skotmannshlut) og almenn ákvæði á borð við hvar veiðar væru heimilar eða óheimilar.

3.2 Tilskipun frá 13. júní 1787 um verslun og siglingar

Ef marka má skráðar heimildir virðist réttarframkvæmdin hafa tekið litlum breytingum í gegnum árin og aldirnar. Eins og í lögbókunum fornu fjalla heimildir frá 18. öld fyrst og fremst um meðferð hvalreka og skiptingu afurða og ágóða.⁵ Það er ekki fyrr en undir lok 18. aldarinnar sem sjá má lítilsháttar áherslubreytingu í skráðum heimildum. Þannig var sérstaklega fjallað um hvalveiðar í tilskipuninni frá 13. júní 1787 um verslun og siglingar (d. „*Forordning ang. den islandske Handel og Skibsfart*“). Í 18. gr. kafla I var mælt fyrir um heimild hvalveiðiskipa til vetursetu á Íslandi. Eins og áður var þó einnig fjallað um hlutdeild í ávinningi vegna aflans og umboðslaun. Í 3. gr. kafla III var loks fjallað um hvernig skyldi fara með hvalveiðar, einkum um aðstöðu í landi til vinnslu aflans.

3.3 Konungsúrskurður frá 29. mars 1823

Í kongungsúrskurði frá 29. mars 1823 (*Kongelig Resolution ang. Foræring af Hval-fangst-Redskaber til islandske Kjøbmænd*) var fjallað um notkun skutla (Raketter) til hvalveiða við Ísland. Fjallað var um kostnað vegna kaupa á veiðibúnaði og samningaviðræður kaupmanna um kaup á stutlum o.fl. Töldu hinir reglulegu kaupmenn líklegt að hvalveiðar við Ísland gætu verið arðbærar, en þar sem þeir óttuðust að kostnaðurinn yrði of mikill varð ekkert úr kaupunum. Vegna þess var ákveðið að konungur myndi styrkja kaup á skotfærum, 23 skutlum, sem skyldi afhent nánar tilgreindum aðilum.

3.4 Konungsúrskurður frá 28. mars 1829

Aftur var fjallað um stuðning við íslenskan hvalaiðnað í konungsúrskurði frá 28. mars 1829 (*Kongelig Resolution ang. Understøttelse til Forsøg med Hvalfangst i Island*).

⁵Sjá opið bréf um rekatilkall á Íslandi frá 4. maí 1778 og konungsbréf (til stiftamtmanns) um landshlut af flutningshvólum á Íslandi frá 23. júní 1779.

Fram kom að hvalveiðar við Ísland hefðu ekki skilað miklum hagnaði. Að mati ráðgjafa mætti það m.a. rekja til þess hvernig veiðunum væri stjórnað. Væri nauðsynlegt að útvega betri veiðarfæri og þjálfa fólk í notkun þeirra. Bent var á þann stuðning sem áður hefði verið veittur til hvalveiðitilrauna við Ísland, þ.m.t. styrk til kaupa á rakettum árið 1823. Hefðu rakettarnar hins vegar að mestu verið yfirgefnar þar sem þær hefðu reynst óhæfar í þeim tilraunum sem gerðar hefðu verið. Var því lagt til að veita þann stuðning sem óskað var eftir til þess að gera árangursríkar tilraunir til hvalveiða með betri aðferðum.

3.5 Ýmis bréf dómsmálastjórnarinnar og kirkju- og kennslumálastjórnarinnar

(i) Í bréfi dómsmálastjórnarinnar til amtmannsins yfir norður- og austurumdæminu **21. nóvember 1864** kemur fram, að tveir borgarar í Nýju-Jórvík í bandafylkjunum í norðurhluta Vesturheims hafi sent dómsmálastjórninni bænaskrá þar sem þeir óski eftir að öðlast borgararétt á Íslandi til að stunda hvalveiðar við strendur landsins. Fram kemur í bréfinu að umræddir menn hafi verið hluttakendur í hvalveiðum við strendur Íslands, einkum á Reyðarfirði, og fari þeir þess á leit að þeim „í þessu tilliti verði veittur sami réttur og Íslendingar hafa, móti því að þér kaupið land með húsum eður látið sjálfir byggja, til þess að búa þar og hafa aðsetur með fólki yðar, og hegðið yður í öllu eftir lögum þeim og tilskipunum, er á Íslandi gilda. Um þetta efni kunngjörir dómsmálastjórnin yður, að eftir hinni íslensku löggjöf er ekkert því til tálmunar, að þér takið yður bólfestu á Íslandi og stundið þaðan hvalveiðar, en að áður verður að fá einkunn innlendra skipa fyrir skip þau, er þér ætlið að nota til veiða þessara ... og skal því við bætt, að þegar dómsmálastjórnin lagði úrskurð á málefni þetta byggði hún á því, að þar sem rétturinn til að setjast að á Íslandi til að versla að vísu sé bundinn við hina löggiltu verslunarstaði ... þá verði ... að álíta, að útlendingum, sem ætla að setjast að á Íslandi til að stunda einhvern annan atvinnuveg en verslun, sé heimilt að fá sér bústað hvar sem þeim sjálfum best líkar.“

(ii) Danskt fiskveiðafélag kærði að ensk hvalveiðaskip hefðu veitt hvali ólöglega í fjörðum við Ísland. Dómsmálastjórnin bað sjóliðsstjórnina að láta danskt herskip fylgjast með þessu, en herskipið gæti ekki tryggt eftirlit alls staðar. Dómsmálastjórnin óskaði eftir því með bréfi, dags. **19. mars. 1868**, að amtmaður myndi skipa sýslumönnum að fylgjast með og safna sönnunum um slík lögbrot.

(iii) Danskt fiskveiðafélag kynnti áform um að gera tilraunir með eitruð skeyti til hvalveiða, sem myndu gera kjöt hvalanna óhæft til neyslu. Þetta vakti miklar áhyggjur meðal íslenskra yfirvalda vegna mögulegrar hættu fyrir menn og dýr, sérstaklega í strandbyggðum þar sem líklegt væri að eitruðir hvalir gætu rekið á land. Stiptamtmaðurinn á Íslandi óskaði eftir aðgerðum stjórnarráðsins til að vernda líf og heilsu

almennings. Í svörum fiskiveiðafélagsins kom fram að eitruð skeyti yrðu aðeins notuð ef aðrar veiðiaðferðir mistækjust, og félagið taldi enga sérstaka hættu stafa af slíku. Heilbrigðisyfirvöld voru þó ósammála og álitu veiðiaðferðina mjög hættulega fyrir heilsu fólks. Að lokum var málinu vísað til generalprókúrsins til að meta hvort stjórnvöld gætu löglega bannað slíka veiðiaðferð við Ísland. Sjá bréf dómsmálastjórnarinnar til stiptamtmannsins yfir Íslandi, um brúkun eitraðra skeyta við hvalveiðar, frá **27. mars 1868**.

(iv) Deilt var um kröfu Árnass kirkju á 1/10 hlut af hval sem fannst dauður í Reykjarfirði en Landsyferréttur úrskurðaði að kirkjan ætti ekki tilkall að þessum hval. Þar sem úrskurðurinn hafði mögulega fordæmisgildi fyrir aðrar kirkjur, mælti stjórnarráðið með að málinu yrði skotið til Hæstaréttar með gjafsókn veitta kirkjunni. Sjá bréf kirkju- og kennslustjórnarinnar til stiptamtmannsins á Íslandi, um málskot til Hæstaréttar um hvalaflutning, frá **23. júní 1870**.

(v) Í bréfi dómsmálastjórnarinnar til stiptamtmannsins yfir Íslandi **18. febrúar 1873**, um undanþágu undan lestargjaldi af hvalveiðiskípum, kemur fram, að dómsmálastjórnin hafi auk annars úrskurðaði í bréfi til amtmannsins yfir norður- og austuramtinu, að ekki skyldi höfðað mál á hendur hollenskum veiðimanni, að nafni Bottemann, fyrir brot gegn hinum íslensku verslunarlögum. Það hafi verið gert með því skilyrði að hann borgaði lestargjald af skipi því sem í hlut átti. Téður embættismaður hafi sent „hingað ávísun til að greiða þetta gjald, og í meðfylgjandi bréfi með fylgiskjöllum látið í ljósi, að það væri mjög æskilegt, ef skipstjórnarmanni Bottemann yrði fyrst um sinn veitt undanþága undan gjaldi af skipum þeim, sem hann hefir til veiði sinnar, til þess að hvetja hann til þess að halda áfram hvalveiðum við landið, sem að miklu leyti er landsmönnum í hag. Reyndar getur það ekki komið til tals, að láta nokkrum einstökum manni eftir slíka undanþágu, en stjórnarráðið hefir íhugað, hvort eigi mætti gera almennar ráðstafanir til þess að ráða bót á því, að það fæli hvalveiðimenn frá að sigla upp á Íslandi og selja þar kjöt af hvölum þeim, sem þeir hafa flegið spikið af, að verslunarlögunum er framfylgt gegn þeim, en efnalitlir menn á Íslandi geta með því aflað sér góðrar fæðu fyrir lítið verð. Þessum ráðstöfunum verður nú eigi komið við nema með nýju lagaboði, og áður en lengra er haldið út í málið mælumst vér til, að þér herra stiftamtmaður, látið uppi álit yðar um, hvort ástæða sé til að láta semja frumvarp, sem verði lagt fyrir alþingi á sumri komanda, um að skip sem flutt er á hvalkjöt til Íslands, til þess það verði selt þar, skuli undanþegin lestargjaldi.“

3.6 Lög um friðun hvals frá 1883

Með frumvarpi til laga um friðun hvala var lagt til að allir hvalir - að hnísun og höfrungum undanskildum - skyldu friðaðir fyrir skotum á tímabilinu frá 1. mars til 1. nóvember ár hvert.

Frumvarpið var flutt að beiðni íslenskra og norskra síldveiðimanna vegna þess, eins og sagði í ræðu flutningsmanns, Einar Ásmundssonar, við 1. umræðu um frumvarpið,

að „nauðsynlegt væri að friða hvali fyrir skotum útlendra hvalveiðimanna. Norðmenn eru á þeirri skoðun, að hvalir sjeu nauðsynlegir til þess að reka síld upp á grunn, þar sem hægt er að veiða hana með síldarnótum. Þetta er trú Norðmanna og hún mun vera byggð á rökum; segja þeir að síldveiðar hafi verið skemmdar við Norveg með of miklum hvaladrápum. Það er nú eigi hætt við því, að vjer Íslendingar skemmum hjá oss sjálfir síldarveiðina með hvaladrápi. En nú er auðugur Norðmaður einn kominn til Ísafjarðar og seztur þar að, að nafninu til eins og fleiri landar hans hjer. Hann mun hafa fengið sjer húsnaði þar og ætla sjer að halda úti skipum með allmiklum vígvjelum til hvalveiða. Þetta álíta nú landar hans, sem eru við síldveiðar fyrir norðan, mjög háskalegt fyrir síldveiðarnar hjer við land. Það var því ósk allra, sem hlut eiga að máli við síldveiðarnar við Eyjafjörð, að alþingi tæki málið að sjer og stemmdi stigu fyrir hvaladrápin með lagaboði.“

Áfram sagði flutningsmaður í ræðu sinni að í „fyrra var lítið um síld á Eyjafirði, en Norðmenn sögðu þó, að úti á miðjum firðinum væri eigi svo lítið um síld, en hún færi eigi svo nálægt landi, eigi svo grunnt, að hægt væri að kasta nótum fyrir hana ... Ef hvalir hefðu þá verið í firðinum, mundi síldin hafa styggzt lengra upp undir landið og veiðin hefði, ef til vill, eigi orðið svo lítil, þó hún væntanlega eigi hefði orðið svo mikil sem sumarið áður. Það var því almennt álitid, að skortur á hvölum hefði verið [síld]veiðinni til skaða í fyrra sumar, en skorturinn kom af því, að svo mikill fjöldi þeirra drapst í ísnum í fyrra vor ... Þá er þetta frv. einkum samið í þeim tilgangi að hindra útlendinga frá að spilla síldveiðum með stórkostlegu hvaladrápi hjer við land. Sjálfir erum vjer engir ákafir hvalveiðimenn, svo frv. er engin þörf vor vegna, en vegna útlendinga er nauðsyn á að frv. þetta verði að lögum ... Það er ekki vegna hvalanna sjálfra, að menn vilja að hvalir sjeu friðaðir; en fullkomin reynsla þykir þegar fengin fyrir því, að síld gangi því að eins svo langt upp að landi, að hún verði veidd í nót, að hvalir gangi inn á firðina til að reka hana nógu grunnt, svo nótum verði kastað fyrir hana.“⁶

Við þriðju umræðu sagði framsögumaður einnig: „Jeg mun hafa getið þess við 1. umr. þessa máls, að það væri tilgangur þess, að hlynna að síldveiðunum, sem lítur út fyrir að muni verða einhver arðsamasta veiði hjer við land; jeg mun og hafa getið þess að mál þetta væri borið hjer upp eptir ósk bæði íslenzkra og norskra síldveiðimanna við Eyjafjörð. Það er ekki vegna hvalanna sjálfra, að menn vilja að hvalir sjeu friðaðir; en fullkomin reynsla þykir þegar fengin fyrir því, að síld gangi því aðeins svo langt upp að landi, að hún verði veidd í nót, að hvalir gangi inn á firðina til að reka hana nógu grunnt, svo nótum verði kastað fyrir hana. Í fyrra var, að sögn, ekki svo lítið af síld á Eyjafirði, en lítið veiddist þó af henni, af því hún gekk ekki nógu grunnt; kom það aptur af því, sögðu menn, að eigi voru hvalir á firðinum ...“⁷

Frumvarp þetta var samþykkt með nokkrum breytingum sem lög frá Alþingi, en konungur synjaði lögnum staðfestingar og komu þau því ekki til framkvæmda.⁸

⁶ Alþt. 1883, B-deild, bls. 170-171.

⁷ Alþt. 1883, B-deild, bls. 204.

⁸ Alþt. 1883, A-deild, bls. 420.

3.7 Lög nr. 6/1886 um friðun hvala

Frumvarp til laganna var lagt fram undir heitinu „Frumvarp til laga, sem hefur inni að halda nokkrar ákvarðanir um hvalveiðar.“ Upphaflegt frumvarp var þrjár greinar. Í 1. gr. sagði að á fjörðum og vogum mætti eigi skjóta hvali eða veiða meðan stæði á síldveiði þar. Í 2. gr. voru refsíákvæði, og í 3. gr. sagði að með mál er snerti brot á lögunum skyldi fara sem opinber lögreglumál.⁹

Í athugasemdum við frumvarpið er vitnað til laga þeirra frá 1883 sem að framan greinir um friðun hvals og Alþingi samþykkti en konungur synjaði staðfestingar, og þeirra sjónarmiða sem lágu að baki flutningi þess frumvarps. Þá segir í athugasemdunum: „Nú sem stendur er eigi að staðaldri stunduð nein hvalveiði á Íslandi hvorki af Íslendingum eða öðrum dönskum þegnum. Aptur á móti hefur hvalveiði verið hafin frá föstum veiðistöðvum á Íslandi af norskum hvalveiðimanni, Sven Foyn, eða að minnsta kosti fyrir fje hans. Af umræðunum á Alþingi sjest, að hvalveiði þessi hefur verið tilefni frumvarpsins. Það er algeng skoðun, að hvaladráp sje síldarveiðunum skaðlegt, með því að hvalir reki síld að landi, þar sem hægt er að veiða hana með síldarnótum. En þessi skoðun á hvalveiðunum, að þær sjeu í sjálfu sjer skaðlegar fyrir almenningshag, kemur eigi heim við það, er áður hefur jafnan verið talið sjálfsagt; stjórnin hefur ávallt áður talið hvalveiðar gagnlegar og arðsaman atvinnuveg, er vert væri vegna landsmanna að styðja og hvetja menn til; enda hefur þetta áður verið gjört, t.a.m. í tilsk. 13. júní 1787 I, 18. gr. og III, 3. gr. og kon. úrskr. 29. marz 1823 og 28. marz 1829.“

Áfram segir í athugasemdunum: „Fyrir því þótti stjórnarráðinu ástæðu bera til, áður en frekara væri gjört, að fá skýrslur hjá mönnum, er ætla mætti, að hefðu þekkingu á því, hverja þýðingu hvalir hafa fyrir síldveiðar.“ Í framhaldinu er í athugasemdunum vitnað til skýrslu Hammers skipsforingja, sem væri sannfærður um að það hefði eigi nein veruleg áhrif á síldarhlaupin á fjörðum Íslands, hvort hvalir séu friðaðir meira eða minna. Sama álit hafi G.O. Sars, háskólakennari í Kristjaníu látið í ljós en „hann hefur þó getið þess, að eigi sje fjarri öllum sanni, að hvalir geti stuðlað til þess að reka síldina, eptir að hún sje komin að landi, inn á firði og sund, þar sem gott sje að veiða hana, en að þeir einnig geti stuðlað til þess, að sundra síldartorfum og hindrað með því reglulega göngu síldarinnar ... Ef hvalir sje friðaðir á þeim mánuðum er síldveiðar sje mest stundaðar, telur hann næga tryggingu fengna bæði fyrir því, að hvalirnir verði eigi eyðilagðir, og að síldveiðarnar þurfi eigi að truflast af hvalveiðunum. Bann gegn hvalveiðum í þeim fjörðum, þar sem síldveiði stendur yfir, mundi honum, hvernig sem er, þykja bæði fullkomlega tímabært og sanngjarnt vegna fiskimanna. Eptir beiðni landshöfðingja hefur Árni Thorsteinsson, landfógeti, skýrt frá áliti sínu og hefur hann látið hið sama í ljós.“¹⁰

Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins og í nefndarálini kom m.a. fram að ákveðið hefði verið að breyta frumvarpinu „í þá stefnu, sem frv. alþingis 1883 um friðun hvala fór fram á.“¹¹ Þá var heiti laganna breytt í lög um friðun hvala.

⁹ Alþt. 1885, C-deild, bls. 41-42.

¹⁰ Alþt. 1885, C-deild, bls. 42-43.

¹¹ Alþt. 1885, C-deild, bls. 160-162, 201, 215, 275, 276, 294, 348.

Í 1. mgr. 1. gr. laganna eins og þau voru samþykkt frá Alþingi sagði: „Allir hvalir, nema tannhvalir og smáhveli, svo sem hnísur, höfrungar og marsvín, skulu friðhelgir fyrir alls kyns skotum hvarvetna í landhelgi, svo fyrir land utan sem á flóum og fjörðum inni, frá 1. maí til 31. október ár hvert, nema í ísvök sje, fastir á grynningum eða hamlaðir á annan hátt þvílíkan. Eigi má heldur hvali skjóta á öðrum árstíma á fjörðum eða vogum, meðan síldveiði er þar stunduð. En reka má hvali á land og drepa, ef það er gjört með handskutlum eða lagjárnnum, en eigi með skotum. Í 2. mgr. 1. gr. sagði: „Þá er hvalur er drepinn á þann hátt, sem hjer er leyft, skal þess ávallt gætt, að eigi sje síldveiði eða veiðarfærum spillt.“ Í 2. gr. laganna voru refsíákvæði.

Lögum nr. 6/1886 var tvívegis breytt. Fyrst var það gert með lögum nr. 2 frá 15. janúar 1892, þar sem friðunartímabilinu var breytt úr 1. maí til 31. október í 1. apríl til 1. október ár hvert. Næst var lögnum breytt með lögum nr. 44 frá 13. nóvember 1903, þegar friðunartímabilið var látið gilda allt árið um kring. Lögin voru aldrei formlega felld úr gildi en efnislega féllu þau úr gildi við gildistöku laga nr. 67/1913 um hvalveiðimenn.

3.8 Lög nr. 6/1896 um hvalleifar

Með lögnum var hvalveiðimönnum fyrirskipað, sbr. 1. gr. laganna, að hreinsa einu sinni í mánuði hvalleifar þeirra dýra sem rekin höfðu verið á land og drepin ef hreppsnefnd krefðist. Þá var hvalveiðimönnum skylt að hafa lóð sína girta með gripheldum girðingum fyrir sauðfé, nautpeningi og hrossum. Í 2. gr. kom fram að brot gegn lögnum varði 100 til 1000 króna sekt er renni í landssjóð og samkvæmt 3. gr. skyldi fara með brot gegn lögnum sem opinber lögreglumál. Lögin hvorki breyttu né felldu úr gildi lög um friðun hvala, nr. 6/1886, heldur komu þeim til viðbótar. Lögin voru felld úr gildi með lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar.

3.9 Lög nr. 67/1913 um hvalveiðamenn

Lög nr. 67/1913 um hvalveiðimenn tóku við að lögum nr. 6/1886 um friðun hvals, þótt hin síðarnefndu lög hafi ekki formlega verið felld úr gildi.

Í 1. gr. laga nr. 67/1913 sagði að enginn hvalveiðimaður mætti hafa bækistöðvar hér á landi fyrir útveg sinn. Samkvæmt 2. gr. mátti enginn flytja á land hval né neinar óunnar afurðir hvala, nema þeirra er dauðir finnast, hlaupið hafa á grunn eða kvíast í ísum. Heimilt skyldi þó að drepa andanefjur, hnísur, höfrunga og önnur smáhveli, þau er almenningur hefði hingað til veitt og hagnýtt sér. Í 3. gr. sagði að enginn maður mætti leigja, selja né ljá nokkrum manni land til hagnýtingar við nokkra þá athöfn, er bönnuð væri samkvæmt lögnum. Í 4. gr. voru refsíákvæði, í 5. gr. sagði að fara skyldi með mál samkvæmt lögnum sem opinber lögreglumál og í 6. gr. kom fram að lögin skyldu öðlast gildi 1. október 1915 og gilda til 1. janúar 1925.

Í nefndaráliti neðri deildar Alþingis kom fram að nefnd sú sem skipuð hefði verið til að íhuga málið hefði fallist á að ráða deildinni til að samþykkja það með nokkrum breytingum. Hvalveiðar Norðmanna hefðu minnkað mjög á seinni árum hér á landi sakir þess að hvalurinn væri nú nær gjör drepinn og fældur frá landinu og hefði landssjóður harla litlar tekjur af veiðunum. Nú væru hér við land aðeins þrjú hvalveiðifélög, eitt vestra og tvö á Austfjörðum. Þættust þau skaðast á veiðunum og mætti því líklegt telja að þau hætti innan fárra ára. Sumir nefndarmenn litu svo á sem þá væri óþarfi að banna hvalveiðar, er þær myndu hætta af sjálfsdáðum, en aðrir héldu því fram að vera mætti að eitt félag gæti haldist við í nokkur ár, er það væri eitt um hituna til þess að elta uppi síðustu hvalina.

Áfram sagði í nefndaráliti neðri deildar að nefndinni þætti vera mega að hvalir fjölguðu sér aftur hér við land og hændust hingað, ef hvalveiðar legðust niður um nokkurt árabil. Mætti geta þess að ekki alllítið virtist enn af hval í norðurhluta Atlantshafs, sem sæist af því að eitt hvalveiðifélag hefði veitt á annað hundrað hvala við Hjaltland síðastliðið vor. Mætti og vera að hvalveiðar gætu orðið arðsamur atvinnuvegur landsmönnum sjálfum þegar fram í sækti, ef menn vildu þá endurnýja veiðibann. Um skaðabætur til norskra hvalveiðimanna gæti ekki verið að ræða og hefðu þeir engar bætur fengið í Noregi þegar veiðar voru bannaðar þar árið 1904 og ættu þeir engu fremur kröfu til skaðabóta að íslenskum lögum. Í annan stað væru orð sjálfra hvalveiðimanna fyrir því að þeir hefðu bláberan skaða af veiðunum síðustu árin. Lagði nefndin því til samþykkt frumvarpsins með nokkrum breytingum. Hún teldi með öllu óþarft að banna veiðar smáhvelis og vildi því taka það undan. Sjálfsagt væri og að hverjum væri heimilt að drepa hval sem fastur væri á grynningum eða í ísum og hagnýta hann svo sem gert hefði verið síðan land byggðist.¹²

Í nefndaráliti efri deildar Alþingis kvað mjög við sama tón og í nefndaráliti neðri deildar. Fyrst var þess getið að Norðmenn væru í þann veginn að hætta hvalveiðum hér við land. Fyrir nokkrum árum hefðu 8 hvalveiðistöðvar verið hér á landi en væru nú aðeins 3. Meðan Norðmenn voru að eyða hér hvölunum hafi þeir grætt stórfé en nú væri svo komið að þeir fáu hvalveiðimenn sem eftir væru þættust tapa stórfé árlega og væru á förum. Svo mikil þurrð væri orðin á hvalnum umhverfis landið. Frá þessu sjónarmiði virtist því ekki brýn nauðsyn til þeirrar lagasetningar sem frumvarpið gerði ráð fyrir.

Í nefndaráliti efri deildar sagði að hér væri til fleiri atriða að líta og sagði svo í framhaldinu: „Flestir munu telja það illa farið, ef hvalnum er algerlega eytt í hafinu umhverfis Ísland. Auk þrýðinnar í dýraríki landsins, sem er að þessum tignarlegu skepnum, hefir fram til síðustu ára verið mikil arðsvoð af þeim í þeim árum, er landsmenn hafa hvað mest þarfnast, og er hjer átt við hvalrekana, sem í harðindum hafa oft bjargað heilu hjeruðunum frá hungurdauða. Þessi bjargræðisvoð er alveg úti, ef hvölunum er gereytt eða þeir algerlega flæmdir burtu.“

¹² Alþt. 1913, A-deild, þskj. 77, bls. 508-509.

Næst var í nefndaráliti efri deildar vikið að tengslum hval- og síldveiða: „Það er ekki eingöngu hvaladrápið út af fyrir sig, sem veldur því, að hvalurinn hlýtur að hverfa úr hafinu umhverfis landið, heldur veldur það og afar mikilli fækkun hvalanna, að þeir sem undan skotunum komast styggjast burtu, er þeir hafa hvergi friðland hjer við land ... Líka er á það að líta, að þótt ekki haldi nema eitt fjelag uppi þessum veiðum með fleiri eða færri bátum, þá gæti það enn um nokkurn tíma unnið að því, að eyða hvölum og flæma þá burtu. Nefndin verður því að ætla, að nú sje mjög heppilegur tími til þess, að dæmi Norðmanna, að banna allar hvalveiðar hjer við land eins og frumv. þetta fer fram á.“¹³

Eins og fyrr segir öðluðust lög nr. 67/1913 gildi 1. október 1915 og skyldu gilda til 1. janúar 1925. Með lögum nr. 18 frá 4. júní 1924, um framlenging á gildi laga nr. 67, 22. nóvember 1913, um hvalveiðimenn, var gildistími laga nr. 67/1913 framlengdur til 1. janúar 1935, þ.e. hvalveiðibann það sem mælt var fyrir um í lögum nr. 67/1913 var framlengt til 1935. Eins og nánar verður rakið hér á eftir felldu lög nr. 72/1928, um hvalveiðar, úr gildi lög nr. 44, 13. nóvember. 1903, og lög nr. 18, 4. janúar 1924.

3.10 Lög nr. 72/1928 um hvalveiðar

Hinn 1. janúar 1929 öðluðust gildi lög nr. 72 frá 7. maí 1928 um hvalveiðar. Í greinargerð með frumvarpinu segir¹⁴ að frumvarp um þetta efni hafi verið borið fram á Alþingi 1925 og 1927 og um ástæður vísist til Alþt. A. 1925, þskj. 165 og 221.

Í greinargerð á þskj. 165 með frumvarpinu frá 1925 segir um ástæður þess: „Norðmenn og – eftir því sem flutningsmenn vita til – allar aðrar þjóðir eru nú horfnar frá algerri friðun stórhvelis og hafa tekið í lög heimild fyrir ríkisstjórnir sínar til að veita sjerleyfi til hvalveiða, gegn endurgjaldi í ríkissjóð. Á síðasta sumri voru hvalveiðar reknar í hafinu á milli Íslands og Færeyja, og er óþarft, að vjer Íslendingar alfriðum hvalinn handa öðrum þjóðum að drepa, enda er nú talið sannað mál af fiskifræðingum, að hvalir hafi engin áhrif til bóta á síldveiði. Er það reynsla Norðmanna, að síldveiði sje ekki eins stopul síðan hvölum fækkaði, því allir hvalir gera usla í síldinni og hreki hana engu síður frá landi en að. Það kemur að engu liði, að vjer Íslendingar höfum aðra löggjöf um þessi efni en aðrar þjóðir.“

Í nefndaráliti á þskj. 221 frá meiri hluta sjávarútvegsnefndar sagði um frumvarpið frá 1925, að nefndin hefði ekki orðið á eitt mál sátt um frumvarpið og legði meiri hlutinn til að frumvarpið yrði samþykkt með nokkrum breytingum. Þá sagði um ástæður frumvarpsins: „Það er alkunnugt, að hrefnuveiðar hafa töluvert verið upp teknar á síðari árum, þrátt fyrir það, að hrefnan er án efa friðuð eftir núgildandi lögum. Ekki mun hafa þótt ástæða til að amast við þessum veiðum, þar sem þær hafa verið stundaðar, enda hafa engar kærur fram komið, og þykir því sjálfsagt að haga svo löggjöfinni um hvalveiðar, að veiði þessi verði hjer eftir lögleg. Rjett þykir, að sjerleyfi

¹³ Alþt. 1928, þskj. 633, bls. 1321-1322.

¹⁴ Alþt. 1928, þskj. 80, bls. 244-245.

sje eingöngu veitt þeim íslenskum ríkisborgurum, sem búsettir eru hjer á landi. Ákvæði 4. gr. um skaðabótaskyldu sjerleyfishafa eru óþörf, því engin ástæða er til, að aðrar reglur gildi um skaðabótaskyldu hvalveiðimanna en annara. Eru ákvæði 4. greinar og svo ónákvæm, að breyta þyrfti, ef greinin ætti að standa. Nefndin leggur því til, að frv. verði samþykkt.”¹⁵

Sjávarútvegsnefnd neðri deildar Alþingis klfnaði í afstöðu sinni til málsins þegar frumvarp það sem varð að lögum nr. 72/1928 var til meðferðar á Alþingi árið 1928. Í nefndaráli minni hluta sjávarútvegsnefndar sagði, að sérleyfi til hvalavinnslu myndi ekki koma landsmönnum að tilætluðum notum og útlendingar einir hafa not þess. Þá hefðu hvalafriðunarlögin frá 1903 og lög um hvalveiðimenn frá 1913 verið í rétta átt, svo alger eyðilegging ætti sér ekki stað á þessu lagardýri. Engar sannanir lægju fyrir um það að hvölum hefði fjölgað svo í norðurhöfum að ný herferð gegn þeim gæti ekki þýtt algera eyðing þeirra. Enn fremur myndu sú stefna uppi meðal Breta að vinna að alheimsfriðun á hvölum. Næði sú hugmynd alþjóða hylli og samþykkt væri illa til þeirra mála lagt „af vorri hálfu, ef hvalafriðunarlögin væru úr gildi numin – Stundarhagnaður sá, er af hvalveiðum mundi leiða fyrir þau byggðarlög, sem hvalvinnslan ætti sjer stað, ef upp yrði tekin, teljum við tvíeggjaðan, og ekkert heldur upplýst um það, að nauðsynlegt fjármagn sje fyrir hendi til að hrinda slíkum stórrekstri af stað. Við leggjum því til, að frumvarpið verði fellt.”¹⁶

Meiri hluti sjávarútvegsnefndar gat þess í upphafi nefndarálits síns að nefndin hefði klfnað um málið og að tveir nefndarmenn legðust á móti frumvarpinu og færðu einkum fram tvær ástæður fyrir því: 1) að veiðifyrirtækin hér við land muni verða útlendingum einum að liði og rekin hér af leppum, og 2) að líkur séu fyrir alþjóðlegri friðun á kynstofni hvalanna sem strandað gæti á hvalveiðileyfi hér við land. Meiri hlutinn taldi ástæður minni hlutans ekki þungar á metum. Að vísu mætti ætla að stórhvalaveiðar yrðu ekki teknar upp hér á landi öðruvísi en í félagi við verkvana Norðmenn, líkt og gert hefðu Bretar og aðrar þjóðir. En slíkur félagsskapur gæti að fullu verið löglegur og laus við leppmennsku. Um alþjóðlega friðun hvala væri það að segja að hún hefði verið á dagskrá um tugi ára og muni fyrst hafa átt formælendur hjá frönskum og breskum höfundum. Þó hafi hvalveiðar aldrei verið reknar í jafn stórum stíl sem tvö síðustu ár. Að þeim stæðu nú einkum Norðmenn og Bretar og stunduðu þær aðallega með flotstöðvum í suðurhöfum á tímabilinu desember til mars árlega. Hafi það sýnt sig á síðustu árum að langvinnar hvalveiðar í norðurhöfum hafi fælt hvalinn þaðan og beint göngum meira til íshafsins syðra. Lík muni verða áhrif hinna stórfelldu hvalveiða sem nú væru í suðurhöfum, að þær beini aftur göngunum norður, enda væri sannreynt að hvalagengd hér við land hefði aukist að mun síðari árin, frá því hvalvinnsla var bönnuð í landi og lítið varð um hvalveiðar nærri landinu.

¹⁵ Í 4. gr. frumvarpsins frá 1925 sagði svo: „Ef tjón verður á skipum, farmi, afla eða veiðarfærum af völdum hvalveiðimanna, er sjerleyfi hafa, innan landhelginnar, skal sjerleyfishafi bæta tjónið að fullu, nema um sje að kenna ólöglegu athæfi eða vítaverðu gáleysi þeirra, er fyrir tjóninu verða. Sama gildir og, ef manntjón verður eða aðrar slysfarir af völdum hvalveiðimanna.“

¹⁶ Alþt. 1928, A-deild, þskj. 231, bls. 441.

Áfram sagði í nefndaráliti meiri hlutans, að sú væri trú margra að framhaldandi hvalveiði myndi útrýma með öllu þessum víðförlu veiðidýrum en sú trú styddist ekki við líkur. Veiðin væri torsótt þar sem fátt væri hvala og dýrin þá stygg. Löngu áður en síðustu einstaklingar þeirra falli fyrir vígvélum veiðimanna verði veiðiskapur svo stopull og dýr orðinn, að veiðin legðist niður, og einmitt í því lægi aðalvörnin gegn eyðingu hvalsins. Hins vegar myndi öllum það ljóst, að hvalafriðun hér við land gæti hvorki orðið landsmönnum að liði né heldur forðað hvalnum við eyðingu, meðan hvalveiðar væru stundaðar frá grannþjóðum í námunda við landið, enda nú kunnugt að í ráði væri að senda flotstöðvar frá Noregi til veiðisvæðanna umhverfis Ísland. „Vjer lítum því svo á, að það sje ekki aðeins gagnslaust, heldur jafnvel skaðlegt að banna hjer hvalvinnslu í landi. Hvalveiðar verða stundaðar með flotstöðvum í hafinu í kringum landið óðar og gengdin eykst, ekki af innlendum mönnum, heldur af útlendingum. Þess vegna firrir hvalvinnslubannið landsmenn því gagni, sem af hvalveiðum má verða, og bakar þeim tjón, en verður að sama skapi vatn á mylnu útlendra hvalveiðimanna. Eftir vorum skilningi er eina og rjetta ráðið að nema bannið úr gildi og reyna með hagfelldri löggjöf að tryggja landsmönnum þann hag af hvalveiðum og hvalvinnslu, sem hægt er, og búa sem tryggilegast um hagnýtingu veiðinnar. Samkvæmt því leggjum vjer til, að frumv. verði samþykkt „með breytingu sem fólst í viðbót við 1. mgr. 3. gr., og var frumvarpið þannig samþykkt sem lög frá Alþingi.¹⁷

Í 1. gr. laga nr. 72/1928 eins og þau voru upphaflega samþykkt frá Alþingi kom fram að allir skíðishvalir - nema hrefnur - skyldu friðaðir fyrir skotum hvarvetna í landhelgi, svo fyrir land utan sem á flóum og fjörðum inni, árið um kring, nema í ísvök væru eða fastir á grynningum eða hamlaðir á annan hátt því líkan. Reka mætti hvali á land og drepa, ef það væri gert með handskutlum eða lagvopnum, en eigi skotum, og skyldi þess þá ávallt gætt, að eigi væri síldveiði eða veiðarfærum spillt. Sýslunefndum skyldi þó heimilt að banna með samþykktum hrefnuveiðar í landhelgi, hverri á sínu sviði, enda staðfesti atvinnumálaráðherra samþykktina.

Samkvæmt 2. gr. laganna var bannað að hafa hvalveiðistöðvar á landi og flotstöðvar í landhelgi, sem og að flytja hval í land til hagnýtingar, nema hann væri dauður fundinn, drepinn með þeim hætti sem heimilt væri samkvæmt 1. gr., eða til þess væri fengið sérleyfi. Sérleyfi veitti atvinnumálaráðherra að fenginni umsögn stjórnar Fiskifélags Íslands. Sérleyfið skyldi bundið við ákveðinn fjölda veiðiskipa og veitast ekki lengur en til 10 ára í senn.¹⁸ Sérleyfið gætu íslenskir ríkisborgarar einir fengið og þeir sem sama réttar nytu, enda hefðu þeir verið búsettir í eitt ár hér á landi og notuðu íslensk skip eingöngu til veiðanna.

Í 3. gr. laganna kom fram að sérleyfi til hvalvinnslu í landi skyldi bundið því skilyrði að hver hvalveiðistöð greiddi 3000 króna árgjald í ríkissjóð og auk þess 1000 krónur fyrir hvert hvalveiðiskip. Enn fremur skyldi sérleyfishafi greiða öll opinber gjöld og tolla samkvæmt gildandi lögum á hverjum tíma. Það skyldi og sett að skilyrði að hvalurinn

¹⁷ Alþt. 1928, A-deild, þskj. 279, bls. 487-489.

¹⁸ Fyrsta leyfi Hvals hf. var veitt 29. janúar 1947 á grundvelli laga nr. 72/1928 og var til 10 ára.

yrði að fullu hagnýttur með bræðslu og breytingu úrgangs, beina, kjöts og innyfla í markaðshæfa vöru. Frekari skilyrði gæti atvinnumálaráðherra sett eftir því sem ástæða þætti til. Í 4. gr. voru refsíákvæði og í 5. gr. gildistökuákvæði.

Lögum nr. 72/1928 var eftir gildistöku þeirra breytt nokkrum sinnum í þeim tilgangi að heimila leyfishöfum tímabundna notkun erlendra skipa og veita undanþágur frá fyrirmælum um nýtingu hvals til fullnustu.

Fyrst skal getið laga nr. 19/1932, en þá var bætt við 2. gr., að árin 1932 og 1933 væri sérleyfishafa þó heimilt að nota þrjú erlend skip til veiðanna. Með lögum nr. 103/1935 var bætt við 2. gr., að sérleyfishafa væri þó heimilt árin 1935 til 1937 að nota þrjú erlend skip til veiðanna enda væru á þeim skipum eingöngu íslenskir sjómenn nema leyfi atvinnumálaráðherra kæmi til. Við 3. gr. laganna bættist: „Þó er atvinnumálaráðherra heimilt að veita sérleyfishafa undanþágu, til ársloka 1936, frá þeim ákvæðum þessarar greinar, er lúta að hagnýtingu beina, kjöts og innyfla, enda getur ráðherra þá sett sérleyfishafa frekari skilyrði en greinir í lögum nr. 6/1896, til tryggingar tjóni er leiða kynni af undanþágu frá hagnýtingu hvalleifanna.“

Með 1. gr. laga nr. 32/1937 um breyting á lögum nr. 72/1928 var bætt við 2. gr. laganna: „Árin 1938 til 1940 er þó sérleyfishafa heimilt að nota 3 erlend skip til veiðanna, enda séu á þeim skipum eingöngu íslenskir sjómenn, nema leyfi atvinnumálaráðherra komi til.“ Við 3. gr. laganna bættist: „Þó er atvinnumálaráðherra heimilt að veita sérleyfishafa undanþágu, til ársloka 1939, frá þeim ákvæðum þessarar greinar, er lúta að hagnýtingu beina, kjöts og innyfla, enda getur ráðherra þá sett sérleyfishafa frekari skilyrði en greinir í lögum nr. 6 1896, til tryggingar gegn tjóni, er leiða kynni af undanþágu frá hagnýtingu hvalleifanna.“

Með lögum nr. 21/1948 var bætt við 2. gr. laganna: „Árin 1948-1950 er þó sérleyfishafa heimilt að nota þrjú erlend skip til veiðanna.“

3.11 Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar

3.11.1 Aðdragandinn að setningu gildandi laga um hvalveiðar nr. 26/1949

Frumvarp til gildandi laga um hvalveiðar var lagt fram á 68. löggjafarþingi 1948 og samþykkt sem lög nr. 26 3. maí 1949. Frumvarpið var - eftir því sem fram kemur í athugasemdum með því - lagt fram þar sem nauðsynlegt þótti vegna þátttöku Íslands í alþjóða hvalveiðisamningnum (sbr. Stjórnartíðindi A 55/1947) að endurskoða þágildandi löggjöf um hvalveiðar. Samningurinn væri byggður á þeirri meginreglu að alþjóðasamvinna væri nauðsynleg til að vernda hvalastofninn gegn rányrkju og væru því sett ákvæði um:

-
- að hvalveiðar mætti ekki stunda á tilteknum svæðum,
-
- að vissar tegundir hvala væru algerlega friðaðar,
-
- að enn aðrar tegundir mætti aðeins veiða er þær hefðu náð tiltekinni lágmarksstærð
-

Þá segir í athugasemdum með frumvarpinu að hugsanlegt hefði verið að lögfesta samningsákvæðin í heild, en gera verði ráð fyrir því að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðunum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefi tilefni til. Hagkvæmara þyki því að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild og hafi sú leið verið farin í frumvarpinu.¹⁹

Í umræðum á Alþingi um frumvarp það sem varð að lögum nr. 26/1949 kom m.a. fram, að þeim væri ætlað að samræma löggjöfina ákvæðum alþjóðahvalveiðisamningsins, sem gengi út á það að gera ráðstafanir til verndar hvalastofninum. Gert væri ráð fyrir því að samningsákvæðin gætu tekið breytingum, og í því ljósi væri aðalatriðunum komið fyrir í 4. gr. frumvarpsins, og gert væri ráð fyrir frekari útfærslu þeirra í reglugerð sem auðveldara væri að breyta en lögum. Tekið var fram að það væri mjög á valdi ráðherra hvað mikið yrði gengið á stofninn. Þannig væri alltaf heimild til takmörkunar í 4. gr. þó að leyfi væri veitt.²⁰

Sjávarútvegsnefnd neðri deildar Alþingis lagði til að frumvarpið yrði samþykkt með nokkrum breytingum. Í álitni nefndarinnar sagði að Ísland hefði á árinu 1946 gerst aðili að alþjóða hvalveiðisamningnum, en af því leiddi að nauðsynlegt væri að endurskoða gildandi lög um hvalveiðar, og væri það gert í frumvarpinu. Samningurinn væri í meginatriðum byggður á nauðsyn þess að gerðar væru með alþjóðasamtökum ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir að gengið væri of nærri hvalastofninum. Væru alþjóðasamtök þau sem hér um ræddi hin þörfustu, þegar á það væri litið að viðkoma hvalastofnsins væri lítil, en hins vegar kosti ýmsar fiskveiðipjóðir mjög kapps um stórvirka þátttöku í hvalveiðunum sem nú um skeið hafi reynst arðgæfur atvinnuvegur. Ekki þætti rétt að binda í lögnum ýmis þau friðunarákvæði sem samningurinn tæki til, en í þess stað væri ráð fyrir því gert að slíkt skuli vera ákveðið í reglugerð. Gera megi ráð fyrir að reynslan sýni, að nokkuð örar breytingar geti orðið á alþjóðasamþykktinni um þessi atriði, og sé þá hægara um vik að breyta reglugerðinni til samræmingar en að breyta lögnum. En að sjálfsögðu séu þau meginatriði sem til greina komi mörkuð í lögnum.²¹

Sjávarútvegsnefnd efri deildar Alþingis lagði einnig til að frumvarpið yrði samþykkt með nokkrum breytingum. Í álitni nefndarinnar kom fram að hún hefði rætt frumvarpið við atvinnudeild háskólans (fiskideildina), einkum þann kafla þess sem snerti takmörkun veiðileyfa og eftirlit með veiðunum. Hefði nefndin einnig kynnt sér þau gögn sem Hvalur hf. sendi henni varðandi afgreiðslu málsins. Væri nefndin þeirrar skoðunar

¹⁹ Alþt. 1948, A-deild, þskj. 4, bls. 8.

²⁰ Alþt. 1948, B-deild, bls. 317 og 319.

²¹ Alþt. 1948, A-deild, þskj. 77, bls. 351

að rétt væri að gæta hófs um leyfisveitingar, og hafa þá jafnan hliðsjón af þeim upplýsingum sem fyrir liggi á hverjum tíma um hvalastofninn á veiðisvæðinu. Væri ekki óeðlilegt að tekin yrði upp samvinna við alla þá aðila, sem sæki á sama hvalveiðisvæði, um hve marga bláhveli skuli leyft að veiða árlega, líkt og ætti sér stað um þá sem sæki hvalveiðar í suðurhöf. Væri það verkefni atvinnudeildarinnar að afla um þetta upplýsinga til leiðbeiningar fyrir ráðuneytið sem samkvæmt 4. gr. frumvarpsins sé veitt vald til að takmarka veiðina ef nauðsynlegt þyki.²²

Í aðfararorðum alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða frá árinu 1946, sem nánar er fjallað um í kafla 6 hér á eftir, er m.a. rakið, að ríkisstjórnir þær, sem séu aðilar að samningnum, viðurkenni, að náttúruleg fjölgun hvalastofna geti orðið, ef hvalveiðum sé stjórnað á réttan hátt, og að stækkun hvalastofna muni leyfa fjölgun á þeim hvölum sem óhætt sé að veiða, án þess að náttúruauðlind þessari sé hætta búin. Ríkisstjórnirnar hafi hug á að koma á alþjóðlegu stjórnkerfi hvalveiða í því skyni að tryggja að verndun og þróun hvalastofna verði með eðlilegum og skilvirkum hætti og ákveðið að gera samning, þar sem kveðið sé á um eðlilega verndun hvalastofna og þannig gert kleift að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti.²³

Í alþjóðasamningnum frá 1946 er kveðið á um stofnun Alþjóðahvalveiðiráðsins, sbr. 3. gr. samningsins. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. samningsins, sbr. breyting sem gerð var með bókun við hann 19. nóvember 1956, er ráðinu m.a. heimilt að gera breytingar á ákvæðum fylgiskjals samningsins, sem samkvæmt 1. gr. er óaðskiljanlegur hluti hans. Þannig er ráðinu heimilt að breyta ákvæðum fylgiskjalsins eftir þörfum með því að samþykkja reglur um verndun og nýtingu hvalaauðlindarinnar sem kveða á um eftirfarandi:

- verndaðar tegundir og tegundir sem ekki njóta verndar,
- veiðitíma og tíma þar sem veiðar eru bannaðar,
- hafsvæði þar sem veiðar eru leyfðar og þar sem veiðibann ríkir, m.a. afmörkun griðasvæða,
- stærðarmörk hverrar tegundar um sig,
- veiðitíma og veiðiaðferðir og sóknarkraft með tilliti til hvalveiða (m.a. hámarksafla af hvölum á hverju veiðitímabili),
- gerð og lýsing veiðarfæra og tækja og búnaðar sem er heimilt að nota,
- mæliaðferðir,
- aflaskýrslur og aðrar tölfræðilegar og líffræðilegar upplýsingar, og
- eftirlitsaðferðir.

²² Alþt. 1948, A-deild, þskj. 475, bls. 852.

²³ Stj.tíð. A 55/1947.

Í 2. mgr. 5. gr. samningsins er tekið fram að fyrrnefndar breytingar á fylgiskjalinu skuli:

- a. vera þær sem er nauðsynlegt að gera til þess að ná fram settum markmiðum og tilgangi með samningnum og að tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaauðlindarinnar,
- b. byggðar á niðurstöðum vísindarannsókna,
- c. hvorki kveða á um takmörkun á fjölda verksmiðjuskipa eða landstöðva eða á því hvers lenskar þau eða þær eru né um úthlutun sérstakra kvóta til verksmiðjuskipa eða landstöðva eða til hópa verksmiðjuskipa eða landstöðva, og
- d. taka tillit til hagsmuna neytenda hvalaafurða og hvalveiða sem atvinnugreinar.

Í fylgiskjalinu er m.a. kveðið á um skyldu aðildarríkjanna til að takmarka veiðitímabil. Í tilviki veiða á skíðishvölum, þ. á m. langreyðum, með hvalveiðibátum sem gerðir eru út frá landstöð, er gert ráð fyrir því að veiðar geti lengst staðið í 6 mánuði á hverju 12 mánaða tímabili.

3.11.2 Breytingar sem gerðar hafa verið á lögum nr. 26/1949

Lögum nr. 26/1949 hefur verið breytt nokkrum sinnum frá því sem í upphafi var. Fyrst var gerð breyting með lögum nr. 40/1979, þá með lögum nr. 23/1991, næst með lögum nr. 92/1991, síðan með lögum nr. 126/2011 og loks með lögum nr. 157/2012.

Þegar lög **nr. 26/1949** voru upphafleg samþykkt sagði í 1. mgr. 1. gr. að leyfi til veiða á hvölum, löndunar hvalaafra og verkunar afla mætti aðeins veita þeim er fengið hefðu til þess leyfi atvinnumálaráðuneytisins, og mætti slík leyfi aðeins veita íslenskum ríkisborgurum, enda hefðu þeir verið búsettir hér á landi í 1 ár að minnsta kosti. Áður en leyfi væri veitt skyldi ráðherra leita umsagnar Fiskifélags Íslands og Atvinnudeildar háskólans (fiskideildar). Ef báðar þessar stofnanir teldu að gengið væri of nærri hvalastofninum með nýjum veiðileyfum, skyldi umsókn synjað. Í 2. mgr. 1. gr. sagði að væri um félag að ræða skyldi meira en helmingur hlutafjárins vera í eigu manna sem uppfylltu skilyrði 1. mgr., enda væri stjórn félagsins skipuð slíkum mönnum er ættu heimilisfang og varnarþing á Íslandi

Með lögum **nr. 40/1979** var 1. gr. laga 26/1949 breytt í þá veru að rétt til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, eins og hún væri ákveðin í reglugerð nr. 299 frá 15 júlí 1975, hefðu þeir einir er fengið hefðu til þess leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Slíkt leyfi mætti aðeins veita íslenskum ríkisborgurum. Áður en leyfi væri veitt skyldi sjávarútvegsráðherra leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 40/1979 kemur fram, að þegar lög nr. 26/1949 voru sett hafi ekki verið gerður greinarmunur á fiskveiðilandhelgi og landhelgi. Þætti

því rétt að taka af allan vafa um það að lögin tækju til fiskveiðilandhelgi Íslands eins og hún væri ákveðin í reglugerð nr. 299/1975. Þá voru einnig gerðar breytingar á sektarákvæðum í 10. gr. laganna.²⁴

Með 5. gr. laga nr. 23/1991 var sú breyting gerð á 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. laga 26/1949, að leyfi til hvalveiða mætti aðeins veita aðilum er fullnægðu skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þá var 2. mgr. 1. gr. laganna jafnframt felld niður. Var þessi breyting gerð til að koma á samræmi um það hverjir mættu stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands annars vegar og hverjum mætti veita leyfi samkvæmt lögum um hvalveiðar hins vegar.²⁵

Með 27. gr. laga nr. 92/1991 um breyting á ýmsum lögum vegna aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði var gerð breyting á 10. gr. laga nr. 26/1949. Með henni féllu niður í upphafi 1. málslíðar 4. mgr. 10. gr. orðin „Lagt skal löghald á“ og í stað þeirra komu orðin „Kýrrsetja skal“. Þá féllu niður í 2. málsl. 4. mgr. 10. gr. orðin „að mati dómara“.

Með 24. gr. laga nr. 126/2011 um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands var sú breyting gerð á 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949, að í stað orðsins „sjávarútvegsráðuneytisins“ kom „ráðuneytisins“. Þá var sú breyting gerð á 3. mgr. 1. gr., b-lið 3. gr., 1. málsl. 4. gr., 5. gr., 1. mgr. 6. gr. og 8. gr., að í stað „atvinnumálaráðuneytið“ kom „ráðuneytið“, og í stað orðsins „atvinnumálaráðherra“ í 2. gr. kom „ráðherra“.

Með 1. gr. laga nr. 157/2012 um breytingar á ýmsum lögum vegna breytinga á Stjórnarráði Íslands var 1. gr. laga nr. 26/1949 breytt þannig að í stað „Hafrannsóknarstofnunarinnar“ í 1. mgr. 1. gr. kom „Hafrannsóknarstofnunar“.

3.11.3 Meginefni laga nr. 26/1949

Um það hverjir hafi **rétt til hvalveiða, löndunar hvalaafra og verkunar** hans ræðir í 1. gr. laganna. Þar kemur í 1. mgr. fram að rétt til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, eins og hún er ákveðin í reglugerð nr. 299 15. júlí 1975,²⁶ til að landa hvalafla þótt utan þeirrar landhelgi sé veitt, og til að verka slíkan afla í landi eða í fiskveiðilandhelgi Íslands, hafa þeir einir sem fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins. Slík leyfi má aðeins veita aðilum er fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.²⁷ Áður en leyfi er veitt skal ráðherra leita **umsagnar** Hafrannsóknarstofnunar. Leyfishafi

²⁴ Alpt. 1978-79, A-deild, þskj. 492, bls. 1725.

²⁵ Alpt. 1990-91, A-deild, þskj. 566, bls. 3135-3145.

²⁶ Reglugerð 299/1975 var felld brott með reglugerð nr. 971/2019 um brotfall reglugerða á sviði sjávarútvegs.

²⁷ Samkvæmt 3. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands eru erlendum skipum bannaðar allar veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Með ákvæði þessu eru ekki skert þau réttindi sem veitt hafa verið eða kunna verða veitt öðrum ríkjum samkvæmt milliríkjasamningum. Í 4. gr. laganna segir að aðeins þeim íslensku skipum sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands samkvæmt ákvæðum laga nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, sé heimilt að stunda veiðar í fiskveiðilandhelginni.

skal samkvæmt 3. mgr. á hverjum tíma veita allar þær upplýsingar um starfsemi sína og starfsháttu sem ráðuneytið telur nauðsynlegar.²⁸

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 26/1949 er **notkun erlendra skipa** til hvalveiða óheimil nema með leyfi ráðherra. Skulu slík leyfi ekki veitt til lengri tíma en eins árs í senn. Ekki skal þetta þó skerða þau leyfi sem þegar hafa verið veitt.²⁹

Um **óheimilar veiðar** ræðir í 3. gr. laga nr. 26/1949. Þar segir að óheimilt sé að veiða: a) hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja, b) tiltekna tegundir hvala og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð eftir því sem ráðuneytið ákveður nánar í reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar sem Ísland er aðili að eða kann að gerast aðili að. Um þetta segir í athugasemdum við frumvarp til laganna að í hvalveiðisamningunum séu nákvæm fyrirmæli um þau atriði sem rædd séu í þessum greinum. Þeim ákvæðum virðist hagkvæmast fyrir komið í reglugerð. Í núgildandi hvalveiðisamningum séu ákvæði um algera friðun gráhvalla og sléttbaka, svo og hvala þeirra er a-liður 3. gr. ræði um. Þá séu þar einnig ákvæði um lágmarksstærð skíðishvala sem heimilt sé að veiða. Friðunarákvæði samkvæmt b-lið 3. gr. myndu eigi ná til smáhvalaveiða þeirra er tíðkast hafi hér við land, t.d. fyrir Vestfjörðum.

Um **reglugerðarheimild** ræðir í 4. gr. laga nr. 26/1949. Þar segir að með reglugerð geti ráðuneytið:

- a. Bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum.
- b. Takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs.
- c. Takmarkað heildarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar.
- d. Takmarkað veiðibúnað.
- e. Bannað íslenskum ríkisborgurum og þeim sem heimilisfang eiga á Íslandi að taka þátt í hvalveiðum, sem ekki eru háðar jafnströngum fyrirmælum og þeim sem á Íslandi gilda.
- f. Sett hvers konar önnur ákvæði sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.

Um 4. gr. frumvarps til laga nr. 26/1949 segir það eitt í athugasemdum við frumvarpið að ákvæðið í a-lið 4. gr. myndi ná til þess að banna hvalveiðar á tilteknum svæðum

²⁸ Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949, eins og þau voru upphaflega samþykkt, var ákvæði þess efnis að ef um félag væri að ræða skyldi meira en helmingur hlutafjárins vera í eigu manna sem uppfylltu skilyrði 1. mgr. 1. gr. enda væri stjórn félagsins skipuð slíkum mönnum er ættu heimilisfang og varnarþing á Íslandi. Með lögum nr. 23/1991 var 2. mgr. 1. gr. laganna felld brott.

²⁹ Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps til laga nr. 26/1949 kemur fram að nauðsynlegt sé að ráðherra hafi heimilt til að leyfa notkun erlendra hvalveiðiskipa því óhentugt geti verið að hvalveiðiskip séu keypt til landsins örar en reynsla gefur tilefni til.

sem alþjóðasamningarnir nái ekki til, t.d. í sambandi við síldveiðar. Í umræðum um frumvarp til laganna á Alþingi kom m.a. fram að frumvarpinu væri ætlað að samræma löggjöfina ákvæðum alþjóðahvalveiðisamninganna, en samningarnir gengju út á það að gera ráðstafanir til verndar hvalastofninum. Gert væri ráð fyrir því að slíkir samningar gætu tekið breytingum, og í því ljósi væri aðalatriðunum komið fyrir í 4. gr. og gert ráð fyrir frekari útfærslu þeirra í reglugerð sem auðveldara væri að breyta en lögum. Tekið var fram að það væri mikið á valdi ráðherra hvað mikið yrði gengið á stofninn. Þannig væri alltaf heimild til takmörkunar í 4. gr. þó að leyfi væri veitt.³⁰

Í 5. gr. laga nr. 26/1949 ræðir um **verkun hvalafla**. Þar segir að verkun hvalafla megi aðeins fara fram á þeim stöðum sem ráðuneytið samþykki. Ráðuneytið setji nánari fyrirmæli um fyrirkomulag verkunarinnar þannig að af henni hljóti sem minnst ónæði fyrir aðra. Jafnframt skuli sett fyrirmæli um nýtingu hvals til fullnustu. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps til laganna segir að nauðsynlegt þyki að ráðuneytið geti séð um að verkun afla fari ekki fram á þeim stöðum sem óhentugir megi teljast vegna annarra þýðingarmikilla hagsmuna.

Um **eftirlit og kostnað** ræðir í 6. gr. laga nr. 26/1949. Þar segir að ráðuneytið setji reglur um eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögunum og skuli þar gert ráð fyrir að skipaðir verði opinberir eftirlitsmenn er laun taki úr ríkissjóði. Jafnframt skal samkvæmt 2. mgr. 6. gr. ákveða gjald fyrir leyfi samkvæmt 1. gr. laganna til að standast kostnað af eftirlitinu. Um það segir í athugasemdum við 6. gr. frumvarps til laganna, að samkvæmt þessari grein myndi heimilt að setja ákvæði í reglugerð varðandi merkingu skipa, bókhald o.fl. Í hvalveiðisamningunum sé lögð sú skylda á samningsríkin að „fullnægjandi eftirlit“ sé haft með hvalveiðistöðvum af þar til skipuðum mönnum er laun taki úr ríkissjóði. Hins vegar myndi kostnaður sem af því leiddi vera bein afleiðing af hvalveiðunum og þyki því sanngjarnt að sá atvinnuvegur standi straum af honum að einhverju leyti eða öllu.

Um **ábyrgð útgerðarmanns** hvalveiðiskips ræðir í 7. gr. laga nr. 26/1949. Þar kemur fram að útgerðarmaður beri ábyrgð á því að ekki sé brotið í bága við lögin með notkun skipsins.

Í 8. gr. laga nr. 26/1949 ræðir um **veiðar í vísindalegu augnamiði**. Þar segir að ráðuneytið geti gefið út sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði og skuli það háð þeim skilyrðum sem ráðuneytið ákveði og þurfi þá ekki að fylgja fyrirmælum laganna.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 26/1949 skulu **ráðningarkjör hvalveiðimanna** ákveðinn þannig að tekjur byggist að miklu leyti á tegund, stærð og verðmæti veiddra hvala en ekki einungis fjölda þeirra. Engin laun megi greiða fyrir ólöglega hvalveiði, jafnvel þótt fullnægjandi ástæður séu færðar fyrir veiði hvalsins.

Í 10. gr. laga nr. 26/1949 eru ákvæði um **refsingar og önnur viðurlög**. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skulu brot gegn lögunum og reglugerðum eða ákvæðum leyfisbréfs

³⁰ Alpt. 1948-1949, B-deild, bls. 317 og 319.

settum samkvæmt þeim varða sektum 2.000 til 40.000 gullkrónum, sbr. lög nr. 4 11 apríl 1924. Í 2. mgr. 10. gr. kemur fram að auk sekta megi láta brot varða fangelsi allt að 6 mánuðum, þegar sakir eru miklar eða þegar um ítrekuð brot er að ræða. Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. skulu brot samkvæmt framansögðu og varða upptöku á veiðitækjum skipsins, byssum, skotlínu, skutlum og skotfærum, svo og öllum afla skipsins. Í 4. mgr. 10. gr. segir að kyrrsetja skuli skip sem staðið sé að meintum ólöglegum veiðum, þegar það komi til hafnar. Sé ekki heimilt að láta það laust fyrr en dómur hafi verið kveðinn upp í máli ákærvaldsins gegn skipstjóra skipsins eða máli hans lokið á annan hátt og sekt og kostnaður hafi verið greitt að fullu. Þó sé heimilt að láta skip laust fyrr ef sett sé bankatrygging eða önnur trygging jafngild fyrir greiðslu sektarinnar og málskostnaðar. Samkvæmt 5. mgr. 10. gr. skal vera lögveð í skipinu til tryggingar greiðslu sektar og kostnaðar samkvæmt þessari grein.

Í 11. gr. laga 26/1949 var **gildistökuákvæði**. Þar sagði að lögin öðluðust þegar gildi og jafnframt féllu úr gildi lög nr. 72 frá 7. maí 1928, um hvalveiðar, og lög nr. 6 frá 6. mars 1896, um hvalleifar. Í athugasemdum við frumvarp til laganna sagði um 11. gr. að gert væri ráð fyrir því að ákvæði Jónsbókar um rekahval héldi gildi sínu, sbr. og orðalag 1. gr. frumvarpsins („stunda hvalveiðar“).³¹

3.12 Þingsályktanir

(i) Þingsályktun 2/105. Hinn 17. nóvember 1982 var á 105. löggjafarþingi 1982 – 1983 lögð fram á Alþingi á þskj. 93 tillaga til þingsályktunar um mótmæli gegn hvalveiðibanni svohljóðandi: „Alþingi ályktar að mótmæla nú þegar samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um algjört bann við hvalveiðum frá og með árinu 1986.“³²

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að sumarið 1982 hafi Alþjóðahvalveiðiráðið samþykkt að algjört bann við hvalveiðum skyldi taka gildi frá og með árinu 1986. Fjöl margar þjóðir sem þetta snerti hafi þegar komið mótmælum á framfæri við ráðið. Flutningsmaður telji að ríkisstjórnin eigi nú þegar að koma mótmælum á framfæri við Alþjóðahvalveiðiráðið og því sé tillagan flutt. Verði mótmælum Íslendinga ekki komið á framfæri við ráðið fyrir 1. febrúar 1983 sé litið svo á að Íslendingar hafi samþykkt bannið. Mótmæli Íslendingar hins vegar fyrirhuguðu banni séu þeir óbundnir af samþykkt ráðsins.

Þá sagði í tillögunni að Alþjóðahvalveiðiráðið hafi upphaflega verið myndað af þjóðum sem stunduðu hvalveiðar og áttu hagsmuna að gæta á þessu sviði. Fjórtán þjóðir hafi undirritað samþykkt ráðsins árið 1946. Nú sé þetta gjörbreytt þar sem mikilvægi hvalveiða hafi minnkað vegna ofveiði en jafnframt hafi aðildarþjóðum Alþjóðahvalveiðiráðsins fjölgað mjög og flestar þeirra hafi enga hagsmuni af hvalveiðum heldur einbeiti sér að því á vettvangi ráðsins að stöðva allar hvalveiðar hvar sem er í veröldinni án tillits til vísindalegra raka. Hvalveiðar hafi verið stundaðar á vegum

³¹ Alþt. 1948, A-deild, þskj. 4, bls. 9.

³² Flutningsmaður var Eiður Guðnason.

Hvals hf. í Hvalfirði í 35 ár. veiðarnar hafi verið stundaðar undir vísindalegu eftirliti í vaxandi mæli hin síðari ár, og engin vísindaleg rök bendi til þess að þeir hvalastofnar sem Íslendingar hafi nýtt séu of veiddir eða of nærri þeim væri gengið. Enn fremur skuli á það bent að veiðarnar séu alfarið stundaðar á íslensku yfirráðasvæði, þ.e.a.s. innan 200 mílna fiskveiðilögsögu Íslands.

Minni hluti utanríkismálanefndar Alþingis³³ lagði til (þskj. 295) að tillagan yrði samþykkt með svofelldri breytingu: „Alþingi ályktar í framhaldi af ákvörðun ríkisstjórnarinnar 1. febrúar sl. að samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um algert bann við hvalveiðum frá og með árinu 1986 verði mótmælt. Jafnframt beinir Alþingi því til ríkisstjórnarinnar að auka enn rannsóknir á hvalastofninum hér við land í samvinnu við vísindaráð Alþjóðahvalveiðiráðsins, í því skyni að fyrir liggi sem fullkomnust þekking á þessum hvalastofnun við frekari meðferð málsins.“

Meiri hluti utanríkismálanefndar³⁴ lagði fram svohljóðandi breytingatillögu: „Alþingi ályktar að samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um takmörkun hvalveiða, sem kunngerð var með bréfi til ríkisstjórnarinnar dags. 2. sept. 1982, verði ekki mótmælt af Íslands hálfu.“ Í rökstuðningi fyrir breytingatillögunni kemur fram að utanríkismálanefnd hefði fjallað ýtarlega um hvort mótmæla skyldi samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins og kallað til fundar fjölmarga aðila sem veitt hafi margvíslegar upplýsingar. Að athuguðu máli sé það niðurstaða meiri hlutans að ekki sé ráðlegt að bera fram mótmæli. Mikilvægt sé að auka enn á rannsóknir á hvalastofnunum, þannig að ávallt sé til staðar besta möguleg vísindaleg þekking sem liggi til grundvallar umræðum og ákvörðunum um veiðar í framtíðinni. Með tilliti til þessara sjónarmiða leggi meiri hlutinn fram breytingartillögu sína.

Breytingatillaga meiri hluta utanríkismálanefndar var samþykkt með 28 atkvæðum gegn 14 og afgreidd sem ályktun Alþingis 2/105 (þskj. 308). Þá var fyrirsögn ályktunarinnar einnig breytt og breytingin samþykkt án atkvæðagreiðslu sem „Þingsályktun um hvalveiðibann“.

(ii) Þingsályktun 8/123. Á 123. löggjafarþingi 1998-99 lögðu tólf þingmenn fram á þskj. 92 tillögu til þingsályktunar um hvalveiðar svohljóðandi: „Alþingi ályktar að hvalveiðar skuli leyfðar frá og með árinu 1999 á þeim tegundum og innan þeirra marka sem Hafrannsóknarstofnunin hefur lagt til. Sjávarútvegsráðherra er falin framkvæmd veiðistjórnar á grundvelli gildandi laga.“³⁵

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að tillagan hafi verið lögð fram á síðasta þingi en ekki verið afgreidd og sé endurflutt. Íslendingar hafi árið 1983 ákveðið að mótmæla ekki hvalveiðibanni Alþjóðahvalveiðiráðsins og hafi sú ákvörðun verið tekin eftir miklar umræður. Yfirgnæfandi meiri hluti þingmanna sem tjáðu sig um málið hafi ekki efast um réttmæti hvalveiða hér við land en mat margra hafi verið að efnahagslegum

³³ Geir Hallgrímsson, Jóhann Einvarðsson og Kjartan Jóhannsson.

³⁴ Halldór Ásgrímsson, Ólafur Ragnar Grímsson, Eyjólfur Konráð Jónsson og Albert Guðmundsson.

³⁵ Flutningsmenn voru Guðjón Guðmundsson, Einar K. Guðfinnsson, Stefán Guðmundsson, Sív Friðleifsdóttir, Kristinn H. Gunnarsson, Gísli S. Einarsson, Guðmundur Hallvarðsson, Árni M. Mathiesen, Ólafur Örn Haraldsson, Árni Johnsen, Magnús Stefánsson og Pétur H. Blöndal.

hagsmunum okkar væri stefnt í hættu ef við héldum hvalveiðum áfram. Andstaða við slíkar veiðar væri mikil í markaðslöndum okkar og því væri ekki á það hættandi að halda veiðunum áfram.

Áfram segir í greinargerðinni að á þessum árum hafi menn vænt þess líka að banni Alþjóðahvalveiðiráðsins yrði aflétt fyrr en síðar. Margir hafi ætlað að eingöngu væri um tímabundna ákvörðun að ræða sem standa myndi stutt. Jafnframt banni við hvalveiðum frá strandstöðvum hafi ráðið ákveðið að endurmeta ákvörðunina ekki síðar en árið 1990 í ljósi nýrra upplýsinga um ástanda hvalastofna sem byggðar séu á vísindalegri ráðgjöf. Það hafi ekki gengið eftir og umræður í Alþjóðahvalveiðiráðinu hafi ekki tekið mið af vísindalegum forsendum. Þrátt fyrir að vísindalegar forsendur liggi fyrir um að hefja megi veiðar hafi meiri hluti aðildarþjóðanna þráast við.

Einnig segir í greinargerðinni að á ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins í Reykjavík vorið 1991 hafi verið lögð fram tillaga um nýtt stjórnunarkerfi, sem vísindanefnd ráðsins hafi samþykkt nær samhljóða, en tillagan hafi verið virt að vettugi. Þannig hafi það gengið ár eftir ár og allar tilraunir til þess að fjalla um málið á vísindalegum grunni hafi reynst árangurslausar. Fram hafi komið, m.a. í hinu virta fjármálatímariti Forbes 11. nóvember 1991, að leiða mætti að því líkur að hvalafriðunarsamtök hafi fjármagnað þátttöku einstakra ríkja í því skyni að hafa bein áhrif á ákvarðanir ráðsins. Dæmi séu um að ríki í Alþjóðahvalveiðiráðinu hafi lýst skilyrðislausri andstöðu við hvalveiðar þótt það væri skýlaust brot á sáttmála ráðsins þar sem segi svo í viðauka: „Hvalveiðar í atvinnuskyni skulu leyfðar á hvalastofnun, sem eru í jafnvægi og þær skulu stundaðar í samræmi við tillögur vísindanefndarinnar.“ Af þessum ástæðum hafi Íslendingar sagt sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992. Um þessar mundir væri reynt að setta ólík öfl innan ráðsins, en ljóst virtist þó að langt væri í land með að samþykkt verði að hefja hvalveiðar á grundvelli vísindalegra ráðlegginga.

Þá var í framhaldinu bent á það í greinargerðinni að þjóðin vildi hvalveiðar; ekki væri um það deilt hér á landi að líffræðilegar forsendur væru til þess að hefja hvalveiðar; árum saman hafi Hafrannsóknarstofnunin fjallað um stofnstærð nokkurra hvalategunda og veiðipól og lagt til ákveðið aflamark; fjallað var um áhrif hvalveiða á útflutningsgreinarnar, og sagt að um væri að ræða mikilvæga atvinnugrein sem staðið hafi á eigin fótum og haft mikilvæga efnahagslega þýðingu fyrir íslensku þjóðina. Einnig var til þess vitnað í greinargerðinni að áttundi aðalfundur Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins, NAMMCO, hafi nýlega verið haldinn í Ósló. Fundinn hafi sótt sendinefndir frá aðildarlöndum ráðsins, sem væru auk Íslands, Noregur, Grænland og Færeyjar. Enn fremur hafi setið fundinn áheyrnarfulltrúar ríkisstjórna Kanada, Danmerkur, Japans, Rússlands og St. Lúsíu, auk fjölda fulltrúa alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka. Í fréttatilkynningu NAMMCO frá fundinum hafi m.a. eftirfarandi komið fram: „Stjórnunarnefnd NAMMCO samþykkti að stofnstærð hrefnu á Mið-Atlantshafssvæðinu er nú nærri hámarki og að taka 292 dýra á ári (samsvarandi

meðaltalsveiði frá 1980-84) væri því sjálfbær. Þetta er byggt á ástandsmati vísindanefndarinnar frá því í mars á þessu ári.“ Þetta væri að sjálfsögðu staðfesting á því sjónarmiði sem Íslendingar hefðu haldið fram. Álit NAMMCO af þessu tagi hljóti því að styrkja stöðu Íslands í því sjálfsagða máli að geta nýtt auðlindir sínar á sjálfbæran og skynsamlegan hátt, jafnt hvalastofna sem aðra nytjastofna.

Loks segir í greinargerðinni að þegar þessi mál séu skoðuð í samhengi blasi við að öll rök hnígi að því að hefja hvalveiðar innan þeirra marka sem Hafrannsóknarstofnunin hafi lagt til. Að sjálfsögðu sé í valdi ríkisstjórnarinnar að heimila veiðarnar. Alþingi hafi illu heilli ákveðið á sínum tíma að mótmæla ekki hvalveiðibanni Alþjóðahvalveiðiráðsins. Með þessari þingsályktunartillögu sé verið að gefa Alþingi kost á að taka að nýju ákvörðun í ljósi yfirgnæfandi raka með því að hefja hvalveiðar strax á næsta ári. Á fylgiskjali I með tillögunni var kafli 2.28 úr skýrslu Hafrannsóknarstofnunarinnar: Nytjastofnar sjávar 1997/98. Aflahorfur fiskveiðiárið 1998-99. (Fjölrit nr. 67).

Í nefndaráliti meiri hluta sjávarútvegsnefndar³⁶ á þskj. 1018 sagði að meiri hlutinn tæki undir meginefni tillögunnar og legði til við Alþingi, að ályktað yrði um að hefja skyldi hvalveiðar hið fyrsta og að ríkisstjórninni verði falið að standa fyrir nauðsynlegri kynningu á þessari ákvörðun Alþingis og hrinda henni í framkvæmd þannig að veiðarnar geti hafist sem fyrst. Miðað sé við að það geti orðið eigi síðar en á næsta ári. Að málinu hafi verið unnið á undanförnum árum og sé tillaga meiri hlutans nú í samræmi við álit starfshóps um hvalveiðar frá febrúar 1997 og samþykkt ríkisstjórnarinnar í framhaldi af því. Verði tillagan samþykkt hafi Alþingi upphafið samþykkt sína frá 2. febrúar 1983, en þar hafi verið ályktað að ekki yrði mótmælt samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um takmörkun hvalveiða, og markað nýja stefnu þar sem skýrt og skörinort væri kveðið á um að hvalveiðar skyldu hefjast og það hið fyrsta.

Meiri hlutinn mælti með samþykkt tillögunnar með svofelldri breytingu: „Alþingi ályktar að hefja sem fyrst hvalveiðar hér við land og tekur fram að ályktun þess frá 2. febrúar 1983 stendur ekki í vegi fyrir því. Veiðarnar fari fram á grundvelli vísindalegrar ráðgjafar Hafrannsóknarstofnunarinnar og undir eftirliti stjórnvalda. Alþingi leggur áherslu á óskoraðan fullveldisrétt Íslands við nýtingu hvalastofna á íslensku hafsvæði í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar um sjálfbæra nýtingu lífandi auðlinda. Alþingi felur ríkisstjórninni að undirbúa hvalveiðar, meðal annars með því að kynna málstað og sjónarmið Íslendinga meðal viðskiptaþjóða okkar. Undirbúningur miði af því að veiðar geti hafist sem fyrst. Kostnaður við kynninguna verði greiddur úr ríkissjóði. Öllu kynningarstarfi verði flýtt svo sem auðið er.“

Í nefndaráliti minni hluta sjávarútvegsnefndar á þskj. 1072³⁷ sagði að minni hlutinn tæki undir það viðhorf að leggja bæri áherslu á að nýta allar auðlindir sjávar á íslensku hafsvæði í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar um sjálfbæra nýtingu lífandi auðlinda, þar með talda hvalastofna við Ísland. Minni hlutinn geri á hinn

³⁶ Kristinn H. Gunnarsson, Árni R. Árnason, Guðmundur Hallvarðsson, Vilhjálmur Egilsson, Hjálmar Árnason, Einar Oddur Kristjánsson, og Stefán Guðmundsson.

³⁷ Lúðvík Bergvinsson og Svanfríður Jónasdóttir.

bóginn athugasemdir við þá afgreiðslu sem meiri hlutinn leggi til. Í fyrsta lagi sé gerð athugasemd við það að ekki sé skilgreint hvenær veiðar skuli hefjast. Með því að standa þannig að málum sé stjórnvöldum gert erfiðara fyrir en ella að vinna sjónarmiðum Íslendinga fylgi á alþjóðavettvangi. Íslendingar séu háðari viðskiptum með sjávarafurðir en nokkur önnur þjóð og byggji afkomu sína á verslun með þær víða um heim. Andstaða við hvalveiðar sé meðal vinsælustu mála umhverfissamtaka og þeim vaxi ásmegin þegar umræða um hvalveiðar standi sem hæst. Í öðru lagi sé gerð athugasemd við að ekki skuli skýrt kveðið á um það á hvaða dýrum veiðar skuli hefjast. Farsælla hefði verið að afmarka það, t.d. með því að hefja fyrst veiðar á hrefnu. Í þriðja lagi sé óljóst með öllu hvaða efnahagslegi ávinningur felist í því að hefja hvalveiðar, meðan jafnóljóst sé og raun ber vitni hvort mögulegt sé að selja hvalaafurðir.

Þá segir í álitni minni hlutans að líta megi á samþykkt meiri hlutans sem vantraust á ríkisstjórnina, sem hafi samþykkt vorið 1997 að gera tillögur nefndar sem starfaði undir forystu Árna R. Arnasonar að sínum, og í framhaldi af undirbúningsvinnu sem tillögunar fólu í sér að taka ákvörðun um framlagningu þingsályktunartillögu. Lítið hafi verið unnið samkvæmt tillögu nefndarinnar. Þannig hafi ekki tekist að byggja NAMMCO upp eins og lagt hafi verið til, né heldur hafi verið kannað hvaða möguleika endurnýjuð aðild Íslands að Alþjóðahvalveiðiráðinu kunni að bjóða upp á. Engar áætlanir séu til um, hvernig staðið verði á sem hagkvæmastan hátt að fræðslu- og kynningarstarfi um málstað Íslands á alþjóðavettvangi, þar á meðal gagnvart umhverfissamtökum. Í ljósi þess hvernig ríkisstjórnin hafi haldið á málum varðandi hvalveiðar og þeirrar aðferðafræði sem meiri hlutinn leggi nú til telji minni hlutinn það ábyrgðarhlut að afgreiða málið á þennan hátt.

Alþingi samþykkti 10. mars 1999 þingsályktun 8/123 um hvalveiðar sem var orðrétt eins og breytingatillaga meiri hluta sjávarútvegsnefndar.

(iii) Forsætisráðherra lagði fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000-2001 á þskj. 126 skýrslu um meðferð og framkvæmd ályktana Alþingis á 123. og 124. löggjafarþingi.

Í skýrslu forsætisráðherra sagði meðal annars um þingsályktunartillögu 8/123 um hvalveiðar, að í samræmi við tillöguna hafi frá upphafi verið lögð sérstök áhersla á að kynna stefnu Íslands í hvalamálum á fundum sjávarútvegsráðherra með fulltrúum annarra þjóða, fulltrúum frjálsra félagasamtaka og blaðamönnum. Hafi sjávarútvegsráðherra m.a. kynnt hana á fundum með ráðherrum frá Kína, Bretlandi, Írlandi, Spáni, Frakklandi og fyrir sjávarútvegsráðherrum Norðurlandanda. Þá hafi sjávarútvegsráðherra átt fundi með sendiherrum fjölmargra ríkja, m.a. frá Bandaríkjunum, Kanada, Japan, Þýskalandi og Kína. Sérstakir fundir hafi verið haldnir með embættismönnum frá Japan. Meðal frjálsra félagasamtaka sem rætt hafi verið við megi nefna Marine Stewardship Council.

Áfram segir í skýrslunni að fréttamenn frá m.a. frönskum, breskum, bandarískum, þýskum, kanadískum, spænskum og norrænum fjölmiðlum hafi átt viðtöl við sjávar-

útvegsráðherra sem hafi gert þeim grein fyrir stefnu Íslands í hvalamálum. Þá hafi þjóðréttarfræðingi ráðuneytisins verið falið að hafa kynningu og annan undirbúning að hvalveiðum Íslands sem aðalverkefni á yfirstandandi og næsta ári. Jafnframt hafi verið lögð áhersla á að fulltrúar ráðuneytisins sæktu fundi alþjóðastofnana er varði hvalamál og kynntu þar stefnu Íslands í hvalamálum fyrir fulltrúum annarra ríkja. Í þessu sambandi megi nefna fundi aðildarríkjaþings samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna í útrýmingarhættu (CITES), fundi Alþjóðahvalveiðiráðsins (IWC) og NAMMCO. Kynning með þessum hætti muni halda áfram og sérstök kynning á hvalamálum í Bandaríkjunum standi yfir. Jafnframt sé verið að undirbúa mögulega inngöngu Íslands í Alþjóðahvalveiðiráðið að nýju. Þá hafi Hafrannsóknarstofnuninni verið falið að undirbúa þá vísindalegu ráðgjöf sem veiðarnar muni byggjast á. Í stuttu máli þá sé unnið að málinu á grundvelli þingsályktunartillögunnar með það að markmiði að hefja hvalveiðar að nýju.

3.13 Auglýsingar

Í auglýsingu nr. 55 12. maí 1947 um þátttöku í alþjóða hvalveiðisamningnum segir: „Hinn 12. marz sl. var skrásett í brezka utanríkisráðuneytinu þátttaka Íslands í alþjóðasamningi um hvalveiðar, sem undirritaður var í London hinn 8. júní 1937, ásamt viðbótarsamningum frá 24. júní 1938 og 26. nóvember 1945. Enn fremur var hinn 18. apríl sl. utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna tilkynnt þátttaka Íslands í viðbótarsamningi við ofangreindan samning, sem undirritaður var í Washington hinn 2. desember 1946. Hinn 10. mars sl. var utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna tilkynnt þátttaka Íslands í alþjóða hvalveiðisamningnum, sem undirritaður var í Washington hinn 2. desember 1946, jafnskjótt og hann gengur í gildi. Þetta er hér með gert almenningi kunnugt.“

Í auglýsingu nr. 102 22. desember 1948 um gildistöku alþjóðasamnings um hvalveiðar segir: „Alþjóðasamningurinn um hvalveiðar, sem undirritaður var í Washington hinn 2. desember 1946, gekk í gildi hinn 10. nóvember 1948. Þetta er hér með gert almenningi kunnugt.“

3.14 Frumvörp sem ekki hafa náð fram að ganga

(i) Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, með síðari breytingum, var lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002, þskj. 1047.³⁸

Frumvarpið var að gildistökuákvæði meðtöldu fjórar greinar. Í 1. gr. var lögð til breyting á 2. mál. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 þess efnis að leyfi til hvalveiða skyldi veita aðilum sem fullnægðu skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi

³⁸ Flutningsmenn voru Guðjón A. Kristjánsson, Magnús Stefánsson, Jóhann Ársælsson og Guðjón Guðmundsson.

Íslands ásamt almennum skilyrðum sem ráðherra setti samkvæmt reglugerð. Ef nauðsynlegt reyndist að takmarka hvalveiðar af einhverjum ástæðum, sbr. þó 2. mgr. 4. gr., væri ráðherra heimilt með reglugerð að veita þeim aðilum sem mesta reynslu hefðu af hvalveiðum í fiskveiðilandhelginni forgang til veiðanna. Í 2. gr. var lagt til að við 4. gr. laganna bættist ný málsgrein svohljóðandi: „Þrátt fyrir 1. mgr. er ráðherra óheimilt að takmarka veiðar umfram það sem Hafrannsóknarstofnunin telur óhætt að veiða hverju sinni eða beita öðrum takmörkunum sem geri ókleift að veiða það magn.“ Í 3. gr. var lagt til ákvæði til bráðabirgða þess efnis að þrátt fyrir 2. mgr. 4. gr. væri ráðherra heimilt á árunum 2002 og 2003 að takmarka veiðar við færri hvali af hverri tegund en þann fjölda sem Hafrannsóknarstofnunin legði til.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að flutningsmenn þess telji að hefja beri nú þegar hvalveiðar í samræmi við ályktun Alþingis 10. mars 1999 á 123. löggjafarþingi. Upphaf hvalveiðibanns hér á landi megir rekja til þingsályktunar frá 2. febrúar 1983. Hvalveiðibanninu hafi verið hrundið í framkvæmd af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins með stöðvun á útgáfu leyfa til hvalveiða. Það sé svo að hvorki samkvæmt lögum né reglugerðum settum samkvæmt þeim sé bannað að veiða hvali við Íslandsstrendur. Framangreindar þingsályktanir geti í engu raskað ákvæðum laga og reglugerða, né hafi alþjóðasamningar og samþykktir alþjóðastofnana áhrif á íslenskan rétt nema samningarnir séu innleiddir í hann. Ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 163/1973 um hvalveiðar geti ekki með nokkru móti leitt til þess að samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um hvalveiðibann gangi framur íslenskum lögum. Séu menn í einhverjum vafa um þetta megir telja fullvíst að ákvæði þetta hafi enga þýðingu eftir að Íslendingar sögðu sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu.

Áfram segir í greinargerðinni að það sé því ekkert því til fyrirstöðu að hefja hvalveiðar að óbreyttum lögum. Það megir því gagnrýna að ráðherra geti á þennan hátt stöðvað framgang laga með því einfaldlega að neita útgáfu leyfa, jafnvel þótt vilji Alþingis hafi verið kannaður. Ráðherrum sem og öðrum stjórnýsluaðilum beri skylda til að framkvæma lög, þ.m.t. að veita þau leyfi sem þeim sé falið að veita, að uppfylltum skilyrðum laga og öðrum málefnalegum skilyrðum sem unnt sé að setja. Frumvarpið gangi annars vegar út á það að kveða á um með ákveðnari hætti en nú sé gert, að ráðherra skuli gefa út leyfi að uppfylltum almennum og sérstökum skilyrðum og hins vegar að þrengja heimildir ráðherra til að takmarka hvalveiðar. Frumvarið geri ráð fyrir aðlögunartímabili, en þegar það sé liðið sé ekki heimilt að takmarka veiðar umfram það sem Hafrannsóknarstofnunin telji óhætt að veiða hverju sinni.

Frumvarpinu var vísað til 2. umræðu og sjávarútvegsnefndar. Það var lagt fram að nýju óbreytt á 128. löggjafarþingi, þskj. 20, og aftur vísað til 2. umræðu og sjávarútvegsnefndar.

(ii) Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Jón Bjarnason lagði fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009 frumvarp til laga um hvali, þskj. 141.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið var vísað til ályktunar Alþingis 10. mars 1999 um að hvalveiðar skyldi hefja hér við land hið fyrsta og hafi ýmis skref verið stigin að því markmiði, m.a. með endurinngöngu í Alþjóðahvalveiðiráðið og virkri þátttöku innan þess við tilraunir til að koma þar á stjórnkerfi fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni. Það hafi síðan verið þann 17. október 2006 að sjávarútvegsráðherra hafi lýst því yfir á Alþingi að atvinnuveiðar á hrefnu og langreyði myndu hefjast að nýju hér við land eftir tuttugu og eins árs hlé. Lög nr. 26/1949 beri sterkt kennimark liðins tíma og þarfnist endurskoðunar með hliðsjón af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu og þeirri þróun sem orðið hafi í stjórnsýslurétti og nefnd hafi verið skipuð til að endurskoða löginn.

Áfram segir í athugasemdunum að frumvarpið sé byggt á þeirri meginforsendu að séu hvalveiðar stundaðar hér við land skuli það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Það sé á valdi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvort hvalveiðar verði stundaðar og sé það í samræmi við þann hátt sem verið hafi og sé hér ítrekað. Hafrannsóknarstofnun geri tillögur til ráðherra um nýtingu hvalastofnana í upphafi árs. Ráðherra kynni þessar tillögur og forsendur þeirra og gefi þeim sem það kjósi frest til að koma athugasemdum á framfæri. Að þeim fresti liðnum taki ráðherra ákvörðun um hvaða tegundir hvala skuli veiða og hve marga af hverri tegund. Þetta gefi ráðherra færi á að taka tillit til rökstuddra athugasemda um hagsmunaárekstra við aðrar atvinnugreinar, svo sem hvalaskoðun. Gert sé ráð fyrir því að fyrirkomulag við veiðar á smáhvelum, einkum hnísum og höfrungum, verði óbreytt, en ráðherra geti þó gripið inn í telji hann þess þörf. Engin ástæða sé til að koma upp flóknu stjórn- og eftirlitskerfi um þessar veiðar sem ekki séu stundaðar í atvinnuskyni.

Í athugasemdunum segir að þegar fyrir liggi, hvort veiða megi hvali á sjálfbæran hátt og þá hvaða hvali megi veiða og hve marga af einstökum tegundum, taki ráðherra ákvörðun um það með hvaða hætti veiðunum sé stjórnað. Hann geti valið milli aðferða í því efni samkvæmt frumvarpinu. Heimilt sé honum að skipta leyfilegum fjölda dýra eða hluta þeirra á milli skipa og við það taka mið af t.d. reynslu þeirra eða stærð. Hann geti einnig ákveðið að veiðar skuli frjálssar uns tiltekinn heildarfjöldi dýra sé veiddur eða ákveðið að takmarkanir verði á fjölda veiddra hvala á tilteknum tíma. Hafa beri í huga að hvalveiðar hafi ekki verið stundaðar með frjálsum hætti hér við land eins og fiskveiðar. Þyki því ástæða til þess að setja um þessar veiðar almennar reglur þar sem allir þeir sem fullnægi tilteknum skilyrðum komi til greina við veitingu veiðileyfa. Í frumvarpinu séu ýmis ákvæði sem lúti að skilyrðum fyrir veitingu leyfa til hvalveiða en gert sé ráð fyrir að mun ítarlegar verði kveðið á um þau í reglugerðum.

Þá segir í athugasemdunum að auk þess sem frumvarpið veiti víðtæka möguleika við stjórn hvalveiða og eftirlit með þeim til að tryggja mannúðlega aflífun, þá séu í frumvarpinu ákvæði sem tryggja eigi að fullkomnum veiðitækjum sé beitt og að aðilar sem veiðarnar stundi hafi þjálfun í meðferð veiðitækja. Þá hafi ráðherra samkvæmt frumvarpinu heimildir til þess að binda hvalveiðar við ákveðin svæði, m.a. í því skyni að þær trufla ekki hvalaskoðun.

Í 1. gr. frumvarpsins kom fram að hvalastofnar á Íslandsmiðum væru sameign íslensku þjóðarinnar og að markmið laganna væri að stuðla að hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu hvalastofna. Ráðherra skyldi við ákvarðanir í þessu efni líta til hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögumum myndaði ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildunum. Samkvæmt 3. gr. fari ráðherra með yfirstjórn hvalveiða samkvæmt lögumum, en Hafrannsóknarstofnunin skuli annast vísindalega ráðgjöf fyrir ráðuneytið um vernd og sjálfbæra nýtingu hvalastofna hér við land, og Fiskistofa annist útgáfu leyfa til hvalveiða og eftirlit.

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins skuli allar veiðar á hval bannaðar án sérstaks leyfis Fiskistofu. Í 5. gr. sagði að ráðherra gæti í reglugerð sett öll þau ákvæði sem hann teldi nauðsynleg til að framfylgja ákvörðunum sem samþykktar hefðu verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland væri aðili að. Hafi Ísland nýtt sér rétt sinn til að mótmæla eða gera fyrirvara við samþykktir um vernd og nýtingu hvalastofna, sem gerðar hefðu verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland væri aðili að, gæti ráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunar sett í reglugerð reglur, sem hann teldi nauðsynlegar til að tryggja vernd og hagkvæma nýtingu hvalastofna. Í 6. gr. voru ákvæði um tillögur Hafrannsóknarstofnunar um veiðar og meðferð þeirra tillagna, í 7. gr. um reglugerðarheimild ráðherra, í 8. gr. um að Fiskistofa annaðist útgáfu leyfa til hvalveiða, í 9. gr. um óheimilar veiðar, og í 10. gr. um leyfi til veiða í vísindaskyni.

Í 11. gr. frumvarpsins voru ákvæði um gjaldtöku. Þar var lagt til að auk 50.000 kr. sérstaks gjalds fyrir veiðileyfi skyldu eigendur skipa sem hefðu leyfi til hvalveiða greiða hvalveiðigjald fyrir hvern veiddan hval. Þyngd hvers hvals skyldi metin út frá lengd og ummálmælingu hans en Hafrannsóknarstofnun gefa út leiðbeiningarreglur varðandi þessar mælingar. Greiða skyldi fyrir hver 500 kg. af metinni þyngd hvals 2.860 kr. Í athugasemdum við 11. gr. frumvarpsins sagði m.a., að eðlilegt væri að fyrir veidda hvali væri greitt sérstakt hvalveiðigjald, eins og gert væri vegna úthlutunar aflaheimilda samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Hins vegar lögju ekki fyrir upplýsingar um verðmæti hvalaafurða eða afkomu hvalveiða, þannig að unnt væri að setja sambærilegar reglur og kveðið væri á um í lögum um stjórn fiskveiða. Þrátt fyrir það væri við ákvörðun gjaldsins litið til áætlaðrar nýtingar af langreyðum og hrefnum auk áætlaðs verðmætis. Miðað væri við að hvalveiðigjaldið væri sanngjarnt, hóflegt og ekki hærra en sem næmi 1,5% af áætluðu verðmæti afurða. Gjaldið verði greitt eftir á og miðist við þyngd hvala. Hins vegar sé ljóst að ýmsar aðrar leiðir komi eins til greina við ákvörðun um veiðigjald og jafnframt sé unnt að skoða þann möguleika að taka upp svipaða reglu um veiðigjald í hvalveiðum og tíðkist í almennum fiskveiðum þegar reynsla hafi fengist um afkomu hvalveiða. Gert sé ráð fyrir að hvalveiðigjaldið renni í ríkissjóð með sama hætti og veiðigjaldið geri.

Í 12. gr. frumvarpsins var ákvæði um sviptingu leyfa, í 13. gr. um málskot ákvarðana Fiskistofu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, í 14., 15. og 16. gr. voru refs- og

réttarfarsákvæði. Í 17. gr. voru gildistökuákvæði og sagði þar að lögin öðluðust þegar gildi og að jafnframt féllu úr gildi frá sama tíma lög nr. 26/1949. Þá féllu einnig úr gildi frá sama tíma öll leyfi sem hefðu verið gefin út á grundvelli laga nr. 26/1949.

Frumvarpið var vísað til 2. umræðu og gekk til sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Jón Bjarnason, lagði frumvarpið fram að nýju á 138. löggjafarþingi, þskj. 981, að mestu óbreytt. Þó voru nokkrar breytingar gerðar á því, m.a. með hliðsjón af umsögnum sem bárust sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd á 137. löggjafarþingi. Var frumvarpinu vísað til 2. umræðu og gekk til sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

(iii) Á 154. löggjafarþingi 2023-2024 lögðu 15 þingmenn fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við hvalveiðum, þskj. 99.³⁹

Með frumvarpinu, sem var sjö greinar, voru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, og lögum nr. 145/2018 um veiðigjald. Í öðru lagi var lagt til að við gildistöku laganna féllu úr gildi lög nr. 26/1949 um hvalveiðar og lög nr. 4/1924 um að miða við gullkrónur sektir fyrir landhelgisbrot.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að með því sé lagt til að hvalveiðar verði gerðar óheimilar með því að fella úr gildi lög nr. 26/1949 og færa hvali undir lög nr. 64/1994. Vernd og friðun hvala eigi sér langa sögu á Íslandi. Með lögum um friðun hvala nr. 6/1886 hafi verið leiddar í lög miklar takmarkanir á hvalveiðum. Þá hafi friðun hvala verið augin 1903 og aftur 1913. Með frumvarpinu sé ætlunin að stíga til fulls þau skref sem framsýnt þingfólk hóf að stíga fyrir rúmri öld. Þá er þess getið að það hafi ekki verið fyrr en 1948 að Hvalur hf. hóf stórhvelaveiðar í kjölfar þess að fyrirtækið fékk til afnota yfirgefna herstöð í Hvalfirði. Þegar Bandaríkjaher afsalaði sér yfirráðum yfir stöðinni í hendur Íslendingum hafi hernaðaryfirvöld lagt til að hún yrði notuð sem hvalveiðistöð. Með því yrði tryggt að henni yrði haldið við ef herinn þyrfti á henni að halda síðar. Veiðar hafi aukist jafnt og þétt og sennilega náð hámarki á 8. áratugnum. Þá hafi megnið af kjötinu verið selt til Bretlands og notað í mjöl til dýraeldis. Þær veiðar hafi staðið yfir þar til Alþjóðahvalveiðiráðið bannaði hvalveiðar í atvinnuskyni árið 1986, en Alþingi hafi samþykkt í febrúar 1983 þingsályktun nr. 2/105 um að ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins yrði ekki andmælt af Íslands hálfu.

Á árunum 1986-1989 hafi verið stundaðar veiðar á langreyði og sandreyði í þeim yfirlýsta tilgangi að afla vísindalegrar þekkingar á þessum dýrum og lífnaðarháttum þeirra. Þar sem afurðirnar hafi verið seldar úr landi, hafi verið gagnrýnt að vísindarannsóknir væru ekki annað en tylliástæða til að halda áfram veiðum í atvinnuskyni. Þegar hvalveiðum í vísindaskyni hafi lokið árið 1989 hafi gengið í gildi allsherjarhvalveiðibann sem staðið hafi til ársins 2003. Þá hafi slíkar veiðar hafist á hrefnu og lokið árið 2007. Jafnframt

³⁹ Flutningsmenn voru Andrés Ingi Jónsson, Arndís A. K. Gunnarsdóttir, Ásthildur L. Þórsdóttir, Björn L. Gunnarsson, Dagbjört Hákonardóttir, Gísli R. Ólafsson, Guðmundur I. Kristinsson, Halldóra Mogensen, Inga Sæland, Oddný G. Harðardóttir, Sigmar Guðmundsson, Tómas A. Tómasson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Þórhildur S. Ævarsdóttir og Þórunn Sveinbjarnardóttir.

hafi orðið þau tímamót að veiðar á hrefnu og langreyði í atvinnuskyni hafi hafist árið 2006. Fjárhagslegur grundvöllur hvalveiða hafi verið veikur allan þennan tíma og veiðar á langreyði oft legið niðri um nokkurra ára skeið, m.a. vegna þess hve erfitt hafi reynst að koma afurðunum á markað. Nú séu eingöngu stundaðar veiðar á langreyði og kjötið af þeim flutt til Japan, þar sem erfitt hafi reynst að koma því í verð. Þrátt fyrir mikla herferð til að auka neyslu á hvalkjöti bendi margt til þess að það rati í hundafóður. Ýmis rök megi færa gegn hvalveiðum. Þær séu andstæðar lögum um velferð dýra, meiri hluti almennings sé á móti þeim, hvalveiðar séu ekki íslenskur menningararfur, efnahagur og viðskiptasambönd séu í húfi, hvalir séu mikilvægir í vistkerfi sjávar þar sem þeir bindi kolefni og framleiði súrefni, og Ísland eigi að vera leiðandi fyrirmynd þegar komi að verndun hafsvæða og dýrategunda í hafinu. Frumvarpinu var vísað til atvinnuveganefndar og það endurflutt á 155. löggjafarþingi 2024-2025, 197. mál, þskj. 198.

4. Reglugerðir settar á grundvelli laga nr. 26/1949

4.1 Reglugerð nr. 113/1949

Fyrsta reglugerðin sem sett var á grundvelli laga nr. 26/1949 var reglugerð nr. 113/1949 um hvalveiðar. Í 1. gr. reglugerðarinnar kom fram hvaða tegundir hvala væri óheimilt að veiða og hver væru stærðarmörk þeirra hvala sem mætti veiða. Í 2., 3., 4. og 5. gr. kom fram að óheimilt væri að nota móðurskip eða bát í sambandi við það til veiða eða vinnslu á skíðishvölum og/eða hnúfubak á nánar tilteknum svæðum og tímabilum. Í 6. gr. sagði að hámark veiðimagns á svæðinu sunnan við 40° suðlægrar breiddar skyldi ákveðið í samráði við atvinnumálaráðuneytið. Samkvæmt 7. gr. var óheimilt að nota landstöð eða veiðiskip í sambandi við hana til veiða eða vinnslu á skíðishvölum lengur en 6 mánuði og skyldi notkunin vera samfleytt. Í 8. gr. ræddi um bann við notkun móðurskipa á tilteknum svæðum og veiðitímabilum, í 9. gr. um hvar landa skyldi veiddum hval og verkun hans, í 10. gr. um hve lengi veiddur hvalur mætti vera í sjó frá því hann var veiddur og þar til honum væri landað, í 11. gr. um ráðningarkjör hvalveiðimanna, í 12. gr. um skyldu til að halda dagbók, í 13. gr. um færslu í dagbók, í 14. gr. um skyldu til að afhenda atvinnumálaráðuneytinu dagbókina í lok veiðitímabils, í 15. gr. um greiðslu árgjalda, í 16. gr. um skipan eftirlitsmanna, í 17. gr. um skyldu til að hafa lög nr. 26/1949 og reglugerðina til sýnis á áberandi stað þar sem hvalveiðar eða vinnsla væri stunduð, og í 18. gr. voru sektarákvæði.

4.2 Reglugerð nr. 163/1973 og breytingar á henni

Reglugerð nr. 113/1949 gildi óbreytt þar til sjávarútvegsráðherra setti reglugerð **nr. 163/1973** um hvalveiðar, stofnreglugerð. Hún skiptist í tvo kafla, I. kafla, sem hafði að geyma almenn ákvæði (1. – 13. gr.), og II. kafla sem bar heitið „Sérákvæði um veiðar á hrefnu og tannhvölum öðrum en búrhval“ (14. – 18. gr.)

Í 1. gr. reglugerðarinnar var mælt fyrir um það hverjir hefðu rétt til að stunda hvalveiðar, landa hvalafla og verka slíkan afla. Þar sagði að rétt til að stunda hvalveiðar í íslenskri fiskveiðilandhelgi og til að landa hvalafla þótt utan landhelgi væri veitt, svo og til að verka slíkan afla, hefðu þeir einir er fengið hefðu til þess leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Áður en leyfi væri veitt skyldi ráðherra leita umsagnar Fiskifélags Íslands og Hafrannsóknarstofnunarinnar og ef báðar þessar stofnanir teldu að gengið væri of nærri hvalastofninum með nýjum veiðileyfum skyldi umsókn synjað.

Í 2. gr. reglugerðarinnar voru reglur um hvaða hvali væri bannað að veiða. Samkvæmt a) lið greinarinnar var bannað að veiða hvalkálfa, hvali á spena og kvenhvali sem kálfar eða hvalir á spena fylgja. Samkvæmt b) liðnum var bannað að veiða Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak og steypireyð, og samkvæmt c) liðnum var bannað að veiða langreyðar innan við 5 fet eða 16,8 metra að lengd, sandreyðar innan við 40 fet eða 12,2 metra að lengd og búrhvali innan við 35 fet eða 10,7 metra að lengd. Í 3. gr. voru ákvæði um það hvernig hvalir skyldu mældir.

Í 4. gr. sagði að veiðileyfi skv. 1. gr. skyldu veitt landstöð eða landstöðvum er einnig hefðu sérstakt leyfi til verkunar hvalafla. Skyldu veiðileyfin gilda í eitt veiðitímabil í senn. Veiðitímabil skyldu vera samfelld og aldrei vara lengur en 4½ mánuð á ári. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar skyldi íslenskum landstöðvum aðeins heimilt að taka á móti og verka hvalafla íslenskra skipa, er veiðileyfi hefðu, og þeim skipum aðeins heimilt að landa afla sínum til íslenskra landstöðva. Í 6. gr. sagði að allir veiddir hvalir skyldu merktir veiðiskipi og tölusettrir í þeirri röð sem þeir hefðu veiðst í. Samkvæmt 7. gr. skyldu landstöðvar halda dagbók yfir veiðarnar með greinilegum færslum, tölusetnum blaðsíðum og vera gegnum dregnar og löggiltar af sjávarútvegsráðuneytinu. Í 8. gr. var mælt fyrir um hvað skyldi greina í dagbók og í 9. gr. um skyldu til að afhenda dagbókina sjávarútvegsráðuneytinu í lok hvers veiðitímabils. Í 10. gr. voru ákvæði um skipun eftirlitsmanna. Sagði þar að sjávarútvegsráðuneytið skipaði eftirlitsmann með hverri landstöð og ákveði þóknun hans er greiðst úr ríkissjóði. Einnig sé landstöðvum skylt að hlíta því að erlendir eftirlitsmenn fylgist nákvæmlega með starfsemi stöðvarinnar í samræmi við samþykktir Alþjóðahvalveiðiráðsins sem séu bindandi fyrir Ísland, eða ákvæði milliríkjasamninga sem Ísland sé aðili að. Í 11. gr. voru ákvæði um greiðslu gjalda, í 12. gr. um ráðningarkjör hvalskyttna og skipshafna veiðiskipa og í 13. gr. um sameiginlega ábyrgð skipstjóra, útgerðarmanns og forstöðumanna landstöðva á því að ekki væri brotið gegn ákvæðum reglugerðarinnar.

Í 14. gr. reglugerðarinnar í II. kafla kom fram að leyfi til veiða á hrefnu og tannhvölum öðrum en búrhval skyldu ávallt vera tímabundin. Þau skyldu veitt skipstjórum veiðiskipa sem ásamt útgerðarmönnum skyldu ábyrgir fyrir því að öll skilyrði veiðileyfanna væru haldin. Áður en leyfi væri veitt skyldu liggja fyrir staðfestar upplýsingar um það hvar og á hvern hátt aflinn yrði verkaður. Í 15. gr. kom fram að sjávarútvegsráðuneytið gæti sett leyfishöfum skilyrði með ákvæðum í leyfisbréfum, m.a. um a) ákveðin veiðisvæði, b) lengd veiðiferða, c) útbúnað veiðiskips, d) meðferð og verkun afla, e) skyldu til skýrslugerðar og f) innköllun eða sviptingu leyfa. Samkvæmt 16. gr. skyldi eintak af lögum nr. 26/1949 og reglugerðinni höfð til sýnis á áberandi stað þar sem hvalveiðar og vinnsla væri stunduð. Í 17. gr. voru refsíákvæði og í 18. gr. gildistökuákvæði.

(i) Stofnreglugerðinni var fyrst breytt með reglugerð nr. 304/1983, sem út var gefin í sjávarútvegsráðuneytinu 9. maí 1983, **(1.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973, og stofnreglugerðin endurútgefin sem reglugerð nr. 163/1973, með innfærðum breytingum,

skv. reglugerð nr. 304/1983. Með ákvæðum síðarnefndu reglugerðarinnar voru gerðar breytingar á b-lið 2. gr. og 1. mgr. c-liðar 2. gr. um það hvaða dýr væri bannað að veiða. Eftir breytinguna var bannað samkvæmt b-lið 2. gr. að veiða Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak og steypireyð og búrhval, og samkvæmt c-lið var bannað að veiða langreyðar innan við 55 fet eða 16,8 metra að lengd og sandreyðar innan við 40 fet eða 12,2 metra að lengd. Breyting var gerð á 11. gr. um greiðslu árgjalda og 1. málsl. 14. gr. þar sem felld var niður tilvísun til búrhvala. Þá var fyrirsögn II. kafla stofnreglugerðarinnar breytt í „Sérákvæði um veiðar á hrefnu og tannhvölum“, en í breytingunni fólst að tilvísun til búrhvala var felld niður.

(ii) Næst var stofnreglugerðinni breytt með reglugerð nr. 239/1984, sem út var gefin í sjávarútvegsráðuneytinu 10. maí 1984, **(2.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973, en með henni voru gerðar breytingar á 11. gr. stofnreglugerðarinnar um greiðslu árgjalda. Var stofnreglugerðin síðan endurútgefin sem reglugerð nr. 163/1973, með innfærðum breytingum, sbr. reglugerð nr. 239/1984.

(iii) Þriðja breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 862/2006, sem út var gefin í sjávarútvegsráðuneytinu 17. október 2006, **(3.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var breytt 2. málsl. 1. gr. sem orðaðist þannig eftir breytinguna: „Leyfi til veiða á hrefnu á fiskveiðiárinu 2006/2007 skal aðeins veita þeim íslensku skipum sem hafa tekið þátt í vísindaveiðum Hafrannsóknastofnunar á hrefnu á árunum 2003-2006. Leyfi til veiða á langreyði á fiskveiðiárinu 2006/2007 skal aðeins veita þeim íslensku skipum sem eru sérútbúin til veiða á stórhvölum.“

Einnig voru gerðar breytingar á 4. gr. stofnreglugerðarinnar um afhendingu vefja-sýna og á 10. gr. þar sem mælt var fyrir um eftirlit Fiskistofu. Sagði í greininni eftir breytinguna að eftirlit með veiðum væri í höndum Fiskistofu. Eftirlitsmenn Fiskistofu fylgist með því að veiðarnar séu í samræmi við lög nr. 26/1949 og reglugerðir settar samkvæmt þeim og að veiðarnar séu í samræmi við þær reglur sem fram komi í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946 (e. *Schedule attached to the International Convention for the Regulation of Whaling*). Fiskistofa hafi einnig eftirlit með því að skilyrði sem fram komi í veiðileyfi varðandi veiðibúnað og veiðar séu uppfyllt. Breytingar voru gerðar á 13. gr. um ábyrgð skipstjóra og útgerðarmanna, og 14. gr. var felld niður. Loks var mælt fyrir um að kaflaskipting og kaflaheiti reglugerðar nr. 163/1973 féllu niður.

Í viðauka frá 17. október 2006, sem birtur var sem fylgiskjal við reglugerðina, koma fram að á fiskveiðiárinu 2006/2007 væri óheimilt að veiða fleiri en 9 langreyðar og 30 hrefnur, auk þeirra dýra sem sérstök veiðileyfi verði gefin út fyrir vegna framkvæmdar á rannsóknaráætlun Hafrannsóknarstofnunar á hrefnu sumarið 2007.

Með þessari reglugerð voru hvalveiðar í atvinnuskyni, nánar tiltekið á hrefnu og langreyði, leyfðar á ný í íslenskri efnahagslögsögu. Leyfi til hrefnuveiða voru bundin

skilyrði um þátttöku í vísindaveiðum árin 2003 – 2006 og heimild til veiða á langreyði var aðeins heimil íslenskum skipum sem voru sérútbúin til veiða á stórhvölum. Var þetta í fyrsta skiptið sem í reglugerðina komu ákvæði þess efnis að leyfi til veiða á langreyði skyldi aðeins veita íslenskum skipum sem væru sérútbúin til veiða á stórhvölum.

(iv) Fjórða breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 822/2007, sem út var gefin í sjávarútvegsráðuneytinu 14. september 2007, **(4.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973, en þá voru gerðar breytingar á 2. málsl. 1. gr. reglugerðarinnar. Fólst breytingin í því að á eftir orðunum „fiskveiðiárinu 2006/2007“ í 2. málsl. 1. gr. bættist: „og á tímabilinu frá 14. september til 1. nóvember 2007.“ Jafnframt var í reglugerðinni kveðið á um það að við viðauka frá 17. október 2006 við reglugerð nr. 163/1973 bættist ný 2. gr.: „Heimildir til veiða á hrefnu samkvæmt 1. gr. eru framlengdar til 1. nóvember 2007.“

(v) Fimmta breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 456/2008, sem út var gefin í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu 19. maí 2008, **(5.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var 2. málsl. 1. gr. breytt þannig að leyfi til veiða á hrefnu árið 2008 skyldi aðeins veita þeim íslensku skipum sem hefðu tekið þátt í vísindaveiðum Hafrannsóknarstofnunar á árunum 2003-2007. Í viðauka við reglugerðina dagsettum sama dag og reglugerðin kom fram að árið 2008 væri óheimilt að veiða fleiri en 40 hrefnur.

(vi) Sjötta breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 58/2009, sem út var gefin í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu 27. janúar 2009, **(6.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var 2. málsl. 1. gr. breytt þannig: „Leyfi til veiða á hrefnu árin 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2008 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð. Einnig er heimilt að veita leyfi þeim einstaklingum eða lögaðilum sem að mati ráðherra hafa sambærilega reynslu af útgerð á hrefnuveiðum í atvinnuskyni. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013.“⁴⁰ Í viðauka við reglugerðina kom fram að leyfilegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og að heimilt væri að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár.

(vii) Sjöunda breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 263/2009, sem út var gefin í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu 9. mars 2009, **(7.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var bætt við 1. gr. eftirfarandi málsgreinum sem urðu 2., 3. og 4. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar og höfðu að geyma fyrirmæli um um veiðibúnað og þjálfun skyttna:

⁴⁰ Reglugerð nr. 58/2009 var sem fyrr segir gefin út 27. janúar 2009 en þá var við völd ríkisstjórn Sjálfstæðis flokks og Samfylkingar. Sú ríkisstjórn sat frá 24. maí 2007 til 1. febrúar 2009.

„Við mat á því hvort skip fullnægi skilyrðum til þess að fá leyfi til hrefnuveiða, sbr. 2. mli. 1. gr. skal Fiskistofa ganga úr skugga um að eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt:

1. Að minnsta kosti einn úr áhöfn hafi reynslu af hrefnuveiðum.
2. Skyttur sem annast veiðar og aflífun dýra skulu hafa sótt viðurkennd námskeið í meðferð skutulbyssa og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar. Auk þess skal skytta hafa fullnægjandi skotvopnaleyfi.

Við veiðarnar skal nota búnað sem tryggir að hrefnur aflífist samstundis eða aflífun taki sem skemmstan tíma og valdi þeim sem minnstum þjáningum. Til að tryggja ofangreint skal Fiskistofa ganga úr skugga um að skip sem ætlað er til hvalveiða sé búið eftirfarandi veiðibúnaði:

1. Ríffli a.m.k. 11,6 (458 cal.) að stærð sem skal nota ef þörf er á seinna skoti. Ríffillinn skal ásamt skotfærum, vera staðsettur í nánd við skutulbyssu. Aflífist hrefna ekki samstundis við skutulskot skal svo fljótt sem auðið er aflífa hana með ríffilskoti í höfuðið. Einungis skal nota alklæddar kúlur með rúnuðum oddi (e. round nosed full metal jacket).
2. Vélknúinni vindu til að draga hrefnuna að skipinu og um borð í það. Vindan skal þola a.m.k. 5.000 kg álag og hafa a.m.k. 2.500 kg togkraft. Skotlínu skal tengja inn á vinduna og er óheimilt að sleppa línuenda lausum frá skipi eftir að hrefna hefur verið skutluð.
3. Línu sem þolir a.m.k. 5.000 kg. álag.
4. Fjöðrunarbúnaði sem þolir a.m.k. 5.000 kg. álag og hefur fjöðrun upp á a.m.k. 1,5 m eða línu sem hefur a.m.k. 20% teygjanleika.

Óheimilt er að nota skutul án skutulsprengju (kaldskutul). Einungis skal nota skutulsprengjur af gerðinni hvalgranat-99. Óheimilt er að hleypa af skoti án þess að skutulsprengja sé fest á skutulinn og lína fest í skutul í annan endann og í skipið í hinn endann.“

(viii) Áttunda breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 359/2009, sem út var gefin í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu 6. apríl 2009, **(8.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Þá voru gerðar breytingar á 1. gr. stofnreglugerðarinnar sem eftir breytinguna orðaðist þannig:

„Rétt til að stunda hvalveiðar í íslenskri fiskveiðilandhelgi og til að landa hvalafla, þótt utan landhelgi sé veitt, svo og til að verka slíkan afla, hafa þeir einir, er fengið hafa til þess leyfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Áður en leyfi er veitt, skal ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunarinnar.

Leyfi til veiða á hrefnu árin 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2008 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð. Einnig skal veita leyfi þeim íslensku skipum sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila sem að mati ráðherra uppfylla neðan greind skilyrði til að fá leyfi til hrefnuveiða. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013.

Við mat á því hvort skip fullnægi skilyrðum til að fá leyfi til hrefnuveiða skal Fiskistofa ganga úr skugga um að eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt:

1. Að minnsta kosti einn úr áhöfn hafi reynslu af hrefnuveiðum. Við mat á því hvort aðili hafi reynslu af hrefnuveiðum er sú krafa gerð að aðili hafi a.m.k. verið samfelldt í þrjá mánuði skytta á hrefnuveiðibát. Heimilt er Fiskistofu að meta jafngilda annars konar reynslu eða þekkingu svo hún fullnægi áskilnaði skv. þessari grein.
2. Skyttur sem annast veiðar og aflífun dýra skulu hafa sótt viðurkennd námskeið í meðferð skutulbyssa og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar. Auk þess skal skytta hafa fullnægjandi skotvopnaleyfi.

Við veiðarnar skal nota búnað sem tryggir að hrefnur aflífst samstundis eða aflífun taki sem skemmstan tíma og valdi þeim sem minnstum þjáningum. Til að tryggja ofangreint skal Fiskistofa ganga úr skugga um að skip sem ætlað er til hvalveiða sé búið eftirfarandi veiðibúnaði:

1. Ríffli a.m.k. 11,6 (458 cal.) að stærð sem skal nota ef þörf er á seinna skoti. Ríffillinn skal ásamt skotfærum, vera staðsettur í nánd við skutulbyssu. Aflífst hrefna ekki samstundis við skutulskot skal svo fljótt sem auðið er aflífa hana með ríffilskoti í höfuðið. Einungis skal nota alklæddar kúlur með rúnuðum oddi (e. round nosed full metal jacket).
2. Vélknúinni vindu til að draga hrefnuna að skipinu og um borð í það. Vindan skal þola a.m.k. 5.000 kg álag og hafa a.m.k. 2.500 kg togkraft. Skotlínu skal tengja inn á vinduna og er óheimilt að sleppa línuendanum lausum frá skipi eftir að hrefna hefur verið skutluð.
3. Línu sem þolir a.m.k. 5.000 kg. álag.
4. Fjöðrunarbúnaði sem þolir a.m.k. 5.000 kg. álag og hefur fjöðrun upp á a.m.k. 1,5 m eða línu sem hefur a.m.k. 20% teygjanleika.

Óheimilt er að nota skutul án skutulsprengju (kaldskutul). Einungis skal nota skutulsprengjur af gerðinni hvalgranat-99. Óheimilt er að hleypta af skoti án þess að skutulsprengja sé fest á skutulinn og lína fest í skutul í annan endann og í skipið í hinn endann.“

(ix) Níunda breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 1116/2013, sem gefin var út í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu 12. desember 2013, **(9.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Þá var 2. mgr. 1. gr. breytt og orðaðist eftir breytinguna þannig:

„Leyfi til veiða á hrefnu árin 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2008 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð. Einnig skal veita leyfi þeim íslensku skipum sem eru í eigu eða leigu einstaklinga sem að mati ráðherra uppfylla neðan greind skilyrði til að fá leyfi til hrefnuveiða. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvöllum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018.“ Í 1. gr. viðauka við reglugerðina segir að leyfilegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018 skuli nema þeim fjölda dýra sem kveðið sé á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar. Heimilt sé að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

(x) Tíunda breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 263/2014, sem gefin var út í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu 17. mars 2014, **(10.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var 1. málsl. 2. mgr. 1. gr. breytt og orðaðist eftir breytinguna þannig: „Leyfi til veiða á hrefnu árin 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 og 2019 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006 – 2013 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð.“

(xi) Ellefta breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 186/2019, sem gefin var út í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu 19. febrúar 2019, **(11.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Eftir þá breytingu orðaðist 2. mgr. 1. gr. svo: „Leyfi til veiða á hrefnu árin 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023, skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2008 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð. Einnig skal veita leyfi þeim íslensku skipum sem eru í eigu eða leigu einstaklinga sem að mati ráðherra uppfylla neðan greind skilyrði til að fá leyfi til hrefnuveiða. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvöllum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023.“ Í 1. gr. viðauka við reglugerðina segir að leyfilegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023 skuli nema þeim fjölda dýra sem kveðið er á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar. Heimilt sé að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

(xii) Tólfta breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 642/2023, sem gefin var út í matvælaráðuneytinu 20. júní 2023, **(12.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Með 1. gr. hennar bættist við stofnreglugerðina ákvæði til bráðabirgða svohljóðandi: „Á árinu 2023 skulu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september.“ Í 2. gr. breytingareglugerðarinnar sagði að hún væri sett samkvæmt heimild í 4. gr. laga um hvalveiðar nr. 26/1949 og öðlaðist þegar gildi.

(xiii) Þrettánda breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 163/2024 sem út var gefin í matvælaráðuneytinu 11. júní 2024, **(13.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973. Samkvæmt 1. gr. hennar skyldi í stað orðanna „2019, 2020, 2021, 2022 og 2023“ í 1. og 3. málsl. 2. mgr. 1. gr. koma „2024.“ Eftir þessa breytingu er 2. mgr. 1. gr. stofnreglugerðarinnar svohljóðandi: „Leyfi til veiða á hrefnu 2024 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem hafa stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2008 eða félaga sem þeir hafa stofnað um slíka útgerð. Einnig skal veita leyfi þeim íslensku skipum sem eru í eigu eða leigu einstaklinga sem að mati ráðherra uppfylla neðan greind skilyrði til að fá leyfi til hrefnuveiða. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði 2024.“ Þá sagði í 2. gr. breytingareglugerðarinnar: „1. gr. viðauka við reglugerðina orðist svo: „Leyfilegur heildaraflí langreyða á árinu 2024 skal nema 99 dýrum á svæði EG/WI og 29 dýrum á svæði EI/F.“ Fram kemur í breytingareglugerðinni að hún sé sett samkvæmt 4. gr. laga nr. 26/1949 og öðlist þegar gildi.

(xiv) Fjórtaða breytingin á stofnreglugerðinni var gerð með reglugerð nr. 1442/2024, sem út var gefin í matvælaráðuneytinu 4. desember 2024, **(14.) breyting** á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar. Með henni var 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar breytt og orðast svo eftir breytinguna: „Leyfi til veiða á hrefnu árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029 skal veita þeim íslensku skipum, sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem að mati ráðherra uppfylla neðangreind skilyrði. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029.

Í viðauka við reglugerðina dagsettum sama dag segir að leyfilegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029 skal nema þeim fjölda dýra sem kveðið er á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar. Heimilt er að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.“

(xv) Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra setti 29. nóvember 2017 reglugerð nr. 1035/2017 um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum.⁴¹ Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að frá gildistöku hennar séu allar hvalveiðar bannaðar á eftir greindum svæðum: „A. Á Faxaflóa innan línu sem dregin er milli eftir greindra punkta: 1. 64°0,4'N – 22°41,4'V (Garðskagaviti). 2. 64°46,40'N – 22°41,4'V (Skógarnes). B. Á Eyjafirði og Skjálfaflóa innan línu sem dregin er milli eftir greindra punkta: 1. 66°11,6'N – 18°49,3'V (Siglunesviti). 2. 66°17,8'N – 17°06,8'V (Lágey). 3. 66°12,4'N – 17°08,7'V (Tjörnesviti).“

⁴¹ Reglugerð nr. 1035/2017 var sem fyrr segir gefin út 29. nóvember 2017. Þá var við völd ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar, en sú ríkisstjórn sat frá 11. janúar 2017 til 30. nóvember 2017.

Reglugerðin var sett með stoð í 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar og þá jafnframt felld úr gildi reglugerð nr. 997/2017 um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum.

4.3 Reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum

Matvælaráðherra gaf út 10. ágúst 2022 reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum. Í 1. gr. reglugerðarinnar kom fram að markmið hennar væri að stuðla að velferð dýra með því að viðhafa reglubundið eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum, þannig að veiðar á dýrunum valdi þeim sem minnstum sársauka og aflifun taki sem skemmstan tíma. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar skyldi Matvælastofnun hafa reglubundið eftirlit með því að farið væri að lögum um velferð dýra við veiðar á hvölum, m.a. með eftirlitsferðum við veiðar, myndbandsupptökum veiðiaðferða og skráningu þeirra aðgerða við veiðar sem varða velferð dýra. Öllum gögnum sem eftirlitsmenn afli við störf sín skuli koma til eftirlitsdýralæknis í lok hverrar athugunar. Þá væri Matvælastofnun heimilt að fela Fiskistofu, samkvæmt samningi, öflun gagna vegna eftirlits. Í 3. gr. reglugerðarinnar voru ákvæði um gjaldtöku. Þar sagði að Matvælastofnun tæki gjald samkvæmt gjaldskrá sem svaraði kostnaði sem félli til við eftirlit samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar. Um lagstoð sagði í 4. gr. reglugerðarinnar, að hún væri sett með stoð í 13. gr., 33. gr. og 46. gr., sbr. 1., 4. og 27. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra og öðlaðist þegar gildi. Reglugerð þessi féll niður við gildistöku reglugerðar nr. 895/2023.

4.4 Reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum

Matvælaráðherra setti 31. ágúst 2023 sérstaka reglugerð um veiðar á langreyðum og kemur í 15. gr. hennar fram um **lagastoð** að hún sé sett með stoð í 3. gr., 4. gr., 1. mgr. 6. gr., sbr. og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, og 2. mgr. 13. gr., 3. mgr. 27. gr. og 46. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra, sem og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 30/2018 um Matvælastofnun.

Í 1. gr. reglugerðarinnar sem ber fyrirsögnina markmið, gildissvið og grundvallarreglur, kemur fram að **markmið** hennar sé að bæta umgjörð veiða á langreyðum. Til að ná því markmiði skuli tryggt að búnaður og framkvæmd veiða standist lágmarksviðmið sem kveðið sé á um í lögum og reglugerðinni (1. mgr.). Reglugerðin gildi um veiðar á langreyðum og komi til viðbótar lögum og reglugerðum sem gildi, þar á meðal reglugerð um hvalveiðar, með síðari breytingum (2. mgr.). Við veiðar skuli ávallt stefnt að því að dýr aflífst samstundis (3. mgr.). Staðið skuli að veiðum þannig að það valdi langreyðum sem minnstum sársauka og aflifun þeirra taki sem skemmstan tíma. Þá er óheimilt að beita aðferðum sem valda dýri óþarfa limlestingum eða kvölum (4. mgr.).

Í 2. gr. eru **orðskýringar** og þar skýrð hugtökin hvalveiðibyssa, marksvæði, skotfjarlægð, skotlína, skotlínukarfa, skotvínkill, skutulskot, skutulsprengja, tafarlaus dauði og viðmið um dauða. Tafarlaus dauði merkir samkvæmt reglugerðinni þegar dýr telst dauðt á innan við einni mínútu. Samkvæmt skilgreiningu á viðmiði um dauða telst dýr dauðt þegar hvalur er hreyfingarlaus, kjálki er slakur og bægslí liggja slök meðfram hlið hvals. Þó er heimilt að líta til þess við endanlegt mat á dauðatíma hvort hvalur telst dauður þrátt fyrir að sýna krampakennd einkenni.

Í 3. gr. ræðir um **eftirlit**. Þar segir í 1. mgr. að Matvælastofnun skuli hafa reglubundið eftirlit með því að farið sé að lögum um velferð dýra og reglugerðinni við veiðar á langreyðum, m.a. með eftirlitsferðum við veiðar, myndbandsupptökum veiðiferða og skráningu þeirra aðgerða við veiðar sem varða velferð dýra. Gögnum sem eftirlitsmenn afli við störf sín skuli koma til Matvælastofnunar í lok hverrar veiðiferðar. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. fer Fiskistofa með eftirlit með framkvæmd laganna að öðru leyti samkvæmt lögum um hvalveiðar og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

Í 3. mgr. 3. gr. kemur fram að eftirlitsmenn Fiskistofu fylgist með að veiðibúnaður sé í samræmi við lög og reglugerðir settar á grundvelli þeirra sem og í samræmi við þær reglur sem fram komi í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946. Fiskistofa hafi einnig eftirlit með því að skilyrði sem fram koma í leyfi séu uppfyllt. Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. skal tilkynna Fiskistofu áður en haldið er til veiða, og í 5. mgr. segir að Fiskistofa og Matvælastofnun skuli hafa samráð sín á milli um eftirlit hvors um sig á grundvelli reglugerðarinnar. Í 6. mgr. 3. gr. segir að Matvælastofnun sé heimilt að fela Fiskistofu öflun gagna vegna eftirlits samkvæmt 1. mgr. og teljist þá sá þáttur vera hluti af eftirliti Matvælastofnunar. Teljist þær kröfur sem gerðar séu til Fiskistofu og eftirlitsmanna hennar nú þegar fullnægja kröfum sem gera beri til slíks eftirlits, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 30/2018 um Matvælastofnun. Samkvæmt 7. mgr. sker ráðherra úr ef upp kemur ágreiningur um undir hvern framkvæmd eftirlits heyrir samkvæmt reglugerðinni.

Í 4. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um **veiðibúnað** og í 5. gr. um **aðstæður við veiðar**. Þar segir að veiðar á langreyðum skuli fara fram í dagsbirtu. Þá skuli ytri skilyrði vera með þeim hætti að líkur séu til þess að aflífun fari fram samstundis og m.a. gætt að ölduhæð, veðurskilyrðum og skyggni í því sambandi. Þó sé skylt að fylgja dýri og ljúka aflífun við endurskot óháð framangreindum aðstæðum enda sé veiðimönnum skylt að gera það sem í þeirra valdi standi til að aflífa þau dýr sem þeir hafi valdið áverkum. Í 6. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um skimun og lengdarmat, í 7. gr. um framkvæmd skots, í 8. gr. um þjálfun, fræðslu og hæfni áhafnar meðlima, í 9. gr. um gæðahandbók og skýrslu um framkvæmd veiða, í 10. gr. um skýrsluhald og skráningu atvika, í 11. gr. um skráningu upplýsinga, og í 12. gr. um gjaldtöku vegna eftirlits.

Samkvæmt 13. gr. reglugerðarinnar skal fylgja reglum þeim sem kveðið er á um í **fylgiskjali** við alþjóðasamning um stjórn hvalveiða frá 1946, með síðari breytingum,

að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum eða reglugerðinni, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Um **viðurlög** ræðir í 14. gr. og segir þar að um brot gegn reglugerðinni fari samkvæmt X. kafla laga nr. 55/2013, um velferð dýra, og 10. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar. Í 15. gr. eru sem fyrr segir ákvæði um gildistöku og lagastoð. Í 2. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar kemur fram að hún öðlist þegar gildi. Ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 8. gr. og 9. gr. öðlist þó gildi 18. september 2023.

Við gildistöku reglugerðar nr. 895/2023 féll brott sem fyrr segir reglugerð nr. 917/2022, um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum.

4.5 Reglugerðir um vinnslu og heilbrigðis-eftirlit með hvalaafurðum nr. 489/2009

(i) Sjávarútvegsráðherra setti 30. júlí 1949 reglugerð nr. 105/1949 um vinnslu og umbúnað á hvalkjöti. Reglugerðin skiptist í XIII. kafla. Í I. kafla voru almenn ákvæði, í II. kafla ákvæði um blóðtæmingu, kviðristu og hvaldrátt, í III. kafla um hvalskurð á landi, í IV. kafla um flutning kjötsins til umbúðastöðva og frystihúss, í V. kafla um matskröfur við afhendingu í hvalveiðistöð, í VI. kafla um vinnslustöðvar, í VII. kafla um móttöku, hreinskurð, mat o.fl., í VIII. kafla um umbúnað á nýju og ísvörðu hvalkjöti, í IX. kafla um verkun á frosnu hvalkjöti, umbúnað, frystingu og geymslu, í X. kafla um umbúðir og merkingu, í XI. kafla um flutning á nýju og frystu hvalkjöti, í XII. kafla um bann gegn innanlandssölu og útflutning ýmsra tegunda hvalkjöts og í XIII. kafla um undanþágur o.fl. Þar kom og fram að reglugerðin væri sett með stoð í lögum nr. 92/1935 og lögum nr. 26/1949.

(ii) Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra setti 29. maí 2009 reglugerð **nr. 489/2009** um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum. Reglugerðin skiptist í átta kafla. Í I. kafla (1. gr.) er fjallað um tilgang og gildissvið reglugerðarinnar; í II. kafla (2. – 6. gr.) eru almenn ákvæði; í III. kafla (7. – 8. gr.) eru ákvæði um verkunarstöðvar í landi; í IV. kafla (9. gr.) um hrefnuveiðiskip, þ.e. almennar kröfur um aðstöðu og búnað skipanna; í V. kafla (10. – 12. gr.) um verkun og meðferð hvalkjöts; í VI. kafla (13. – 14. gr.) um heilbrigðisskoðun; í VII. kafla (15. – 16. gr.) um hreinlæti í verkunarstöðvum og aðstöðu starfsfólks, og í VIII. kafla (17. – 23. gr.) eru ákvæði um flutning á afurðum og ýmis ákvæði.

Fram kemur í 1. gr. reglugerðarinnar að megintilgangur hennar sé að tryggja að hvalaafurðir séu öruggar til neyslu og að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður. Reglugerðin skilgreini þær kröfur sem gerðar séu til verkunarstöðva sem ætlaðar séu til skurðar, verkunar og vinnslu á hvalaafurðum og skurðar á hrefnum um borð í veiðiskipum og sömuleiðis um hollustuhætti og eftirlit með vinnslu og dreifingu hvalaafurða. Reglugerðin nái hvorki til vinnslu hvala-

furða utan verkunarstöðva og skipa, né til áframhaldandi vinnslu afurða eins og söltunar, reykingar og kryddunar, en um slíka vinnslu gildi reglugerð nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.

Í 2. gr. segir að allar hvalaafurðir sem fara í dreifingu á markaði og til útflutnings skuli skornar, verkaðar og unnar í löggiltum verkunarstöðvum og/eða skipum sem hafi leyfi til hvalveiða og séu geymdar í viðurkenndum kæli- og kjötfrystigeymslum, og sérhver leyfishafi beri ábyrgð á þeirri framleiðslu sem leyfið taki til. Í 3. gr. ræðir um aðbúnað og hreinlæti hvalveiðskipa, í 4. gr. um löggildingu húsnæðis til hvalverkunar, í 5. gr. um árlega skoðun og í 6. gr. um starfsleyfi. Þar segir að rekstraraðili verkunarstöðvar skuli hafa gilt starfsleyfi frá Matvælastofnun fyrir starfseminni. Honum beri að starfrækja innra eftirlit, sem skuli lýsa þeim fyrirbyggjandi aðgerðum sem gripið sé til til að tryggja öryggi afurðanna. Að auki skuli hann beita GAMES aðferðafræðinni við greiningu á hættum og mikilvægum stýristöðum. Allar mælingar og athuganir samkvæmt eftirlitskerfinu skuli skrá, svo og viðbrögð við frávikum umfram vikmörk.

Í 7. gr. ræðir um almennar kröfur sem gerðar eru varðandi byggingar og búnað verkunarstöðva í landi og í 8. gr. eru fyrirmæli um kæla og frysta. Í 9. gr. eru greindar þær almennu kröfur sem gerðar eru varðandi aðstöðu og búnað hrefnuveiðiskipa, í 10. gr. eru settar fram þær kröfur sem gerðar eru vegna skurðar og vinnslu stórhvala, í 11. gr. eru kröfur um skurð og frágang á hrefnukjöti, í 12. gr. kröfur varðandi afurðir, í 13. gr. ræðir um eftirlit Matvælastofnunar, í 14. gr. um heilbrigðismerki, í 15. gr. um aðstöðu starfsmanna í verkunarstöðvum, í 16. gr. um þrif í verkunarstöðvum, í 17. gr. um flutningsaðila á hvalkjöti og í 18. gr. um tilkynningar. Þar segir að rekstraraðili skuli tilkynna starfandi kjötskoðunarlækni í landstöð um komu hvals með hæfilegum fyrirvara áður en hvalurinn berst.

Samkvæmt 19. gr. hefur Matvælastofnun eftirlit með því að ákvæðum reglugerðarinnar sé fullnægt. Í 20. gr. ræðir um gjaldtöku vegna eftirlits, og í 21. gr. segir að öllum hvalaafurðum sem ekki eru nýttar til manneldis eða í dýrafóður, og líffærum og kjöti sem kjötskoðunarlæknir dæmir óhæft, skuli fargað á tryggilegan hátt samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 820/2007, um meðferð og nýtingu á slátur- og dýraleifum.

Í 22. gr. eru ákvæði um viðurlög og í 23. gr. um gildistöku og lagastoð. Þar kemur fram að reglugerðin sé sett með stoð í lögum nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar.

5. Önnur löggjöf sem tengist lögum um hvalveiðar

5.1 Almenn atriði

Ýmis önnur löggjöf en lög nr. 26/1949, um hvalveiðar, hefur á áhrif á umhverfi þeirra sem starfa að hvalveiðum. Má sem dæmi í fyrsta lagi nefna lög sem tengjast skilyrðum fyrir veitingu leyfa til hvalveiða, hvar veiðar má stunda, um greiðslu veiðigjalda og greiðslu sekta fyrir landhelgisbrot. Í öðru lagi er löggjöf sem mælir fyrir um ýmis skilyrði sem leyfishafar verða að fullnægja í starfsemi sinni eftir að leyfi til hvalveiða hefur verið veitt. Í þriðja lagi er löggjöf um starfsemi stofnana sem sinna eftirliti með því að leyfishafar fullnægi þeim skilyrðum sem þeim eru sett í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og leyfum. Í því sem hér fer á eftir er að finna stutt yfirlit um þess háttar aðra löggjöf.

5.2 Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfa — Veiðigjöld — Sektir fyrir landhelgisbrot

(i) Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, má þeim einum veita leyfi til hvalveiða, til að landa hvalafla og verka slíkan afla sem fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í 1. gr. laga nr. 41/1979, um **landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn**, er landhelgi Íslands afmörkuð af línu sem alls staðar er 12 sjómílar frá grunnlínu sem dregin er milli nánar tilgreindra 47 staða. Landhelgin skal auk þess afmörkuð af línu sem alls staðar er 12 sjómílar frá stórstraumsföruborði Kolbeinseyjar, Hvalbaks og ystu annesjum og skerjum Grímseyjar samkvæmt nánari tilgreiningu hnita. Í 2. gr. laganna kemur fram að *fullveldisréttur* Íslands nái til landhelginnar, hafsbotnsins innan hennar og loftrýmisins yfir henni, og fari framkvæmd fullveldisréttarins eftir íslenskum lögum og ákvæðum alþjóðalaga. Samkvæmt 2. gr. a. laganna er aðlægt belti svæði utan landhelginnar sem afmarkast af línu sem alls staðar er 24 sjómílar frá grunnlínum landhelginnar. Í 3. gr. segir að *efnahagslögsagan* sé svæði utan landhelgi sem afmarkist af línu sem alls staðar er 200 sjómílar frá grunnlínum landhelginnar, sbr. þó 7. gr. Samkvæmt þeirri grein skal afmörkun efnahagslögsögu og landgrunns milli Íslands og annarra landa eftir atvikum ákveðin með samningum við hlutaðeigandi ríki og skulu þeir háðir samþykki Alþingis. Þar til annað verði ákveðið, skuli efnahagslögsaga og landgrunn Íslands miðuð við 200 sjómílar frá grunnlínum landhelginnar, að því undanskildu þó, að þar sem skemmra er en 400 sjómílar milli grunnlína Færeyja og Grænlands annars vegar og Íslands hins vegar skulu efnahagslögsaga og landgrunn Íslands afmarkast af miðlínu.

(ii) Í 3. gr. laga nr. 79/1997, um **fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands**, kemur fram að erlendum skipum eru bannaðar allar veiðar í fiskveiðilandhelginni, og samkvæmt 4. gr. er aðeins þeim íslensku skipum sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelginni samkvæmt ákvæðum laga nr. 38/1990, nú laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, heimilt að veiða í fiskveiðilandhelginni. Í 2. mgr. 2. gr. segir að til *fiskveiðilandhelgi* Íslands teljist hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands, eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

(iii) Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 116/2006, um **stjórn fiskveiða**, má enginn stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess *almennt veiðileyfi*. Í 5. gr. laganna kemur fram að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma aðeins til greina þau fiskiskip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Samgöngustofu eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Rétt er að hafa í huga að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna teljast til nytjastofna á Íslandsmiðum sjávardýr og sjávargróður sem nytjuð eru og kunna að vera nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um.

(iv) Um skráningu skipa gilda **skipalög** nr. 66/2021. Þau skiptast í fimm kafla, I. kafla um markmið, gildissvið o.fl., II. kafla um skráningu skipa, III. kafla um merkingu og mælingu skipa, IV. kafla um eftirlit með skipum og V. kafla um farbann. Samkvæmt 1. gr. er markmið laganna að stuðla að öryggi íslenskra skipa, áhafna þeirra og farþega, efla varnir gegn mengun frá skipum og tryggja skilvirka skráningu, merkingu, mælingu og eftirlit með skipum. Í 2. gr. kemur fram að lögin gilda um íslensk skip, og að því leyti sem reglur alþjóðalaga mæla ekki fyrir um annað gilda lögin einnig um erlend skip þegar þau eru stödd innan landhelgi, innan efnahagslögsögu eða á landgrunni Íslands. Samkvæmt 4. gr. heldur Samgöngustofa rafræna skipskrá yfir öll skip sem skráð eru samkvæmt lögnum, og skal ráðherra með reglugerð mæla fyrir um þau atriði sem skrá skal. Skráningarskylt eru samkvæmt 5. gr. sérhvert skip sem er 6 metrar á lengd eða stærra, mælt milli stafna. Samkvæmt 7. gr. er ekki heimilt að skrá fiskiskip á skipaskrá nema að uppfylltum skilyrðum um eignarhald sem fram koma í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 22/1998.

(v) Í lögum nr. 34/1991, um **fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri**, 1. tölul. 1. mgr. 4. gr., kemur fram, að eftirtaldir aðilar megi einir stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands samkvæmt lögum um rétt til veiða í efnahagslögsögu Íslands eða eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða hér á landi: a) íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar, b) íslenskir lögaðilar sem að öllu leyti eru í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla eftirfarandi skilyrði: i. eru undir yfirráðum íslenskra aðila; ii. eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutfé eða stofnfé.

Fari eignarhlutur íslensks lögaðila sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða *vinnslu sjávarafurða* hér á landi ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%; iii. eru að öðru leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða íslenskra lögaðila sem eru undir yfirráðum íslenskra aðila. Í 2. mgr. 4. gr. kemur fram að með vinnslu sjávarafurða í 1. mgr. þessa töluliðar sé átt við frystingu, söltun, herslu og hverja aðra þá verkun sem ver fisk og aðrar sjávarafurðir skemmdum, þar með taldar bræðsla og mjölvinnsla. Til vinnslu í þessu sambandi telst hins vegar ekki reyking, súrsun, niðursuða, niðurlagning og umpökkun afurða í neytendaumbúðir eða frekari vinnsla afurða til að gera þær hæfari til dreifingar, neyslu eða matreiðslu.

(vi) Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 22/1998, um **veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands**, segir að fiskveiðar og vinnsla sjávarafla um borð í skipum í fiskveiðilandhelgi Íslands megi eftirtaldir aðilar einir stunda: 1. íslenskir ríkisborgarar eða aðrir íslenskir aðilar; 2. íslenskir lögaðilar sem að öllu leyti eru í eigu íslenskra aðila eða lögaðila sem uppfylla eftirfarandi skilyrði: a) eru undir yfirráðum íslenskra aðila, b) eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutfé eða stofnfé. Fari eignarhlutur íslensks lögaðila sem stundar veiðar eða vinnslu í fiskveiðilandhelgi Íslands ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%, c) eru að öðru leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða íslenskra lögaðila sem eru undir yfirráðum íslenskra aðila. Í 2. mgr. 1. gr. er skilgreint hvað átt er við með *vinnslu sjávarafurða*, og í 3. mgr. kemur fram að til fiskveiða og vinnslu sjávarafla um borð í skipum í fiskveiðilandhelgi Íslands má aðeins hafa íslensk skip og gildir það einnig um vinnslu sjávarafla. Íslensk skip eru þau skip sem skráð eru hér á landi samkvæmt lögum um skráningu skipa.

(vii) Samkvæmt 1. gr. laga nr. 145/2018, um **veiðigjald**, er veiðigjald lagt á í þeim tilgangi að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Gjaldskyldur er samkvæmt 2. gr. laganna eigandi íslensks fiskiskips og ber hann ábyrgð á greiðslu veiðigjalds af öllum afla skipsins úr nytjastofnum sjávar, sbr. 3. gr. Í 4. gr. laganna eru ákvæði um fjárhæð veiðigjalds, í 5. gr. um reiknistofn og í 6. gr. um álagningu, ábyrgð, gjalddaga og frítekjumark. Þar kemur fram að skráður eigandi skips við álagningu veiðigjalds sé ábyrgur fyrir greiðslu þess, og ef fleiri eigendur eru beri þeir allir óskipta ábyrgð. Í 7. gr. eru ákvæði um innheimtu og í 8. gr. eru sérákvæði. Þar segir m.a. að veiðigjald fyrir hvern hval sé sem hér segir: i) langreyður 50.000 kr., ii) hrefna 8.000 kr.

(viii) Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar kemur fram að brot gegn lögum og reglugerðum eða ákvæðum leyfisbréfa settum samkvæmt þeim skuli varða sektum 2.000 - 40.000 gullkrónum samkvæmt lögum nr. 4/1924. Í 1. gr. laga nr. 4/1924, um **að miða við gullkrónur sektir fyrir landhelgisbrot**, kemur fram að brot gegn lögum um bann við botnvörpuveiðum nr. 5/1920 [nú lög nr. 79/1997] og lögum um rétt til fiskveiða í landhelgi nr. 33/1922 [nú lög nr. 79/1997], skuli miða við gullkrónur og ákveða í dóminum eða sættinni jafngildi þeirra í íslenskum krónum, eftir gengi þann dag sem sektin er ákveðin.

(ix) Um vopn gilda ákvæði **vopnalaga** nr. 16/1998. Málefnaðið laganna heyrir undir dómsmálaráðherra. Þau skiptast í sjö kafla, I. kafla um gildissvið, II. kafla um framleiðslu, innflutning, útflutning og verslun, III. kafla um meðferð skotvopna og skotfæra, IV. kafla um meðferð sprengiefnis, V. kafla um meðferð annarra vopna, VI. kafla um framleiðslu, inn- og útflutning, verslun og meðferð skotelda og VII. kafla um refsingar, eignaupptöku o.fl. Samkvæmt 1. gr. laganna er með vopni átt við hvert það tæki eða efni sem unnt er að beita til að deyða eða skaða heilsu manna eða dýra, tímabundið eða varanlega, enda sé með tilliti til aðstæðna ástæða til að ætla að fyrirhugað sé að nota tækið eða efnið í slíkum tilgangi. Með skotvopni er átt við vopn eða tæki sem hægt er með sprengikrafti, samþjöppuðu lofti eða á annan sambærilegan hátt að skjóta úr kúlum, höglum eða öðrum skeytum. Lögin gilda samkvæmt 2. gr. m.a. um skotvopn; nauðsynlega íhluti skotvopna; skotfæri; sprengiefni og forefni til sprengigerðar; skotelda; önnur vopn svo sem hnúajárn, örvaboga, högg-, stungu- eða eggvopn, rafmagnsvopn, gasvopn og táragesefni. Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um meðferð og notkun vopna sem falla undir ákvæði laganna, og er þar m.a. heimilt að kveða á um bann við einstökum vopnum. Leyfisveitingar samkvæmt ýmsum ákvæðum laganna eru á hendi lögreglustjóra. Samkvæmt 12. gr. laganna veitir lögreglustjóri skotvopnaleyfi að fullnægðum þeim skilyrðum sem fram koma í greininni. Meðal þeirra skilyrða er að umsækjandi hafi náð 20 ára aldri, hafi ekki verið sviptur sjálfræði og staðist námskeið í meðferð og notkun skotvopna.

5.3 Skilyrði sem fullnægja þarf

(i) Um **náttúruvernd** gilda lög nr. 60/2013. Markmið þeirra er samkvæmt 1. gr. að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum. Þá miða lögin jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða. Einnig eiga lögin að stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur.

Í 4. gr. laga nr. 60/2013 er gildissvið þeirra markað og segir þar að þau gildi á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 41/1979, þar á meðal hafsbótningum. Í II. kafla laganna (6. – 12. gr.) eru meginreglur. Í 6. gr. er mælt fyrir um almenna aðgæsluskyldu, í 7. gr. um meginsjónarmið við ákvarðanatöku, í 8. gr. um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku, í 9. gr. um varúðarreglu, í 10. gr. um mat á heildarálagi, í 11. gr. um ábyrgð á kostnaði og í 12. gr. um fræðslu.

Samkvæmt 8. gr. laganna skulu ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skal

og tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti. Krafan um þekkingu skal vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fer samkvæmt 13. gr. með yfirstjórn náttúruverndarmála. Náttúruverndarstofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna og veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum þeirra.

(ii) Lög nr. 57/1996, um **umgengni um nytjastofna sjávar**, skiptast í fimm kafla: I. kafla sem hefur að geyma almenn ákvæði, II. kafla um veiðar, III. kafla um vigtun sjávarafurða, IV. kafla um framkvæmd og viðurlög, V. kafla sem hefur verið felldur brott, og VI. kafla sem hefur að geyma ýmis ákvæði. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti er tryggi til langs tíma hámarksafurkastur fyrir íslensku þjóðina. Í 2. gr. kemur fram að veiðum skuli haga þannig að afli skemmist ekki í veiðarfærum, og eru um það nánari fyrirmæli í greininni ásamt heimild ráðherra til að setja nánari fyrirmæli um þessi efni í reglugerð. Samkvæmt 13. gr. skal Fiskistofa og eftirlitsmenn í hennar þjónustu annast eftirlit með framkvæmd laganna og getur leitað aðstoðar lögreglu og Landhelgisgæslunnar í því skyni.

(iii) Um **hollustuhætti og mengunarvarnir** gilda samnefnd lög nr. 7/1998. Samkvæmt 1. gr. er markmið laganna að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðum umhverfi. Jafnframt að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið. Lögin taka samkvæmt 2. gr. til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána, sem hafa eða geta haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra. Í 4. gr., sem fjallar um hollustuvernd, kemur fram, að ráðherra geti í reglugerð sett almenn ákvæði um starfsemi sem þar er talin upp í 23 liðum, þ.m.t. um starfsmannabústaði og starfsmannabúðir. Samkvæmt 6. gr. skal allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfis- og orkustofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út og gildir til tiltekins tíma. Samkvæmt 43. gr. fer umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum. Í 44. – 50. gr. eru ákvæði um skipan og hlutverk heilbrigðisnefnda og samkvæmt 51. gr. annast Umhverfis- og orkustofnun eftirlit með framkvæmd laganna og er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni sem falla undir lögin. Þá hefur stofnunin yfrumsjón með heilbrigðiseftirliti og skal sjá um vöktun og að rannsóknir þessu tengdar séu framkvæmdar. Í yfrumsjón felst samræming heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu.

(iv) Um **meðhöndlun úrgangs** gilda samnefnd lög nr. 55/2003. Samkvæmt 1. gr. er markmið laganna að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis og tryggja að úrgangsstjórnun og meðhöndlun úrgangs fari fram með þeim hætti sem nánar er kveðið á um í greininni, m.a. þannig að ekki skapist hætta fyrir heilbrigði manna og

dýra og umhverfið verði ekki fyrir skaða. Um gildissvið laganna eru ákvæði í 2. gr. þar segir að þau gildi um meðhöndlun úrgangs. Um meðhöndlun úrgangs á sjó gildi lög um varnir gegn mengun sjávar. Ákvæði laganna um starfsleyfi taki til móttökustöðva fyrir úrgang. Um starfsleyfi fyrir aðra starfsemi þar sem úrgangur er meðhöndlaður gildi lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. þó 3. mgr. 14. gr. Í þeirri grein segir að Umhverfis- og orkustofnun sé heimilt að setja ákvæði í starfsleyfi fyrir annan atvinnurekstur er hún veitir starfsleyfi sem heimilar starfsleyfishafa förgun á eigin úrgangi á framleiðslustað. Skulu þá þau ákvæði starfsleyfisins sem varða förgun úrgangs vera í samræmi við lögin. Samkvæmt 4. gr. fer umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum. Heilbrigðisnefndir annast eftirlit með meðhöndlun úrgangs, sbr. 9. gr., og eftirlit með atvinnurekstri sem heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir, sbr. 2. mgr. 14. gr. Umhverfis- og orkustofnun fer með eftirlit með framkvæmd laganna að öðru leyti.

(v) Um varnir gegn mengun hafs og stranda gilda samnefnd lög nr. 33/2004. Lögin skiptast í sex kafla: I. kafla um markmið, orðskýringar og skilgreiningar, II. kafla um stjórn og skipan, III. kafla um framkvæmd almennra ákvæða laganna, IV. kafla um bráðamengun, V. kafla um þvingunarúrræði og refsiviðurlög og VI. kafla sem hefur að geyma ýmis ákvæði. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda. Í 2. gr. kemur fram að lögin taki til hvers konar starfsemi, sem tengist atvinnurekstri, framkvæmdum, skipum og loftförum hér á landi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands og hefur eða getur haft áhrif á þá þætti, sem tilgreindir eru í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Lögin gilda einnig um íslensk skip utan mengunarlögsögu Íslands eftir því sem Ísland hefur skuldbundið sig til í alþjóðasamningum. Í 3. gr. er mengunarlögsaga skilgreind sem hafsvæði sem nær yfir innsævi að meðtalinni strönd að efstu flóðmörkum á stórstraumsflóði, landhelgi og efnahagslögsögu, landgrunn Íslands og efstu jarðlög, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Samkvæmt 7. gr. ber hver sá sem veldur mengun í mengunarlögsögu Íslands ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótaðreglum á því tjóni sem rakið verður til mengunarinnar. Í 8. gr. eru ákvæði um bann við losun í hafið á olíu, lýsi og grút, sorpi og farmleifum frá skipum, skolpi og mengandi efnum. Samkvæmt 4. gr. fer umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum, en Umhverfis- og orkustofnun undir yfirstjórn ráðherra hefur eftirlit með framkvæmd laganna að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um annað í lögunum.

(vi) Um umhverfisábyrgð gilda samnefnd lög nr. 55/2012. Samkvæmt 1. gr. er markmið þeirra að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni, ef það hefur orðið, og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir í samræmi við greiðslureglu

umhverfisréttarins. Í 2. gr. er gildissvið laganna markað og segir þar að lögin gildi um umhverfstjórð sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka eða yfirvofandi hættu á umhverfstjórn af völdum slíkrar starfsemi. Rekstraraðili ber ábyrgð samkvæmt lögunum þótt tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi. Samkvæmt 23. gr. laganna fer ráðherra náttúruverndarmála með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum. Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að fela heilbrigðisnefnd með samningi tiltekna þætti eftirlitsins sem heyra undir stofnunina.

(vii) Um stjórn vatnamála gildi samnefnd lög nr. 36/2011. Lögin skipast í fimm kafla, I. kafla um markmið, gildissvið og skilgreiningar, II. kafla um stjórnvöld vatnamála, III. kafla um umhverfismarkmið, IV. kafla um áætlanir og V. kafla um kynningu og réttaráhrif áætlana. Samkvæmt 1. gr. er markmið laganna að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Í 2. gr. kemur fram að lögin taki til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósavatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengjast þeim vatnabúskap. Samkvæmt 4. gr. fer umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum. Í 5. gr. segir að ráðherra skipi vatnaráð sem samkvæmt 6. gr. skal vera ráðherra til ráðgjafar um stjórn vatnamála, en Umhverfis- og orkustofnun annast daglegan rekstur og umsýslu vatnaráðs og er ráðinu til ráðgjafar, sbr. 6. gr. Samkvæmt 7. gr. annast Umhverfis- og orkustofnun stjórnsýslu á sviði vatnsverndar í samræmi við fyrirmæli laganna.

(viii) Um umhverfismat framkvæmda og áætlana gilda samnefnd lög nr. 111/2021. Lögin skiptast í átta kafla, 1. kafla um markmið, gildissvið og skilgreiningar o.fl.; II. kafla um stjórnsýslu, forsamráð og samþætta málsméðferð; III. kafla um umhverfismat áætlana; IV. kafla um umhverfismat framkvæmda; V. kafla um kröfur vegna leyfisveitinga; VI. kafla um endurskoðun umhverfismats, undanþágur og málaskot; VII. kafla um eftirlit og stjórnvaldssektir og VIII. kafla sem geymir ýmis ákvæði. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra: a) sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem líklegar eru til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, b) skilvirkni við umhverfismat framkvæmda og áætlana, c) að almenningur hafi aðkomu að umhverfismati framkvæmda og áætlana og samvinna aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana. Um gildissviðið ræðir í 2. gr. og gilda lögin m.a. um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum og lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Lögin gilda um framkvæmdir og áætlanir á landi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til, sbr. 6. gr., og honum til aðstoðar er Skipulagsstofnun, sem samkvæmt 7. gr. hefur eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim.

(ix) Um **skipulag haf- og strandsvæða** gilda samnefnd lög nr. 88/2018. Þau skiptast í sex kafla, I. kafla sem hefur að geyma almenn ákvæði, II. kafla um stjórn skipulagsmála á haf- og strandsvæðum, III. kafla um skipulagsskyldu og framkvæmd skipulags, IV. kafla um stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, V. kafla um strandsvæðaskipulag og VI. kafla um reglugerð, bætur o.fl. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra m.a. að nýting og vernd haf- og strandsvæða verði í samræmi við skipulag sem hefur efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Í 2. gr. kemur fram að lögin gilda um stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulag. Lögin gilda þó ekki um nýtingu og vernd fiskistofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, að undanskilinni nýtingu sem háð er leyfi til efnistöku og eldi eða ræktun nytjastofna.

(x) Um **matvæli** gilda samnefnd lög nr. 93/1995. Samkvæmt 1. gr. er tilgangur þeirra að tryggja eftir því sem kostur er gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Lögin taka samkvæmt 2. gr. til framleiðslu og dreifingu matvæla á öllum stigum, þ.m.t. lífrænnar framleiðslu. Matvælaráðherra fer samkvæmt 5. gr. með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum og er Matvælastofnun honum til ráðgjafar. Samkvæmt 6. gr. annast Matvælastofnun opinbert eftirlit m.a. með allri frumframleiðslu matvæla annarra en matjurta, kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum og meðferð flutningi, geymslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, að undanskilinni smásölu. Framleiðsla og dreifing matvæla er samkvæmt 20. gr. háð leyfi heilbrigðisnefndar, og samkvæmt 22. gr. hefur heilbrigðisnefnd undir yfirumsjón Matvælastofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla.

(xi) Lög nr. 55/2013, um **velferð dýra**, skiptast í ellefu kafla. I. kafla (1.-3. gr.) ber fyrirsögnina „Markmið, gildissvið og skilgreiningar.“ Í II. kafla (4.-5. gr.) eru ákvæði um stjórn dýravelferðarmála, í III. kafla (6.-11. gr.) eru almenn ákvæði um meðferð dýra, í IV. kafla (12.-13. gr.) eru ákvæði um úttekt og eftirlit, í V. kafla (14.-21. gr.) um meðferð og meðhöndlun dýra, í VI. kafla (22.-25. gr.) um merkingar dýra o.fl., í VII. kafla (26.-28. gr.) um villt dýr, í VIII. kafla (29.-32. gr.) um aðbúnað, umhverfi o.fl., í IX. kafla (33. gr.) um gjaldtöku o.fl., í X. kafla (34.-46. gr.) um stjórnvaldsfyrirmæli og viðurlög og í XI. kafla (47.-49. gr.) um gildistöku o.fl.

Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að stuðla að velferð dýra, þ.e. að þau séu laus við vanlíðan, hungur, þorsta, ótta og þjáningar, sársauka, meiðsli og sjúkdóm, í ljósi þess að dýr eru skyni gæddar verur. Enn fremur er það markmið laganna að dýr geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast er unnt. Í 2. gr. kemur fram að lögin taka til hryggdýra auk tífætlukrabba, smokkfiska og býflugna. Lögin gilda einnig um fóstur þegar skynfæri þeirra eru komin á sama þroskastig og hjá lifandi dýrum. Lögin taka ekki til hefðbundinna veiða og föngunar á villtum fiski. Ákvæði laganna eru lágmarksreglur um meðferð dýra.

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 55/2013 er gildissviðið nánar skýrt og fjallað um þá dýrahópa sem frumvarpið tekur til. Þar segir að flestir kaflar frumvarpsins nái að meginstefnu til dýra í umsjá manna eða þeirra sem nýtt séu af manninum, en í slíkum tilvikum sé helst þörf á setningu umgengnisreglna mannsins við dýr. Frumvarpið nái einnig til ýmissa villtra dýra og fjalli m.a. um föngun þeirra og aðferðir við veiðar og aflífun. Í því sambandi beri að líta til laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Frumvarpið nái því til hryggdýra auk tífætlukrabba, smokkfiska og býflugna. Þau dýr sem falli í flokk hryggdýra séu öll spendýr, fuglar, fiskar, skriðdýr og froskdýr. Undanskildar gildissviði frumvarpsins séu hefðbundnar veiðar og föngun á villtum fiski sem ekki hafi þótt raunhæft að fella undir ákvæði frumvarpsins. Þær aðferðir sem beitt sé við veiðar eigi sér langa forsögu og ekki fáist séð að betri aðferðir við veiðarnar séu til staðar. Þó skuli tekið fram að einungis veiðar á villtum fiski séu undanþegnar í frumvarpinu og gildi því ákvæði frumvarpsins að öðru leyti um villtan fisk.⁴²

Í 9. tölul. 3. gr. laganna kemur fram að með hugtakinu „veiðar“ sé átt við það að ná dýri í þeim tilgangi að deyða það. Samkvæmt 4. gr. fer ráðherra fari með yfirstjórn mála er varðar velferð dýra en stjórnýsylan sé að öðru leyti í höndum Matvælastofnunar sem hafi eftirlit með því að ákvæðum laganna sé framfylgt. Matvælastofnun er skylt að leita álits fagráðs um velferð dýra um stefnumótandi ákvarðanir vaðandi umsóknir um leyfi til dýratilrauna.

Samkvæmt 5. gr. laganna skipar ráðherra fagráð um velferð dýra og er skipunartími þess þrjú ár. Í ráðinu sitja fimm menn og jafnmargir til vara. Í ráðinu skal vera fagfólk á sem flestum eftirtalinna fagsviða: dýralækninga, dýrafræði, dýraatferlisfræði, dýravelferðar, dýratilrauna, búfjárfræði og siðfræði. Yfirdýralæknir er formaður fagráðsins. Fagráðinu ber að kalla eftir sérfræðiáliti þegar fjallað er um fræðileg álitamál og ráðið skortir sérþekkingu á viðkomandi sviði. Hlutverk fagráðsins er eftirfarandi: a. að vera Matvælastofnun til ráðuneytis um stefnumótun og einstök álitaefni er varða málefni á sviði velferðar dýra; b. að veita Matvælastofnun umsögn um umsóknir vegna dýratilrauna; c. að fylgjast með þróun dýravelferðarmála og upplýsa Matvælastofnun um mikilvæg málefni á sviði velferðar dýra; d. að taka til umfjöllunar mál á sviði velferðar dýra að beiðni einstakra fagráðsmanna. Fagráðið hefur aðsetur hjá Matvælastofnun sem leggur því til vinnuáðstöðu og starfsmann með sérþekkingu á starfssviði ráðsins. Fagráðið skal halda gerðabók um störf sín og gefa út ársskýrslu fyrir 1. mars ár hvert. Um málsmeðferð skal farið að ákvæðum stjórnýslulaga.

Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 55/2013 segir m.a. að fagráðinu sé ætlað að leysa dýraverndarráð af hólmi en við það ávinnist tvennt: Annars vegar einfaldist stjórnýsylan með því að ráð sem hafi ekki eiginlegt stjórnýsluhlutverk með höndum sé ekki lengur til staðar og hins vegar sé stofnunin sem fari með

⁴² Alpt. 2012-2013, þskj. 316, bls. 3056.

málaflokkinn styrkt faglega með því að fagráðinu sé fundinn sess í beinum tengslum við hana. Markmiðið sé að Matvælastofnun geti leitað til ráðgefandi fagaðila varðandi tiltekin málefni og álitaefni auk þess sem leitast sé við að stuðla að opinni og upplýstri umræðu og þekkingu um dýravelferðarmál með því að til sé sjálfstæður faglegur vettvangur þar sem fylgst sé með dýravelferðarmálum og þróun þeirra, bæði innan lands og á erlendum vettvangi. Hlutverki fagráðsins sé lýst í fjórum liðum í 2. mgr. 5. gr. Hvað þriðja hlutverkið varðar sé fagráðinu ætlað það mikilvæga hlutverk að fylgjast með þróun dýravelferðarmála og upplýsa Matvælastofnun um málefni sem ráðið metur að séu mikilvæg á sviðinu. Með þessu hlutverki sé fagráðinu ætlað að móta heildarstefnu í málaflokknum og einnig að styrkja Matvælastofnun faglega, en gera verði ráð fyrir að starfið verði nánar mótað af fagráðinu sjálfu.⁴³

Starfsemi samkvæmt lögum nr. 55/2013 skal samkvæmt 13. gr. háð reglulegu opinberu eftirliti Matvælastofnunar og skal umfang og tíðni eftirlitsins byggt á áhættuflokkum. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um eftirlit og framkvæmd þess. Gildandi reglugerð er nr. 893/2023. Í 1. mgr. 24. gr. kemur fram að dýr skuli aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti og eftir því sem unnt er án þess að önnur dýr verði þessi vör. Forðast skal að valda dýrum óþarfa þjáningum eða hræðslu. Í 3. mgr. 24. gr. segir að dýr skuli ávallt svipt meðvitund áður en blóðtæming fari fram og skuli meðvitundarleysið a.m.k. vara frá upphafi blóðtæmingar og til dauða. Eingöngu sé heimilt að nota útbúnað til sviptingar meðvitundar og/eða til aflífunar sem hæfir viðkomandi dýrategund og skuli þess gætt að hann sé rétt notaður og honum vel við haldið. Samkvæmt 6. mgr. 24. gr. skal ráðherra setja í reglugerð nánari ákvæði um hverjir megi aflífa dýr, hvernig skuli staðið að aflífun og bann við aðferðum við aflífun.

Um fyrirkomulag veiða eru ákvæði í 27. gr. laganna. Þar segir að ávallt skuli staðið þannig að veiðum að það valdi dýrum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma. Veiðimönnum er skylt að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa þau dýr sem þeir hafa valdið áverkum. Við veiðar er óheimilt að beita aðferðum sem valda dýrum óþarfa limlestingum eða kvölum. Við veiðar á villtum dýrum skal að auki fara að fyrirmælum gildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum. Ráðherra setur í reglugerð, að höfðu samráði við ráðherra er fer með stjórn veiða, vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra, nánari ákvæði um aðferðir við veiðar.

(xii) Í 1. gr. laga nr. 64/1994, um **vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum**, eru orðskýringar. Þar kemur m.a. fram að hugtakið „villt dýr“ í merkingu laganna séu allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn. Dýr sem sé handsamað og haft í haldi teljist villt dýr. Í 1. mgr. 2. gr. laganna er markmið þeirra og gildissvið skýrt. Þar segir að markmið sé að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu villtra dýra, svo og aðgerðir til

⁴³ Alpt. 2012-2013, þskj. 316, bls. 3057.

Þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunni að valda. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. taka ákvæði laganna hvorki til hvala né sela en um þær tegundir gildi sérstök lög.⁴⁴

(xiii) Um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim gilda ákvæði samnefndra laga nr. 23/1993. Þau skiptast í átta kafla, I. kafla um tilgang, gildissvið og yfirstjórn, II. kafla um orðskýringar, III. kafla um tilkynningarskyldu og sjúkdómsgreiningu, IV. kafla um varnaraðgerðir, V. kafla um fyrirbyggjandi aðgerðir, VI. kafla um kostnað og bætur, VII. kafla sem hefur að geyma ýmis ákvæði og VIII. kafla með refsí- og gildistökuákvæðum. Samkvæmt 1. gr. er tilgangur laganna a) að stuðla að góðu heilsufari dýra í landinu og koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins, b) að fylgjast með og hindra útbreiðslu dýrasjúkdóma og vinna að útrýmingu þeirra, c) að tryggja að búfjárafurðir framleiddar í landinu eða sem fluttar eru til landsins verði sem heilsunæmastar. Í 2. gr. kemur fram að lögin taka til allra sjúkdóma í dýrum, jafnt húsdýrum, gæludýrum og villtum dýrum. Matvælaráðherra fer samkvæmt 3. gr. með yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til, en Matvælastofnun skal vera ráðherra til aðstoðar og ráðuneytis um allt er lýtur að dýrasjúkdómum og framkvæmd laganna.

(xiv) Samkvæmt 1. gr. laga nr. 85/2000, um **framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra í útrýmingarhættu**, gilda þau um alþjóðaverslun með dýr og plöntur sem heyra undir samninginn að svo miklu leyti sem önnur lög gera ekki strangari kröfur. Í 2. gr. kemur fram að umhverfis-, orku- og loftslagráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum, nema hvað ráðherra sá er fer með málefni sjávarútvegs fer með yfirstjórn mála er varða nytjastofna sjávar. Sækja skal um leyfi eða vottorð til hlutaðeigandi stjórnvalds vegna verslunar með dýr eða plöntur sem heyra undir lögin. Í 1. mgr. 3. gr. kemur fram að með hugtakinu „samningurinn“ er átt við Samning um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu (CITES), sem gerður var í Washington 3. mars 1973 ásamt breytingum, sem á honum voru gerðar í Bonn 22. júní 1979 og viðaukum við hann, fyrir utan þau atriði sem Ísland hefur gert fyrirvara við. Hugtakið „dýr eða planta“ merkir samkvæmt 4. mgr. 3. gr. sérhvert dýr eða plöntu eða auðþekkjanlega hluti og afleiðslu þess, sem fjallað er um í samningnum og viðaukum hans, fyrir utan þau atriði sem Ísland hefur gert fyrirvara við.

Til að stuðla að framkvæmd laganna skulu samkvæmt 4. gr. ráðherra og ráðherra sá er fer með málefni sjávarútvegs setja í reglugerð almenn ákvæði um: 1) verslun með dýr og plöntur; 2) innflutnings-, útflutnings- og endurútflutningsleyfi og vottorð vegna aðflutnings úr sjó; 3.-5) lista yfir dýr og plöntur sem talin eru upp í viðaukum I-III við samninginn og Ísland hefur ekki gert fyrirvara við, svo og reglur um verslun með þau; 6) undanþágu frá almennum reglum um verslun með dýr og plöntur í samræmi við

⁴⁴ Þegar frumvarp það sem varð að lögum nr. 64/1994 var til meðferðar á Alþingi lagði meiri hluti umhverfisnefndar til að frumvarpið yrði samþykkt með þeirri breytingu á 2. gr. frumvarpsins að lagt væri til að við ákvæðið bættist ný málsgrein þar sem kveðið væri á um að lögunum væri ekki ætlað að ná til hvala. Um hvali giltu sérstök lög, lög um hvalveiðar nr. 26/1949, sem fjalli bæði um veiðar, vernd og friðun tiltekinna hvalategunda. Þá gildi einnig um hvali ákvæði í Rekabálki Jónsbóka, Alþingisdómur um rekamark frá um 1300, Konungsbréf frá 23. júní 1779 og opið bréf frá 4. maí 1778. Alþingistiðindi 1993-1994, þskj. 1052.

samninginn; 7) hlutverk leyfisveitenda og vísindalegra stjórnvalda; 8) verslun með dýr og plöntur við ríki sem ekki eru aðilar að samningnum; 9) eftirlit stjórnvalda með því að ákvæðum laganna sé framfylgt; 10) meðferð lifandi dýra og 1). Önnur atriði sem falla undir samninginn.

Í 5. gr. laganna ræðir um upplýsingaskyldu umsækjanda um leyfi eða vottorð til hlutaðeigandi stjórnvalds og kostnað við meðferð umsókna um leyfi eða vottorð. Í 6. gr. eru refsiakvæði og kemur þar fram að brot gegn ákvæðum laganna varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Þá er heimilt að gera upptæk til ríkissjóðs dýr eða plöntur sem hafa verið flutt eða reynt hefur verið að flytja ólöglega inn eða á anna hátt farið með andstætt ákvæðum laganna eða fyrirmæla settum samkvæmt þeim, án tillits til þess hver er eigandi þeirra eða til eignarhafta sem á þeim hvíla.

Á grundvelli 4. gr. laga nr. 85/2000 hafa eftirtaldar reglugerðir verið settar: í fyrsta lagi reglugerð sem umhverfisráðherra setti nr. 993/2004, um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhætti, sbr. reglugerðir nr. 5/2005 og nr. 493/2017 um breytingar á reglugerð nr. 993/2004; og í öðru lagi reglugerð sem sjávarútvegsráðherra setti nr. 829/2005, um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, sbr. reglugerð nr. 813/2014 um breytingu á þeirri reglugerð.

(xv) Um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru gilda samnefnd lög nr. 22/1994. Þau skiptast í sex kafla, I. kafla um tilgang, gildissvið, yfirstjórn o.fl., II. kafla um skráningarskyldu, starfsleyfi, opinbert eftirlit, reglugerðarheimild o.fl., III. kafla um fóður, IV. kafla um áburð, V. kafla um gjaldtöku og VI. kafla um þvingunarúrræði og refsiakvæði. Tilgangur laganna samkvæmt 1. gr. er að tryggja svo sem kostur er öryggi og heilnæmi fóðurs og gæði áburðar og sáðvöru. Samkvæmt 2. gr. gilda lögin um eftirlit með framleiðslu, geymslu og sölu á fóðri sem ætlað er búfé sem haldið er til matvælaframleiðslu og sölufóðri annarra dýra, svo og alla sáðvöru, tilbúinn áburð og önnur jarðvegsbætandi efni. Með fóðri er samkvæmt 2. gr. a. átt við hvers konar efni eða vöru, einnig aukaefni, hvort sem þau eru fullunnin, unnin að hluta eða óunnin, sem ætluð eru til fóðrunar dýra. Til fóðurs teljast einnig vörur sem unnar eru úr fiski eða fiskúrgangi. Matvælaráðherra fer samkvæmt 3. gr. með yfirstjórn þeirra mála lögin taka til, en Matvælastofnun fer með umsjón með framkvæmd laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim en er heimilt að fela heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna að annast tiltekin verkefni sem eru á verksviði stofnunarinnar. Samkvæmt 7. gr. b. laganna má ekki nota dýraprótein sem unnin eru úr dýrum eða aukaafurðum dýra í fóður eða til fóðurgerðar fyrir dýr sem alin eru til manneldis. Afurðir sem koma úr sjávarspendýrum eða aukaafurðum þeirra er óheimilt að nota til fóðurgerðar.

5.4 Vísinda- og eftirlitsstofnanir

(i) Í 1. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, kemur fram að áður en leyfi til veiða er veitt samkvæmt þeim lögum skal ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 112/2015 skal starfrækja **Hafrannsóknarstofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna**, sem heyrir undir matvælaráðherra. Markmiðið með lögunum er samkvæmt 2. gr. að efla vísindalega þekkingu á umhverfi og lifandi auðlindum í hafi og ferskvatni og stuðla í senn að sjálfbærri og arðbærri nýtingu auðlindanna. Í 5. gr. laganna ræðir í 18 liðum um hlutverk stofnunarinnar. Það kemur m.a. fram að hlutverkið sé:

- að afla með rannsóknum alhliða þekkingar á hafnu, ám og vötnum landsins og lífríki þeirra, með áherslu á hvernig nýta megi lifandi auðlindir með sjálfbærum hætti,
- að treysta undirstöður vísindalegrar ráðgjafar um nýtingu og ræktun nytjastofna sjávar, áa og vatna,
- að veita lögboðnar umsagnir og vera ráðuneyti og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni á verksviði stofnunarinnar,
- að veita stjórnvöldum og hagsmunaaðilum ráðgjöf og þjónustu varðandi sjálfbæra nýtingu á lifandi auðlindum í sjó og ferskvatni á grundvelli sjálfbærra viðmiða og nýtingarstefnu stjórnvalda,
- að leggja mat á og veita ráðgjöf, og
- að leggja mat á og veita ráðgjöf um vendargildi vistkerfa og náttúruminja í ferskvatni og í sjó.

(ii) Samkvæmt 6. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, setur matvælaráðherra reglur um eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögunum og skal þar gert ráð fyrir að skipaðir verði opinberir eftirlitsmenn er laun taki úr ríkissjóði. Í 10. gr. reglugerðar nr. 163/1973, um hvalveiðar, segir að eftirlit með veiðum sé í höndum Fiskistofu. Eftirlitsmenn hennar fylgist með að veiðarnar séu í samræmi við þær reglur sem fram komi í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946 og hefur einnig eftirlit með því að skilyrði sem fram komi í veiðileyfi varðandi veiðibúnað og veiðar séu uppfyllt. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 895/2023, um veiðar á langreyðum, skal Matvælastofnun hafa reglubundið eftirlit með því að farið sé að lögum um velferð dýra og reglugerðinni við veiðar á langreyðum, en Fiskistofa fer með eftirlit með framkvæmd veiðanna að öðru leyti samkvæmt lögum um hvalveiðar og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Um **Fiskistofu** gilda samnefnd lög nr. 36/1992. Samkvæmt 1. gr. þeirra skal Fiskistofa starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskiræktar o.fl., svo sem nánar er kveðið á um í lögunum, og heyrir

stofnunin undir matvælaráðherra. Samkvæmt 2. gr. laganna skal Fiskistofa m.a. annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða sem og önnur verkefni sem henni verða falin með lögum eða ákvörðun ráðherra. Í lögnum er ákvæði um skipun forstöðumanns til fimm ára, um heimild stofnunarinnar til að nota fjarstýrð loftför í eftirlitsferðum, um söfnun og vinnslu persónuupplýsinga sem safnast við rafræna vöktun, gjaldtökuheimildir, um gjöld fyrir veiðileyfi, um kostnað vegna veru veiðieftirlitsmanna um borð og um innheimtu.

(iii) Eins og áður segir skal Matvælastofnun samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum hafa reglubundið eftirlit með því að farið sé að lögum um velferð dýra og reglugerðinni við veiðar á langreyðum, m.a. með eftirlitsferðum við veiðar, myndbandsupptökum veiðiaðferða og skráningu þeirra aðgerða við veiðar sem varða velferð dýra. Gögnum sem eftirlitsmenn afla við störf sín skal koma til Matvælastofnunar í lok hverrar veiðiferðar. Fiskistofa og Matvælastofnun skulu samkvæmt 5. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar hafa samráð sín í milli um eftirlits hvors annars á grundvelli reglugerðarinnar. Um **Matvælastofnun** gilda samnefnd lög nr. 30/2018. Samkvæmt 1. gr. þeirra er stofnunin ríkisstofnun undir yfirstjórn matvælaráðherra og fer hún með stjórnarsýslu matvælamála samkvæmt lögnum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir. Hún skal með starfsemi sinni stuðla að neytendavernd, heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matavæla. Hlutverk stofnunarinnar er samkvæmt 2. gr. m.a. það a) að fara með stjórnarsýslu og eftirlit í samræmi við lögín og önnur lög, m.a. varðandi matvæli, dýraheilbrigði, dýravelferð, jarðrækt, fóður, sóttvarnir og viðbragðsáætlanir, fiskeldi, kjötmat, inn- og útflutningseftirlit; b) veita ráðherra ráðgjöf um þá málaflokka sem falla undir starfssvið stofnunarinnar, þ.m.t. aðstoð við stefnumótun, undirbúning laga og stjórnvaldsfyrirmæla og alþjóðlegt samstarf, og c) veita öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um mál á starfssviði stofnunarinnar. Um skipulag stofnunarinnar eru ákvæði í 3. gr., í 4. gr. eru ákvæði um samstarfsráð, samkvæmt 5. gr. getur ráðherra ákveðið að stofnunin skuli með samningi fela aðilum að annast afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti fyrir sína hönd og í 6. gr. laganna eru gildistökuákvæði.

(iv) Um **Landhelgisgæslu Íslands** gilda samnefnd lög nr. 52/2006. Þau skiptast í sex kafla, I. kafla um stjórn, starfssvæði og verkefni, II. kafla um lögregluvald og valdbeitingarheimildir, III. kafla sem hefur að geyma nánari ákvæði um verkefni Landhelgisgæslunnar, IV. kafla um skipulag, stjórn og starfsmenn, V. kafla um rekstur skipa og loftfara og VI. kafla sem hefur að geyma ýmis ákvæði. Hlutverk stofnunarinnar er samkvæmt 1. gr. laganna að sinna öryggisgæslu og björgun á hafi úti, fara með löggæslu á hafinu og gegna öðrum verkefnum samkvæmt ákvæðum laganna og öðrum lögbundnum fyrirmælum. Samkvæmt 2. gr. fer dómsmálaráðherra með yfirstjórn stofnunarinnar en forstjóri stjórnar daglegum rekstri og er ráðherra til ráðgjafar. Í 3. gr. kemur fram að starfssvæði Landhelgisgæslunnar er hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Einnig sinnir stofnunin verkefnum á landi í samvinnu

við lögreglu og önnur yfirvöld. Meðal verkefna stofnunarinnar er samkvæmt 4. gr. löggæsla á hafinu, þ.m.t. fiskveiðieftirlit, og aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Samkvæmt 5. gr. laganna er stofnuninni heimilt að gera þjónustusamninga, m.a. um fiskveiðieftirlit og mengunarvarnir og mengunareftirlit á hafinu.

6. Alþjóðlegar skuldbindingar

6.1 Inngangur

Í erindisbréfi nefndarinnar er m.a. óskað eftir rýni starfshópsins á því hverjar heimildir og skyldur íslenska ríkisins séu samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum sem varða hvalveiðar. Eins og áður er komið fram hafa orðið umtalsverðar breytingar á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á undanförunum áratugum, en til viðbótar við þær skuldbindingar sem beinlínis lúta að hvalveiðum hafa margar þeirra ýmist bein eða óbein áhrif á lagaumhverfi hvalveiða. Í samræmi við framangreint er megin-markmið þessa kafla að gera grein fyrir helstu réttindum og skyldum íslenska ríkisins að þjóðarétti, þ.m.t. EES-rétti, sem skipta eða kunna að skipta máli við framtíðarstefnumótun á mál-efnasviði hvalveiða.

6.2 Grundvallarreglur, réttindi og skyldur ríkja

Samkvæmt stofnskrá Sameinuðu þjóðanna og grundvallarreglum alþjóðalaga hafa ríki fullveldisrétt til að nýta auðlindir sínar í samræmi við eigin þróunar- og umhverfisstefnu og þeim ber skylda til að tryggja að starfsemi innan lögsögu þeirra eða á vegum þeirra valdi ekki tjóni á umhverfi annarra ríkja eða á svæðum utan lögsögu þeirra.⁴⁵ Í samræmi við framangreint er um að ræða ákveðinn einkarétt ríkja til þess að nýta náttúruauðlindir innan sinnar lögsögu sem þó er ekki án takmarkana. Samhliða bera ríki þjóðréttarlega ábyrgð á umhverfistjóni sem kann að verða í öðrum ríkjum eða á svæðum utan lögsögu þeirra. Tilvitnaðar meginreglur, sem báðar hafa stöðu þjóðréttarvenju,⁴⁶ eru margítrekaðar og útfærðar í alþjóðlegum yfirlýsingum og samningum.⁴⁷ Meðal þeirra samninga sem byggjast á og útfæra meginreglurnar er hafréttarsamningurinn, sbr. nánar 193. gr. samningsins.

Hvað varðar nýtingu lifandi auðlinda hafsins hafa strandríki samþykkt margskonar takmarkanir á fullveldisrétti sínum. Til dæmis hefur rétturinn til nýtingar fiskistofna verið takmarkaður við sjálfbæra nýtingu, sbr. nánar 3. mgr. 61. gr. hafréttarsamningsins. Þessu til viðbótar, einnig á grundvelli hafréttarsamningsins, sbr. nánar 63.–64. gr., hafa ríki samþykkt að vinna með öðrum ríkjum vegna veiða úr sameiginlegum stofnum sem finnast í lögsögu tveggja strandríkja eða fleiri.⁴⁸ Hvað varðar sjávarspendýr sérstaklega er strandríkjum, samkvæmt 65. gr., sbr. 120. gr. hafréttarsamningsins, heimilt að banna, takmarka eða setja strangari reglur um hagnýtingu þeirra en

⁴⁵ Yfirlýsing ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro (Río-yfirlýsingin), regla 2. Íslenskan texta er að finna í frumvarpi til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfsréttar o.fl., þingskjal 1182–621. mál, 117. löggjafarþing 1993–1994 (<https://www.althingi.is/altext/117/s/1182.html>).

⁴⁶ Nánari upplýsingar um grundvöll og þróun meginreglanna er að finna hjá m.a. Nico Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing rights and Duties*, Cambridge University Press 1997, bls. 240–245.

⁴⁷ Sama heimild, bls. 136 og 241–245.

⁴⁸ Sjá einnig umfjöllun hjá Alan Boyle og Catherine Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment*, 4. útgáfa, Oxford University Press 2021, bls. 129.

almennt á við um fiskistofna. Einnig er í sama ákvæði kveðið á um samvinnu ríkja varðandi verndun sjávarspendýra og í tilviki hvala skulu ríki starfa saman á vettvangi alþjóðlegra stofnana að verndun, stjórnun og rannsóknum. Loks er alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða (hvalveiðisamningur, sjá nánar næsta kafla) dæmi um samning sem leggur bann við ákveðinni tegund veiða sem ríkjum væri annars heimil samkvæmt meginreglunni um fullveldisrétt til auðlindanýtingar. Eins og nánar verður komið að hefur undanfarna áratugi verið í gildi bann við hvalveiðum í atvinnuskyni og eru aðilar hvalveiðisamningsins almennt bundnir af því.

6.3 Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða

(i) Almennt um samninginn. Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða⁴⁹ (hvalveiðisamningur) (1946) var samþykktur 2. desember 1946 og öðlaðist gildi 10. desember 1948.⁵⁰ Í samræmi við 1. mgr. 1. gr. samningsins fylgir honum svokallað fylgiskjal (e. *Schedule*) sem telst óaðskiljanlegur hluti hans. Aðilar að samningnum eru nú 88 talsins.⁵¹ Hinn 19. nóvember 1956 var samþykkt sérstök bókun við samninginn sem tók gildi 4. maí 1959.⁵² Tilgangur hennar var að tryggja að ákvæði samningsins um eftirlit giltu um hvalveiðar með þylum, flugvélum og skipum, sbr. nánar breytingar sem gerðar voru á 2. og 3. gr. samningsins.

Ísland gerðist fyrst aðili að hvalveiðisamningnum og Alþjóðahvalveiðiráðinu (e. *International Whaling Commission*) 10. mars 1947 og tók aðildin gildi 10. nóvember 1948.⁵³ Vegna ákvörðunar ráðsins 1982 um að gera hlé á öllum hvalveiðum í atvinnuskyni (núllkvóti) frá og með vertíðinni 1985/1986⁵⁴ sagði Ísland upp aðildinni að samningnum árið 1991 og tók uppsögnin gildi 1992.⁵⁵ Ísland varð að nýju aðili að samningnum og bókuninni 10. október 2002.⁵⁶ Með aðildarskjali Íslands fylgdi fyrirvari sem gerður var við e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins, en þar er að finna núllkvóta vegna hvalveiða í atvinnuskyni.⁵⁷ Ísland er að öðru leyti bundið af samningnum, fylgiskjalinu og bókuninni frá 1956.

(ii) Markmið og uppbygging samningsins. Með gildistöku hvalveiðisamningsins varð til alþjóðlegt stjórnkerfi hvalveiða. Samningurinn inniheldur ekki sérstakt markmiðsákvæði.

⁴⁹ Á ensku: *International Convention for the Regulation of Whaling*.

⁵⁰ Sjá nánar <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280150135>. Hvalveiðisamningurinn frá 1946 byggist að hluta til á eldri samningum um hvalveiðar frá 1931 og 1937. Sjá nánar umfjöllun Malgosia Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press 2015, bls. 8–28.

⁵¹ Sbr. <https://iwc.int/commission/members>.

⁵² Á ensku: *1956 Protocol to the International Convention for the Regulation of Whaling*. Sjá nánar <https://cil.nus.edu.sg/databasecil/1956-protocol-to-the-international-convention-for-the-regulation-of-whaling/>.

⁵³ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280150135>.

⁵⁴ Sjá nánar <https://iwc.int/iceland>. Sjá einnig Tómas H. Heiðar, „Inngangur: Ísland og Alþjóðahvalveiðiráðið“, Utanríkisráðuneytið 2006, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

⁵⁵ Sbr. <https://iwc.int/iceland>. Sjá einnig Tómas H. Heiðar, „Inngangur: Ísland og Alþjóðahvalveiðiráðið“, Utanríkisráðuneytið 2006.

⁵⁶ Sjá nánar <https://iwc.int/commission/members>.

⁵⁷ Sjá nánar texta fylgiskjalsins: <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3606&k=#>.

Megintilgangurinn var að ná stjórn á hvalveiðum í þágu komandi kynslóða vegna ofveiði sem hafði átt sér stað. Eins og algengt er með eldri samninga á sviði alþjóðlegs umhverfissréttar inniheldur hvalveiðisamningurinn fáar efnisreglur. Á hinn bóginn er þær að finna í fylgiskjalinu. Samkvæmt 1. mgr. I. gr. samningsins kemur m.a. fram að fylgiskjalið sé óaðskiljanlegur hluti hans. Ýmis lykilhugtök sem stuðst er við í samningnum eru síðan skilgreind í II. gr.

Alþjóðahvalveiðiráðið var stofnað á grundvelli III. gr. samningsins. Í samræmi við tilvitnað ákvæði er ráðið skipað einum fulltrúa frá hverjum samningsaðila og hefur hver þeirra eitt atkvæði. Þegar ráðið tekur ákvarðanir gildir reglan um einfaldan meirihluta. Þessi regla á þó ekki við þegar teknar eru ákvarðanir sem varða breytingar á fylgiskjalinu, sbr. V. gr. samningsins, en þá þarf atkvæði þriggja fjórðu hluta meðlima ráðsins, sem atkvæði greiða, til þess að samþykkja ákvörðun.⁵⁸

Í IV. gr. samningsins er gerð grein fyrir meginhlutverki Alþjóðahvalveiðiráðsins sem er tvíþætt: *Annars vegar* að stuðla að könnunum og rannsóknum á hvölum og hvalveiðum; söfnun og greining talnagagna um ástand og þróun hvalastofna og áhrifa veiða á þá. *Hins vegar* rýni og dreifing á upplýsingum um leiðir til þess að viðhalda hvalastofnum og stækka þá. Svo Alþjóðahvalveiðiráðið geti sinnt hlutverki sínu, og til þess að ná markmiðum hvalveiðisamningsins, er ráðinu, sbr. V. gr. samningsins, heimilt að breyta ákvæðum fylgiskjalsins eftir þörfum. Samkvæmt framangreindu er ráðinu heimilt að samþykkja reglur sem varða friðun einstakra hvalategunda; tímabundið bann við hvalveiðum; aðgengi að hafsvæðum, þ.m.t. friðunarsvæði; stærðarmörk fyrir hverja tegund; veiðitíma, aðferðir og sóknarkraft hvalveiða; gerð og lýsingu veiðarfæra og tækja og búnaðar sem er heimilt að nota; mæliaðferðir; aflaskýrslur og aðrar tölfræðilegar og líffræðilegar upplýsingar, sbr. nánar 1. mgr. V. gr. Á tilvitnuðum grundvelli hefur ráðið margsinnis breytt fylgiskjalinu. Vegna þessa má segja að hvalveiðisamningurinn sé á ákveðinn hátt lifandi samningur.

Í VIII. gr. samningsins er fjallað um heimild samningsaðila til þess að leyfa ríkisborgurum sínum hvalveiðar í vísindaskyni með ákveðnum skilyrðum. Heimildin er sérstök að því leyti að beiting hennar takmarkast ekki af öðrum ákvæðum samningsins. Bæði Ísland og Japan hafa stundað hvalveiðar í nokkrum mæli á grundvelli heimildarinnar. Á hinn bóginn er ljóst að töluverðar kröfur eru gerðar til undirbúnings og framkvæmdar slíkra veiða. Árið 2014 komst Alþjóðadómstóllinn í Haag að þeirri niðurstöðu að rannsóknaráætlun Japana vegna hvalveiða í vísindaskyni, svokölluð JARPA II, hefði brotið í bága við ákvæðið (sjá síðar). Loks segir í 1. mgr. X. gr. hvalveiðisamningsins að hver samningsaðili skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákvæðum samningsins sé framfylgt og að refsað sé fyrir brot einstaklinga og lögaðila sem heyra undir lögsögu þeirra.

(iii) Upphaflegur tilgangur hvalveiðisamningsins. Upphaflegum tilgangi og markmiði samningsins er lýst í formála hans. Þar segir m.a. að samningurinn sé gerður vegna

⁵⁸ Sjá einnig *Rules of Procedure and Financial Regulations*: <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3605&k=>.

undanfarandi ofveiði. Samningsaðilar hafi það að markmiði að ná sem mestum vexti og viðgangi hvalastofna, eins fljótt og auðið er, án þess að valda útbreiddri efnahagslegri neyð og næringarskort. Enn fremur segir að samningsaðilar vilji koma á alþjóðlegu stjórnkerfi hvalveiða í því skyni að tryggja að verndun og þróun hvalastofna verði með eðlilegum og skilvirkum hætti. Þeir hafi gert samninginn til þess að vernda hvalastofna svo þróa megi hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti. Upphaflega markmiðið var sem sagt að tryggja að nýta mætti hvali með áframhaldandi hætti og skyldu verndarráðstafanir miða að því.

(iv) Bann við hvalveiðum í atvinnuskyni og aðrar friðunar- og verndarráðstafanir. Í tímans rás hefur Alþjóðahvalveiðiráðið breytt um áherslu. Óhætt er að segja að sl. fjóra áratugi hafi hún hverfst um verndun hvalastofna og bann gegn hvalveiðum í atvinnuskyni. Á sama tíma hafa ríki sem ekki stunda hvalveiðar orðið aðilar að hvalveiðisamningnum og tekið þátt í störfum Alþjóðahvalveiðiráðsins.⁵⁹ Framangreind áherslubreyting endurspeglar vel í ákvörðun ráðsins frá 1982. Samkvæmt henni var samþykktur núllkvóti fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni, sbr. breytingu sem gerð var á e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins. Ákvörðunin kom til framkvæmda á veiðitímabilinu 1985/1986 og er enn í gildi, en upphaflega stóð til að endurskoða hana. Þótt vísindanefnd Alþjóðahvalveiðiráðsins hafi komist að þeirri niðurstöðu árið 2006 að margir hvalastofnar væru nægilega stórir til þess að sjálfbærar veiðar gætu hafist aftur hefur endurskoðun ákvörðunarinnar ekki farið fram.⁶⁰ Viðræður um endurskoðað stjórnkerfi (e. *Revised Management Scheme*) eru forsenda þess að banni á hvalveiðum í atvinnuskyni verði aflétt. Slíkar viðræður virðast ekki hafa verið formlega á dagskrá síðan 2006. Alþjóðahvalveiðiráðið hefur gert það ljóst að ekki standi til að aflétta banninu, enda sé tilgangur þess ekki einvörðungu að koma í veg fyrir ofnýtingu.⁶¹

Allir samningsaðilar hvalveiðisamningsins eru bundnir af framangreindu banni á hvalveiðum í atvinnuskyni. Bannið á þó ekki við um Rússland og Noreg, sem mótmæltu því formlega á sínum tíma og innan tilskilins frests, sbr. nánar 3. mgr. V. gr. samningsins. Þar sem Ísland gerði fyrirvara við bannið þegar það gerðist aftur samningsaðili árið 2002 er ríkið nú einnig óbundið af banninu. Rétt er að árétta að framangreint bann hefur engin áhrif á hvalveiðar frumbyggja til sjálfsþurftar eða hvalveiðar í vísindaskyni.⁶²

Á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins hefur átt sér stað þróun í átt að aukinni vernd hvala.⁶³ Til viðbótar við bann gegn hvalveiðum í atvinnuskyni hefur Alþjóðahvalveiðiráðið, á grundvelli c-liðar 1. mgr. V. gr. hvalveiðisamningsins, stofnað tvö afmörkuð verndar-

⁵⁹ Sjá nánar um þessa þróun Nele Matz-Lück og Johannes Fuchs, „Marine Living Resources“ í Donald R Rothwell, Alex G Oude Elferink, Karen N Scott og Tim Stephens (ritstj.), *The Oxford Handbook of The Law of the Sea*, Oxford University Press 2015, bls. 491 og 510.

⁶⁰ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2006-1, „St. Kitts and Nevis Declaration“.

⁶¹ Ályktun Hvalveiðiráðsins nr. 2018-5, „The Florianópolis Declaration on the Role of the International Whaling Commission in the Conservation and Management of Whales in the 21st Century“.

⁶² Frumbyggjaveiðar lúta ákvæðum 13. mgr. fylgiskjalsins, en fjórir samningsaðilar hvalveiðisamningsins hafa slíka heimild. Sjá að öðru leyti Nele Matz-Lück og Johannes Fuchs, „Marine Living Resources“ í Donald R Rothwell, Alex G Oude Elferink, Karen N Scott og Tim Stephens (ritstj.), *The Oxford Handbook of The Law of the Sea*, Oxford University Press 2015, bls. 510.

⁶³ Sjá nánar um fjöllum hjá Elisa Morgera, „Whale Sanctuaries: An Evolving Concept within the International Whaling Commission“, (2004) 35 (4) *Ocean Development & International Law*, bls. 319 og 334.

og griðarsvæði fyrir hvali. Annað þeirra er í Indlandshafi, stofnað 1979, en hitt í Suðurhafi umhverfis Suðurskautslandið, stofnað 1994, sbr. nánar a- og b-liði 7. mgr. fylgiskjalsins. Á fundi Alþjóðahvalveiðiráðsins, sem haldinn var í október 2024, var lagt til að stofnað yrði nýtt verndar- og griðasvæði í Suður-Atlantshafi, en sú tillaga náði ekki fram að ganga.⁶⁴

(v) Sjónarmið sem lúta að dýravelferð. Að mati Alþjóðahvalveiðiráðsins er meginmarkmið hvalveiðisamningsins að standa vörð um þær miklu náttúruauðlindir sem hvalir eru fyrir komandi kynslóðir. Allt frá því að ráðið tók ákvörðun um bann á hvalveiðum í atvinnuskyni 1982 hefur það lagt áherslu á vernd hvala. Í því skyni hefur ráðið sent frá sér á annað hundrað ályktanir þar að lútandi og einnig breytt fylgiskjalinu í sama tilgangi. Að mati ráðsins hefur það á þessum grundvelli þróað umfangsmikla og náttúruverndarmiðaða dagskrá.⁶⁵ Í framangreindu samhengi hefur ráðið einnig litið til lykilsamninga, t.a.m. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, samnings um líffræðilega fjölbreytni og samnings um alþjóðaverslun með villt dýr og plöntur í útrýmingarhættu (CITES).⁶⁶

Alþjóðahvalveiðiráðinu er heimilt, sbr. VI. gr. hvalveiðisamningsins, að leggja fram tillögur til tiltekinna eða allra samningsaðila um hvers kyns mál sem varða hvali eða hvalveiðar, markmið og tilgang samningsins. Ráðinu er þannig heimilt að fjalla um veiðiaðferðir og hefur gert það með vísan til sjónarmiða um dýravelferð. Meðal annars hefur ráðið samþykkt fjölda ályktana um mannúðlegar veiðiaðferðir, sett á fót starfshóp og boðað til vinnufunda um sama efni.⁶⁷ Alþjóðahvalveiðiráðið hefur á þessum grundvelli fjallað um ýmis dýravelferðarmál, svo sem aflífun strandaðra hvala,⁶⁸ áhrif mengunar á heimkynni þeirra⁶⁹ og áhrif hávaðamengunar af mannavöldum á þá.⁷⁰ Árið 1991 voru drápsaðferðirnar sem þá voru notaðar við hvalveiðar, skoðaðar og metnar ásamt lífeðlisfræðilegum áhrifum, þ.m.t. hversu langan tíma dauðastríð hvala tók.⁷¹ Aðferðirnar voru bornar saman við þær sem notaðar höfðu verið síðan 1980.⁷² Í kjölfarið samþykkti Alþjóðahvalveiðiráðið ályktun þar sem allir samningsaðilar voru m.a. hvattir til að draga úr notkun veiðiaðferða sem gætu lengt dauðastríð hvala.⁷³ Jafnframt voru samningsaðilar hvattir til þess að taka blóð- og vefjasýni úr veiddum hvölum til þess að meta streitu og aðrar lífeðlisfræðilegar breytur.⁷⁴ Í ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins frá árinu 2004 kemur m.a. fram að dýravelferðarsjónarmið hvað varðar hvalveiðar séu

⁶⁴ Sjá nánar Alþjóðahvalveiðiráðið, „IWC/69/20/06, bls. 2, liður 8.1.

⁶⁵ Sjá ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2003-1, „The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission“, bls. 1. Sjá einnig viðauka I og II með tilvitnuðu skjali sem innihalda nánari upplýsingar um ályktanir ráðsins og náttúruverndarmiðaða dagskrá þess.

⁶⁶ Sama heimild.

⁶⁷ Sjá m.a. Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2004-3, „Resolution on Whale Killing Issues“, bls. 4.

⁶⁸ Skýrsla vinnufundar Alþjóðahvalveiðiráðsins um líknardráp o.fl., „Report of the IWC Workshop on Euthanasia Protocols to Optimize Welfare Concerns for Stranded Cetaceans“. <https://archive.iwc.int/pages/download.php?direct=1&noattach=true&ref=3469&ext=pdf>.

⁶⁹ Sjá skýrslu starfshópsins, „Report of the IWC Scientific Committee Workshop on Habitat Degradation“. https://iwc.int/document_1056.

⁷⁰ Sjá Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2018-4, „Resolution on Anthropogenic Underwater Noise“.

⁷¹ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 1992-1, „Resolution on Humane Killing“, bls. 1.

⁷² Sama heimild.

⁷³ Sama heimild.

⁷⁴ Sama heimild, bls. 2.

alþjóðlegt viðfangsefni.⁷⁵ Þar er einnig áreittuð sú skilgreining Alþjóðahvalveiðiráðsins að mannúðlegar hvalveiðar séu veiðar þar sem dauði verður án sársauka, streitu eða vanlíðunar fyrir dýrið.⁷⁶ Af tilvitnaðri ályktun er ljóst að Alþjóðahvalveiðiráðið var þeirrar skoðunar að þær hvalveiðiaðferðir sem notaðar væru tryggðu ekki dauða hvala án sársauka, streitu eða vanlíðunar. Vegna þess óskaði Alþjóðahvalveiðiráðið eftir því að starfshópur um aðferðir við aflifun hvala og dýravelferð veitti því ráðgjöf um það hvernig hægt væri að bæta aðferðir við hvaladráp og styttingu dauðastríðs hvala.⁷⁷ Alþjóðahvalveiðiráðið lagði fram aðgerðaráætlun um dýravelferðarsjónarmið árið 2014. Áætlunin er reglulega endurskoðuð og var ítarlegri skýrsla um stöðu velferðarmála skilað árið 2022.⁷⁸

(vi) Breyttur tilgangur hvalveiðisamningsins. Talsvert hefur verið rætt um breyttan tilgang og markmið hvalveiðisamningsins, en margir fræðimenn halda því fram að Alþjóðahvalveiðiráðið sé orðið að hvalafriðunarráði.⁷⁹ Með ályktun árið 2003 minntist Alþjóðahvalveiðiráðið þess að fyrsta markmið hvalveiðisamningsins væri vernd hvala fyrir komandi kynslóðir. Stærsti hluti vinnu ráðsins síðustu 25 ár hefur verið helgaður þessu verndarmarkmiði. Ráðið lýsti því einnig hvernig það hefði þróast í stofnun sem væri alþjóðlega viðurkennd, meðal annars vegna þýðingarmikils framlags þess til verndar stórhvala. Jafnframt hvernig það hefði þróað umfangsmikla verndarmiðaða dagskrá með samþykkt meira en hundrað ályktana um náttúruvernd og með ýmsum breytingum á fylgiskjalinu.⁸⁰ Á hinn bóginn tók Alþjóðahvalveiðiráðið fram í ályktun árið 2006 að það væri andstætt tilgangi og markmiði samningsins að setja sig á móti sjálfbærum hvalveiðum í atvinnuskyni.⁸¹ Á þessum tímamarki, þ.e. 2006, var enn lítið á núllkvóta sem tímabundna aðgerð og var nýtingartilgangur ofar á dagskrá en hann er nú. Áherslur ráðsins hafa í tímans rás færst nær umhverfis- og verndarsjónarmiðum. Árið 2016 samþykkti Alþjóðahvalveiðiráðið ályktun um mikilvægi lifandi hvala fyrir virkni vistkerfa og bindingu koldíoxíðs.⁸² Árið 2018 ályktaði ráðið að vegna fjölda samtímarannsókna væri notkun banvænna rannsóknaaðferða óþörf.⁸³ Við sama tækifæri tók ráðið fram að hlutverk þess á 21. öldinni fæli meðal annars í sér ábyrgð á að tryggja að hvalastofnar næðu aftur sömu stærð og þeir voru í fyrir iðnbyltingu. Ráðið ítrekaði í þessu samhengi mikilvægi þess að viðhalda núllkvótanum fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni. Í sömu ályktun kallaði ráðið eftir frekari samvinnu við aðra viðeigandi alþjóðlega samninga og stofnanir á sviði

⁷⁵ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2004-3, „Resolution on Whale Killing Issues“.

⁷⁶ Sama heimild.

⁷⁷ Sama heimild.

⁷⁸ Sjá skýrslu starfshóps um hvaladráp og tengd velferðarmál, IWC/68/REP/WKMWI/01, „Report of the Working Group on Whale Killing Methods and Welfare Issues“. <https://archive.iwc.int/pages/download.php?direct=1&noattach=true&ref=19790&ext=pdf&k=85ba7e3529>.

⁷⁹ Sjá nánar sjónarmið Alexander Gillespie, „Iceland's Reservation at the International Whaling Commission“ (2003) 14(5) *European Journal of International Law*, bls. 989–992, og einnig Chris Wold, „Implementation of Reservations Law in International Environmental Treaties: The Cases of Cuba and Iceland“ (2003) 14(1) *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, bls. 80–85.

⁸⁰ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2003-1, „The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation * Agenda of the International Whaling Commission“.

⁸¹ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2006-1, „St. Kitts and Nevis Declaration“.

⁸² Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2016-3, „Resolution on Cetaceans and Their Contributions to Ecosystem Functioning“.

⁸³ Ályktun Hvalveiðiráðsins nr. 2018-5, „The Florianópolis Declaration on the Role of the International Whaling Commission in the Conservation and Management of Whales in the 21st Century“.

líffræðilegrar fjölbreytni, verndunar villtra dýra, verndunar lifandi auðlinda sjávar við Suðurskautslandið og Alþjóðaferðamálastofnunarinnar í þeim tilgangi að samræma aðgerðir til verndar hvala, þar með talið að stuðla að sjálfbærri og óbanvænni nýtingu þeirra.⁸⁴

Samkvæmt öllu framangreindu er ólíklegt að stefnubreyting verði innan Alþjóða-hvalveiðiráðsins í bráð og að það muni hverfa aftur að upphaflegum tilgangi hvalveiðisamningsins.

(vii) Reglur þjóðaréttar um fyrirvara við þjóðréttarsamninga. Í samræmi við viðurkennda þjóðréttarvenju og 19. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga er ríkjum heimilt þegar þau undirrita, fullgilda, samþykkja eða gerast á annan hátt aðilar að þjóðréttarsamningi að gera við hann fyrirvara. Framangreind regla gildir þó ekki ef fyrirvarar eru óheimilir samkvæmt samningnum, sbr. a-lið 19. gr.; viðkomandi samningur heimilar einvörðungu sérstaka fyrirvara sem á ekki við um fyrirvarann sem um ræðir, sbr. b-lið 19. gr.; og loks, ef tilvikið á ekki undir a- eða b-liði, fyrirvarinn er ósamrýmanlegur markmiði og tilgangi samnings, sbr. c-lið 19. gr. Hvorki ákvæði hvalveiðisamningsins né fylgiskjalsins víkja beinlínis að fyrirvörum. Því væru fyrirvarar sem ríki gerði vegna aðildar að hvalveiðisamningnum almennt gildir. Vegna c-liðar 19. gr. Vínarsamningsins kann lagastaðan á hinn bóginn að vera flóknari. Viðurkenndir fræðimenn á sviði þjóðaréttar telja að þegar fyrirvari við þjóðréttarsamning fer gegn markmiði og tilgangi samningsins sé líklegt að fyrirvarinn teljist ógildur. Á hinn bóginn væri viðkomandi samningsaðili samt sem áður bundinn af samningnum.⁸⁵ Í ljósi þess hvernig framkvæmd hvalveiðisamningsins og fylgiskjalsins hefur þróast kann fyrirvarinn sem Ísland gerði árið 2002, þegar það varð aftur aðili að samningnum, að hafa samræmst upphaflegu markmiði og tilgangi hans en geri það ekki lengur. Þrátt fyrir framangreint er óvarlegt að fullyrða nokkuð um samrýmanleika fyrirvarans við markmið og tilgang samningsins, enda hefur ekki formlega reynt á þetta atriði í dómsmáli.

(viii) Reglur þjóðaréttar um afturköllun fyrirvara við þjóðréttarsamninga. Ríkjum er almennt heimilt að afturkalla fyrirvara sem þau hafa gert við tiltekin ákvæði þjóðréttarsamnings hvenær sem er nema annað komi fram í viðkomandi samningi. Að þjóðarétti er afturköllun fyrirvara hvorki háð samþykki alþjóðastofnunar né einstakra ríkja, sbr. nánar 1. mgr. 22. gr. Vínarsamningsins.⁸⁶ Afturköllun fer þannig fram að viðkomandi samningsaðili sendir tilkynningu til vörsluaðila samningsins og hann ber ábyrgð á því að aðrir samningsaðilar séu upplýstir um hana.⁸⁷ Afturköllunin tekur gildi þegar það hefur verið gert.⁸⁸ Réttaráhrif afturköllunar eru þau að ákvæðið sem fyrirvarinn lýtur að verður að nýju virkt gagnvart öllum samningsaðilum.⁸⁹ Afturköllun fyrirvara Íslands við ákvæði e-liðar 10. mgr. fylgiskjals hvalveiðisamningsins væri

⁸⁴ Sama heimild.

⁸⁵ Sjá nánar Árbækur Alþjóðalaganeftar Sameinuðu þjóðanna (1953) II, bls. 133–134 og (1956) II, bls. 115.

⁸⁶ Sjá einnig leiðbeiningar Alþjóðalaganeftar Sameinuðu þjóðanna, *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, árbók Alþjóðalaganeftarinnar 2011(II)(2), gr. 2.5.1.

⁸⁷ Sjá nánar sömu heimild, gr. 2.5.6 og b-lið 1. mgr. gr. 2.1.6.

⁸⁸ Sama heimild, gr. 2.5.8.

⁸⁹ Sama heimild, gr. 2.5.7.

framkvæmd þannig að viðkomandi stjórnvöld á Íslandi myndu upplýsa vörsluaðili samningsins (Bandaríkin) skriflega um afturköllunina, sbr. nánar 4. mgr. 23. gr. Vínarsamningsins. Yrði þetta raunin yrði Ísland þar með bundið af núllkvóta vegna hvalveiða í atvinnuskyni, sbr. e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins.

Vínarsamningurinn hefur að geyma reglur um það hverjir geti að þjóðarétti undirritað samninga fyrir hönd ríkis og hafi heimild eða umboð (e. *full powers*) til þess að koma að samningsgerð. Samkvæmt 7. gr. samningsins er miðað við að eftirtaldir aðilar séu þá fulltrúar viðkomandi ríkis: þeir sem sýna fram á heimild eða umboð ásamt þeim sem almennt eru taldir hafa heimild eða umboð í samræmi við framkvæmd viðkomandi ríkja. Jafnframt er miðað við að þjóðhöfðingjar, forsætisráðherrar og utanríkisráðherrar hafi stöðuumboð og þurfi þ.a.l. ekki sérstaka heimild eða umboð. Auk framangreinds hafa formenn sérstakra sendinefnda á vegum viðkomandi ríkis ásamt sérstökum fulltrúum á alþjóðlegum fundum eða við alþjóðastofnanir stöðuumboð við samningsgerð. Vínarsamningurinn inniheldur ekki skýrar reglur um það hver hafi heimild eða umboð ríkis til þess að afturkalla fyrirvara að þjóðarétti sem gerður hefur verið við þjóðréttarsamning. Á hinn bóginn leggur Alþjóðalaganefnd Sameinuðu þjóðanna til grundvallar í leiðbeiningum sínum að reglur um heimild og umboð sem gilda um samningsgerð eigi einnig við um afturköllun fyrirvara.⁹⁰

(ix) Endurskoðun fyrirvara við þjóðréttarsamninga. Samkvæmt 22. gr. Vínarsamningsins er ríkjum hvenær sem er heimilt að endurskoða, þ.e. þrengja eða draga úr, og afturkalla fyrirvara sem þau hafa gert við þjóðréttarsamninga. Í leiðbeiningum um framkvæmd Vínarsamningsins hefur Alþjóðalaganefnd Sameinuðu þjóðanna hvatt ríki til þess að endurskoða reglulega fyrirvara sem þau hafa gert við milliríkjasamninga og íhuga afturköllun þeirra.⁹¹ Eru ríki m.a. hvött til að íhuga gagnsemi þess að halda fyrirvörum sínum, einkum m.t.t. þróunar landsréttar.⁹² Einnig hefur verið bent á að væntingar ríkja standi almennt til þess að önnur ríki í viðkomandi samningssambandi falli frá gerðum fyrirvörum, til lengri tíma litið.⁹³ Í seinni tíð hefur sú þróun orðið að nýrri milliríkjasamningar, m.a. á sviði alþjóðlegs umhverfissréttar og mannréttinda, takmarka svigrúm eða jafnvel banna að gerðir séu fyrirvarar. Ef þeir eru heimilaðir, þá ber viðkomandi ríkjum að endurskoða þá reglulega og rökstyðja sérstaklega ósk um framlengingu. Hafréttarsamningurinn og samningur um líffræðilega fjölbreytni eru dæmi um samninga sem almennt banna fyrirvara.⁹⁴ Nýlegir samningar á sviði mannréttinda leggja ákveðnar takmarkanir við því að ríki viðhaldi fyrirvörum.⁹⁵

⁹⁰ Sama heimild, gr. 2.5.4.

⁹¹ Sjá nánar sömu heimild, 1. mgr. gr. 2.5.3.

⁹² Sama heimild, 2. mgr. gr. 2.5.3.

⁹³ Sjá nánar Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff 2009, bls. 308; sjá einnig fullyrðingu Bartos í Alþjóðalaganefndinni, Árbók Alþjóðalaganefndarinnar (1965)I, bls. 50.

⁹⁴ Sbr. nánar 309. gr. hafréttarsamningsins og 37. gr. samnings um líffræðilegan fjölbreytileika.

⁹⁵ Sjá t.d. 3. mgr. 79. gr. Ístanbúl-samnings Evrópuráðsins um varnir gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (2011) og almenna umfjöllun um endurskoðun fyrirvara við mannréttindaákvæði í Lara Mullins, „The Ramifications of Reservations to Human Rights Treaties“, (2020-09) 8(1) *Groningen Journal of International Law*, bls. 157, og Christina Boyes, Cody D. Eldredge, Megan Shannon og Kelebogile Zvobgo, „Social Pressure in the International Human Rights Regime: Why States Withdraw Treaty Reservations“, (2024) (54) *British Journal of Political Science*, bls. 243–249.

Hvalveiðisamningurinn hefur ekki að geyma ákvæði um fyrirvara eða endurskoðun þeirra. Á hinn bóginn kemur fram í 3. mgr. V. gr. samningsins að ríki geti mótmælt breytingum á fylgiskjalinu og í c-lið ákvæðisins er vikið að afturköllun slíkra mótmæla. Alþjóðahvalveiðiráðið hvatti Noreg árið 1997 til að endurskoða mótmælin sem ríkið gerði við núllkvótann sem samþykktur var árið 1982 á hvalveiðar í atvinnuskyni.⁹⁶ Eftir því sem næst verður komist hefur Noregur ekki fallið frá upphaflegum mótmælum. Ísland hefur ekki verið formlega hvatt af Alþjóðahvalveiðiráðinu sem slíku til þess að endurskoða fyrirvarann sem gerður var árið 2002 þegar ríkið varð að nýju samningsaðili að hvalveiðisamningnum og ráðinu.⁹⁷

(x) Fyrirvari Íslands við núllkvóta á hvalveiðar í atvinnuskyni. Íslenska ríkið var mótfallið banni á hvalveiðar í atvinnuskyni, sbr. ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins 1982, en mótmælti því ekki innan 90 daga frestsins sem tiltekinn er í 3. mgr. V. gr. hvalveiðisamningsins. Um bannið var ágreiningur á Alþingi og í utanríkismálanefnd þingsins, en meirihluti nefndarinnar ákvað að banninu skyldi ekki mótmælt.⁹⁸ Virðist það hafa verið vegna þrýstings frá öðrum þjóðum og með vísan til viðskiptahagsmuna Íslands í Bandaríkjunum.⁹⁹ Ísland ákvað þess í stað að stunda hvalveiðar um stundarsakir á grundvelli vísindarannsókna.¹⁰⁰ Árið 1992 þegar ljóst var að ekki stæði til að falla frá núllkvótanum sagði Ísland sig að endingu frá hvalveiðisamningnum. Ísland óskaði seinna eftir því að gerast aftur aðili að samningnum og Alþjóðahvalveiðiráðinu og lagði í því skyni þrisvar sinnum fram aðildarumsókn: fyrst 8. júní 2001, síðan 10. maí 2002 og loks 10. október 2002. Tekið var fram í umsóknunum að fyrirvari vegna banns á veiðum í atvinnuskyni væri óaðskiljanlegur hluti af aðildarskjalinu og leit íslenska ríkið svo á að samþykkt fyrirvarans væri skilyrði aðildar.

Viðbrögð við fyrirvörum við marghliða samninga eru almennt í höndum einstakra ríkja. Ef fyrirvarinn varðar stofnsamning alþjóðastofnunar þá þarf sú stofnun að samþykkja fyrirvarann, sbr. nánar 3. mgr. 20. gr. Vínarsamningsins. Þegar Ísland sótti um aðild að Alþjóðahvalveiðiráðinu, með fyrirvara við e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins árið 2001, var um það deilt hvort ráðið væri til þess bært að samþykkja fyrirvarann eða hafna honum eða hvort slík ákvörðun væri í höndum einstakra aðildarríkja. Gengið var til atkvæða um framangreint atriði á 53. ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins árið 2001. Með 19 atkvæðum gegn 18 (eitt ríki sat hjá) komst ráðið að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin væri í höndum þess.¹⁰¹ Í framhaldinu var kosið um það hvort ráðið samþykkti fyrirvara

⁹⁶ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 1997-3 „Resolution on Northeastern Atlantic Minke Whales“.

⁹⁷ Ef Ísland myndi velja þann kost að hætta hvalveiðum, sbr. kafla 11, yrði það þáttur af því sem þyrfti að taka afstöðu til, hvort falla ætti frá þessum fyrirvara.

⁹⁸ Á Sbr. nánar nefndarálit um till. til þál. um mótmæli gegn hvalveiðibanni frá meiri hl. utanríkismálanefndar, 91. mál, 105. löggjafarþing 1982–1983.

⁹⁹ Á Sjá nánar Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993, bls. 4–5. Sjá einnig til hliðsjónar Tómas H. Heiðar, „Inngangur: Ísland og Alþjóðahvalveiðiráðið“, Utanríkisráðuneytið 2006. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

¹⁰⁰ Sjá nánar Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993, bls. 7.

¹⁰¹ Sjá nánar bls. 3 í skýrslu formanns Alþjóðahvalveiðiráðsins frá 53. ársfundi, sbr. Annual Report of the International Whaling Commission 2001. <https://archive.iwc.int/pages/download.php?direct=1&noattach=true&ref=56&ext=pdf&k=>.

Íslands. Þeirri tillögu var hafnað með 19 atkvæðum, þrjú ríki sátu hjá, en 16 ríki tóku ekki þátt í atkvæðagreiðslunni.¹⁰²

Ísland gerði smávægilegar breytingar á fyrirvaranum áður en það sótti aftur um aðild í maí 2002. Sú umsókn var ekki tekin fyrir á 54. ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins það ár. Litið var svo á að fyrirvarinn væri efnislega samhljóða þeim fyrri og að umsóknin hefði verið afgreidd.¹⁰³ Á aukafundi Alþjóðahvalveiðiráðsins í október 2002 var aðildarumsóknin ásamt fyrirvaranum loks samþykkt með 19 atkvæðum gegn 18. Fékk íslenska ríkið þá að nýju fulla aðild að hvalveiðisamningnum og Alþjóða-hvalveiðiráðinu.¹⁰⁴

Tilvitnaður fyrirvari er svohljóðandi í íslenskri þýðingu:

Ísland gerist með skjali þessu aðili að samningnum og bókuninni með fyrirvara um e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins með samningnum.

Þrátt fyrir þetta munu íslensk stjórnvöld ekki heimila íslenskum skipum að stunda hvalveiðar í atvinnuskyni fyrir 2006 og eftir það munu þau ekki heimila slíkar veiðar á meðan framgangur er í samningaviðræðum innan Alþjóðahvalveiðiráðsins um endurskoðað stjórnkerfi. Þetta gildir þó ekki ef svonefndur núllkvóti fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni, sem kveðið er á um í e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins, er ekki felldur úr gildi innan hæfilegs tíma eftir að lokið hefur verið við hið endurskoðaða stjórnkerfi.

Undir engum kringumstæðum verða hvalveiðar í atvinnuskyni heimilaðar á Íslandi nema á traustum vísindalegum grundvelli og undir virkni stjórn og eftirliti.

Fyrirvarinn er óaðskiljanlegur hluti aðildarskjalsins.¹⁰⁵

Þótt Alþjóðahvalveiðiráðið sem alþjóðastofnun hafi talið sig bært til þess að samþykkja fyrirvara Íslands hafa tilteknir samningsaðilar eigi að síður mótmælt honum. Í kjölfar aðildarinnar að hvalveiðisamningnum og Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 2002 lögðu Argentína, Ástralía, Brasilía, Síle, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Mónakó, Holland, Perú, Portúgal, San Marínó, Spánn, Svíþjóð, Bretland og Bandaríkin fram

¹⁰² Sjá sömu heimild, bls. 4.

¹⁰³ Sjá nánar bls. 5–7 í skýrslu formanns frá 54. ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins, *Annual Report of the International Whaling Commission 2002*. <https://archive.iwc.int/pages/download.php?direct=1&noattach=true&ref=57&ext=pdf&k=>

¹⁰⁴ Sjá nánar skýrslu formanns frá aukafundi Alþjóðahvalveiðiráðsins sem haldinn var í október 2002, *Chair's Report of the 5th Special Meeting 14 October 2002*, bls. 142. <https://archive.iwc.int/pages/download.php?direct=1&noattach=true&ref=1789&ext=pdf>.

¹⁰⁵ Sbr. forsetabréf 9. október 2002. Sjá einnig neðanmálsgrein með e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins. Þar segir á ensku: Iceland „adheres to the aforesaid Convention and Protocol with a reservation to paragraph 10(e) of the Schedule attached to the Convention'. 'Notwithstanding this, the Government of Iceland will not authorise whaling for commercial purposes by Icelandic vessels before 2006 and, thereafter, will not authorise such whaling while progress is being made in negotiations within the IWC on the RMS. This does not apply, however, in case of the so-called moratorium on whaling for commercial purposes, contained in paragraph 10(e) of the Schedule not being lifted within a reasonable time after the completion of the RMS. Under no circumstances will whaling for commercial purposes be authorised without a sound scientific basis and an effective management and enforcement scheme.'"

formleg mótmæli.¹⁰⁶ Ítalía, Mexíkó og Nýja-Sjáland mótmæltu einnig fyrirvaranum og tóku fram að þau litu svo á að samningurinn væri ekki í gildi á milli sín og Íslands. Nýja-Sjáland áréttaði sérstaklega að það teldi fyrirvarann óheimilan samkvæmt hvalveiðisamningnum, hann gengi gegn tilgangi samningsins og markmiði og væri því án réttaráhrifa.¹⁰⁷ Portúgal tók undir það að fyrirvari Íslands stríddi gegn tilgangi og markmiði hvalveiðisamningsins.¹⁰⁸ Að mati Svíþjóðar var fyrirvarinn ógildur, þ.a.l. væri Ísland bundið af núllkvótanum á hvalveiðar í atvinnuskyni.¹⁰⁹ Að mati Íslands fór framangreind afstaða gegn Vínarsamningnum, en samkvæmt honum fái ríki að halda fyrirvörum sínum þrátt fyrir mótmæli nema að ríki lýsi því yfir að það vilji ekki að samningurinn taki gildi við ríki sem gerir fyrirvara.¹¹⁰ Afleiðing slíkrar yfirlýsingar eru þær að samningssamband kemst ekki á á milli ríkisins sem gerir fyrirvarann, sjá nánar b-lið 4. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 21. gr. Vínarsamningsins.

Af framangreindu er ljóst að ekki var einhugur um lögmæti fyrirvara Íslands við e-lið 10. mgr. fylgiskjals hvalveiðisamningsins.

Það kann að vera rétt að líta svo á að ekki sé samningssamband á milli Íslands annars vegar og Ítalíu, Mexíkó og Nýja-Sjálands hins vegar. Á hinn bóginn taldi Alþjóðahvalveiðiráðið að það væri bært til þess að taka afstöðu til aðildarumsóknar Íslands með fyrirvaranum, sbr. 3. mgr. 20. gr. Vínarsamningsins. Rétt er að taka fram að nú, rúmlega tveimur áratugum síðar, hefur enginn framangreindra samningsaðila aðhafst formlega gegn Íslandi. Réttarstaðan er því sú að Ísland er aðili að Alþjóðahvalveiðiráðinu og hvalveiðisamningnum með framangreindum fyrirvara.

(xi) Umfjöllun Alþjóðadómstólsins um hvalveiðar í vísindaskyni.¹¹¹ Árið 2014 fjallaði Alþjóðadómstóllinn í Haag um heimild ríkja til hvalveiða í vísindaskyni. Ástralía stefndi Japan fyrir brot á hvalveiðisamningnum og Nýja-Sjáland gerðist aðili með meðalgöngu. Í málinu reyndi m.a. á það hvort JARPA II, hvalveiðirannsóknaráætlun Japana, stæðist VIII. gr. hvalveiðisamningsins. Samkvæmt ákvæðinu er samningsaðilum heimilt, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, að veita ríkisborgurum sínum leyfi til hvalveiða í vísindaskyni. Í rannsóknaráætluninni kom fram að banvænum aðferðum yrði beitt og að á hverri vertíð yrðu veiddar 50 langreyðar og hnúfubakar og 850 (plús/mínus 10%) Suðurheimskautshrefnur.¹¹² Þótt Alþjóðadómstóllinn hefði staðfest að hvalveiðar í vísindaskyni gætu byggst á banvænum aðferðum og tilfallandi sala hvalkjöts gæti samrýmst ákvæði VIII. gr. hvalveiðisamningsins yrði eigi að síður að kanna hvort aflífun hvalanna væri í raun í vísindalegum tilgangi. Dómstóllinn tók fram að óheimilt væri að nota banvæna sýnatöku í meira mæli en nauðsynlegt

¹⁰⁶ Sjá vörsluskrá Bandaríkjanna: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/251-Intl-Whaling-Convention.pdf>, bls. 4–9.

¹⁰⁷ Sama heimild, bls. 7.

¹⁰⁸ Sama heimild, bls. 8.

¹⁰⁹ Sama heimild, bls. 6.

¹¹⁰ Sama heimild, bls. 6.

¹¹¹ Dómur Alþjóðadómstólsins í Haag, Hvalveiðar á Suðurskautinu (Whaling in the Antarctic), Ástralía g. Japan, Nýja-Sjáland með meðalgönguáðild, 31. mars 2014, ICJ Rep 226.

¹¹² Sama heimild, mgr. 122–3.

væri miðað við markmið rannsóknarinnar.¹¹³ Fram kom í dóminum að þótt JARPA II gæti almennt séð talist vera rannsóknaráætlun í vísindaskyni væri áætlunin og framkvæmd hennar ekki skynsamleg með tilliti til settra markmiða.¹¹⁴ Eftir ítarlega greiningu komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að áætlunin ásamt framkvæmd hennar hefði verið haldin miklum annmörkum. Meðal annars hefði verið horfið frá því að veiða hnúfubak, tveimur hvalategundum hefði verið bætti við, óljóst var hvernig sýnatökustærð hrefnu hefði verið ákvörðuð, og loks hafði þeim möguleika að nota óbanvænar aðferðir við rannsóknirnar verið lítill gaumur gefinn.¹¹⁵ Að endingu komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að veiðar Japana féllu ekki undir ákvæði VIII. gr. hvalveiðisamningsins, þ.a.l. fóru þær gegn e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins.¹¹⁶ Veiðarnar fóru einnig gegn banni við notkun verksmiðjuskipa, sbr. d-lið 10. mgr. fylgiskjalsins, og banni b-liðar 7. mgr. fylgiskjalsins við veiðum innan friðunarsvæðis í Suðurhafi hvað varðaði veiðar á langreyðum.¹¹⁷ Af framangreindum dómi er ljóst að hvalveiðar í vísindaskyni geta samrýmst hvalveiðisamningnum, jafnvel þótt banvænum aðferðum sé beitt og tilfallandi hvalkjöt selt. Á hinn bóginn, ef slíkar veiðar eru heimilaðar af einstökum samningsaðilum, eru gerðar miklar kröfur til gæða viðkomandi rannsóknaráætlunar og framkvæmdar hennar til þess að koma í veg fyrir misnotkun.

6.4 Samstarf um rannsóknir, varðveislu og stjórnun sjávarspendýra í Norður-Atlantshafi (NAMMCO)

(i) Almennt um samninginn. Samningur um samstarf um rannsóknir, varðveislu og stjórnun sjávarspendýra í Norður-Atlantshafi¹¹⁸ (NAMMCO-samningur) var samþykktur 9. apríl 1992 og öðlaðist gildi 8. júlí sama ár.¹¹⁹ Aðilar samningsins og stofnaðilar eru fjórir, þ.e. Ísland, Noregur, Grænland og Færeyjar. Samningurinn inniheldur tíu efnisákvæði. Fyrir utan hefðbundin ákvæði sem varða tengsl við aðra samninga, undirritun og gildistöku, lúta flest ákvæðin að Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðinu (Ráðið) og stofnunum þess.

(ii) Markmið og uppbygging samningsins. NAMMCO-samningurinn er svæðisbundinn og lýtur að samstarfi ríkja sem liggja að Norður-Atlantshafi. Eins og aðfaraorð samningsins endurspeglar er helsta markmið hans að efla samstarf samningsaðila á sviði rannsókna og stjórnunar sjávarspendýra á tilvitnuðu svæði. Ráðið var stofnað á grundvelli 1. gr. samningsins. Samkvæmt ákvæðinu er Ráðið alþjóðleg stofnun. Eins og fram kemur í 2. gr. samningsins er helsta markmið Ráðsins að stuðla að samvinnu, nýtingu og rannsóknum á sjávarspendýrum í Norður-Atlantshafi. Í 3. gr. er fjallað um

¹¹³ Sjá nánar sömu heimild, mgr. 94.

¹¹⁴ Sama heimild, mgr. 227.

¹¹⁵ Sama heimild, mgr. 224–7.

¹¹⁶ Sama heimild, mgr. 231.

¹¹⁷ Sama heimild, mgr. 233.

¹¹⁸ Á ensku: *Agreement on Cooperation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic*.

¹¹⁹ Sjá nánar <https://nammco.no/nammco-agreement/>.

uppbyggingu Ráðsins sem skiptist í nokkrar stofnanir, þ.m.t. er framkvæmdanefnd og vísindanefnd. Í 1. mgr. 4. gr. samningsins kemur fram að sérhver samningsaðili skuli vera aðili að Ráðinu. Nánar er fjallað um Ráðið í 2. mgr. 4. gr. Þar segir m.a. að hlutverk þess sé að vera vettvangur fyrir rannsóknir, greiningu og upplýsingaskipti um málefni sem varða sjávarspendýr í Norður-Atlantshafi og samhæfa beiðnir um vísindalega ráðgjöf. Samkvæmt framangreindu er Ráðið fyrst og fremst ráðgefandi og vettvangur fyrir vísindalegt samstarf. Í 3. mgr. 4. gr. er tekið fram að ákvarðanir Ráðsins skuli teknar samhljóða af þeim aðilum sem eru viðstaddir og greiða atkvæði. Ljóst er af 9. gr. NAMMCO-samningsins að honum var ekki ætlað að hafa áhrif á skuldbindingar samningsaðila samkvæmt öðrum þjóðréttarsamningum.

(iii) Nánar um hlutverk og lagalega stöðu Ráðsins. NAMMCO-samstarfið var hugsað sem svar samningsaðila við veiðibanni Alþjóðahvalveiðiráðsins 1982.¹²⁰ Hlutverk Ráðsins er fyrst og fremst ráðgefandi¹²¹ og veitir það samningsaðilum m.a. vísindalega ráðgjöf. Á hinn bóginn hefur Ráðið ekki almenna heimild til þess að ákveða hvalveiðikvóta samningsaðila.¹²² Eins og nánar verður vikið að ber ríkjum í samræmi við 65. gr. hafréttarsamningsins að taka þátt í samstarfi með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana (e. *appropriate international organizations*) að verndun og stjórnun þeirra ásamt rannsóknum á þeim. Samkvæmt framangreindu ber ríkjum að byggja stjórnun hvalveiða á alþjóðlegu samstarfi. Tilvísun 65. gr. til viðeigandi alþjóðastofnana tekur ótvírætt til Alþjóðahvalveiðiráðsins, en takmarkast þó ekki við þá stofnun.¹²³ Þá er rétt að nefna að í 65. gr. er sérstaklega tekið fram að ríki skuli m.a. hafa samstarf um verndun hvala á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar.¹²⁴ Segja má að tilgangur stofnunar Ráðsins hafi verið ákvæðið svar við banni Alþjóðahvalveiðiráðsins á hvalveiðum í atvinnuskyni.¹²⁵

Undir ákvæði 65. gr. hafréttarsamningsins falla einnig Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (e. *Food and Agriculture Organization (FAO)*) og Umhverfisáætlun Sameinuðu þjóðanna (e. *United Nations Environment Programme (UNEP)*).¹²⁶ Sumir

¹²⁰ Sjá nánar Nele Matz-Lück og Johannes Fuchs, „Marine Living Resources“ í Donald R Rothwell, Alex G Oude Elferink, Karen N Scott og Tim Stephens (ritstj.) *The Oxford Handbook of The Law of the Sea*, Oxford University Press 2015, bls. 510; Philippe Sands og Jacqueline Peel, með Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2018, bls. 539; og Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993, bls. 13.

¹²¹ Sjá nánar Malgosia Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press 2015, bls. 188. Sjá til hliðsjónar Philippe Sands og Jacqueline Peel, með Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2018, bls. 539.

¹²² Sjá 5. gr. NAMMCO-samningsins og Malgosia Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press 2015, bls. 188.

¹²³ Satya N. Nandan og Shabtai Rosanne (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume II, Martinus Nijhoff 1985, bls. 663.

¹²⁴ Sjá nánar Gregory Rose og Sandra Crane, „The Evolution of International Whaling Law“ í Philippe Sands (ritstj.) *Greening International Law*, Routledge 1993, bls. 167.

¹²⁵ Sjá nánar Philippe Sands og Jacqueline Peel, með Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2018, bls. 539.

¹²⁶ Sjá nánar UNDOALOS (1996) 31 *Law of the Sea Bulletin*, bls. 82, og Yoshifumi Tanaka, *International Law of the Sea*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2023, bls. 315.

fræðimenn eru þeirrar skoðunar að Ráðið teljist einnig til slíkrar alþjóðastofnunar.¹²⁷ Á hinn bóginn er ekki almenn samstaða um þetta atriði.¹²⁸

Það sem mælir með því að Ráðið teljist til viðeigandi alþjóðastofnunar í skilningi 65. gr. hafréttarsamningsins felst einkum í markmiði og tilgangi NAMMCO-samningsins. Það sem mælir gegn því er takmarkað hlutverk og svæðisbundið gildissvið NAMMCO-samningsins ásamt þeirri staðreynd að eingöngu tvö sjálfstæð ríki eiga aðild að Ráðinu, þ.e. Ísland og Noregur.¹²⁹

Eftir að Ísland sagði upp aðild sinni að hvalveiðisamningnum 1992, og þar með að Alþjóðahvalveiðiráðinu, var litið svo á að ákvæði 65. gr. hafréttarsamningsins væri uppfyllt með aðildinni að NAMMCO-samningnum og Ráðinu.¹³⁰ Eins og vikið var að varð Ísland á nýjan leik aðili að hvalveiðisamningnum og Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 2002 og eiga nú öll aðildarríki Ráðsins einnig aðild að Alþjóðahvalveiðiráðinu (Færeyjar og Grænland í gegnum Danmörku).¹³¹

(iv) Aðkoma Ráðsins að undirbúningi hvalveiða í íslenskri lögsögu. Án þess að bein afstaða sé tekin til þess hvort Ráðið teljist vera viðeigandi alþjóðastofnun í skilningi 65. gr. hafréttarsamningsins er ljóst að íslenska ríkið er ekki bundið af banni Alþjóðahvalveiðiráðsins á hvalveiðum í atvinnuskyni. Vegna ákvörðunar um núllkvóta á hvalveiðar í atvinnuskyni tekur Alþjóðahvalveiðiráðið engar ákvarðanir um þann fjölda hvala sem veiða má úr einstökum stofnum sem hafa þýðingu fyrir hvalveiðar íslenskra aðila. Eins og vikið var að er það ekki hlutverk Ráðsins að taka slíkar ákvarðanir. Því liggja ekki fyrir neinar ákvarðanir að þjóðarétti um hvalveiðikvóta sem máli skipta fyrir hvalveiðar sem heimilaðar eru af íslenskum stjórnvöldum. Á hinn bóginn veitir Ráðið ráðleggingar sem Íslandi er heimilt að leggja til grundvallar við ákvörðun á hvalveiðikvóta. Í framkvæmd veitir Hafrannsóknastofnun íslenskum stjórnvöldum ráðgjöf varðandi sjálfbæra nýtingu hvala í íslenskri lögsögu og árlegt veiðimagn¹³² og byggist ráðgjöfin á gögnum Ráðsins og Alþjóðahvalveiðiráðsins.¹³³ Á grundvelli framangreindrar ráðgjafar hefur ráðherra undanfarin ár tekið ákvörðun um hvalveiðikvóta.

¹²⁷ Sjá nánar Yoshifumi Tanaka, *International Law of the Sea*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2023, bls. 315.

¹²⁸ Sjá t.d. Philippe Sands og Jacqueline Peel, með Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2018, bls. 539. Sjá einnig Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætis ráðuneytið, 6. október 1993, bls. 13–15.

¹²⁹ Sbr. <https://nammco.no/about-nammco/>. Sjá einnig Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993, 14.

¹³⁰ Sjá nánar Tómas H. Heiðar, „Inngangur: Ísland og Alþjóðahvalveiðiráðið“, Utanríkisráðuneytið 2006. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

¹³¹ Sjá nánar Malgosia Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press 2015, 189–90.

¹³² Hafrannsóknastofnun, „Ráðgjöf“. <https://www.hafogvatn.is/is/veidiradgjof>.

¹³³ Sjá nánar ráðgjöf um hrefnuveiðar fyrir árin 2018–2025: Hafrannsóknastofnun, „Ástand nytjastofna sjávar og ráðgjöf 2018: Hrefna“ (12. apríl 2018). https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/Hrefna_2018567384.pdf. Sjá einnig ráðgjöf fyrir Langreyður fyrir árin 2018–2025: Hafrannsóknastofnun, „Langreyður“ (13. júní 2017). <https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/Langreydur174.pdf>.

6.5 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna

(i) Almennt um samninginn. Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna¹³⁴ (hafréttarsamningur) var samþykktur 10. desember 1982 og gekk í gildi 16. nóvember 1994.¹³⁵ Aðilar samningsins eru nú 170, þ. á m. er ESB.¹³⁶ Samningurinn inniheldur 320 greinar og níu viðauka. Ísland fullgilti hann 21. júní 1985.¹³⁷

(ii) Markmið og uppbygging samningsins. Markmið samningsins er að leysa öll hafréttarmál með samstarf að leiðarljósi og að koma á réttarskipun fyrir öll höf til að auðvelda alþjóðlegar samgöngur og stuðla að friðsamlegri, sanngjarnri og góðri nýtingu sjávarauðlinda, verndun lífrænna auðlinda og könnun, verndun og varðveislu hafrýmisins.¹³⁸ Hann byggir á meginreglunni um fullveldisrétt ríkja til að hagnýta auðlindir undir eigin lögsögu, sbr. nánar 193. gr. Jafnframt byggist samningurinn á meginreglunni um að ríki skuli vernda og varðveita hafrýmið, sbr. 192. gr., eiga samstarf til að lágmarka tjón og einnig við nýtingu sameiginlegra auðlinda, sbr. nánar 118. gr., 194. gr. og 197. gr.

(iii) Hafréttarsamningurinn og meginreglur um nýtingu lífrænna auðlinda. Hafréttarsamningurinn hefur að geyma fjölda ítarlegra ákvæða um fiskveiðar.¹³⁹ Í V. hluta samningsins er fjallað um lífrænar auðlindir í efnahagslögsögunni og 2. kafla VII. hluta tekur til verndunar og stjórnunar lífrænna auðlinda úthafsins. Eins og nánar verður komið að lúta ákvæðin nánast eingöngu að fiskistofnum, en einvörðungu tvö þeirra taka til hvalveiða.

Skyldur ríkja til að varðveita og stjórna lífrænum auðlindum sjávar eru bæði tengdar nýtingu þeirra og sjálfbærri þróun.¹⁴⁰ Ríkjum er, samkvæmt 61. gr. samningsins, gert að ákveða leyfilegan afla í efnahagslögsögu sinni og tryggja, með viðeigandi verndunar- og stjórnunarráðstöfunum, að tilvist hinna lífrænu auðlinda sé ekki stefnt í hættu með ofnýtingu. Ráðstafanirnar eiga að miða að því að stofnar nýtttra tegunda haldist í stærð sem getur gefið af sér hámarkslangtímaafli (e. *maximum sustainable yield*) og skal þá m.a. litið til innbyrðis tengsla stofna og veiðihátta, sbr. nánar 3.–4. mgr. 61. gr. samningsins. Samkvæmt framangreindu ber ríkjum þannig einnig að beita vistkerfisnálgun (sjá einnig umfjöllun um úthafsveiðisamninginn). Nýti ríki ekki allan leyfilegan afla innan efnahagslögsögu sinnar ber þeim að veita öðrum ríkjum aðgang að afgangi hins leyfilega afla, sbr. nánar 62. gr. hafréttarsamningsins. Skyldan um beitingu vistkerfisnálgunar er útfærð í samningi um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna um verndun deilistofna og víðförla fiskstofna og stjórnun veiða úr þeim (samningur um deili- og víðförla fiskstofna).

¹³⁴ Á ensku: United Nations Convention on the Law of the Sea.

¹³⁵ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280043ad5>.

¹³⁶ Sama heimild.

¹³⁷ Sama heimild. Sjá einnig auglýsingar nr. 7/1985 og 40/1993 í C-deild Stjórnartíðinda.

¹³⁸ Sbr. nánar formála hafréttarsamningsins.

¹³⁹ Sjá m.a. 61.–64., 66.–73. og 116.–119. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna.

¹⁴⁰ Sjá nánar Francisco Vicuña, *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge University Press 1999, 145, 147.

Í samræmi við 2. mgr. 61. gr. hafréttarsamningsins eru ríki hvött til samstarfs í gegnum þar til bærar alþjóðastofnanir (undirsvæðis-, svæðis- eða heimsstofnanir) við nýtingu lífrænna auðlinda í efnahagslögsögunni. Þau eiga fyrir milligöngu þeirra m.a. að skiptast á vísindalegum upplýsingum, afla- og veiðisóknarskýrslum og öðrum gögnum í tengslum við verndun fiskstofna, sbr. nánar 5. mgr. 61. gr. Í samræmi við 63. gr. og 64. gr. hafréttarsamningsins er loks fjallað um skyldu ríkja til samstarfs við nýtingu deilistofna og fartegunda. Hvað varðar fiskveiðar á úthafinu, þá er ríkjum heimilt að leyfa ríkisborgurum sínum að stunda fiskveiðar þar, sbr. nánar 116. gr. Á hinn bóginn verða þau að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að varðveita lifandi auðlindir, sbr. 117. gr., og hafa samstarf um verndun og stjórnun lífrænna auðlinda, sbr. nánar 118. gr. hafréttarsamningsins.

(iv) Lifandi samningur – auknar verndarskyldur. Hafréttarsamningurinn er dýnamískur samningur.¹⁴¹ Þróun hans hefur einkum ráðist af túlkun alþjóðlegra dómstóla á einstökum ákvæðum hans, háttsemi ríkja, öðrum samningum og venjurétti.¹⁴² Eitt af því sem hefur einkennt þróunina undanfarin ár er aukið vægi alþjóðlegs umhverfisréttar við túlkun alþjóðlegra dómstóla á tilteknum ákvæðum samningsins.

Í VII. hluta hafréttarsamningsins er fjallað um verndun og varðveislu hafrýmisins. Þar er að finna almennt orðuð ákvæði um vernd hafrýmisins og aðgerðir gegn mengun sem hafa fengið skýrari merkingu með nýlegri dómaframkvæmd. Í 192. gr. samningsins segir að ríkjum beri skylda til að vernda og varðveita hafrýmið og hefur Alþjóðlegi hafréttardómurinn staðfest að ákvæðið taki til allra lifandi auðlinda og annars lífs í hafinu.¹⁴³ Í samræmi við 194. gr. ber ríkjum að grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana, eftir fremsta megni, til að koma í veg fyrir mengun sjávar hvaðan sem hún kemur. Í ákvæðinu, sbr. 5. mgr., er sérstök áhersla lögð á vernd sjaldgæfra og viðkvæmra vistkerfa og heimkynni tegunda sem eru í sérstakri hættu. Auk framangreinds eru ríki hvött til samstarfs á heims- eða svæðisgrundvelli við setningu reglna um umhverfisvernd hafsins, sbr. nánar 197. gr. Ljóst er af alþjóðlegri dómaframkvæmd að skyldan til samstarfs er grundvallarregla hvað varðar verndun hafsins.¹⁴⁴ Hafréttarsamningurinn inniheldur jafnframt nokkuð ítarleg ákvæði um eftirlit með mengun og áhrifum hennar, sbr. nánar 204. gr. Enn fremur, sbr. 205. gr., er ríkjum skylt að meta hugsanleg áhrif allrar starfsemi sem fer fram á ábyrgð þeirra (fánaríkislögsaga) sem ætla má að geti valdið mengun eða umtalsverðum skaðlegum áhrifum á hafrýmið og ber, sbr. 206. gr., að senda skýrslur um niðurstöður matsins á þar til bærar alþjóðastofnanir sem gera þær aðgengilegar öllum ríkjum. Loks, í samræmi við ákvæði 207.–212. gr. samningsins, ber ríkjum að setja lög til þess að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með mengun hafrýmisins frá ólíkum uppsprettum.

¹⁴¹ Sjá nánar umfjöllun hjá Jill Barrett: „UNCLOS: A ‘Living’ Treaty?“ í Jill Barrett og Richard BARNED (ritstj.), *UNCLOS as a Living Treaty*, British Institute of International and Comparative Law 2016, bls. 12-13.

¹⁴² Richard BARNES, „The Continuing Vitality of UNCLOS“ í Jill Barrett og Richard BARNED (ritstj.), *UNCLOS as a Living Treaty*, British Institute of International and Comparative Law 2016, bls. 486.

¹⁴³ Ráðgefandi álit Hafréttardómsins, Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 2. apríl 2015, 54 ILM 890, sjá mgr. 120 og 216.

¹⁴⁴ Sjá nánar t.d. dómur Hafréttardómsins, MOX Plant, Írland g. Bretlandi, (bráðabirgðaráðstafanir), 3. desember 2001, 41 ILM 405, mgr. 82.

Eins og vikið var að hefur vægi alþjóðlegs umhverfisréttar við túlkun ákvæða hafréttarsamningsins aukist undan farin ár. Meðal annars hafa almennar umhverfisverndarskyldur ríkja, sem grundvallaðar eru á hafréttarsamningnum, verið skýrðar í nýlegri dómaframkvæmd alþjóðlegra dómstóla. Óhætt er að segja að með henni hafi nokkur ákvæði samningsins tekið stakkaskiptum og feli í raun í sér auknar verndarskyldur ríkja.

(v) Áhrif alþjóðlegrar dómaframkvæmdar á þróun hafréttar. Árið 1999 beitti Alþjóðlegi hafréttardómurinn (hafréttardómurinn) varúðarnálgun þegar hann ákvað bráðabirgðaráðstafanir í tengslum við túnfiskveiðar, en tilvísun til nálgunarinnar er ekki að finna í hafréttarsamningnum.¹⁴⁵ Sami dómstóll tók að nýju stórt skref í ráðgefandi álit árið 2011 þegar hann sló því föstu að ríki skyldu beita varúðarnálgun í tengslum við námugróft á alþjóðlega hafsbotnssvæðinu (e. *the International Seabed Area*).¹⁴⁶ Þá hafa aðrir alþjóðlegir dómstólar staðfest að XII. hluti samningsins um verndun hafrýmisins sé ekki takmarkaður við aðgerðir sem beinlínis miða að því að stjórna mengun sjávar.¹⁴⁷ Þetta hefur m.a. í för með sér að 5. mgr. 194. gr. hafréttarsamningsins, sem fjallar um ráðstafanir til að vernda vistkerfi sem eru sjaldgæf, viðkvæm eða í hættu, geti verið grundvöllur stofnunar friðunarsvæða í hafi, þótt ekki sé fjallað um slíkar aðgerðir í samningnum.¹⁴⁸ Þá hefur einnig verið staðfest að við beitingu 192. gr. hafréttarsamningsins, sem er almennt ákvæði um varðveislu hafsins, beri að taka mið af þjóðaréttarsamningum á sviði umhverfisréttar.¹⁴⁹ Þótt samningurinn innihaldi ekki beina tilvísun til loftslagsbreytinga hefur eigi að síður verið litið til Parísarsamningsins við túlkun á skyldum samningsaðila hafréttarsamningsins og er ljóst að ríkar skyldur hvíla á þeim til að bregðast við hlýnun og súrnun sjávar og hækkun sjávarmáls.¹⁵⁰

Nýlegar úrlausnir alþjóðlegra dómstóla hafa haft þónokkur áhrif á þróun hafréttar, en samkvæmt þeim er ljóst að nú hvíla ríkari verndarskyldur á samningsaðilum hafréttarsamningsins hvað varðar nýtingu lifandi auðlinda hafsins en áður var talið. Nú verður gerð grein fyrir mikilvægustu málunum.

Í *Chagos-málinu* (2015) var m.a. deilt um það hvort ríkjum væri heimilt að stofna friðunarsvæði í hafi. Í málinu reyndi sérstaklega á heimildir Bretlands, sem fór þá með stjórn Chagos-eyjaklasans, til að stofna friðunarsvæði í hafi sem teygði sig 200 sjómílur frá grunnlínu eyjaklasans og var rúm hálf milljón ferkílómetra að stærð.¹⁵¹ Þetta hafði áhrif á fiskveiðiréttindi Máritíus sem hafði sérstakra hagsmuna að gæta

¹⁴⁵ Sjá dómur Hafréttardómsins, Southern Bluefin Tuna, Nýja-Sjáland g. Japan; Ástralía g. Japan, 27. ágúst 1999, XXIII RIAA 1, sérálit Laing (bls. 310, mgr. 13) og Shearer (bls. 327). Sjá einnig Simon Marr, „The Southern Bluefin Tuna Cases: The Precautionary Approach and Conservation and Management of Fish Resources“, (2000) 11(4) *European Journal of International Law*, bls. 827.

¹⁴⁶ *Ráðgefandi álit Hafsbotsdeilnadeildar Hafréttardómsins, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, 1. febrúar 2011, 50 ILM 458, mgr. 131 og 242.

¹⁴⁷ Gerðardómur, Suður-Kínahafsmálið (South China Sea), Filipseyjar g. Kína, 12. júlí 2016, XXXIII RIAA 153, 945. mgr. og Gerðardómur, Chagos Marine Protected Area, Máritíus g. Bretlandi, 18. mars 2015, XXXI RIAA 359, mgr. 320 og 538.

¹⁴⁸ Gerðardómur, *Chagos Marine Protected Area*, 538. mgr.

¹⁴⁹ Gerðardómur, *Suður-Kínahafsmálið*, mgr. 941 og 956.

¹⁵⁰ Sjá nánar ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar, 21. maí 2024 mgr. 223–4 og 399.

¹⁵¹ Gerðardómur, *Chagos Marine Protected Area*, 5. mgr.

vegna, en til stóð að Bretland skilaði eyjaklasanum aftur til Míritíus. Viðkomandi dómstóll (gerðardómur, sbr. VII. viðauka hafréttarsamningsins) komst að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt væri að taka tillit til réttinda Míritíus áður, en friðunarsvæði í hafi væri stofnað.¹⁵² Gerðardómurinn staðfesti að 194. gr. hafréttarsamningsins tæki til ráðstafana eins og stofnunar friðunarsvæða í hafi.¹⁵³ Samkvæmt framangreindu er ríkjum heimilt að setja á laggirnar friðunarsvæði í hafi sem geta haft í för með sér takmörkun á réttindum annarra ríkja sem grundvölluð eru á hafréttarsamningnum. Á hinn bóginn væri nauðsynlegt að hafa samráð við þau ríki sem kynnu að eiga hagsmuna að gæta. Í dóminum kom fram að Bretland hefði við undirbúning málsins tekið tillit til réttinda og hagsmuna Bandaríkjanna.¹⁵⁴ Ljóst var að Míritíus var ekki sýnt sama tillit, en það leiddi til þeirrar niðurstöðu að stofnun friðunarsvæðisins hefði brotið í bága við ákvæði hafréttarsamningsins, einkum 4. mgr. 194. gr.¹⁵⁵ Gerðardómurinn áréttaði að Bretlandi hefði borið að leitast við að samræma stefnur sínar við hagsmuni Míritíus vegna stofnunar friðunarsvæða í hafi.¹⁵⁶ Jafnframt að ekki væri hægt að útiloka að umhverfissjónarmið gætu mögulega réttlætt takmörkun á fiskveiðiréttindum Míritíus innan landhelginnar, sbr. 4. mgr. 194. gr., en slík takmörkun kallaði á víðtækt samráð og sérstakan rökstuðning.¹⁵⁷

Í *Suður-Kínahafsmálinu* (2016) deildu Filipseyjar og Kína m.a. um tilkall ríkja til hafsvæða og skaðlegar veiðiaðferðir. Með ákvörðun gerðardóms var staðfest að túlka bæri 192. gr. hafréttarsamningsins með hliðsjón af öðrum þjóðaréttarsamningum á sviði umhverfisréttar og var sérstaklega litið til CITES-samningsins í þessu samhengi.¹⁵⁸ Flest ríki heims væru aðilar að þeim samningi, þ.m.t. Filipseyjar og Kína, sem gæfi honum aukið vægi við skýringu 192. gr. og 5. mgr. 194. gr. hafréttarsamningsins.¹⁵⁹ Sjávarskjaldbökur sem fundust höfðu um borð í skipum undir kínverskri lögsögu voru skráðar á viðauka I við CITES-samninginn. Enn fremur voru risa samlokur (e. *giant clams*) og margir þeirra kóralla sem finnast við Spratly-eyjar í Suður-Kínahafi skráðir á viðauka II við CITES. Vegna þessa tengdi dómurinn saman tjón á vistkerfum við skylduna til að vernda og varðveita sjaldgæf eða viðkvæm vistkerfi og heimkynni tegunda í útrýmingarhættu, sbr. nánar 5. mgr. 194. gr.¹⁶⁰ Í dóminum kom einnig fram að í 192. gr. hafréttarsamningsins felist jákvæð skylda þess efnis að grípa beri til virkra aðgerða svo vernda megji hafrýmið fyrir tjóni í nútíð og framtíð.¹⁶¹ Í málinu var einnig staðfest, eins og í Chagos-málinu, að ákvæði 194. gr. takmarkast ekki við aðgerðir sem miða að því að hafa stjórn á mengun sjávar.¹⁶² Þá kom fram að ríki bæru ekki aðeins ábyrgð á eigin framkvæmdum (í þessu tilviki byggingu eyja), á þeim hvíldi einnig aðgæsluskylda og þeim bæri að koma í veg fyrir að skaðlegar veiðiaðferðir væru notaðar (blásýru- og

¹⁵² Sama heimild, mgr. 521.

¹⁵³ Gerðardómur, *Chagos Marine Protected Area*, mgr. 538.

¹⁵⁴ Sama heimild, mgr. 528.

¹⁵⁵ Sama heimild, mgr. 529, 536 og 541.

¹⁵⁶ Gerðardómur, *Chagos Marine Protected Area*, mgr. 539. Sjá einnig 4. mgr. 194. gr. hafréttarsamningsins.

¹⁵⁷ Sama heimild, mgr. 541.

¹⁵⁸ Sjá nánar Gerðardómur, *Suður-Kínahafsmálið*, mgr. 941 og 956–7.

¹⁵⁹ Sama heimild, mgr. 956.

¹⁶⁰ Sama heimild, mgr. 956–60.

¹⁶¹ Sama heimild, mgr. 941.

¹⁶² Sama heimild, mgr. 945., vísað til Gerðardóms, *Chagos Marine Protected Area*, mgr. 320 and 538.

sprengiveiði) sem gætu skaðað aðrar tegundir en þær sem til stóð að veiða og/eða búsvæði lífvera í útrýmingarhættu.¹⁶³

Í ráðgefandi áliti Alþjóðlega hafréttardómsins (2024), sem laut að skyldum ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar, skilgreindi dómurinn mengunarhugtak hafréttarsamningsins á nokkuð víðtækan hátt. Samkvæmt samningnum er mengun skilgreind sem efni eða orka sem menn setja beint eða óbeint í hafrýmið þannig að það hafi eða kunni að hafa skaðvænleg áhrif á lífrænar auðlindir og sjávarlíf, tefli heilsu manna í hættu, hindri starfsemi á sjó, svo sem fiskveiðar, spilli vatnsgæðum sjávar og fækki þokkafullum svæðum, sbr. nánar 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. Með álitinu hefur nú verið staðfest að túlka beri tilvitnað hugtak þannig að það taki einnig til hafmengunar sem verður af völdum losunar gróðurhúsalofttegunda.¹⁶⁴ Vegna þess hvílir sú skylda á ríkjum að vernda hafrýmið gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, þ.m.t. hækkandi sjávarmáli, súrnun og hlýnun sjávar. Í álitinu segir jafnframt að loftslagsbreytingar og súrnun sjávar hafi áhrif á allt líf í hafinu og að verndunarráðstafanir verði því að taka tillit til áhrifa loftslagsbreytinga til að ná markmiðum sínum. Þar segir enn fremur að ríki verða að grípa til eins víðtækra og árangursríkra ráðstafana og mögulegt er til að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga. Í álitinu kom einnig fram að verndarskyldur hafréttarsamningsins væru ekki takmarkaðar við ákvæði Parísarsamnings.¹⁶⁵ Þá var einnig staðfest að á samningsaðilum hafréttarsamningsins hvíldi skylda til þess að hafa með sér samstarf og þeim bæri að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda lífrænar auðlindir sem væru í hættu vegna loftslagsbreytinga.¹⁶⁶

Í álitinu var staðfest, með vísan til Suður-Kínahafsdómsins, að flokkun tegunda í viðaukum við CITES-samninginn veitti leiðbeiningar um túlkun 5. mgr. 194. gr. hafréttarsamningsins þegar kæmi að dýrum í útrýmingarhættu.¹⁷⁰ Í álitinu kemur einnig fram að fleiri samningar en Parísarsamningurinn og CITES-samningurinn gætu skipt máli við túlkun hafréttarsamningsins, þ.m.t. samningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, samningur um deili- og víðförula fiskstofna og samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.¹⁷¹ Hafréttardómurinn hefur, með ráðgefandi áliti sínu, jafnframt viðurkennt mikilvægi kolefnisbindingar í baráttunni við loftslagsbreytingar. Hafið sé stærsti kolefnisviðtaki heims og „blákolefnisvistkerfi“ (e. „blue carbon“ ecosystems) sem geti stuðlað að vistkerfisbundinni aðlögun. Skyldan til að vernda og varðveita lífríki hafsins hafi því tvöfalda þýðingu; hún stuðlar að verndun og viðnámsþoli lífandi auðlinda hafsins og mildar jafnframt áhrif losunar gróðurhúsalofttegunda af

¹⁶³ Gerðardómur, *Suður-Kínahafsmálið*, mgr. 970.

¹⁶⁴ *Ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar*, mgr. 179. Sjá einnig til hliðsjónar Alan Boyle, „Law of the Sea Perspectives on Climate Change“ í David Freestone (ritstj.) *The 1982 Law of the Sea Convention At 30: Successes, Challenges and New Agendas*, Martinus Nijhoff 2013, bls. 158.

¹⁶⁵ *Ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar*, mgr. 388, 400 og 406.

¹⁶⁶ Sama heimild, mgr. 409–10.

¹⁶⁷ Sama heimild, mgr. 399.

¹⁶⁸ Sama heimild, mgr. 223–4.

¹⁶⁹ Sama heimild, mgr. 423 og 424.

¹⁷⁰ Sama heimild, mgr. 404.

¹⁷¹ Sama heimild, sjá t.d. mgr. 388.

mannavöldum með því að auka kolefnisbindingu með aðgerðum til að endurheimta lífríki hafsins.¹⁷² Samkvæmt framangreindu hvetur dómurinn til verndar kolefnisviðtaka í hafinu, en getur slík vernd náð til hvala að því marki sem þeir binda kolefni.¹⁷³

(vi) Hafréttarsamningurinn og hvalir. Alþjóðlegt samstarf um verndun og stjórnun hvalaiðnaðarins hefur farið fram undir forystu Alþjóðahvalveiðiráðsins frá stofnun þess. Þar að auki eru í gildi svæðisbundnir samningar og stofnanir, svo sem NAMMCO.¹⁷⁴ Alþjóðahvalveiðiráðið hefur ítrekað kröfuna um náði samstarf ríkja við verndun og stjórnun hvalastofna með vísan til þess að nánast allar hvalategundir séu víðförlur.¹⁷⁵

Aðeins tvö ákvæði hafréttarsamningsins víkja berum orðum að hvöllum; 65. gr. og 120. gr. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hvalveiðisamningurinn hafði verið í gildi í rúma þrjá áratugi þegar hafréttarsamningurinn var samþykktur 1982. Vegna þessa inniheldur hann ekki ítarleg ákvæði sem lúta að hvöllum. Þess í stað vísar samningurinn í raun til þess fyrirkomulags sem hafði fest sig í sessi að þjóðarétti árið 1982.

Í samræmi við framangreint segir í 65. gr. hafréttarsamningsins að ekkert í V. hluta hans, sem fjallar um efnahagslögsögu, skerði rétt strandríkis eða vald alþjóðastofnunar, eftir atvikum, til að banna, takmarka eða setja reglur um hagnýtingu sjávarspendýra með strangari hætti en kveðið er á um í þessum hluta. Ríki skuli starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skuli, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra ásamt rannsóknum á þeim. Í 120. gr. samningsins kemur fram að það sama eigi við um verndun og stjórnun sjávarspendýra á úthafinu.

Samkvæmt 65. gr. er, í fyrsta lagi, lögð áhersla á verndun sjávarspendýra og rétt ríkja til að setja strangari reglur um hagnýtingu þeirra en annars gilda um nýtingu lífrænna auðlinda í efnahagslögsögunni. Eins og fræðimenn hafa bent á eru röksemdirnar hér að baki blandaðar, en þó einkum tengdar ríkum náttúruverndarsjónarmiðum.¹⁷⁶ Fiskistofnar lúta ólíkum reglum. Í samræmi við 62. gr. ber ríkjum skylda til að tryggja bestu mögulegu nýtingu slíkra auðlinda í efnahagslögsögunni og veita öðrum ríkjum aðgang að afgangi hámarksafla ef þau geta ekki fullnýtt hann sjálf. Þá skal einnig nefnt að 65. gr. hafréttarsamningsins hefur að geyma sérreglu gagnvart 4. mgr. 61. gr. hafréttarsamningsins sem innleiðir vistkerfisnálgun. Þar segir að strandríkið skuli

¹⁷² Sama heimild, mgr. 390.

¹⁷³ Sjá t.d. NOAA Fisheries, „Whales and Carbon Sequestration: Can Whales Store Carbon?“, <https://www.fisheries.noaa.gov/feature-story/whales-and-carbon-sequestration-can-whales-store-carbon>, og Ralph Chami, Thomas F. Cosimano, Connel Fullenkamp og Sena Oztosun, „Nature's Solution to Climate Change: A strategy to protect whales can limit greenhouse gases and global warming“, (2019) 56(004) *Finance and Development*, bls. 34. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0056/004/article-A011-en.xml>.

¹⁷⁴ Meðal þessara samninga eru svæðisbundnir samningar sem varða hvali, þ.m.t. ASCOBANS, ACCOBAMS og CCAMLR.

¹⁷⁵ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2014-2, „Resolution on Highly Migratory Cetaceans“.

¹⁷⁶ James Harrison og Elisa Morgera, „Article 65: Marine Mammals“ í Alexander Proelss (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos 2017, bls. 521. Sjá nánar Patricia Birnie, „Marine Mammals: Exploiting the Ambiguities of Article 65 of the Convention on the Law of the Sea and related Provisions: Practice under the International Convention for the Regulation of Whaling“ í David Freestone, Richard Barnes og David M Ong (ritstj.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford University Press 2006, bls. 264.

taka tillit til áhrifa verndunar- og stjórnunarráðstafana á tegundir sem eru tengdar eða háðar nýttum tegundum svo að stofnum þessara tengdu eða háðu tegunda sé haldið ofan við eða komið aftur upp fyrir mörk þar sem viðkomu þeirra kann að verða alvarlega ógnað. Samkvæmt þessu er heimilt að takmarka hvalveiðar á grundvelli 65. gr. jafnvel þótt slík ráðstöfun hafi áhrif á fiskistofna.¹⁷⁷

Í öðru lagi gerir ákvæði 65. gr. kröfu um samstarf ríkja á vettvangi alþjóðastofnana hvað varðar verndun, stjórn og rannsóknir á hvölum. Því hefur verið haldið fram að vegna framangreinds geti ríki ekki ákveðið upp á sitt einsdæmi tilhögun hvalveiða heldur þurfi að liggja fyrir ákvörðun þar til bærrar alþjóðastofnunar.¹⁷⁸ Ekki er ljóst hversu langt skylda til samstarfs nær eða hvað „starfa á vettvangi (e. *work through*)“ þýðir nákvæmlega.¹⁷⁹ Í þessu felst ekki nauðsynlega skylda fyrir ríki til að verða aðilar að viðeigandi alþjóðastofnunum eða skylda til að fylgja reglum slíkra stofnana.¹⁸⁰ Fræðimenn hafa bent á að skyldunni til að starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana geti verið fullnægt með samstarfi við vísindanefndir viðeigandi stofnana eða með virkri þátttöku, t.d. með áheyrnaraðild.¹⁸¹

Ekki er óvarlegt að álykta sem svo að Ísland sinni skyldu sinni samkvæmt 65. gr. með þátttöku sinni í Alþjóðahvalveiðiráðinu og hugsanlega einnig, að einhverju marki, með þátttöku sinni í Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðinu.

6.6 Aðrir þjóðréttarsamningar sem Ísland er aðili að

6.6.1 Úthafsveiðisamningurinn

Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskstofna og stjórnun veiða úr þeim¹⁸² var samþykktur 4. ágúst 1995 og gekk í gildi 11. desember 2001.¹⁸³ Aðilar

¹⁷⁷ Satya N. Nandan og Shabtai Rosanne (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume II, Martinus Nijhoff 1985, bls. 663–4.

¹⁷⁸ Sjá nánar Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar“, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993, bls. 14.

¹⁷⁹ Sjá nánar Patricia Birnie, „Marine Mammals: Exploiting the Ambiguities of Article 65 of the Convention on the Law of the Sea and related Provisions: Practice under the International Convention for the Regulation of Whaling“ í David Freestone, Richard Barnes og David M Ong (ritstj.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford University Press 2006, bls. 275.

¹⁸⁰ Sjá nánar James Harrison og Elisa Morgera, „Article 65: Marine Mammals“ í Alexander Proelss (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos 2017, bls. 523 og Alexander Proelss, *Marine Mammals*, MPEIL (www.mpeil.com) mgr. 14.

¹⁸¹ Sjá nánar James Harrison og Elisa Morgera, „Article 65: Marine Mammals“ í Alexander Proelss (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos 2017, bls. 523, Jochen Braig, *Whaling*, MPEIL (www.mpeil.com), mgr. 41 og Ted McDorman, „Canada and Whaling: An Analysis of Article 65 of the Law of the Sea Convention“, (1998) 29(2) *Ocean Development and International Law*, bls. 182–7.

¹⁸² Á ensku: *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*.

¹⁸³ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004b51e&clang=en>.

samningsins eru nú 91, þ. á m. er ESB.¹⁸⁴ Samningurinn hefur að geyma 50 ákvæði og tvo viðauka. Ísland fullgilti hann 14. febrúar 1997.¹⁸⁵

Markmið úthafsveiðisamningsins er að tryggja langtímavernd og sjálfbæra nýtingu deilistofna og víðförulla fiskistofna með skilvirkri innleiðingu á viðeigandi ákvæðum hafréttarsamningsins.¹⁸⁶ Samningurinn skuldbindur ríki til að vernda líffræðilegan fjölbreytileika sjávar og beita til þess vistkerfisnálgun.¹⁸⁷ Hann tekur ekki til hvalveiða, en útfærir, ítarlega ákvæði 63.–64. gr. ásamt 118. gr. hafréttarsamningsins sem varða m.a. samstarf við vernd og nýtingu deilistofna og flökkustofna.

Þótt úthafsveiðisamningurinn hafi ekki bein áhrif á alþjóðlega lagaumgjörð hvalveiða kann að vera rétt að líta til áhrifa hvalveiða og stærðar hvalastofna við stjórnun fiskveiða, enda útfærir hann m.a. vistkerfisnálgun hafréttarsamningsins. Í d-lið 5. gr. samningsins segir að samningsaðilar skuli, til að vernda og stjórna deilistofnum og víðförulum fiskistofnum í samstarfi við önnur ríki, meta áhrif veiða, annarra mannlegra athafna og umhverfispátta á markstofna og tegundir sem tilheyra sama vistkerfi eða tengjast markstofninum. Í samræmi við e-lið 5. gr. skulu þau enn fremur samþykkja, þar sem nauðsyn krefur, verndar- og stjórnunarráðstafanir með það fyrir augum að viðhalda eða endurheimta stofna tengdra tegunda þannig að viðgangi þeirra verði ekki alvarlega ógnað.

Ákvörðun um hvalveiðar eða hvalveiðibann gæti haft áhrif á fiskistofna, tengdar tegundir og vistkerfin sem þær tilheyra. Samkvæmt þessu ætti slík ákvörðun að hafa það að augnamiði að stuðla að viðgangi tegundanna, sbr. nánar e-lið 5. gr. úthafsveiðisamningsins.¹⁸⁸

Því hefur verið haldið fram, sem fyrr segir, að 65. gr. hafréttarsamningsins hafi að geyma sérreglu gagnvart 4. mgr. 61. gr. hafréttarsamningsins um vistkerfanálgun og þ.a.l. sé heimilt að takmarka hvalveiðar þrátt fyrir að slík ráðstöfun kunni að hafa áhrif á aðrar tegundir.

6.6.2 Samningur um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja

Nýr samningur sem fellur undir hafréttarsamninginn, samningur um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika sjávar utan lögsögu ríkja,¹⁸⁹ var samþykktur 19. júní 2023.¹⁹⁰ Samningurinn hefur ekki tekið gildi þegar þetta er ritað. Ísland undirritaði samninginn 20. september 2023, en hefur ekki fullgilt hann.¹⁹¹ Samningurinn hefur að

¹⁸⁴ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004b51e&clang=en>.

¹⁸⁴ Sama heimild.

¹⁸⁵ Sjá auglýsingar nr. 40/2001 í C-deild Stjórnartíðinda.

¹⁸⁶ Ákvæði 2. gr. úthafsveiðisamningsins.

¹⁸⁷ Sbr. 5. gr. úthafsveiðisamningsins, (d) og (e).

¹⁸⁸ Satya N. Nandan og Shabtai Rosanne (ritstj.) *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume II, Martinus Nijhoff Publishers 1985, bls. 663–4.

¹⁸⁹ Á ensku: *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*.

¹⁹⁰ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002806222c4&clang=en>.

¹⁹¹ Sama heimild.

geyma 76 ákvæði og tvo viðauka. Samningurinn útfærir skyldur ríkja til að vernda og varðveita hafrýmið utan lögsögu ríkja. Markmið samningsins er öðru fremur að tryggja varðveislu og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika sjávar á svæðum utan lögsögu ríkja, fyrir núlifandi og komandi kynslóðir, með skilvirkri innleiðingu á viðeigandi ákvæðum hafréttarsamningsins og frekari alþjóðlegri samvinnu og samhæfingu.¹⁹² Samningsaðilar skulu, til að ná markmiðum samningsins, m.a. taka mið af vistkerfis- og varúðarnálgun.¹⁹³

Það er helst III. kafli samningsins sem gæti haft þýðingu fyrir lagaumgjörð hvalveiða. Markmið hans eru m.a. vernd hafsvæða, þ.m.t. með neti friðunarsvæða, eflingu samvinnu, viðhald líffræðilegs fjölbreytileika og vistkerfa, stuðningur við fæðuöryggi og önnur félagsdagfræðileg markmið.¹⁹⁴ Samkvæmt 22. gr. samningsins er fundi samningsaðila (COP) heimilt að taka ákvarðanir, þ.m.t. um friðun hafsvæða og tengdar ráðstafanir. Í samræmi við 23. gr. er almenna reglan sú að ákvarðanir eru teknar einróma. Ef ekki næst samstaða fer fram atkvæðagreiðsla og telst ákvörðun samþykkt hafi hún verið tekin með þremur fjórðu hlutum þeirra aðila sem eru viðstaddir og greiða atkvæði. Á hinn bóginn geta samningsaðilar komið að mótmælum sem leiða til þess að þau verða ekki bundin af tiltekinni ákvörðun, sbr. nánar heimildir og málsmeðferð ákvæða 4.–8. mgr. 23. gr. samningsins. Rétt er að taka fram að heimildarnar eru þröngar og bundnar skilyrðum, þ.m.t. um endurskoðun. Að því gefnu að samningurinn taki gildi og Ísland fullgildi hann gætu verndarákvarðanir fundar samningaþila, t.d. um stofnun friðunarsvæða, haft áhrif til takmörkunar á heimildum til hvalveiða á tilteknum svæðum.

Þótt samningurinn hafi hvorki tekið gildi né verið fullgiltur af Íslands hálfu hefur undirritun ríkisins þau áhrif að óheimilt er að fara gegn tilgangi hans og markmiði, sbr. nánar. 19. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga.

6.6.3 Samningur um líffræðilega fjölbreytni

Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni¹⁹⁵ var samþykktur 5. júní 1992 og gekk í gildi 29. desember 1993.¹⁹⁶ Aðilar samningsins eru nú 193, þ. á m. er ESB.¹⁹⁷ Samningurinn hefur að geyma 42 greinar og tvo viðauka. Jafnframt hafa verið samþykktar tvær bókanir við samninginn, Kartagena-bókunin um erfðabreyttar lífverur (2000)¹⁹⁸ og Nagoya-bókunin um aðgang að erfðaefni til nýtingar og skiptingu hagnaðar af slíkri nýtingu (2010).¹⁹⁹ Ísland fullgilti samninginn 12. september 1994 og tók aðild Íslands gildi 11. desember 1994.²⁰⁰ Kartagena-bókunin gekk í gildi 11. september 2003²⁰¹ og Nagoya-bókunin 12. október 2014,²⁰² en Ísland hefur ekki gerst aðili að þeim.

¹⁹² Sbr. 2. gr. samnings um líffræðilegan fjölbreytileika utan lögsögu ríkja.

¹⁹³ Sjá e- og f-liði 7. gr. samningsins um líffræðilegan fjölbreytileika utan lögsögu ríkja.

¹⁹⁴ Sjá nánar 17. gr. samnings um líffræðilegan fjölbreytileika utan lögsögu ríkja.

¹⁹⁵ Á ensku: *Convention on Biological Diversity*.

¹⁹⁶ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028002934a&clang=en>.

¹⁹⁷ Sama heimild.

¹⁹⁸ Á ensku: *Kartagena Protocol on Biosafety*.

¹⁹⁹ Á ensku: *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*.

²⁰⁰ Sjá auglýsingar nr. 11/1995 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁰¹ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028002935c>.

²⁰² Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002802b5335>.

Markmið samningsins, sbr. 1. gr., um líffræðilega fjölbreytni eru vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnispáttanna hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaauðlinda. Í 3. gr. samningsins kemur fram að ríki hafi óskoraðan rétt til að nýta eigin auðlindir í samræmi við umhverfisstefnu sína og bera jafnframt ábyrgð á að sjá til þess að starfsemi innan lögsögu þeirra valdi ekki skaða á umhverfi annarra ríkja eða á svæðum handan lögsögumarka ríkisins. Samningsaðilar skulu, eftir því sem hægt er og viðeigandi, greina og vakta efnispætti líffræðilegrar fjölbreytni sem eru mikilvægir fyrir verndun hennar og sjálfbæra nýtingu og m.a. ákvarða hvað þarfnast verndar og hvaða þættir hafa skaðleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni, sbr. nánar a- og b-liði 7. gr. Þeim ber einnig, sbr. a-lið 6. gr., að þróa aðferðir, áform eða áætlanir til að vernda og stunda sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni, koma á kerfum friðunarsvæða til að vernda upprunalegt umhverfi og samþykkja ráðstafanir utan upprunalegs umhverfis fyrir vernd efnispáttanna líffræðilegrar fjölbreytni, sbr. nánar 8. og 9. gr. samningsins. Samkvæmt 2. gr. samningsins er “verndað svæði” landfræðilega skilgreint svæði sem er frátekið eða stjórnað og stýrt til að ná sérstökum verndarmarkmiðum.

Í samræmi við 4. gr. samningsins gildir hann um efnispætti líffræðilegrar fjölbreytni á svæðum innan lögsögu ríkisins og þegar um er að ræða ferli og starfsemi, án tillits til þess hvar áhrif þeirra koma fram, framkvæmdir undir lögsögu samningsaðila eða stjórn innan lögsögu hans eða handan við lögsögu ríkis. Á hinn bóginn gildir samningurinn um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja almennt um úthafið. Aðilar að samningnum um líffræðilega fjölbreytni skulu einnig, eftir því sem viðeigandi og unnt er, hafa samvinnu við aðra samningsaðila beint eða, þar sem við á, fyrir tilstilli bættra alþjóðlegra stofnana, um svæði utan lögsögu ríkja og í öðrum gagnkvæmum hagsmunamálum, til verndar og sjálfbærrar nýtingar á líffræðilegri fjölbreytni, sbr. 5. gr. samningsins.

Fram kemur í 1. mgr. 22. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni að ákvæðum hans ekki ætlað að hafa áhrif á réttindi og skyldur samningaðila samkvæmt öðrum þjóðréttarlegum samningi, nema í þeim tilvikum þegar framkvæmd réttinda og skyldna myndi ógna eða valda líffræðilegri fjölbreytni alvarlegum skaða. Sérstaklega er tekið fram í 2. mgr. 22. gr. að samningsaðilar skulu framkvæma samninginn með tilliti til hafrýmisins í samræmi við réttindi og skyldur ríkja samkvæmt hafrétti.

Við innleiðingu samningsins um líffræðilega fjölbreytni hefur verið lögð rík áhersla á vistkerfisnálgun (e. *ecosystem approach*) og einnig á aðlögunarstjórnun (e. *adaptive management*) og var vistkerfisnálgunin sett í forgrunn með ályktun samningsaðila árið 1995.²⁰³ Henni var lýst, árið 2000, sem stefnu um samþætta stjórnun lands, vatns og lífandi auðlinda sem stuðlar að verndun og sjálfbærri nýtingu á réttlátan hátt.²⁰⁴ Loks var nálgunin nánar útfærð með ákvörðun fundar samningsaðila árið 2004.²⁰⁵

Til þess að stuðla að líffræðilegri fjölbreytni hafa samningsaðilar samþykkt sérstök verndarmarkmið. Samkvæmt Aichi-markmiðunum sem áttu við um tímabilið 2010–2020, var miðað við að um 17% lands yrði friðað og um 10% hafsvæða. Jafnframt var lögð áhersla á endurheimt raskaðra vistkerfa og sjálfbæra nýtingu auðlinda.²⁰⁶ Á 15. fundi samningsaðila 2022 var samþykktur nýr verndarramma (e. *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (GBF)) sem inniheldur 23 markmið (e. *targets*) sem ber að vinna að til 2030 og einnig fjögur langtímamarkmið (e. *goals*) sem ber að ná fyrir árið 2050.²⁰⁷ Nánar tiltekið var ákveðið að ríki skyldu friða 30% lands, vatns og sjávar fyrir árið 2030 og taka sérstakt tillit til svæða sem væru mikilvæg fyrir líffræðilega fjölbreytni og virkni og þjónustu vistkerfa.²⁰⁸ Svæðin skuli varðveita á áhrifaríkan hátt og stjórna með vel tengdum kerfum friðunarsvæða.²⁰⁹

Tengsl samningsins um líffræðilega fjölbreytni við hvalveiðar felast helst í ákvæðum hans um friðunarsvæði. Þar ber hæst 8. gr. samningsins sem skyldar samningsaðila til að koma á kerfum yfir vernduð svæði eða svæði þar sem sérstakar ráðstafanir þarf að gera til að vernda líffræðilega fjölbreytni. Samningurinn hvetur einnig til alþjóðlegrar samvinnu og er verndarskyldunni að einhverju leyti fullnægt með ákvörðunum alþjóðahvalveiðiráðsins um friðunarsvæði. Væntanlega verður samvinna ríkja að þessu leyti efld í gegnum samning um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja. Íslenska ríkinu ber þó, samkvæmt fyrrnefndum GBF-verndarmarkmiðum, að friða 30% íslenskra hafsvæða fyrir árið 2030 og gætu slíkar ráðstafanir, komi þær til framkvæmda, haft áhrif á heimildir til hvalveiða. Samkvæmt opinberum upplýsingum er hlutfall friðaðra hafsvæða nú 0,05%.²¹⁰

²⁰³ Ákvörðun II/8 frá fundi samningaþila í Jakarta 17. nóvember 1995, 1. mrg., „Preliminary Considerations of Components of Biological Diversity Particularly under Threat and Action which could be taken under the Convention“. <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7081>.

²⁰⁴ Ákvörðun V/6 frá fundi samningsaðila í Nairobi, 26. maí 2000, „Ecosystem Approach“.

²⁰⁵ Ákvörðun VII/11 frá fundi samningsaðila í Kuala Lumpur, 9.–20. febrúar 2004, „Ecosystem Approach“.

²⁰⁶ Ákvörðun X/2 frá fundi samningsaðila í Nagoya, 18.–29. október 2010, „The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets“.

²⁰⁷ Ákvörðun 15/4 frá fundi samningsaðila í Montreal, 19. desember 2022, „Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“.

²⁰⁸ Sjá markmið 2 and 3.

²⁰⁹ Sjá markmið 3.

²¹⁰ *Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun*: Stöðuskýrsla, júní 2018, bls. 113, liður 14.5.1. <https://www.heimsmarkmidin.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=10adb4fe-7989-11e8-942c-005056bc530c>.

6.6.4 OSPAR-Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins

OSPAR-samningurinn um verndun Norðaustur-Atlantshafsins²¹¹ var samþykktur 22. september 1992 og tók gildi 25. mars 1998.²¹² Aðilar samningsins eru 16 talsins, þ. á m. er ESB.²¹³ OSPAR-samningurinn hefur að geyma 33 greinar, fimm viðauka og þrjár viðbætur. Ísland fullgilti samninginn 2. júní 1997²¹⁵ með gildistöku 25. mars 1998.²¹⁶

Markmið samningsins er að koma í veg fyrir mengun Norðaustur-Atlantshafsins með því að draga úr mengun frá landi, mengun af völdum varps í hafið og brennslu úrgangs ásamt mengun frá uppsprettum í hafi. Samningurinn leggur grunn að svæðisbundnu samstarfi samningsaðila um verndarsvæði í Norðaustur-Atlantshafinu og setur á fót OSPAR-ráðið, sem er fundur samningsaðila (COP).²¹⁷ Samningsaðilar skulu, í samræmi við ákvæði samningsins, gera allar mögulegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir og útrýma mengun og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda hafsvæðið gegn skaðlegum áhrifum mannglegra athafna til að vernda heilsu manna og vernda vistkerfi hafsins og, þegar því verður við komið, endurheimta hafsvæði sem hafa orðið fyrir skaðlegum áhrifum, sbr. nánar 1-lið 1. mgr. 2. gr. Samningsaðilar skulu, í þessu tilliti, beita varúðarnálguninni og mengunarbótareglunni, sbr. 2. mgr. 2. gr. samningsins.

Vistkerfisnálgunin er nánar útfærð í V. viðauka um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins og í 3. viðbæti.²¹⁸ OSPAR-ráðið hefur skilgreint vistkerfisnálgunina, sem alhliða samþætta stjórnun mannglegra athafna sem byggist á bestu fánalegu vísindalegu þekkingu um vistkerfið í því skyni að bera kennsl á og grípa til aðgerða vegna áhrifa sem eru mikilvæg fyrir heilbrigði vistkerfa sjávar og ná þannig fram sjálfbærri nýtingu á vörum og þjónustu vistkerfa og viðhalda heilindum þeirra. Í yfirlýsingunni kemur einnig fram að varúðarreglan sé mikilvægur þáttur vistkerfisnálgunarinnar.²¹⁹

²¹¹ Á ensku: *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention)*.

²¹² Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280069bb5&clang=en>.

²¹³ Sama heimild.

²¹⁴ Á ensku: *appendix*.

²¹⁵ Sjá auglýsingu nr. C 15/1997 í C-deild Stjórnartíðinda.

²¹⁶ Sjá auglýsingu nr. C 6/1998 í C-deild Stjórnartíðinda.

²¹⁷ Sjá nánar aðfararorð OSPAR-samningsins og 10. gr. samningsins.

²¹⁸ Sjá nánar viðauka V með samningnum um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins (á ensku: *Annex on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area*) 23.7.1998, fullgiltur 18. júní 2001, gildistaka 18. júlí 2001, C 25/2001, grein grein 3(1)(b)(iv), og Appendix 3, 23.7.1998, fullgiltur 18. júní 2001, öðlaðist gildi 18. júlí 2001, C 25/2001. https://www.ospar.org/site/assets/files/1169/pages_from_ospar_convention_a5.pdf.

²¹⁹ Sjá nánar: *Statement on the Ecosystem Approach to the Management of Human Activities "Towards an Ecosystem Approach to the Management of Human Activities"*. https://www.ospar.org/site/assets/files/1232/jmm_annex05_ecosystem_approach_statement.pdf.

OSPAR-ráðið hefur lagt aukna áherslu á að samningsaðilar stofni kerfi verndarsvæða á gildissvæði samningsins.²²⁰ Árið 2019 hafði Ísland tilkynnt 14 vernduð hafsvæði í gagnagrunn OSPAR. Framlag Íslands, sem er innan við 0,1% af hafsvæðinu sem fellur undir lögsögu ríkisins, var þónokkuð minna en annarra samningsaðila.²²¹

Ákvæði OSPAR-samningsins geta haft þýðingu fyrir hvalveiðar í íslenskri lögsögu. Ákvæði samningsins eru mikilvæg enda er meginmarkmið hans að koma í veg fyrir mengun hafsins, þ.a.l. hefur samningurinn áhrif á lífsskilyrði hvala. Þessu til viðbótar skipta ákvæði samningsins um vernd líffræðilegrar fjölbreytni innan og utan lögsögu ríkja máli, einkum og sér í lagi áherslan á vistkerfisnálgun þegar teknar eru ákvarðanir tengdar lífrænum sjávarauðlindum og áherslan á stofnun verndarsvæða í hafi.

Rétt er að hafa hugfast að Alþjóðahvalveiðiráðið hefur ályktað að lifandi hvalir þjóni mikilvægu hlutverki fyrir virkni vistkerfa og séu þannig gagnlegir fyrir náttúrulegt umhverfi, þ.m.t. mannfólk.²²² Ráðið hefur lýst því yfir að vísindalegar sannanir bendi til þess að hvalir auki framleiðni vistkerfa með því að safna köfnunarefni og jární nálægt yfirborði sjávar með losun saurstróka. Ráðið viðurkennir jafnframt nauðsyn þess að tekið sé tillit til framlags lifandi hvala og skrokka þeirra í hafinu, sem hafi áhrif á virkni sjávarvistkerfa, við verndun, stjórnunaráætlanir og ákvarðanatöku. Í þessu skyni hvetur ráðið samningsaðila til þess að samþætta þessi sjónarmið við framtíðarákvarðanir, samninga og ályktanir.²²³

6.6.5 Samningur um úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins

Samningur um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins²²⁴ var samþykktur 3. október 2018 og tók gildi 25. júní 2021.²²⁵ Í samræmi við 9. gr. samningsins eru aðilar hans tíu, þ.e. Bandaríkin, Danmörk (hvað varðar Færeyjar og Grænland), Evrópusambandið, Ísland, Japan, Kanada, Kína, Noregur, Rússland og Suður-Kórea. Samningurinn inniheldur 15 greinar. Ísland afhenti kanadíska utanríkisráðuneytinu fullgildingarskjal 2. júlí 2020 ásamt yfirlýsingu um réttarstöðu hafsvæðisins umhverfis Svalbarða.²²⁶

Markmið samningsins eru að koma í veg fyrir stjórnlausar veiðar á úthafinu í miðhluta Norður-Íshafsins með því að banna veiðar á atvinnuskyni á grundvelli varúðarnálgunar

²²⁰ Sjá nánar OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas as amended by Recommendation 2010/2: [10-02e_recommendation_amending_mpa.doc](#), Guidelines for the identification and selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area (Agreement 2003-17): [03-17e_agreement_guidelines_identification_mpa.doc](#), Guidance on developing an ecologically coherent MPA network (Agreement 2006-3): [08-02e_agreement_mpa_stakeholder_communication.doc](#), OSPAR Strategy for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (NEAES) 2030 (OSPAR Agreement 2021-01): <https://www.ospar.org/documents?v=46337>.

²²¹ <https://odims.ospar.org/en/maps/map-marine-protected-areas/>.

²²² Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2016-3, „Resolution on Cetaceans and Their Contributions to Ecosystem Functioning“.

²²³ Sama heimild.

²²⁴ Á ensku: *Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean*.

²²⁵ Íslenskan texta samningsins er að finna í tillögu til þingsályktunar, þingskjal 1230 – 773. mál, 149. lög-gjafarþing 2018–2019.

²²⁶ Sjá auglýsingu nr. 16/2021 í C-deild Stjórnartíðinda.

og auðvelda sameiginlegar vísindarannsóknir og vöktun, sbr. nánar 2.–5. gr. samningsins. Fundur samningsaðila kemur saman á tveggja ára fresti og metur m.a., á grundvelli vistkerfis- og varúðarnálgunar, hvort staða fiskistofna í miðhluta Norður-Íshafsins sé slík að rétt sé að hefja veiðar í atvinnuskyni.²²⁷

Samningurinn tekur ekki til hvalveiða, en er nýlegt dæmi um svæðisbundið samstarf sem Ísland tekur þátt í og endurspeglar aukna áherslu á varúðar- og vistkerfisnálgun í þjóðarétti í tengslum við auðlindir hafsins.

6.6.6 Loftslagssamningar Sameinuðu þjóðanna

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (rammasamningurinn) var samþykktur 9. maí 1992 og tók gildi 21. mars 1994.²²⁸ Aðilar samningsins eru 198, þ. á m. er ESB.²²⁹ Samningurinn hefur að geyma 26 greinar. Ísland fullgilti samninginn 16. júní 1993 með gildistöku 21. mars 1994.²³⁰ Parísarsamningurinn, sem byggist á og útfærir nánar nokkrar meginreglur rammasamningsins, var samþykktur 12. desember 2015 og tók gildi 4. nóvember 2016.²³¹ Aðilar Parísarsamningsins eru nú 195.²³² Sá samningur inniheldur 29 efnisákvæði. Ísland fullgilti Parísarsamninginn 21. september 2016, með gildistöku 4. nóvember 2016.²³³ Markmið þessara samninga er að koma jafnvægi á styrk gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu til að koma í veg fyrir hættulega röskun á loftslagskerfinu²³⁴ og að styrkja hnattræn viðbrögð við þeirri ógn sem stafar af loftslagsbreytingum.²³⁵ Markmið Parísarsamningsins er að hækkun hitastigs á heimsvísu verði vel undir 2 °C miðað við stöðuna fyrir iðnvæðingu og leitast við að hún takmarkist við 1,5 °C, sbr. nánar 2. gr. samningsins.

Samkvæmt Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar²³⁶ tekur hafrýmið við stórum hluta koldíoxíðs (30%) sem stafar af mannavöldum, en afleiðingar þess eru m.a. fordæmalaus súrnun sjávar sem stefnir vistkerfum hafsins í hættu.²³⁷ Frekari hækkun hitastigs ógni öllum lífverum hafsins, þ.m.t. sjávarspendýrum,²³⁸ og hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt sé að binda koldíoxíð svo halda megí hlýnun jarðar innan við 1,5 °C miðað við stöðuna fyrir iðnvæðingu.²³⁹

Alþjóðahvalveiðiráðið hefur ályktað um mikilvægi lifandi hvala fyrir virkni vistkerfa og bindingu koldíoxíðs.²⁴⁰ Ráðið hefur einnig hvatt samningsaðila til að grípa til brýnna

²²⁷ Sjá nánar c-lið 1. mgr. 5. gr. samningsins.

²²⁸ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800431ce>.

²²⁹ Sama heimild.²³⁰ S

²³⁰ Sjá auglýsingar nr. 14/1993 og 39/1993 í C-deild stjórnartíðinda.

²³¹ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37>.

²³² Sama heimild.

²³³ Sjá auglýsingu nr. 1/2017 í C-deild stjórnartíðinda.

²³⁴ Sjá nánar 2. gr. rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

²³⁵ Sjá nánar 2. gr. Parísarsamningsins.

²³⁶ Á ensku: *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*.

²³⁷ Sjá m.a. Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna: *Global Warming of 1.5°C*, Cambridge University Press 2018, bls. 178–9. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_Full_Report_LR.pdf

²³⁸ Sama heimild, bls. 224.

²³⁹ Sama heimild, C3, bls. 17.

²⁴⁰ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2016-3, „Resolution on Cetaceans and Their Contributions to Ecosystem Functioning“.

aðgerða til að sporna við hraða og umfangi loftslagsbreytinga og taka tillit til þeirra í verndar- og stjórnunaráætlunum sínum.²⁴¹ Auk þess hefur Alþjóðlegi hafréttardómurinn staðfest þá túlkun að hafréttarsamningurinn taki til mengunar sem stafar frá losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum þótt ákvæði samningsins víki ekki að þeim berum orðum. Í þessu samhengi hefur verið litið til áðurnefndra loftslagssamninga við túlkun viðeigandi ákvæða hafréttarsamningsins, sjá einkum 192. gr. og 194. gr. samningsins.²⁴² Þrátt fyrir framangreint er ekki litið svo á að skuldbindingum 194. gr. hafréttarsamningsins sé fullnægt með því einu að fara að ákvæðum Parísarsamningsins.²⁴³ Rétt er að hafa hugfast að hafréttardómurinn hefur slegið því föstu að samningsaðilum beri að grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa stjórn á mengun sjávar af völdum losunar gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum. Uppfylli ríki ekki framangreindar skyldur, sem ekki eru takmarkaðar við þær kröfur sem loftslagssamningarnir innihalda, getur það varðað þjóðréttarlegri ábyrgð.²⁴⁴ Í þessu samhengi staðfesti dómurinn að hafrýmið sem slíkt er stærsti kolefnisviðtaki jarðar. Virkni þess sé tvöföld þar sem það tekur ekki einvörðungu við umframhita úr andrúmsloftinu af mannavöldum og hægir þannig á hlýnun heldur bindur það einnig koldíoxíð, m.a. í lífmassa.²⁴⁵ Skyldan til að vernda og varðveita lífríki hafsins hefur því tvöfalda þýðingu; hún stuðlar að verndun og viðnámsþrótti lifandi auðlinda hafsins og dregur jafnframt úr neikvæðum áhrifum losunar gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum með því að auka kolefnisbindingu.²⁴⁶

6.6.7 Alþjóðaverslun með villt dýr og plöntur í útrýmingarhættu

Samningur um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu²⁴⁷ (CITES-samningur) var samþykktur 3. mars 1973 og tók gildi 1. júlí 1975.²⁴⁸ Aðilar samningsins eru nú 184, þ. á m. er ESB.²⁴⁹ CITES-samningnum hefur verið breytt nokkrum sinnum. Í samræmi við Bonn-breytinguna 22. júní 1979, gildistaka 13. apríl 1987, var bætt við heimild fyrir þing aðildarríkja samningsins til að taka ákvarðanir um fjárhagsleg málefni, sbr. nánar a-lið 3. mgr. 11. gr. samningsins.²⁵⁰ Með Gaborone-breytingunni frá 30. apríl 1983, gildistaka 29. nóvember 2013, var fimm nýjum málsgreinum bætt við ákvæði 21. gr. samningsins.²⁵¹ Breytingin hafði í för með sér að svæðisstofnanir um efnahagssamvinnu gátu gerst aðilar að samningnum. Til viðbótar hafa verið gerðar breytingar á viðaukum samningsins. Á 12. þingi aðildarríkja samningsins (CoP12) 3.–15. nóvember 2002 voru gerðar breytingar á I. og II. viðauka

²⁴¹ Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2009-1, "Consensus Resolution on Climate and Other Environmental Changes and Cetaceans."

²⁴² Sjá nánar *Ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar*, mgr. 222.

²⁴³ Sama heimild, mgr. 223.

²⁴⁴ Sama heimild, mgr. 222-4.

²⁴⁵ Sama heimild, mgr. 55–6 og 390. Sjá einnig *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (World Meteorological Organization, 2019) bls. 78 og 218. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2022/03/SROCC_FullReport_FINAL.pdf.

²⁴⁶ Sjá nánar *Ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar*, mgr. 390.

²⁴⁷ Á ensku: *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (1973).

²⁴⁸ Sjá <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280105383&clang=en>.

²⁴⁹ Sjá <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280105383&clang=en>.

²⁵⁰ Sjá nánar <https://cites.org/eng/disc/bonn.php>.

²⁵¹ Sjá nánar <https://cites.org/eng/disc/gaborone.php>.

samningsins sem öðluðust gildi 13. febrúar 2003.²⁵² Jafnframt voru gerðar breytingar á viðaukunum á 19. þingi aðildarríkja samningsins (CoP19) í nóvember 2022.²⁵³

Ísland gerðist aðili að CITES-samningnum 3. janúar 2000 og tók aðildin gildi 2. apríl sama ár.²⁵⁴ Aðildin var með fyrirvara um ákveðnar hvalategundir, sbr. nánar I. og II. viðauka samningsins.²⁵⁵ Við sama tilefni varð Ísland einnig aðili að Bonn-breytingunni og Gaborone-breytingunni.²⁵⁶

Það leiðir af aðfaraorðum CITES-samningsins að markmið hans er að vernda tegundir villtra dýra og plantna gegn ofnýtingu með því að stjórna alþjóðlegum viðskiptum með þær.²⁵⁷ Samningurinn er þannig uppbyggður að hann inniheldur ákveðnar meginreglur um alþjóðlega verslun með dýra- og plöntutegundir, sbr. 3.–5. gr., sem eru tengdar viðaukum samningsins. Vegna þessa skiptir innihald þeirra miklu máli. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samningsins skal I. viðauki ná yfir tegundir sem eru í útrýmingarhættu, en verslun með þær er háð ströngum reglum og aðeins leyfð í undantekningartilvikum. Í samræmi við 2. mgr. 2. gr. skal II. viðauki ná yfir tegundir sem gætu orðið í útrýmingarhættu ef verslun er ekki háð ströngum reglum. Loks, sbr. 3. mgr. 2. gr., skal III. viðauki ná yfir allar tegundir sem einstakir samningsaðilar hafa ákveðið að vernda og þarfnast alþjóðlegrar samvinnu hvað varðar eftirlit og verslun með þær.

Ákvæði 3. gr. samningsins gildir um tegundir sem eru tilgreindar í I. viðauka. Samkvæmt því eru alþjóðleg viðskipti aðeins leyfð í undantekningartilvikum og geta ekki verið fyrst og fremst í atvinnuskyni. Vegna alþjóðlegra viðskipta þarf að framvísa fyrirfram útgefnum inn- og útflutningsleyfum eða endurútflutningsvottorðum og er útgáfa þeirra háð margvíslegum skilyrðum. Ákvæði 4. gr. samningsins gildir um tegundir sem tilgreindar eru í II. viðauka. Þar segir að útflutningsleyfi (eða endurútflutningsvottorð) frá útflutnings- eða endurútflutningslandi sé skilyrði fyrir viðskiptum. Á hinn bóginn er ekki gerð krafa um innflutningsleyfi nema landslög ríkisins sem í hlut á krefjast þess. Í 5. gr. CITES-samningsins, sem fjallar um tegundir sem getið er í III. viðauka, er gerð krafa um útflutningsleyfi ef flutt er út frá ríki sem hefur tilgreint tiltekna tegund í III. viðauka. Ef slík tegund er flutt frá einhverju öðru landi þarf upprunavottorð þaðan. Þegar um er að ræða endurútflutning þá þarf að sýna fram á endurútflutningsvottorð frá landi endurútflutnings.

²⁵² Sjá <https://cites.org/eng/app/appendices.php>.

²⁵³ Sjá <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/19/New%20and%20Revised%20Decisions%20-adopted%20at%20CoP19.pdf>.

²⁵⁴ Sbr. nánar <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280105383&clang=en>. Sjá einnig auglýsingu nr. 1/2000 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁵⁵ Sbr. nánar <https://cites.org/eng/app/reserve.php>. Sjá einnig auglýsingu nr. 1/2000 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁵⁶ Sbr. nánar auglýsingu nr. 1/2000 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁵⁷ Sjá einnig 1. gr. reglugerðar nr. 829/2005 um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu.

Í samræmi við 23. gr. CITES-samningsins skulu ákvæði samningsins ekki vera háð almennum fyrirvörum. Á hinn bóginn er heimilt að gera sérstaka fyrirvara í samræmi við 2. mgr. 23. gr. og 15. og 16. gr. samningsins. Nánar tiltekið, sbr. 2. mgr. 23. gr. samningsins, er samningsaðilum heimilt að gera fyrirvara að því er varðar tegundirnar sem tilgreindar eru í I., II. eða III. viðauka eða sérhvern hluta eða afleiðslusem tiltekin er í tengslum við tegund sem tilgreind er í III. viðauka, eins og segir í samningnum. Ísland gerði fyrirvara vegna breytinga sem gerðar voru á I. og II. viðauka samningsins árið 2002.²⁵⁸ Enn voru gerðar breytingar á viðaukunum árið 2013 og gerði Ísland þá einnig fyrirvara.²⁵⁹ Samtals hefur Ísland gert 22 fyrirvara við viðauka samningsins og varða þeir ýmist tegundir hvala eða hákarla.²⁶⁰

Alþjóðahvalveiðiráðið hefur gert athugasemd við einstaka fyrirvara við CITES-samninginn og lýsti áhyggjum yfir hvalveiðum Noregs og viðskiptum þeirra með hvalakjöt á grundvelli fyrirvara samninginn.²⁶¹ Ísland er með sambærilega fyrirvara við samninginn og Noregur, en var ekki aðili að hvalveiðisamningnum þegar Alþjóðahvalveiðiráðið samþykkti umrædda ályktun árið 2001. Bandaríkin hafa mótmælt fyrirvörum Íslands við CITES-samninginn.²⁶²

Alþjóðahvalveiðiráðið og þing samningsaðila CITES-samningsins hafa, síðan 1977, átt samstarf vegna hvala.²⁶³ Þing samningsaðila CITES-samningsins brást við stöðvun Alþjóðahvalveiðiráðsins á hvalveiðum í atvinnuskyni árið 2002 með því að flytja allar hvalategundir sem falla undir núllkvóta fylgiskjalsins við hvalveiðisamninginn í viðauka I við CITES-samninginn.²⁶⁴ Alþjóðahvalveiðiráðið hefur jafnframt ályktað sérstaklega um mikilvægi þessarar ákvörðunar samningsaðila CITES-samningsins.²⁶⁵

Tengsl hvalveiðisamningsins og CITES-samningsins eru margvísleg. Til dæmis hefur Alþjóðahvalveiðiráðið brugðist við hvalveiðum sem ganga gegn samþykktum ráðsins, með því að hvetja samningsaðila CITES-samningsins til þess að banna sölu á hvalaafurðum innanlands nema öflun þeirra hafi verið í samræmi við reglur Alþjóðahvalveiðiráðsins og CITES-samningsins.²⁶⁶ Jafnframt hefur ráðið skorað á samningsaðila samningsins að halda skrá yfir DNA-sýni einstakra hvala sem fara

²⁵⁸ Sjá nánar skjal um fyrirvara ríkja. <https://cites.org/eng/app/reserve.php>. Sjá einnig auglýsingu nr. 5/2003 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁵⁹ Tilkynning til samningsaðila nr. 2013/012. <https://cites.org/sites/default/files/eng/notif/2013/E-No.tif-2013-012.pdf>.

²⁶⁰ Sjá nánar skjal um fyrirvara ríkja. <https://cites.org/eng/app/reserve.php>.

²⁶¹ Sjá nánar ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2001-5, „Resolution on Commercial Whaling“.

²⁶² Sjá nánar Environmental Investigation Agency, „U.S. Declares Iceland in Defiance of Global Trade Ban on Whale Products“. <https://eia.org/press-releases/us-declares-iceland-in-defiance-of-global-trade-ban-on-whale-products/>.

²⁶³ Sjá ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2003-1, „The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission“, bls. 27, 9. h) og 9. ñ). Sjá nánar t.d. ályktanir Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 1994-7; 1995-6; 1996-3; 1997-2, 1998-8, 1999-6 og 2007-4.

²⁶⁴ Sjá nánar Animal Welfare Institute, „Groups Seek US Trade Sanctions against Iceland in Response to Escalating Whaling Activities“. <https://awionline.org/press-releases/groups-seek-us-trade-sanctions-against-iceland-response-escalating-whaling>.

²⁶⁵ Sjá nánar ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2003-1, „The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission“, bls. 27, 9. p).

²⁶⁶ Sama heimild, 9. l).

í sölu og gera upplýsingarnar aðgengilegar Alþjóðahvalveiðiráðinu.²⁶⁷ Þá hefur Alþjóðahvalveiðiráðið einnig mælt með því að aðilar CITES-samningsins samþykki ekki útgáfu innflutnings- eða útflutningleyfa eða vottorð fyrir innflutningi úr sjó vegna hvalaafurða sem falla undir gildissvið hvalveiðisamnings ef tilgangurinn er fyrst og fremst viðskiptalegur.²⁶⁸

Fyrirvarar Íslands við CITES-samninginn hafa engin bein áhrif á rétt íslenska ríkisins til þess að heimila hvalveiðar. Hvað varðar alþjóðlega verslun með tegundir sem falla undir gildissvið CITES-samningsins, hefur Ísland, þar til fyrirvarar sem lúta að tilteknum tegundum hvala og hákarla eru afturkallaðir, sömu stöðu og ríki sem ekki eru aðilar að samningnum, sbr. nánar 3. mgr. 23. gr. CITES-samningsins. Í samræmi við 10. gr. samningsins, þegar um er að ræða útflutning eða endurútflutning til ríkis eða innflutning frá ríki sem ekki er aðili að samningnum, mega samningsaðilar taka til greina sambærileg skjöl frá bærum stjórnvöldum í viðkomandi ríki sem eru í aðalatriðum í samræmi við kröfur CITES-samningsins varðandi leyfi og vottorð. Samningsaðilar geta þannig gert sambærilegar kröfur til ríkja sem ekki eru bundin af ákvæðum samningsins, þ.m.t. til Íslands hvað varðar hvali og hákarla, en þeim er það í sjálfvald sett. Í þessu samhengi er vert að nefna að CITES-samningurinn á ekki að hafa áhrif á kröfur og lagasjónarmið ríkja að því er varðar hafrétt né eðli og umfang lögsögu strandríkja og fánaríkja, sbr. 6. mgr. 14. gr. samningsins.

6.6.8 Samningur um verndun villtra planta og dýra og lífsvæða Evrópu

Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða Evrópu, yfirleitt kallaður Bernarsamningur,²⁶⁹ var samþykktur 19. september 1979 og gekk í gildi 1. júní 1982.²⁷⁰ Aðilar samningsins eru 51, þ. á m. er ESB.²⁷¹ Samningurinn hefur að geyma 24 ákvæði og fjóra viðauka. Ísland fullgilti samninginn 17. júní 1993, með gildistöku 1. október 1993.²⁷² Ísland gerði fyrirvara varðandi listun tiltekinna tegunda í viðauka I, II og III, þ. á m. eru allar hvalategundir sem finnast á hafsvæðum Íslands.²⁷³

Markmið samningsins er öðru fremur að vernda villtar plöntur og dýr og náttúruleg búsvæði þeirra, með sérstakri áherslu á tegundir í útrýmingarhættu, viðkvæmar tegundir og tegundir sem þarfnast alþjóðlegrar samvinnu, sbr. 1. gr. samningsins.

²⁶⁷ Sama heimild, 9. n).

²⁶⁸ Sjá nánar Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2007-4, „Resolution on CITES“. Sjá einnig ályktun þings CITES-samningsins nr. 11.4, „Conservation of cetaceans, trade in cetacean specimens and the relation ship with the International Whaling Commission“ (Rev. CoP12).

²⁶⁹ Á ensku: *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*.

²⁷⁰ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800e0e&clang=en>.

²⁷¹ Sama heimild.

²⁷² Sjá nánar auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 17/1993.

²⁷³ Sjá nánar, þskj. 891 – 533. mál, 1992–1993. <https://www.althingi.is/altext/116/s/0891.html>. Sjá einnig <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201862/v1862.pdf>, bls. 577. Tegundirnar sem um ræðir eru háhyrningur (*Orcinus Orca*), grindhvalur (*Globicephala melaena*), hnisa (*Phocaena phocaena*), andarnefja (*Hyperoodon rostratus*), hnýðingur (*Lagenorhynchus albirostris*), steypireyður (*Sibbaldus musculus*), leiftur (*Lagenorhynchus acutus*), hnúfubakur (*Megaptera novaengliae*), sléttbakur (*Eubalaena glacialis*) og Grænlandshvalur/norðhvalur (*Balaena mysticetus*), höfrungur (*Delphinus delphis*) og stökkull (*Tursiops truncatus*).

Samningsaðilar eiga, sbr. 4. gr., að gera viðeigandi og nauðsynlegar laga- og stjórnsýsluráðstafanir til að tryggja verndun búsvæða villtra plöntu- og dýrategundir, einkum þeirra sem tilgreindar eru í viðaukum I og II, og verndun náttúrulegra búsvæða í útrýmingarhættu (þ.m.t. búsvæði í hafi). Grípa skal til sambærilegra ráðstafana til að tryggja sérstaka vernd villtra dýrategunda sem tilgreindar eru í II. viðauka, sbr. 6. gr. samningsins. Þetta felur m.a. í sér að banna vísitandi dráp, skemmdir á eða eyðileggingu varp- eða hvíldarstaða, og röskun á villtum dýrum að svo miklu leyti sem hún er veruleg m.t.t. markmið samningsins. Samkvæmt ákvæðum 7. gr. skulu samningsaðilar einnig setja reglur um nýtingu tegunda sem taldar eru upp í viðauka III til að tryggja að stofnum þeirra sé ekki stefnt í hættu, að teknu tilliti til krafna 2. gr. samningsins.

6.6.9 Árósasamningurinn

Samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum²⁷⁴ (Árósasamningur) var samþykktur í Árósum 25. júní 1998 og tók gildi 30. október 2001.²⁷⁵ Aðilar samningsins eru 47, þ. á m. er ESB.²⁷⁶ Samningnum hefur verið breytt einu sinni, sbr. Almaty-breytinguna (2005),²⁷⁷ en hún hefur ekki tekið gildi.²⁷⁸ Jafnframt hefur verið samþykkt ein bókun við samninginn (Kíev-bókunin)²⁷⁹ (2003) sem tók gildi 8. október 2009.²⁸⁰ Ísland varð aðili að Árósasamningnum 20. október 2011 og tók aðildin gild 18. janúar 2012.²⁸¹ Á hinn bóginn hefur Ísland hvorki fullgilt Almaty-breytinguna né Kíev-bókunina.²⁸²

Markmið Árósasamningsins er að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi, sem er fullnægjandi fyrir heilsu hans og velferð, ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, til þátttöku almennings í ákvarðanatöku og til aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði samningsins, sbr. 1. gr. Eins og markmiðsákvæðið endurspeglar byggist samningurinn á þeirri forsendu að núlifandi og framtíðakynslóðir eigi rétt til þess að lifa í umhverfi af ákveðnum gæðum. Á hinn bóginn inniheldur samningurinn engar efnisreglur sem varða tilvitnað rétt eða umfang hans. Samningsaðilum er heimilt að veita almenningi víðtækari réttindi en þau lágmarksréttindi sem kveðið er á um í samningnum og geta einnig ákveðið að ákvæði hans gildi um fleiri flokka framkvæmda en þeirra sem getið er í 6. gr.

²⁷⁴ Á ensku: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (1998).

²⁷⁵ Sbr. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb03&clang=en>.

²⁷⁶ <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb03&clang=en>.

²⁷⁷ Breytingin var gerð vegna ákvarðana sem varða erfðabreyttar lífverur. Nánar tiltekið var orðalagi 11. tölul. 6. gr. breytt og nýrri grein, 6. gr. bis, var bætt við samninginn. Sjá nánar Report of the Second Meeting of the Parties, ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, 20 June 2005. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb18&clang=en>.

²⁷⁸ Sjá einnig <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb18&clang=en>.

²⁷⁹ Á ensku: Protocol on Pollutant Release and Transfer Register to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental matter (2003).

²⁸⁰ Sjá <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb58&clang=en>.

²⁸¹ Sjá <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb03&clang=en>. Sjá einnig auglýsingu nr. 11/2022 í C-deild Stjórnartíðinda.

²⁸² Sjá nánar <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb18&clang=en> og <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bb58&clang=en>.

Árósasamningurinn inniheldur nokkrar mikilvægar skilgreiningar á hugtökum. Í 4. mgr. 2. gr. samningsins kemur fram að „almenningur“ merki einn eða fleiri einstaklinga eða lögaðila og, í samræmi við innlend lög og venjur, samtök þeirra, skipulagsheildir eða hópa. Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. merkir „almenningur er máli varðar“ almenning sem verður fyrir eða er líklegt að verði fyrir áhrifum af, eða á hagsmuna að gæta í tengslum við, ákvarðanatöku í umhverfismálum. Jafnframt segir í 5. mgr. að frjáls félagasamtök, sem vinni að umhverfisvernd og uppfylli kröfur samkvæmt landslögum af hvaða tagi sem er, teljist eiga hagsmuna að gæta að því er þessa skilgreiningu varði. Samkvæmt framangreindu veitir samningurinn frjálsum félagasamtökum sem vinna að umhverfisvernd ákveðin réttindi sem samningsaðilum ber að tryggja, eftir atvikum með því að samþykkja löggjöf þar að lútandi.²⁸³

Hvað varðar meginreglur þá er ljóst að Árósasamningurinn byggist á jafnræðisreglu. Í 9. mgr. 3. gr. segir m.a. að almenningur skuli hafa aðgang að upplýsingum, eiga kost á að koma að undirbúningi ákvarðana og hafa aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, án mismununar hvað varði ríkisfang, þjóðerni eða lögheimili, og hvað lögaðila varði, án mismununar hvað varði skráð aðsetur hans eða raunverulega miðstöð starfsemi hans. Hvað varðar réttláta málsmeðferð í umhverfismálum þá er sérstaklega tekið fram í 2. mgr. 9. gr. samningsins að veita skuli almenningi sem málið varði víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð.

Árósasamningurinn inniheldur fyrst og fremst málsmeðferðarreglur sem er yfirleitt skipt í þrjár stoðir. Átt er við upplýsingastoð, eða aðgang að upplýsingum um umhverfismál og upplýsingamiðlun (4.–5. gr.), þátttökustoð, sem varðar þátttöku almennings í undirbúningi tiltekinna ákvarðana (6.–8. gr.), og loks endurskoðunarstoð, þ.e. aðgang að réttlátri málsmeðferð (9. gr.). Þótt ákvæði 9. gr. innihaldi fimm málsgreinar verður í eftirfarandi umfjöllun verður einvörðungu vikið að 1.–3. mgr.

Í stórum dráttum er samspil stoðanna eftirfarandi:

Ákvæði 4. gr. Árósasamningsins mælir fyrir um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfið og ákveðna málsmeðferð þar að lútandi. Upplýsingarétturinn er án tillits til þess hvort beiðandi hafi hagsmuna að gæta eða ekki. Í skilgreindum tilvikum er heimilt að hafna beiði almennings um upplýsingar. Ákvæði 4. gr. tengist beint 1. mgr. 9. gr. samningsins. Þar kemur m.a. fram að sérhverjum samningsaðila beri að tryggja almenningi aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila sem settur er á fót með lögum, telji beiðandi upplýsinga að beiðnin hafi verið ranglega afgreidd eða meðferð hennar hafi ekki verið í samræmi við ákvæði 4. gr. Hvað varðar ákvæði 5. gr. samningsins, en það lýtur að söfnun og dreifingu upplýsinga sem varða umhverfið, þá er ekki að finna tengingu á milli þess ákvæðis og 9. gr. samningsins.

²⁸³ Í EES-rétti er að finna sambærilegar reglur, sbr. nánar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB frá 13. desember 2011 um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einka- aðila kunna að hafa á umhverfið, með síðari breytingum.

Í 6. gr. Árósamningsins er ákvæði sem varðar þátttöku almenninga þegar undirbúnað eru ákvarðanir stjórnvalda um tiltekna starfsemi. Ákvæðið er nokkuð ítarlegt og mælir fyrir um ýmis atriði sem varða málsmeðferð sem stjórnvöldum ber að fylgja við undirbúninginn. Þau eiga það sammerkt að vera til hagsbóta fyrir almenning, eftir atvikum almenning sem málið varðar, og auðvelda þátttöku þegar leyfi vegna tiltekinnar starfsemi eru undirbúin. Af orðalagi 1. mgr. 6. gr. er ljóst að leyfisveitingar vegna starfseminnar sem talin er upp í I. viðauka samningsins falla ávallt undir gildissvið hans. Um er að ræða nokkra flokka af starfsemi, en enginn þeirra lýtur að dýraveiðum. Samningsaðilum ber einnig, í samræmi við landslög, að beita ákvæðinu þótt starfseminnar sé ekki getið í I. viðauka kunni hún að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Ákvæði 6. gr. tengist beint 2. mgr. 9. gr. samningsins. Í tilvitnaðri 2. mgr. segir m.a. að samningsaðilar skuli tryggja að almenningur er málið varði hafi aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila, sem sé settur á fót með lögum, til að vefengja lögmæti sérhverrar ákvörðunar, aðgerðar eða aðgerðaleysis, hvað varði efni og form, sem fellur undir ákvæði 6. gr.

Ákvæði 7. gr. Árósamningsins varðar þátttöku almenninga þegar áætlanir og verkefni sem varða umhverfið eru undirbúin. Á hinn bóginn gildir 8. gr. um undirbúning framkvæmdareglna og annarra almennra lagalega bindandi reglnasem kunna að hafa veruleg áhrif á umhverfið. Ekki er að finna tengingu á milli 2. mgr. 9. gr. samningsins og ákvæða 7. og 8. gr. Vegna þessa er ekki skylt á grundvelli 2. mgr. 9. gr. Árósamningsins að tryggja almenningi endurskoðunarleið vegna ákvarðana sem falla undir 7. eða 8. gr.

Ákvæði 3. mgr. 9. gr. Árósamningsins inniheldur sérstakt úrræði sem ætlað er að auðvelda almenningi að framfylgja ákvæðum landslaga á sviði umhverfisréttar. Í ákvæðinu segir m.a. að til viðbótar og með fyrirvara um endurskoðunarleiðir 1. og 2. mgr. 9. gr. skuli sérhver samningsaðili tryggja að uppfylli almenningur þau viðmiðunarskilyrði, ef einhver séu, sem mælt er fyrir um í landslögum skuli hann hafa aðgang að stjórnsýslu- og dómstólameðferð til að geta krafist þess að aðgerðir og aðgerðaleysi af hálfu einstaklinga og stjórnvalda, sem ganga gegn ákvæðum eigin landslaga um umhverfið, verði tekin fyrir.

6.7 Matvælalöggjöf Evrópusambandsins

6.7.1 Almennt um matvælalöggjöfina

Matvælalöggjöf Evrópusambandsins getur skipt máli við meðhöndlun hvalkjöts. Hvað það varðar koma helst til skoðunar fimm ólíkar ESB-reglugerðir, en fjórar þeirra hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Þetta eru reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 um grundvallarreglur og skilyrði matvælalöggjafar, stofnun Evrópsku matvælastofnunarinnar og verklagsreglur í matvælaöryggismálum;²⁸⁴ reglugerð (EB)

²⁸⁴ Sjá einnig reglugerð nr. 102/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga.

nr. 852/2004 um hollustuhætti matvæla; reglugerð (EB) nr. 853/2004 um hollustuhætti er varða matvæli úr dýraríkinu; og reglugerð (ESB) nr. 2017/625 um opinbert eftirlit.²⁸⁵ Fimmta og síðasta ESB-reglugerðin sem kemur hér til skoðunar er reglugerð (EBE) nr. 348/81 um sameiginlegar reglur um innflutning á hvölum eða öðrum hvalaafurðum, en hún er ekki hluti EES-samningsins.

6.7.2 Yfirlit yfir helstu EES gerðir

(i) Reglugerð (EB) nr. 178/2002 fjallar um grundvallarreglur og skilyrði matvæla-löggjafarinnar á EES-svæðinu, setur á fót Evrópsku matvælastofnunina og verklags-reglur í matvælaöryggismálum, sbr. nánar 1. gr. Reglugerðin á að tryggja frjálsa flutninga öruggra og heilnæmra matvæla og þannig vernda heilsu og velsæld þegna ESB og félagslega og efnahagslega hagsmuni þeirra.²⁸⁶ Matvæli (e. *food or foodstuff*) eru skilgreind sem hvers konar efni eða vörur, hvort sem þau eru fullunnin, unnin að hluta eða óunnin, sem fólki er ætlað að neyta eða sem eðlilegt er að vænta að fólk neyti.²⁸⁷ Reglugerðin gildir um framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla og fóðurs á öllum stigum, en ekki frumframleiðslu til einkanota eða til vinnslu, meðferðar eða geymslu á matvælum til einkaneyslu, sbr. nánar 3. mgr. 1. gr. Markmið reglugerðarinnar er víðtæk heilsuvernd með tilliti til matvæla²⁸⁸ og er henni ætlað að samræma viðmið, hugtök, meginreglur og málsmæðferð til að mynda sameiginlegan grundvöll fyrir ráðstafanir sem varða matvæli og fóður.²⁸⁹ Samkvæmt ákvæðum 14. gr. reglugerðarinnar skal ekki markaðssetja matvæli ef þau eru öörugg, þ.e. heilsuspillandi eða óhæf til neyslu. Slík matvæli skulu ekki flutt út eða endurútlutt jafnvel þótt innflutningslandið hafi veitt samþykki sitt.²⁹⁰ Að sama skapi má hvorki markaðssetja fóður né gefa það dýrum sem gefa af sér afurðir til manneldis ef fóðrið er ekki öruggt, sbr. 15. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt ákvæðum 18. gr. á að vera hægt, á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar, að rekja feril matvæla, fóðurs dýra, sem gefa af sér afurðir til manneldis, og hvers kyns efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli eða fóður. Þetta er talið nauðsynlegt svo mögulegt sé að afturkalla vörur á markvissan og nákvæman hátt eða veita neytendum eða eftirlitsmönnum upplýsingar og komast þannig hjá óþarflega víðtækri röskun þegar upp koma vandamál í tengslum við öryggi matvæla.²⁹¹

(ii) Í reglugerð (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti matvæla er mælt fyrir um almennar hreinlætiskröfur sem gilda um matvælafyrirtæki og settar fram meginreglur sem taka til framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla (e. *foodstuffs*) á öllum stigum

²⁸⁵ Fullt heiti reglugerðarinnar er reglugerð (ESB) nr. 2017/625 um opinbert eftirlit og aðra opinbera starfsemi sem miðar að því að tryggja að lögum um matvæli og fóður og reglum um heilbrigði og velferð dýra, plöntuheilbrigði og plöntuverndarvörur sé beitt og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 999/2001, (EB) nr. 396/2005, (EB) nr. 1069/2009, (EB) nr. 1107/2009, (ESB) nr. 1151/2012, (ESB) nr. 652/2014, (ESB) 2016/429 og (ESB) 2016/2031, reglugerðum ráðsins (EB) nr. 1/2005 og (EB) nr. 1099/2009 og tilskipunum ráðsins 98/58/EB, 1999/74/EB, 2007/43/EB, 2008/119/EB og 2008/120/EB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004 og (EB) nr. 882/2004, tilskipunum ráðsins 89/608/EBE, 89/662/EBE, 90/425/EBE, 91/496/EBE, 96/23/EB, 96/93/EB og 97/78/EB og ákvörðun ráðsins 92/438/EBE.

²⁸⁶ Sbr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

²⁸⁷ Sjá nánar 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

²⁸⁸ Sjá nánar 1. og 5. gr. reglugerðarinnar og 8. mgr. aðfaraorða hennar.

²⁸⁹ Sjá nánar 4. og sérstaklega 5. mgr. aðfaraorða reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

²⁹⁰ Sjá nánar 24. mgr. aðfaraorða reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

²⁹¹ Sjá nánar 28. mgr. aðfaraorða reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

svo og til útflutnings.²⁹² Almennum og sértækum kröfum um hollustuhætti er lýst í 4. gr. reglugerðarinnar og stjórnendum matvælafyrirtækja gert að tryggja að öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla undir þeirra stjórn uppfylli viðeigandi hreinlætiskröfur sem mælt er fyrir um í viðaukum I og II. Stjórnendur matvælafyrirtækja skulu innleiða, koma á og viðhalda fastri aðferð eða aðferðum sem byggjast á meginreglunum um greiningu hættu og mikilvæga stýristaði, sbr. 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Þetta felur m.a. í sér a) að greina hvers kyns hættu sem verður að afstýra, eyða eða draga úr þannig að hún teljist viðunandi, b) að tilgreina mikilvæga stýristaði á því þrepi eða þeim þrepum þar sem mikilvægt er að viðhafa eftirlit til að afstýra eða eyða hættu eða draga úr henni svo að viðunandi teljist, c) að setja hættumörk á mikilvægum stýristöðum sem greina milli þess sem er viðunandi og óviðunandi að því er varðar að afstýra, eyða eða draga úr hættum sem hafa verið tilgreindar, d) að koma á og hrinda í framkvæmd árangursríkum vöktunaraðferðum á mikilvægum stýristöðum og e) að ákveða þau úrræði, sem grípa skal til, ef vöktun bendir til þess að eitthvað hafi farið úrskeiðis á mikilvægum stýristað. Stjórnendum matvælafyrirtækja er gert að vinna með lögbærum yfirvöldum, þ.m.t. að skrá allar starfsstöðvar undir þeirra stjórn, sem annast framleiðslu, vinnslu eða dreifingu matvæla á einhverju stigi, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt ákvæðum 10. gr. verða matvæli sem flutt eru til EES-svæðisins að uppfylla hreinlætisstaðla sem settir eru fram í reglugerðinni eða jafngilda staðla. Þá þurfa matvæli sem flutt eru frá svæðinu að uppfylla kröfur innflutningslandsins, sbr. 11. gr.

(iii) Í reglugerð (EB) nr. 853/2004 er mælt fyrir um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli (*e. hygiene of foodstuffs of animal origin*) úr dýraríkinu sem gilda um matvælafyrirtæki. Þessar reglur koma til viðbótar ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 852/2004 og gilda bæði um óunnar og unnar afurðir úr dýraríkinu, sbr. nánar 1. gr. Ákvæði 3. gr. gerir kröfu um að rekstraraðilar matvælafyrirtækja sjái til þess að matvæli úr dýraríkinu séu framleidd, unnin og dreift í samræmi við hreinlætiskröfur sem tilgreindar eru í reglugerðinni og er m.a. áréttað að notað sé drykkjarhæft vatn (eða hreint vatn við vissar aðstæður) til að fjarlægja yfirborðsmengun af vörum. Í samræmi við 4. gr. má ekki setja afurðir úr dýraríkinu á markað nema þær hafi verið tilreiddar og meðhöndlaðar í starfsstöðvum sem uppfylla tilteknar kröfur í samræmi við reglugerðir ESB og skráðar eða samþykktar af lögbærum yfirvöldum. Í 5. gr. reglugerðarinnar er gerð krafa um að vörur séu með heilbrigðismerki eða annað viðurkennt auðkenni til að tryggja rekjanleika og uppfylla hreinlætisstaðla og í III. viðauka er að finna nákvæmar hreinlætiskröfur fyrir ýmsa flokka matvæla úr dýraríkinu, þar á meðal kjöt, fisk- og mjólkurafurðir. Reglurnar gilda um þætti eins og hreinlæti sláturhúsa þar sem tömdum hóf- og klaufdýrum er slátrað, hitastýringar og meðhöndlunarferla. Matvæli úr dýraríkinu sem flutt eru inn á EES-svæðið verða að uppfylla hreinlætisstaðla sem settir eru fram í reglugerðinni eða jafngilda staðla. Á sama hátt verða útfluttar vörur að uppfylla kröfur innflutningslandsins, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar.

²⁹² Sjá nánar 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti matvæla.

(iv) Reglugerð (ESB) nr. 2017/625 um opinbert eftirlit inniheldur reglur um opinbert eftirlit og aðra opinbera starfsemi sem miðar að því að tryggja að lögum um matvæli og fóður og reglum um heilbrigði og velferð dýra, plöntuheilbrigði og plöntuverndarvörur sé framfylgt. Í 8. gr. er gerð grein fyrir almennum kröfum um opinbert eftirlit, m.a. er gerð krafa um að lögbær yfirvöld framkvæmi opinbert eftirlit reglulega með hliðsjón af áhættu starfseminnar. Í 10. gr. er gerð krafa um að opinbert eftirlit sé framkvæmt með gagnsæjum hætti en jafnframt tryggt að trúnaður sé um tilteknar upplýsingar. Í 11. gr. og 12. gr. eru tilgreindar kröfur um sýnatöku og greiningu, þ. á m. aðferðir sem nota skal og faggildingu rannsóknarstofa. Í 47.–50. gr. eru settar fram kröfur um opinbert eftirlit með vörum sem koma inn í Evrópusambandið frá þriðju ríkjum, þ.m.t. um landamæraeftirlitsstöðvar, og verklagsreglur við meðhöndlun á vörum sem ekki uppfylla kröfur. Í 102.–104. gr. er fjallað um fyrirkomulag stjórnsýsluaðstoðar og samvinnu milli aðildarríkja og framkvæmdastjórnar ESB. Þessi ákvæði miða að því að tryggja að opinbert eftirlit sé framkvæmt á skilvirkan hátt til að vernda heilsu manna, dýra og plantna og til að tryggja að farið sé að viðeigandi lögum og reglugerðum.

(v) Reglugerð (EBE) nr. 348/81 um sameiginlegar reglur um innflutning á hvölum eða öðrum hvalaafurðum bannar innflutning til ESB á hvölum og vörum sem unnar eru úr þeim eða hvalaafurðum. Samkvæmt reglugerðinni er innflutningur á framangreindu óheimill til ríkja ESB. Eins og fyrr segir er tilvitnuð reglugerð ekki hluti af EES-samningnum og hefur því ekki áhrif á Íslandi. Á hinn bóginn hefur reglugerðin þau áhrif að óheimilt er að flytja hvali eða hvalaafurðir frá Íslandi til ríkja ESB.

(vi) Gildissvið framangreindra reglugerða, þ.e.a.s. 178/2002, 852/2004 og 853/2004, markast af 38. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SSESB) um landbúnað og fiskveiðar. Það leiðir af viðaukanum sem vísað er til í 3. mgr. 38. gr. að undir landbúnað og fiskveiðar ESB falla hvorki hvalir né hvalaafurðir. Vegna þessa hefur matvælaráðuneytið litið svo á að um afurðir sem unnar eru úr hvölum gildi landslög og að reglugerð (EB) nr. 853/2004 um hollustuhætti er varða matvæli úr dýraríkinu gildi ekki um verkun og vinnslu þessara afurða.²⁹³

6.7.3 Niðurstaða ESA í máli nr. 90525

Hinn 17. maí 2023 barst Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) kvörtun á hendur íslenska ríkinu frá Náttúruverndarsamtökum Íslands (NÍ) vegna útgáfu hvalveiðileyfa árið 2023. Að mati NÍ samrýmdist veiting leyfanna ekki EES-löggjöf um velferð dýra, sem og EES-löggjöf um hollustuhætti matvæla (m.a. reglugerðir (EB) nr. 178/2002, (EB) 852/2004 og 853/2004), reglum um losun gróðurhúsalofttegunda, neysluvatn, skólp (frárennslisvatn) og úrgang frá skipum.²⁹⁴ Málinu lauk með ákvörðun ESA hinn 24. apríl 2024.²⁹⁵

²⁹³ Sjá t.d. bréf matvælaráðuneytisins, dags. 12. desember 2023, tilv.: MAR23100046/08.05.

²⁹⁴ Sjá nánar ESA, mál nr. 90525, skjal nr. 1439290, ákvörðun nr. 064/24/COL.

²⁹⁵ Sama heimild.

Í kvörtun sinni byggðu NÍ á því að vinnsla hvalskrokka færi að hluta til fram utandyr og samræmdust ekki lögum um matvælaöryggi vegna þess að mávar hefðu aðgang að skrokkunum og því væri ómögulegt að tryggja að fuglaskítur lendi ekki á kjötinu.²⁹⁶ Vegna þessa væri ekki unnt að framkvæma fullnægjandi eftirlit með hreinlætisöryggi í samræmi við ákvæði reglugerðar (EB) nr. 852/2004. NÍ taldi sýnatöku og vöktun á vegum Matvælastofnunar og rekstraraðila matvælafyrirtækisins sjálfs vera ófullnægjandi og tryggði ekki öryggi hvalkjöts og spiks sem sett væri á markað á Íslandi.²⁹⁷

Hvað varðaði þennan þátt kvörtunarinnar byggði ESA á afstöðu matvælaráðuneytisins sem kom fram í bréfi þess, dags. 20. nóvember 2023.²⁹⁸ Kjarninn væri sá að hvalaafurðir til manneldis væru matvæli í skilningi EES-réttar og að almennar skyldur stjórnenda matvælafyrirtækja sem mælt væri fyrir um í 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 væru hluti af íslenskri löggjöf.²⁹⁹ Þá staðfesti ESA að engar sérstakar reglur eða kröfur væru í EES-samningnum um vinnslu og meðhöndlun á hvalaafurðum umfram þessar almennu skyldur og taldi þetta rökrétta afleiðingu af banni við innflutningi og viðskiptum með hvalaafurðir til ESB.³⁰⁰

ESA komst að þeirri niðurstöðu að engin EES-löggjöf um dýravelferð gildi um dráp villtra spendýra sem lifðu í vatni (e. *wild aquatic mammals*) eins og hvala³⁰¹ og því skorti forsendur til að fjalla frekar um meint brot á lögum um velferð dýra.

Varðandi önnur atriði í kvörtun Náttúruverndarsamtaka Íslands, þ.m.t. annmarka í tengslum við vatnsnotkun úr óvörðum brunni,³⁰² leit ESA svo á að innlend lögbær yfirvöld bæru ábyrgð á því að stjórnendur matvælafyrirtækja uppfylltu ákvæði EES-réttar. ESA komst að þeirri niðurstöðu að stofnunin hefði ekki lagaheimildir gagnvart slíkum rekstraraðilum í EFTA-ríkjum EES að þessu leyti. Með hliðsjón af þessu taldi ESA að ekki lægju fyrir fullnægjandi forsendur til að fylgja eftir þeim ásökunum um hollustuhætti og drykkjarvatn sem fram komu í kvörtuninni.³⁰³

Hvað varðaði meint brot á löggjöf ESB sem varðar loftslagsmál komst ESA að þeirri niðurstöðu að ýmist væru ESB-gerðirnar óbindandi fyrir Ísland (reglugerð 2021/1119) eða þær veittu ríkinu svigrúm til þess að ákveða til hvaða aðgerða væri gripið til þess að ná markmiðum um minni losun (reglugerð 2018/42).³⁰⁴

Loks taldi ESA að ekki væri nægilegur grundvöllur til þess að skoða þá þætti kvörtunarinnar sem varðaði skólp (frárennslisvatn) og úrgang frá skipum.³⁰⁵

Málinu var lokað hjá ESA á grundvelli framangreindra niðurstaðna.³⁰⁶

²⁹⁶ Sjá nánar sömu heimild, bls. 4.

²⁹⁶ Sjá nánar sömu heimild, bls. 4.

²⁹⁶ Sjá nánar MAR, skjal nr. MAR23101230.

²⁹⁶ Sbr. nánar lög nr. 93/1995 og reglugerð nr. 489/2009.

³⁰⁰ Sjá nánar ESA, mál nr. 90525, skjal nr. 1439290, ákvörðun nr. 064/24/COL, bls. 4–5.

³⁰¹ Sama heimild, bls. 3.

³⁰² Sjá nánar sömu heimild, bls. 4.

³⁰³ Sjá nánar sömu heimild, bls. 5.

³⁰⁴ Sjá nánar sömu heimild, bls. 6.

³⁰⁵ Sjá nánar sömu heimild, bls. 6–7.

³⁰⁶ Sama heimild, bls. 7.

7. Erlend löggjöf

7.1 Noregur

Hvalveiðar falla undir ákvæði laga um stjórn veiða og nytjar á villtum auðlindum sjávar. Lagarammi um norskan sjávarútveg er mótaður í tveimur almennun lagabálkum. Annars vegar í lögum um rétt til þátttöku í veiðunum frá 1999 (deltakerloven) og hins vegar í lögum um nýtingu á villtum auðlindum sjávar frá 2008 (havressurslova). Það er einkenni á norskri sjávarútvegslöggjöf að lagafyrirmælin eru mjög almenn og opin og þar eru gefnar víðtækar heimildir til setningar reglugerða. Öll nánari ákvæði um fyrirkomulag og stjórn veiðanna eru síðan sett með reglugerðum á grundvelli þessara heimilda.

Markmið með „deltakerloven“ er að laga veiðigetu fiskiskipaflotans að afrakstursgetu nytjastofnanna og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda sjávar. Til þess að mega stunda veiðar í atvinnuskyni þarf almennt veiðileyfi. Slíkt veiðileyfi er gefið eiganda tiltekins skips og bundið við það. Almennt er slíkt veiðileyfi aðeins gefið norskum ríkisborgurum og lögpersónum sem jafnað er til norskra ríkisborgara. Þá er gerð krafa um búsetu skipstjóra og meirihluta áhafnar í strandhéraði og að leyfishafi hafi stundað veiðar í atvinnuskyni með norsku skipi í a.m.k. þrjú af síðustu fimm árum. Veiðileyfi skal afturkalla við nánar tilteknar aðstæður m.a. ef leyfishafi hefur ekki stundað veiðar í atvinnuskyni í a.m.k. þrjú af síðustu fimm árum. Auk almenns veiðileyfis er gerð krafa um sérstakt veiðileyfi til að mega stunda tilteknar veiðar, en nánari ákvæði um slík leyfi skulu sett í reglugerð.

Markmið auðlindalaganna „havressursalova“ er að tryggja sjálfbæra og arðbæra stjórn á lifandi auðlindum sjávar. Ráðuneyti sjávarútvegsmála er falið að meta hvaða stjórnunaraðgerðir séu nauðsynlegar til að ná markmiðum laganna. Eru í lögnum talin upp í sjö staflaðum þau atriði sem leggja ber megináherslu á í þeim efnum. Ráðuneytinu er falið að ákveða leyfilegan heildarafla af einstökum tegundum fyrir tiltekið tímabil. Þá er ráðuneytinu heimilað að ákveða að tilteknum hluta leyfðs heildarafla af einstökum tegundum skuli úthlutað sameiginlega til tiltekins hóps skipa. Enn fremur getur ráðuneytið ákveðið tiltekna aflakvóta til einstakra skipa. Þá er brottkast bannað og kveðið á um skyldu til að landa öllum afla. Ráðuneytinu er með lögnum falið að setja nánari reglur m.a. um veiðitímabil, veiðisvæði og veiðarfæri. Í lögnum er bann við notkun sprengiefnis og skotvopna við veiðar. Það bann nær þó ekki til veiða á sjávarspendýrum, en um það er ráðuneytinu falið að setja nánari reglur.

Stjórnvaldsfyrirmæli um hrefnuveiðar er að finna í nokkrum reglugerðum. Eins og rakið var þegar fjallað var um „deltakerloven“ þá er auk almenns veiðileyfis þörf á sérstök veiðileyfi fyrir hinar ólíku veiðar sjávardýra. Í 7. kafla reglugerðar um slík sérstök veiðileyfi frá 2006 eru ákvæði um sérstök hrefnuveiðileyfi. Samvæmt því er það Fiskistofa Noregs (Fiskeridirektoratet) sem gefur út slík leyfi fyrir hvert almanaksár.

Skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis er að skip sé á norskri skipaskrá, að eigandi sé á skrá yfir fiskimenn búsetta í Noregi og að minnsta kosti einn í áhöfn hafi tekið þátt í hrefnuveiðum a.m.k. á einu af síðust sex árum.

Þá ber að nefna reglugerð um framkvæmd hrefnuveiða frá 2022 (Forskrift om utövelse av fangst af vagehval). Markmið reglugerðarinnar er að tryggja að aflífun hrefnu samræmist sjónarmiðum um dýravelferð. Nota skal veiðiaðferðir sem vernda dýrin gegn óþarfa sársauka og þjáningu. Þátttakendur í hrefnuveiðum skulu sækja sér praktíska og fræðilega þekkingu. Skyttur skulu árlega gangast undir skotpróf með skutulbyssu og riffli. Gerð er krafa um notkun á viðurkenndum skutulsprengjum og því lýst hvernig nánar skuli staðið að því að skjóta skutli í hrefnuna. Þá eru í reglugerðinni ýtarleg ákvæði um skotfæri og veiðibúnað. Þá er í gildi sérstök reglugerð frá 2022 um skotpróf við hrefnuveiðar. Í reglugerðinni eru nánari fyrirmæli um framkvæmd skotprófs sem skipstjóri og skytta á hrefnubátum þurfa að undirgangast árlega.

Um veiðar á hrefnu er síðan árlega sett sérstök reglugerð. Reglugerð um veiðarnar 2024 gekk í gildi 1. mars. Samkvæmt 1. gr. eru hvalveiðar bannaðar. Þrátt fyrir þetta almenna bann er norskum skipum sem til þess hafa fengið leyfi heimilt að veiða samtals 1157 hrefnur á nánar tilgreindum hafsvæðum á árinu. Veiðarnar máttu hefjast 1. apríl en ráðuneytið getur stöðvað þær þegar ástæða þykir til. Veiðiskipum er skylt að hafa eftirlitsmann um borð við veiðarnar. Þá er í reglugerðinni ákvæði um skyldu til rafrænnar upplýsingagjafar um veiðarnar en ella færslu veiðidagbókar. Hrefnuveiðar á árinu 2023 voru stöðvaðar 21. september það ár með sérstakri reglugerð.

Hinn árlegi hrefnukvóti er heildarkvóti og er hverju skipi sem heimild hefur til hrefnuveiða heimilt að stunda veiðar innan þessara heildarmarka. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskeridirektoratet hefur árlegur heildarkvóti af hrefnu frá og með árinu 2005 til ársins 2023 verið á bilinu 796 til 1286 dýr en árleg veiði á bilinu 429 til 736 dýr. Aldrei hefur náðst að veiða allan kvótann og hefur árlegur heildaraflí verið á bilinu 36% til 80% af leyfilegum heildarafla. Fjöldi skipa sem hefur stundað veiðarnar á ári hverju hefur verið á bilinu 9 til 28. Á árinu 2023 var leyfilegur heildaraflí 1000 dýr en veiðin 507 dýr eða 51% af heildarkvótnaumi.

7.2 Japan

Eftir meira en 30 ára hlé hóf Japan hvalveiðar í atvinnuskyni að nýju árið 2019 í framhaldi af úrsögn úr Alþjóðahvalveiðiráðinu. Um veiðarnar gilda lög frá 2019 um að tryggja sjálfbæra nýtingu hvalastofna. Í lögunum er lögð mikil áhersla á vísindarannsóknir sem grundvöll undir ákvörðunum um nýtingu hvalastofna. Árlega er ákveðinn leyfður heildaraflí af þeim hvalategundum sem heimilt er að veiða. Til grundvallar ákvörðun um leyfðan heildarafla er beitt svokallaðri RPM aðferð sem þróuð var af vísindanefnd Alþjóðahvalveiðiráðsins. Hvalveiðar japana eru bundnar við 12 mílna landhelgi og 200

mílna efnahagslögsögu landsins. Heimilt er að veiða fjórar tegundir hvala: hrefnu, brydeshval, sandreyð og langreyð. Á árinu 2025 er leyfður heildaraflí af hrefnu 144 dýr og eru þær veiðar stundaðar frá ströndinni en veiðar á öðrum tegundum eru stundaðar af verksmiðjuskipum. Leyfður heildaraflí 2025 eru 153 brydeshvalir, 56 sandreyðar og 60 langreyðar.

7.3 Færeyjar

Samkvæmt lögbingslögum frá 1984 um hvalveiðar með síðari breytingum er allur hvalur friðaður fyrir veiðum, en landsstjórninni er í sérstökum tilvikum heimilt að veita undanþágur frá friðuninni. Um veiðar á grindhval gilda lögbingslög „um grind og annan smáhval“ frá 2015 og reglugerð (kunngerð) um sama efni frá 2017. Lögin gilda um veiðar á grindhval og fimm öðrum tilgreindum tegundum smáhvala. Verði menn varir við grindhval (eða aðra smáhvali sem heimilt er að veiða) skal það tilkynnt sýslumanni. Ákvæðið svæði umhverfis grindhvalavöðuna skal sérgreint og vera undir forræði sýslumanns og svonefndra grindarformanna. Skal sýslumaður í samráði við grindarformenn ákveða til hvaða viðurkennds hvalvogs reka skuli hvalina. Sýslumaður og grindarformenn skulu sjá til þess að fullnægjandi samskipti séu við báta sem þátt taka í grindarrekstri. Heimild til að aflífa grindhval hafa menn sem náð hafa 16 ára aldri og lokið hafa námskeiðum um grindardráp. Sýslumaður skal skipta upp fengnum eftir siðvenjum og gildandi reglum en nánari ákvæði þar að lútandi skulu sett með reglugerð. Samkvæmt lögnum er öllum sem að grindardrápi koma á sjó eða landi skylt að hlýða fyrirmælum sýslumanns og grindarformanna. Þá eru í lögnum ýtarleg ákvæði um heimildir lögreglu til að koma í veg fyrir aðgerðir til að trufla eða hindra grindhvalaveiðar.

Í reglugerðinni er sýslumanni falin stjórn og eftirlit með grindardrápi með aðstoð grindarformanna. Hann skal árlega gera svonefnda grindarlista. Í því skyni skal hann gera manntal í hverju svonefnda „grindarumdæma“, en þau 13 talsins á eyjunum og skulu í listanum vera tilgreind atriði sem máli skipta við skiptingu fengsins. Í reglugerðinni eru tilgreindir 26 staðir sem viðurkenndir eru sem hvalvogar en til þeirra er heimilt að reka grindhvali. Við hvern hvalvog skulu tilnefndir fjórir grindarformenn sem falið er að stýra grindardrápi með sýslumanni eða einir ef hans nýtur ekki við. Grindarformönnum er skylt að fylgja fyrirmælum sýslumanns um veiðarnar en bátsformönnum og öðrum er að grindarveiðum koma er skylt að hlýða boðum sýslumanns og grindarformanna.

Þá eru í reglugerðinni nánari fyrirmæli um námskeið fyrir þá sem að veiðunum koma og búnað og verkfæri þ.á m. mænusting er nota skal við grindhvalaveiðar. Ef grindhvalur sést á sjó úr landi eða lofti skal það tilkynnt sýslumanni. Sýslumaður ákveður í samráði við grindarformenn til hvaða hvalvogs skuli reka grindhvalina. Þá eru nánari ákvæði um svæði umhverfis grindhvalavöðu þar sem sýslumaður eða grindarformaður hefur

forræði yfir og geta þeir gefið fyrirmæli um að þeir sem ekki koma að rekstrinum skuli halda sig fjarri. Þegar hvalurinn er kominn inn á viðurkenndan hvalvog skulu sýslumaður og grindarformenn ákveða hvernig staðið skuli að drápinu. Skulu þeir sjá til þess að nægur mannaflí sé í landi til að drepa hvalina en bátarnir sjái til þess að hvalirnir sleppi ekki út aftur.

Þegar grindhvalur er kominn á land eða svo nærri landi að hann situr fastur skal hann aflífaður með mænustungu en einungis er þeim sem náð hafa 16 ára aldri og lokið námskeiði heimilt að aflífa hval. Eftir að grindin hefur verið drepin skal skipa vaktmenn til að fylgjast með fengnum. Hvalirnir skulu færðir á öruggan stað. Síðan skal skráð hverjir komu að verkinu bæði til sjós og lands. Þá skulu hvalirnir metnir af sérstökum matsmönnum eftir gömlum og hefðbundnum aðferðum. Þegar grindin hefur verið metin skiptir sýslumaður fengnum og eru í reglugerðinni ýtarlegar reglur um þá skiptingu. Þá eru ákvæði um skyldu til trygginga vegna líkams- eða munatjóns er verða kann við veiðarnar. Sýslumaður skal senda landsstjórnarmanni stutta skýrslu um drápið og innan mánaðar láta Náttúrugripasafninu í té upplýsingar um matið á grindhvölunum.

7.4 Grænland

Allir skíðishvalir og búrhvalir eru friðaðir. Friðunin nær þó ekki til hrefnu, langreyðar, norðhvals (grænlandshvals) og hnúfubaks en veiðar á þessum tegundum má stunda í samræmi við nánari ákvæði í reglugerðum. Veiðar á langreyð og hnúfubak má stunda allt árið, veiðar á hrefnu frá 1. mars til 30. nóvember og veiðar á norðhval frá 1. apríl til ársloka.

Hvalveiðar má einungis stunda með grænenskum skipum sem skráð eru á skipaskrá og fullnægja nánari kröfum varðandi stærð og búnað þ.á m. um gerð skutulbyssu. Þar til bær yfirvöld þurfa að samþykkja skutulbyssur og þær ber að skoða annað hvert ár. Samþykkja þarf bæði skip og búnað á því til hvalveiða áður en slíkt veiðileyfi er gefið út og þeir einir geta sótt um leyfi til stórhvalaveiða sem hafa veiði að aðalstarfi og hafa lokið námskeiði í meðferð sprengiskutla. Sérreglur gilda um leyfi til hrefnuveiða.

Leyfður heildaraflí af einstökum hvalategundum er ákveðinn árlega og er byggður á frumbyggjakvótum Alþjóðahvalveiðiráðsins. Að höfðu samráði við sveitarfélög og samtök veiðimanna ákveður ráðuneyti veiða og landbúnaðar árlega hversu marga norðhvali, hnúfubaka og hrefnur má veiða í hverju sveitarfélagi. Veiðar á langreyð hafa frá 1994 ekki verið bundnar við tiltekin sveitarfélög og mega þeir sem leyfi hafa til slíkra veiða stunda þær þar til leyfðum heildarafla er náð og ráðuneytið stöðvar veiðarnar.

Hvert leyfi til veiða á hrefnu, norðhval og hnúfubak gildir til veiða á einu dýri. Þau eru gefin út af ráðuneytinu en sveitastjórnir úthluta þessum stórhvalaveiðileyfum til einstakra veiðimanna. Ráðuneytið heldur skrár um veiðileyfishafa og afla. Sé veitt umfram leyfðan heildarafla af einhverri tegund dregst umframaflinn frá leyfðum heildarafla næsta tímabils. Snemma á hverju hausti er veiðiheimildum endurúthlutað og falla þá niður ónýtt veiðileyfi.

Óheimilt er að selja hvalafurðir fyrr en sveitarstjórn hefur skráð veiðina og stimplað veiðileyfið. Útflutningur á stórhvalakjöti í atvinnuskyni er bannaður. Skytt er að skila sýni úr hverjum veiddum hval til viðkomandi sveitarfélags. Þau eru síðan send Náttúruauðlindastofnun Grænlands ásamt nánari upplýsingum um veiðina. Á árinu 2023 veiddu grænlandingar 182 hrefnur, 2 langreyðar og 2 hnúfubaka.

7.5 Bandaríkin

Samkvæmt Marine Mammal Protection Act (MMPA) frá 1972 eru veiðar á sjávarspendýrum, þar á meðal hvölum, bannaðar í efnahagslögsögu Bandaríkjanna. Lögin heimila National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) að veita undanþágur frá banninu. Lögin undanþiggja einnig hvalveiðar frumbyggja Alaska frá banninu að nánari skilyrðum uppfylltum. Í samræmi við frumbyggjakvóta Alþjóðahvalveiðiráðsins hefur síberíska Yupik þjóðflokknum, sem á heimkynni á norðurströnd Alaska, verið veitt heimild til veiða á norðhval (grænlandshval). Á árinu 2013 voru veiddir 55 norðhvalir á grundvelli þessarar heimildar. Þá hefur Alþjóðahvalveiðiráðið veitt Makah þjóðflokknum sem heimkynni á í norðvesturhorni Washington ríkis undanþágu frá hvalveiðibanni ráðsins en flóknar umhverfisverndarreglur í Bandaríkjunum hafa komið í veg fyrir að heimild til slíkra veiða yrði veitt.

II. ÞÁTTUR

STJÓRNSÝSLUFRAMKVÆMD

8. Greining á íslenskri löggjöf um hvalveiðar og stjórnsýslu framkvæmd

8.1 Stjórnsýsla málaflokksins

Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skipar forseti Íslands ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands skiptist Stjórnarráðið í ráðuneyti sem eru skrifstofur ráðherra og æðstu stjórnvöld framkvæmdavaldsins hvert á sínu málefnasviði. Ákveða skal fjölda ráðuneyta og heiti þeirra með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Hún skal lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem komi þegar til umræðu og afgreiðslu áður en forsetaúrskurður er gefinn út.

Í 4. gr. laga nr. 115/2011 segir að stjórnarmálefni beri undir ráðuneyti eftir ákvæðum forsetaúrskurðar, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveðinn er upp samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Við skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta skal þess jafnan gætt, að teknu tilliti til skiptingar Stjórnarráðsins í ráðuneyti, að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti. Heimilt er að fela sama ráðherra að fara með fleiri en eitt ráðuneyti á hverjum tíma. Komi upp vafi eða ágreiningur um það undir hvaða ráðuneyti stjórnarmálefni heyrir sker forsætisráðherra úr. Í 8. gr. laganna kemur fram að forsætisráðherra beri að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra, sbr. 4. gr., sé eins skýr og kostur er. Ráðherrar skuli leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni eða málefnasvið skarist. Forsætisráðherra skal beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfðar ef á þarf að halda.

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 5 frá 14. mars 2025, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, fer atvinnuvegaráðuneytið, sbr. 2. gr., m.a. með mál er varða sjávarútveg og veiði í ám og vötnum, þ.m.t. vernd og nýtingu fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins; framkvæmd fiskveiðisamninga við erlend ríki; Fiskistofu og Matvælastofnun.

8.2 Samkomulag ráðuneyta um samráð við meðferð fiskveiðisamninga

Utanríkisráðuneytið fer, sbr. 11. gr. forsetaúrskurðar nr. 5/2025., m.a. með málefni er varða samninga við önnur ríki og gerð þeirra og framkvæmd tiltekinna samninga, sbr.

m.a. lög nr. 57/2000, nr. 67/2023, nr. 68/2023, aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum, stofnunum, ráðstefnum og fundum er varða opinbera hagsmuni og eigi ber undir annað ráðuneyti samkvæmt ákvæðum forsetaúrskurðarins eða eðli máls; hafréttarmál, gerð fiskveiðisamninga og málefni Íslands á alþjóðavettvangi.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (nú atvinnuvegaráðuneytið) og utanríkisráðuneytið gerðu 30. ágúst 2019 með sér samkomulag undir heitinu „Um meðferð fiskveiðisamninga – tillaga um fastmótað samráð ANR og UTN.“ Þar segir að verkaskipting á milli UTN og fagráðuneyta, þegar komi að alþjóðlegum samningum og stofnunum, hafi fylgt þeirri meginreglu að UTN fari með forystu, þegar um gerð nýrra milliríkjasamninga og alþjóðlegra skuldbindinga sé að ræða, en fagráðuneytin fari með framkvæmd gerðra samninga. Virk aðkoma UTN að samningaviðræðum um deilistofna, skipti á veiðiheimildum og annað er fiskveiðar varði, markist af sérstöðu sjávarútvegsins. Auk efnahagslegs mikilvægis hafi sjávarútvegurinn pólitíska, strategíska og viðskiptalega þýðingu fyrir hönd Íslands á alþjóðavettvangi og tengist beint margvíslegum samskiptum og hagsmunatengslum við ýmis ríki og alþjóðasamtök. Þær samningaviðræður sem nú standi yfir um deilistofna og samstarf á sviði fiskveiða fari fram á grundvelli gildandi samninga eða samninga sem enn hafi ekki tekist að endurnýja. Eðlilegt sé að ANR fari með forystu í þessum samningaviðræðum en í nánu samráði við UTN. Í framhaldinu segir í samkomulaginu að í megin dráttum hafi samstarf og samráð ANR og UTN verið virkt og farsælt en færa mætti það þó í fastari búning til að tryggja aukna skilvirkni. Lagt sé til að það verði gert með eftirfarandi hætti:

ANR boði tilnefndan fulltrúa UTN á þrjá yfirlitsfundi á ári, í byrjun september, í desember og í apríl, þar sem verði allir starfsmenn ANR sem fari með forystu í sendinefndum ráðuneytisins í fiskveiðisamningum, hjá alþjóðastofnunum og í hvalveiðimálum. Á þessum fundum geri viðkomandi starfsmenn ANR grein fyrir verkefnum framundan, auk yfirstandandi og nýloknum verkefnum frá síðasta yfirlitsfundi. Markmið þessara funda verði að skapa sameiginlega yfirsýn og setja einstök samningsverkefni í víðara hagsmunasamhengi. Auk framangreindra yfirlitsfunda boði viðkomandi starfsmaður ANR sem leiði einstakar samningaviðræður eftir sem áður tilnefndan fulltrúa UTN á undirbúningsfundi með fulltrúum Hafrannsóknarstofnunar og hagsmunaaðilum fyrir hvern samningafund. Fundirnir skuli boðaðir tímanlega til að tryggja samræmdan undirbúning ráðuneytanna og viðeigandi þátttöku UTN í samningafundunum. UTN skuli ávallt hafa tækifæri til að sitja samningafundi og fundi hjá alþjóðastofnunum er tengist fiskveiði- og hvalveiðimálum. Það skuli vera ákvörðun UTN hvort og með hvaða hætti ráðuneytið taki þátt í viðkomandi fundum, þ.e. hvort fundurinn sé sóttur af fulltrúa utanríkisráðuneytisins eða sendiráðs.

8.3 Veiting leyfa til hvalveiða

8.3.1 Leyfisveitingaferlið

Allt frá setningu laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, hefur ferli leyfisveitinga verið með þeim hætti að ráðherra málaflokksins hefur á grundvelli reglugerðar nr. 163/1973 og breytinga á henni ákveðið veiðitímabil, tegundir og fjölda þeirra dýra sem veiða má á hverju veiðitímabili. Jafnframt hefur hann sett nánari skilyrði fyrir veitingu leyfa, þ.m.t. um þau skip sem nýtt eru til veiðanna og útbúnað þeirra, tæki til veiðanna og þekkingu og reynslu þeirra sem veiðarnar stunda. Í framhaldinu hafa svo verið gefin út sérstök veiðileyfi til einstaklinga og/eða lögaðila. Fram kemur í 1. gr. laga nr. 26/1949 að áður en leyfi er veitt skal ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar, og leyfishafi skal á hverjum tíma veita allar þær upplýsingar um starfsemi sína og starfsháttu sem ráðuneytið telur nauðsynlegar. Hvað fjölda dýra varðar er ýmist að hann hefur verið tilgreindur í reglugerð og veiðileyfum eða tekið fram að hann nemi þeim fjölda dýra sem kveðið sé á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar.

Eins og nánar verður rakið hér á eftir hefur almennt ekki verið auglýst eftir umsóknum um leyfi til hvalveiða. Þá hafa umsóknir um hvalveiðileyfi ekki alltaf legið fyrir áður en leyfi eru veitt, og staðið hefur verið með mismunandi hætti að því að leita lögboðinnar umsagnar Hafrannsóknarstofnunar. Hvað varðar leyfi til veiða á langreyði þá var skipum Hvals hf. með leyfi sem gefið var út árið 2006 heimilað að veiða níu langreyðar fiskveiðiárið 2006/2007, en engin umsókn um leyfið liggur fyrir í skrár ráðuneytisins. Leyfi til veiða á langreyði fyrir árin 2009-2013 var gefið út 29. janúar 2009, og var þá ekki leitað sérstakrar umsagnar Hafrannsóknarstofnunar af því tilefni, og engin umsókn um leyfið liggur fyrir í skrár ráðuneytisins. Leyfi til veiða á langreyði fyrir árin 2014-2018 var gefið út 15. maí 2014, og var ekki leitað sérstakrar umsagnar Hafrannsóknarstofnunar af því tilefni, og engin umsókn liggur fyrir í skrár ráðuneytisins. Leyfi til veiða á langreyði fyrir árin 2019-2023 var gefið út 5. júlí 2019, en umsókn um leyfið barst ráðuneytinu 12. mars sama ár. Ráðuneytið leitaði umsagnar Hafrannsóknarstofnunar 3. júlí 2019 og barst umsögn stofnunarinnar samdægurs.

Í ferli þess leyfis, sem gefið var út 11. júní 2024 til Hvals hf. til eins árs, voru alls 16 beiðnir um umsagnir sendar út þann 28. maí 2024. Af þessum beiðnum voru drög að leyfisbréfi ásamt umsókn Hvals hf. send til Hafrannsóknarstofnunar, Matvælastofnunar og Fiskistofu. Í beiðnum til þessara stofnana var þess óskað að þær veittu umsögn um atriði sem féllu undir starfssvið þeirra. Í hinum 13 beiðnunum var einungis óskað umsagnar um leyfisumsókn Hvals hf. Umsögn Hafrannsóknarstofnunar barst matvælaráðuneytinu daginn eftir, umsagnir Fiskistofu og Matvælastofnunar bárust 3. og 4. júní 2024, en frestur var veittur til 4. júní.

Til grundvallar leyfi því sem Hval hf. var veitt 4. desember 2024 lá umsókn félagsins dags. 3. október 2024. Í fréttatilkynningu á vef ráðuneytisins degi síðar segir að ráðuneytið hafi gefið út leyfi til veiða á langreyðum til Hvals hf., og auk þess leyfi til veiða

á hrefnu til tog- og hrefnuveiðibátsins Halldórs Sigurðssonar ÍS 14 sem sé í eigu Tjaldtanga hf. Þrjár umsóknir hafi borist um leyfi til hrefnuveiða og ein umsókn til veiða á langreyðum. Leyfin séu gefin út í samræmi við ákvæði laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, að fengnum umsögnum Fiskistofu og Hafrannsóknarstofnunar. Leyfin séu veitt til fimm ára líkt og árin 2009, 2014 og 2019 og þannig sé nokkur fyrirsjáanleiki í atvinnugreininni tryggður. Stjórnun á nýtingu lifandi auðlinda sjávar sé í föstum skorðum og skuli leyflegur heildaraflí á langreyði og hrefnu fylgja veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar sem byggir á sjálfbærri nýtingu og varúðarnálgun. Ráðgjöfin sé byggð á útteknum Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins (NAMMCO) og mæli fyrir um að árlegar veiðar á langreyði á tímabilinu 2018-2025 nemi ekki meira en 161 dýri á veiðisvæðinu Austur-Grænland/Vestur Ísland og að hámarki 48 langreyðum á svæðinu Austur-Ísland/Færeyjar.

Þá er þessi getið í fréttatilkynningunni að í ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar um hvalveiðar fyrir tímabilið 2018-2025 sé vísað til mats á stofnþróun frá 2017 þar sem fram komi að langreyði hafi fjölgað jafnt og þétt við Ísland frá upphafi hvalatalninga árið 1987. Fjöldinn í síðustu talningu (2015) hafi verið sá mesti síðan talningar hófust. Besta leiðréttu mat fyrir allt talningasvæði Íslands og Færeyja árið 2015 hafi verið 40.788 langreyðar, þar af 33.497 á Austur Grænlands-Íslands stofnsvæðinu. Hafrannsóknarstofnun ráðleggi jafnframt að árlegar veiðar hrefnu árin 2018-2025 nemi ekki meira en 217 dýrum. Árið 2018 hafi sex hrefnur verið veiddar við Ísland og árið 2021 ein hrefna. Engar langreyðar hafi verið veiddar á árinu 2024, árið 2022 hafi 148 dýr verið veidd eftir þriggja ára veiðihlé og 24 dýr verið veidd árið 2023. Með útgáfu leyfanna framfylgi matvælaráðherra lögum nr. 26/1949 sem sett séu af Alþingi. Einungis séu leyfðar veiðar á langreyði og hrefnu við Ísland en aðrir hvalastofnar séu friðaðir.

8.3.2 Leyfisveitandi, leyfishafar og leyfisaskilyrði

Í fyrsta málslíð 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar kemur fram að **leyfisveitandi** samkvæmt lögnum, þ.e. sá sem veitir leyfi til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, til að landa hvalafla þótt utan þeirrar landhelgi sé veitt, og til að verka slíkan afla í landi eða í fiskveiðilandhelginni, er ráðuneytið. Í greininni kemur einnig fram að heimild til veiða hafa þeir einir er fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins.

Í öðrum málslíð 1. gr. laga nr. 26/1949 er leyfisveiting ráðherra takmörkuð með þeim hætti, að **leyfishafar** geta þeir einir orðið sem fullnægja skilyrðum til að stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 79/1997, um fiskveiðilandhelgi Íslands, er aðeins þeim íslensku skipum sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands samkvæmt ákvæðum laga nr. 116/2006 heimilt að stunda veiðar í fiskveiðilandhelginni.

Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5651/2009 er umfjöllun um **svigrúm** ráðherra við val á leiðum við útgáfu leyfa á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949. Í því máli

beindist kvörtun til umboðsmanns m.a. að því, að með reglugerð nr. 58/2009, um breytingu á reglugerð nr. 163/1973, hafi með beinum hætti verið kveðið á um, að leyfi til hrefnuveiða skyldi veita þeim íslensku skipum sem væru í eigu eða leigu einstaklinga sem hefðu stundað hrefnuveiðar í atvinnuskyni á árunum 2006-2009 eða félaga sem þeir stofnuðu um slíka útgerð. Taldi sá sem kvartaði að í þessu ákvæði fælist óheimilt frávik frá þeim áskilnaði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949, að leyfi skyldu gefin út á grundvelli einstaklingsbundinna ákvarðana til einstaklinga eða lögaðila. Umboðsmaður taldi að eins og 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 væri úr garði gerð, og þá einkum í ljósi þeirrar afmörkunar á almennum skilyrðum sem fullnægja þyrfti til að geta fengið leyfi til hvalveiða, sbr. samspil ákvæðisins við lög nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, yrði af hans hálfu ekki fullyrt annað en að ráðherra væri heimilt með almennum stjórnvaldsfyrirmælum að útfæra nánar almenn viðmið um þann hóp sem til greina kæmi að veita slík leyfi. Væri þá skilyrði að slík viðmið væru reist á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og féllu innan ramma laga nr. 79/1979 og laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Þá segir í áliti umboðsmanns: „Ég bendi einnig á það að fyrir fram ákveðnar og almennar reglur af þessu tagi stuðla að jafnaði að samræmi við framkvæmd leyfisveitinganna og geta einnig aukið á fyrirsjáanleika í þeim efnunum. Að því gættu að ákvörðun ráðherra um leyfisveitingu fari í hverju tilviki fyrir sig fram á grundvelli tilvikabundins mats á því hvort umsækjandi fullnægi þeim efniskröfum sem fram koma í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 og þeim stjórnvaldsfyrirmælum í formi reglugerða sem ráðherra hefur sett, eru ekki að virtum gildandi lögum forsendur til athugasemda við að ráðherra velji fyrirkomulag af því tagi, sem fram kemur í reglugerð nr. 163/1973, með síðari breytingum, við framkvæmd leyfisveitinga á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949.“

8.3.3 Auglýsingar

Hvorki er í lögum nr. 26/1949 né í reglugerð nr. 163/1973 gert ráð fyrir því að ráðuneytið auglýsi eftir umsóknum um leyfi til hvalveiða og almennt hefur það ekki verið tíðkað. Á því eru þó undantekningar að því er hrefnuveiðar varðar, og má sem dæmi nefna auglýsingu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á heimasíðu ráðuneytisins 10. mars 2009 um umsóknir um leyfi til hrefnuveiða og auglýsingu atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytisins um veitingu leyfa til hrefnuveiða 2019-2023.

Í seinni auglýsingunni segir að með henni vilji ráðuneytið gefa aðilum kost á að sækja um leyfi til hrefnuveiða en skilyrði fyrir veitingu leyfanna komi fram í reglugerð nr. 163/1973 með síðari breytingum. Þá kemur fram í auglýsingunni að skilyrði fyrir veitingu leyfa til hrefnuveiða séu: 1) að minnsta kosti einn úr áhöfn hafi reynslu af hrefnuveiðum, og 2) að skyttur sem annist veiðar og aflifun dýra hafi sótt námskeið í meðferð nánar tilgreindra skotvopna. Þá sé kveðið á um veiðiaðferðir og veiðibúnað skipa sem ætluð séu til hrefnuveiða. Jafnframt er á það bent í auglýsingunni að ákveða skuli gjald fyrir hvert leyfi til að standa straum af kostnaði vegna eftirlits með hvalveiðum, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 26/1949.

Með reglugerð nr. 456/2008, um breytingu á reglugerð nr. 163/1973, heimilaði ráðherra veiðar á 40 hrefnum. Af því tilefni ritaði umboðsmaður Alþingis sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf þar sem m.a. var óskað eftir upplýsingum um það, hvort til stæði af hálfu ráðuneytis hans að auglýsa leyfisveitingar til hrefnuveiða, ef ráðuneytið hefði ekki þegar gert það (mál nr. 5364/2008). Í svarbréfi ráðuneytisins kom fram að sú ákvörðun hefði verið tekin að auglýsa fyrir fram umræddar leyfisveitingar og skilyrði fyrir þeim, ef til þeirra kæmi á næsta ári. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna þessa þáttar málsins. Umboðsmaður taldi þó ástæðu til að koma á framfæri ákveðnum ábendingum vegna stjórnsýslu ráðuneytisins í málinu sem lytu að auglýsingu leyfisveitinga og þeim sjónarmiðum sem lægju þar að baki.

Í bréfi því sem umboðsmaður ritaði ráðherra og dagsett er 19. desember 2008 kom fram, að ráðstöfun leyfa til veiða á hrefnum fæli í sér úthlutun takmarkaðra gæða, sem væru eftirsóknarverð og kynnu að hafa mikla fjárhagslega þýðingu fyrir þá sem uppfylltu skilyrði til slíkra veiða. Af þessu leiddi að gera yrði kröfur til þess að stjórnvöld gættu að sjónarmiðum um jafnræði þegar úthlutað væri til einstaklinga eða lögaðila. Taldi umboðsmaður þessar kröfur eiga enn við, þótt stjórnvald hefði ákveðið fyrir fram, hverjir kæmu til greina sem handhafar leyfis til veiða á hrefnum, og útilokað þar með aðra sem ekki féllu undir þá ákvörðun, eins og 1. gr. reglugerðar nr. 456/2008 bæri með sér, og gert ráðstafanir til þess að tryggja að allir úr fyrri hópnum fengju vitneskju um fyrirhugaðar leyfisveitingar. Hefði umboðsmaður þá í huga að auglýsing um fyrirhugaðar leyfisveitingar til hrefnuveiða, þar sem kallað væri eftir umsóknum og tilgreind væru skilyrði, t.d. hverjir gætu sótt um leyfi, hefði þá almennu þýðingu að hún veitti öðrum aðilum sem áhuga hefðu á að stunda hrefnuveiðar en uppfylltu ekki skilyrði til þess, fyrir fram vitneskju um þá ákvörðun stjórnvalda að heimila slíkar veiðar og um að þeir gætu ekki fengið leyfi til veiðanna. Að þessu leyti stuðlaði auglýsing að jafnræði borgaranna og gegnsærri stjórnsýslu. Kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri að ráðuneytið gætti framvegis framangreindra sjónarmiða við veitingu leyfa til hrefnuveiða og veiða á öðrum sjávardýrum rétt eins og ráðuneytið hefði boðað í bréfi til hans.

Það sjónarmið umboðsmanns Alþingis sem fram kemur í máli nr. 5364/2008 ítrekaði hann í máli nr. 5651/2009. Kvörtun í því máli laut m.a. að því, að reglugerð fyrri ráðherra og ákvarðanir hans um að úthluta fámennum hópi aðgang að auðlindum hafsins í formi leyfa, án þess að auglýst hafi verið að slíkt stæði til, væri brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglum stjórnsýsluréttar. Í áliti umboðsmanns segir um þetta, að af gögnum sem hann hafi aflað verði ráðið, að þegar fyrrverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra úthlutaði til einstaklinga og lögaðila þremur leyfum til veiða á hrefnu og einu til veiða á langreyði, hafi ekki verið búið að auglýsa með almennum hætti fyrirhugaða úthlutun veiðileyfa. Á hinn bóginn hafi verið birt á heimasíðu ráðuneytisins auglýsing dags. 10. mars 2009, þar sem þeim sem áhuga höfðu var gefinn kostur á að sækja um leyfi til hrefnuveiða, auk þess sem í auglýsingunni hafi verið vísað til þeirra skilyrða sem viðkomandi þyrftu að fullnægja til að geta fengið útgefin

slík leyfi. Í auglýsingunni komi ekki fram að umsóknir þurfi að berast ráðuneytinu fyrir tiltekinn tíma, né hversu mörg leyfi séu til úthlutunar. Í þeim skilyrðum sem ráðherra hafi sett fyrir hrefnuveiðum og áður hafi verið rakin, komi slík skilyrði ekki fram og fái umboðsmaður því ekki séð að auglýsingin sé að þessu leyti í ósamræmi við þann lagagrundvöll sem útgáfa leyfa til hrefnuveiða hafi verið búinn.

8.3.4 Tímalengd leyfa

Í lögum nr. 26/1949 er einungis vikið að tímabindingu hvalveiðileyfa þegar um er að ræða notkun erlendra skipa til veiðanna, en þá skal leyfi ekki veitt til lengri tíma en eins árs, sbr. 2. gr. laganna. Að öðru leyti er í lögunum ekki að finna takmörkun í þá veru að útgáfa slíkra leyfa af hálfu ráðherra skuli vera tímabundin, t.d. bundin við fiskveiðiár, eins og almennt er lagt til grundvallar varðandi ákvörðun ráðherra um leyfðan heildarafla á botnfisktegundum samkvæmt lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, sbr. 2. mgr. 3. gr. þeirra laga.

Upphaflega sagði í 4. gr. reglugerðar nr. 163/1973 að veiðileyfi samkvæmt 1. gr. skyldu veitt landstöð eða landstöðvum, er einnig skyldu hafa sérstakt leyfi til verkunar hvalafla. Skyldu veiðileyfin gilda í eitt veiðitímabil í senn. Veiðitímabil skyldu vera samfelld og aldrei vara lengur en 4½ mánuð. Þetta ákvæði var felld niður með reglugerð nr. 862/2006 og í staðinn mælt í 4. gr. fyrir um afhendingu vefjasýna. Um leyfi til hrefnuveiða var sérstaklega fjallað í 14. gr. reglugerðarinnar. Þar sagði að leyfi til veiða á hrefnu og tannhvölum öðrum en búrhval sem veitt væru samkvæmt 1. gr. skyldu ávallt vera tímabundin. Þau skyldu veitt skipstjórum veiðiskipa sem ásamt útgerðarmönnum skyldu ábyrgir fyrir því að öll skilyrði veiðileyfanna vær haldin. Ákvæði 14. gr. var einnig felld niður með reglugerð nr. 862/2006. Frá og með setningu reglugerðar nr. 862/2006 hafa leyfi til hvalveiða verið veitt til nánar tilgreinds tíma sem ákveðinn hefur verið með breytingum á stofnreglugerðinni, eins og nánar er rakið í kafla 4.2 hér að framan, og endurtekin í veiðileyfum til samræmis við fyrirmæli reglugerðarinnar.

Fyrsta leyfið, sem veitt var Hval hf. og gefið var út 29. janúar 1947, var til 10 ára frá 1. febrúar það ár að telja. Næsta leyfi félagsins, sem út var gefið 22. október 1959, var samkvæmt hljóðan sinni ekki tímabundið, en öll leyfi sem út hafa verið gefin til félagsins til veiða á langreyði eftir það, þ.e. leyfi útgefin árin 2009, 2014 og 2019, voru til fimm ára, að frátöldu leyfinu 11. júní 2024 sem gildi um veiðar það ár. Leyfi félagsins, sem út var gefið 4. desember 2024 var til fimm ára með framlengingu árlega um eitt ár frá útgáfudagsetningu þess. Leyfi þau til hrefnuveiða sem gefin voru út árið 2006 giltu fyrir fiskveiðiárið 2006/2007, en hrefnuveiðileyfi þau sem gefin voru út 2009, 2014 og 2019 voru til fimm ára. Leyfi það til hrefnuveiða sem gefið var út 4. desember 2024 var til fimm ára með ákvæði um árlega framlengingu um eitt ár frá útgáfudagsetningu leyfisins.

Í tilefni af kvörtun í máli nr. 5651/2009, sem til var komin vegna setningar reglugerðar nr. 58/2009 um breytingu á reglugerð nr. 163/1973, vék umboðsmaður Alþingis að tímalengd leyfa. Hann vísaði til þess að einu fyrirmælin um tímabindingu hvalveiðileyfa væri að finna í 2. gr. laga nr. 26/1949, þegar um væri að ræða notkun erlendra skipa við hvalveiðar, en þá skyldu leyfi ekki veitt til lengri tíma en eins árs. Fengi hann því ekki séð að tilefni væri til þess af sinni hálfu að gera athugasemd við það, að með reglugerð nr. 58/2009 hafi ráðherra ákveðið að heimilt væri að gefa út leyfi til hvalveiða á hverju ári fram til ársins 2013.

Hvalur hf. sendi matvælaráðuneytinu 23. október 2024 umsókn um leyfi til veiða á langreyði. Þar kemur fram að fyrirtækið telji eðlilegt að því sé veitt ótímabundið leyfi, en ellegar að ráðuneytið veiti leyfi til a.m.k. 10 eða 5 ára sem framlengist sjálfkrafa um eitt ár við lok hvers starfsárs. Með þessu sé jafnframt tryggður eðlilegur fyrirsjáanleiki í rekstri og starfsemi fyrirtækisins, þ. á m. með nauðsynlegri fjárfestingu, kaupum á aðföngum og ráðningu starfsfólks. Í umsókninni kemur fram að fyrirbyggjandi leyfi hafi eingöngu verið veitt til eins árs. Af því tilefni og vegna annarra þátta er tengist leyfisveitingunni, hafi Hvalur hf. beint kvörtun til umboðsmanns Alþingis, sem með erindi 5. september 2024 hafi óskað svara við nánar tilgreindum spurningum sem tengist málsmeðferðinni við síðustu leyfisveitingu. Í því sambandi hafi m.a. verið vísað til þess að samkvæmt gögnum málsins liggi fyrir, að frá árinu 2009 hafi leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði verið gefin út til fimm ára í senn. Hafi verið óskað eftir því að ráðuneytið útskýri nánar hvaða málefnalegu sjónarmið hafi legið því að baki að takmarka útgáfu leyfisins til eins árs, þ. á m. „hvort og þá hvernig mat hafi verið lagt á meðalhóf við töku þessarar ákvörðunar með hliðsjón af atvinnuhagsmunum Hvals hf.“ og í því sambandi vísað til álits umboðsmanns Alþingis 5. janúar 2024 í máli nr. 12291/2023 sem varði stjórnsýslu ráðuneytisins í málefnum Hvals hf.

8.3.5 Umsagnir áður en leyfi er veitt

Áður en leyfi er veitt er ráðherra skylt leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar sem samkvæmt því er lögskipaður umsagnaraðili. Auk almennra leyfa samkvæmt 1. gr. laga nr. 26/1949, sem í framkvæmd hafa verið veitt til hrefnuveiða og veiða á langreyði, getur ráðuneytið samkvæmt 8. gr. laganna gefið út sérstakt leyfi til veiða í vísindalegum tilgangi. Er leyfi til vísindaveiða háð þeim skilyrðum sem ráðuneytið ákveður, og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laga nr. 26/1949 eins og segir í ákvæðinu.

Eins og rakið er í kafla 3.11.2 voru það Fiskifélag Íslands og Atvinnudeild Háskóla Íslands (fiskideildin) sem upphaflega veittu umsagnir áður en hvalveiðileyfi voru veitt. Með lögum nr. 40/1979, um breytingu á lögum nr. 26/1949, var Hafrannsóknarstofnun falið það verkefni, en hlutverk hennar samkvæmt lögum nr. 112/2015 er nánar rakið í kafla 5.4 hér að framan. Eins og þar kemur fram er það meðal hlutverka stofnunarinnar að veita lögboðnar umsagnir og vera ráðuneyti og öðrum stofnunum til ráðgjafar um málefni á verkswiði stofnunarinnar.

Í máli nr. 5651/2009 beindist kvörtun til umboðsmanns Alþingis m.a. að meintum ágöllum á þeim leyfum sem ráðherra hafði veitt til veiða á hrefnu og langreyði í kjölfar setningar reglugerðar nr. 58/2009. Var í því sambandi m.a. óskað eftir því að umboðsmaður tæki til sérstakrar skoðunar, hvort ráðherra hefði kannað, áður en leyfi til hvalveiða voru veitt, hvort umsagnar Hafrannsóknarstofnunar hefði verið aflað. Í fyrirspurnarbréfi umboðsmanns til ráðherra kom fram að athugun hans á málinu beindist sérstaklega að því hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið fullnægði því skilyrði 3. málslíðar 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 að leitað væri umsagnar Hafrannsóknarstofnunar áður en leyfi væru veitt.

Í svarbréfi ráðuneytisins kom fram að það hefði litið svo á að umsögn Hafrannsóknarstofnunar lægi fyrir hvað þetta varðaði í formi árlegrar veiðiráðgjafar stofnunarinnar, en samkvæmt lögum nr. 64/1965 væri það hlutverk stofnunarinnar að annast vísindalega ráðgjöf fyrir ráðuneytið um vernd og nýtingu hvalastofna. Hefði því ekki verið leitað sérstakrar umsagnar stofnunarinnar í tengslum við útgáfu einstakra veiðileyfa heldur litið svo á að umsögn hennar lægi fyrir samkvæmt fyrirliggjandi veiðiráðgjöf þess árs.

Umboðsmaður rakti í álitinu sínu í máli nr. 5651/2009 ákvæði 17. gr. laga nr. 64/1965 þar sem fram kæmi, að markmiðið með starfsemi Hafrannsóknarstofnunar væri að afla alhliða þekkingar um hafið og lífríki þess, einkum til að meta hvernig hagkvæmt og skynsamlegt væri að nýta auðlindir þess, og veita stjórnvöldum, sjávarútvegi og öðrum aðilum ráðgjöf og þjónustu varðandi nýtingu á auðlindum Íslandsmiða. Af þessu lögbundna hlutverki og afmörkun á verkswiði stofnunarinnar samkvæmt öðrum lagaákvæðum yrði ráðið, að tilgangur þess að ráðherra væri gert að leita umsagnar hennar í tengslum við útgáfu leyfa til hvalveiða, væri fyrst og fremst sá að tryggja, að ákvörðun ráðherra um leyfðar hvalveiðar væri reist hverju sinni á traustum vísindalegum upplýsingum um hagkvæma nýtingu hvalveiðistofna við landið. Af framangreindu leiði að ráðherra hafi nokkurt svigrúm við mat á því með hvaða hætti hann formlega fullnægi þeim áskilnaði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 að leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar áður en leyfi til hvalveiða er veitt. Önnur ályktun verði hvorki dregin af orðalagi ákvæðisins né lögskýringargögnum.

Næst rakti umboðsmaður í álitinu sínu hver veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar frá því í júní 2008 fyrir fiskveiðiárið 2008-2009 hefði verið, og hver hefði verið ráðgjöfin 8. júní 2009 fyrir fiskveiðiárið 2009-2010. Eftir að hafa kynnt sér ráðgjöfina væri það niðurstaða hans að ekki væru forsendur af sinni hálfu til að draga í efa að ráðherra hafi haft nægar upplýsingar um veiðipól á hrefnu og langreyði fyrir fiskveiðiárið 2008-2009, áður en umrædd reglugerð var sett og nefnd leyfi gefin út. Með þetta í huga telji hann ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu ráðherra að umsögn Hafrannsóknarstofnunar hafi nægilega legið fyrir í formi árlegrar ráðgjafar stofnunarinnar áður en reglugerð nr. 58/2009 var sett og í kjölfarið nefnd leyfi gefin út. Hvað varði fiskveiðiárin 2010, 2011, 2012 og 2013 minnti umboðsmaður á að samkvæmt viðauka sem birtur hafi verið með reglugerð nr. 58/2009 skyldi leyfður heildarafl á langreyði og hrefnu á árunum

2009, 2010, 2011, 2012 og 2013 nema þeim fjölda dýra sem kveðið sé á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar hverju sinni.

8.3.6 Veiðar sem eru bannaðar og veiðar sem heimilt er að takmarka

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Samkvæmt 2. gr. teljast til nytjastofna samkvæmt lögunum sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Með því að sérstök lög gilda um hvalveiðar falla hvalir ekki undir gildissvið laga nr. 116/2006.

Í 2. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, er mælt fyrir um takmarkanir á notkun erlendra skipa við hvalveiðar. Í 3. gr. laganna eru ákvæði um það hvaða tegundir hvala **óheimilt** er að veiða en það eru a) hvalkálfar og hvalir sem kálfar fylgja, og b) tiltekna tegundir hvala og hvalir undir tiltekinni lágmarksstærð eftir því sem ráðuneytið ákveður nánar með reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar sem Ísland er eða kann að gerast aðili að.

Í 4. gr. laga nr. 26/1949 eru nánari fyrirmæli um það sem ráðuneytið getur mælt fyrir um í reglugerð. Samkvæmt því ákvæði getur ráðherra: a. bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum, b. takmarkað veiðar við ákveðinn tíma, c. takmarkað heildarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar, d. takmarkað veiðibúnað, e. bannað íslenskum ríkisborgurum og þeim sem heimilisfang eiga á Íslandi að taka þátt í hvalveiðum sem ekki eru háðar jafnströngum fyrirmælum og þeim sem á Íslandi gilda, og f. sett hvers konar önnur ákvæði sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.

Eins og nánar er rakið í kafla 4.2 hér að framan hefur ráðherra á grundvelli b. liðar 3. gr. laganna ákveðið í reglugerð nr. 163/1973, með síðari breytingum, að bannað sé að veiða: a) hvalkálfa, hvali á spena og kvenkálfa sem kálfar eða hvalir á spena fylgja, b) Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyð og búrhval, og c) langreyðar innan við 55 fet eða 16,8 metra að lengd og sandreyður innan við 40 fet eða 12,2 metra að lengd. Þó má veiða langreyðar yfir 50 fet (15,2 m) og sandreyðar yfir 36 fet (10,7 m) fyrir íslenskar landstöðvar, enda sé hvalkjöt þá notað til manneldis eða skepnufóðurs á Íslandi.

Á grundvelli 4. gr. laga nr. 26/1949 hefur ráðherra bannað veiðar á tilteknum svæðum, sbr. reglugerð nr. 1035/2017, og á sama grundvelli hefur ráðherra mælt í reglugerð fyrir um veiðibúnað og þjálfun skytta, sbr. til dæmis reglugerð nr. 263/2009, sem nánar er fjallað um í kafla 4.2 hér að framan. Eins og bent er á í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5651/2009 hafa skilyrði sem fullnægja þarf til að mega stunda hvalveiðar verið ítarlegri frá og með gildistöku reglugerða nr. 263/2009 og nr. 359/2009, m.a. um skip sem nýtt eru til veiðanna, útbúnað skipanna og búnað til veiðanna.

8.3.7 Gjaldtaka

Um **lagagrundvöll** gjaldtöku fyrir leyfi til hvalveiða ræðir í 6. gr. laga nr. 26/1949, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.11.3 hér að framan. Samkvæmt 6. gr. getur ráðuneytið sett reglur um eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögunum og skal þar gert ráð fyrir að skipaðir verði eftirlitsmenn er laun taki úr ríkissjóði. Jafnframt skal ákveða gjald fyrir leyfi samkvæmt 1. gr. laganna til að standast kostnaðinn af leyfinu, eins og þar segir.

Í 11. gr. reglugerðar nr. 163/1973 var ákvæði þess efnis að hver landstöð skyldi greiða 27.000 krónur í **árgjald** í ríkissjóð og auk þess 9.000 krónur á hverju ári í **gjald fyrir hvert hvalveiðiskip**. Gjöld þessi skyldu samanlagt ekki nema hærri fjárhæð en sem næmi kostnaði við eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögum nr. 26/1949 og reglugerðinni. Með reglugerð nr. 304/1983 var fjárhæð gjaldsins breytt þannig að árgjaldið skyldi vera 15.000 krónur og leyfi fyrir hvert hvalveiðiskip 39.000 krónur. Með reglugerð nr. 239/1984 var fjárhæðinni aftur breytt þannig að árgjaldið skyldi vera 30.000 krónur og gjald fyrir hvert hvalveiðiskip 7.000 krónur, og hafa gjöldin samkvæmt reglugerðinni verið óbreytt síðan.

Í reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum ræðir um gjaldtöku í 12. gr. Þar segir að Matvælastofnun sé heimilt að innheimta gjald samkvæmt gjaldskrá vegna eftirlits á grundvelli reglugerðarinnar, þ. á m. vegna gagnaöflunar Fiskistofu fyrir hönd Matvælastofnunar, enda teljist hún þá vera liður í eftirliti Matvælastofnunar. Fiskistofu sé heimilt að innheimta gjald samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar vegna eftirlits á grundvelli reglugerðarinnar.

Í leyfum til **hrefnuveiða** fiskveiðiárið 2006/2007 og árin 2009-2013 voru ekki sérstök ákvæði um gjaldtöku. Í 10. gr. leyfa þeirra til hrefnuveiða sem giltu fyrir árinu 2014-2018 var á hinn bóginn ákvæði þess efnis að greiða skyldi 450.000 króna gjald fyrir leyfið en þeirri fjárhæð væri ætlað að standa straum af kostnaði vegna dauðamælinga við hrefnuveiðar. Þá skyldi leyfishafi árlega greiða Fiskistofu kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna hrefnuveiða. Hvað varðaði upphæð gjalds fyrir leyfið skyldi greiða 300.000 krónur til Fiskistofu fyrir 1. maí 2014 og 150.000 krónur fyrir 1. júní 2015. Í 10. gr. leyfa til hrefnuveiða sem veitt voru fyrir árin 2019-2023 sagði, að leyfishafi skyldi greiða Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna hrefnuveiða. Í leyfi því til hrefnuveiða sem veitt var 4. desember 2024 til fimm ára er ekki sérstakt gjaldtökuákvæði, en þar er ákvæði þess efnis að leyfið sé bundið því skilyrði að eftirlitsaðilum á vegum NAMMCO sé heimilt að fara í eftirlitsferðir með veiðiskipinu til að fylgjast með veiðum og veiðiaðferðum.

Í fyrsta leyfi Hvals hf. til hvalveiða 29. janúar 1947, sem gefið var út í tíð laga nr. 72/1928, sagði að sérleyfið væri bundið öllum þeim skilyrðum sem fram kæmu í lögunum. Í 3. gr. laganna kom m.a. fram að sérleyfi til hvalavinnslu í landi skyldi bundið því skilyrði að hver hvalveiðistöð greiddi 3000 króna árgjald í ríkissjóð og auk þess 1000 krónur fyrir

hvert hvalveiðiskip. Jafnframt sagði í leyfinu að það væri bundið því skilyrði að hafnar yrðu framkvæmdir við hvalveiðireksturinn þegar í stað og þeim haldið áfram með hæfilegum hraða. Í öðru leyfi Hvals hf. sem gefið var út 22. október 1959 kom fram að leyfið væri bundið skilyrðum laga nr. 26/1949 og reglugerða settum samkvæmt þeim, þ. á m. um greiðslu árgjalda í ríkissjóð samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 113/1949.

Í þriðja leyfi Hvals hf. sem út var gefið á árinu 2006 og gildi fyrir fiskveiðiárið 2006/2007 til veiða á **langreyði** var ekki sérstaklega fjallað um gjaldtöku og heldur ekki í fjórða leyfinu. Í fimmta leyfinu, sem gefið var út 15. maí 2014, og gildi fyrir fiskveiðiárin 2014-2018, sagði í 7. gr. að greiða skyldi 1.480.000 krónur í gjald fyrir leyfið, en þeirri fjárhæð væri ætlað að standa straum af kostnaði vegna dauðamælinga við langreyðaveiðar. Þá skyldi leyfishafi greiða Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna langreyðaveiða. Í sjötta leyfinu, sem út var gefið 5. júlí 2019 og gildi fyrir árin 2019-2023, sagði í 7. gr. að leyfishafi skyldi greiða Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna langreyðaveiða. Í áttunda leyfinu, sem út var gefið 11. júní 2024 og gildi fyrir árið 2024, var ekki sérstakt gjaldtökuákvæði og heldur ekki í níunda leyfinu, sem út var gefið 4. desember 2024 og gildi til fimm ára með framlengingarákvæði.

8.3.8 Fjöldi dýra sem heimilt er að veiða

Í leyfum Hvals hf. sem út voru gefin árin 1947 og 1959 var fjöldi þeirra dýra sem heimilt var að veiða á vegum félagsins ekki tilgreindur.

Í viðauka með reglugerð nr. **862/2006** um breytingu á stofnreglugerðinni nr. 163/1973 kom fram að á fiskveiðiárinu 2006/2007 væri óheimilt að veiða fleiri en 9 langreyðar og 30 hrefnur, auk þeirra dýra sem sérstök veiðileyfi verði gefin út fyrir vegna framkvæmda á rannsóknáætlun Hafrannsóknarstofnunar á hrefnu sumarið 2007. Til samræmis við þetta var í veiðileyfi Hvals hf. útgefnu árið 2006 og gildi fyrir fiskveiðiárið 2006/2007 tekið fram að það fiskveiðiár væri skipum félagsins heimilt að veiða 9 langreyðar. Í leyfum til veiða á hrefnu sem gefin voru út árið 2006 og giltu fyrir fiskveiðiárið 2006/2007 sagði að fjórum skipum væri veitt leyfi til veiðanna og skyldi samanlagður afli þeirra ekki vera meiri en 30 hrefnur alls.

Í viðauka með reglugerð nr. **822/2007** um breytingu á stofnreglugerðinni sagði að heimildir til veiða á hrefnu væru framlengdar til 1. nóvember 2007. Í viðauka með reglugerð nr. **456/2008** um breytingu á stofnreglugerðinni sagði að á árinu 2008 væri óheimilt að veiða fleiri en 40 hrefnur.

Í leyfum Hvals hf. sem út voru gefin 2009, 2014, 2019 og 2024 er fjöldi þeirra dýra sem heimilt var að veiða ekki tilgreindur í leyfunum sjálfum en kemur fram í viðaukum með reglugerðum þeim sem breyttu stofnreglugerð um hvalveiðar nr. 163/1973:

Í viðauka með reglugerð nr. **58/2009** um breytingu á stofnreglugerðinni kom fram að leyflegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og að heimilt væri að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár. Fram kemur á vef sjávarútvegsráðuneytisins í „Greinargerð sjávarútvegsráðuneytisins um hvalveiðar“ sem dagsett er 18. febrúar 2009, að á grundvelli laga nr. 26/1949, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 163/1973, sbr. reglugerð nr. 58/2009, hafi ráðuneytið gefið út leyfi til einstaklinga og fyrirtækja, eitt leyfi til veiða á langreyði og þrjú til veiða á hrefnu til fimm ára.

Í viðauka með reglugerð nr. **116/2013** um breytingu á stofnreglugerðinni sagði að leyflegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og væri heimilt að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

Í viðauka við reglugerð nr. **186/2019** um breytingu á stofnreglugerðinni sagði að leyflegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og heimilt væri að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

Með 1. gr. reglugerðar nr. **642/2023**, sem gefin var út í matvælaráðuneytinu 20. júní 2023, (12.) breyting á reglugerð nr. 163/1973, var bætt við stofnreglugerðina ákvæði til bráðabirgða svohljóðandi: „Á árinu 2023 skulu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september.“ Veiðar hófust því ekki fyrr en 1. september og veiddi Hvalur hf. það ár 24 dýr.

Í viðauka með reglugerð nr. **163/2024** um breytingu á stofnreglugerðinni sagði að leyflegur heildaraflí langreyða á árinu 2024 væri 99 dýr á svæði EG/WI og 29 dýr á svæði EI/F.

Í viðauka með reglugerð nr. **1442/2024** um breytingu á stofnreglugerðinni segir að leyflegur heildaraflí á langreyði og hrefnu á árunum 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029 skuli nema þeim fjölda dýra sem kveðið sé á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar. Heimilt sé að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

8.3.9 Nánar um leyfi til hrefnuveiða

(i) Þann 21. júní 2019 veitti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra einkahlutafélaginu Runo í Njarðvík leyfi til hrefnuveiða árin 2019 – 2023. Í 1. gr. leyfisins sagði að með tilvísun til laga nr. 26/1949 væri Rokkaranum GK-16 veitt leyfi til hrefnuveiða, sem háð væri því skilyrði að fyrirmælum 6. gr. þess væri fullnægt, áður en haldið væri til veiða. Samkvæmt 6. gr. leyfisins var það bundið því skilyrði, að leyfishafi uppfyllti þau skilyrði og kröfur sem fram kæmu í reglugerð nr. 489/2009 um vinnslu og heilbrigðiseftirlit

með hvalaafurðum. Jafnframt væri leyfið bundið því skilyrði að Fiskistofa staðfesti, að veiðibúnaður bátsins væri eins og honum hafi verið lýst, sbr. 4. gr., áður en bátnum yrði haldið til veiða í upphafi hvers veiðitímabils.

Í 2. gr. leyfisins kom fram að gefa skyldi hverju veiddu dýri ákveðið einkennisnúmer eftir fyrir fram ákveðnu kerfi fyrir hvert veiðiár, og að tilkynna skyldi Fiskistofu um leið og dýr hafði verið veitt um veiðistaðsetningu, einkennisnúmer dýrsins, lengd þess og kyn. Jafnframt skyldi tilkynna ef merki væri um mjólk í júgrum kvendýrs. Ef fóstur væri til staðar skyldi skrásetja lengd þess og kyn. Samkvæmt 3. gr. skyldu eftirfarandi sýni tekin úr hverju veiddu dýri samkvæmt leiðbeiningum Hafrannsóknarstofnunar og afhent henni: a. báðir eggjastokkar og annað eista, b. annað eða bæði augu, c. eitt kjötsýni til rekjanleika kjötafurða og skyldi erfðagreining kostuð af leyfishafa, d. eitt vefjasýni úr hverju fósturi, og e. eitt fæðusýni úr fremsta magahólfi.

Samkvæmt 4. gr. leyfisins skyldi við veiðarnar nota búnað sem tryggði að hrefnurnar aflífist samstundis eða aflífun tæki sem skemmstan tíma og ylli sem minnstum þjáningum. Jafnframt skyldi nánar tilgreindum reglum sem fram kæmu í reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar með síðari breytingum, fylgt, til að svo verði, og voru þær reglur endurteknar í staflíðum a. til e. í 4. gr. leyfisins. Samkvæmt 5. gr. skyldi nýta sérhverja hrefnu eftir því sem kostur væri, og var óheimilt að varpa í hafið hrefnuleifum á þeim svæðum þar sem það kynni að trufla veiðar eða verða að öðru leyti til truflunar eða sjónmengunar. Í 7. gr. var mælt fyrir um skyldu skipstjóra til að halda og færa í dagbók nánar tilgreindar upplýsingar um veiðarnar, skyldu til að útfylla eyðublað um afla, og ákvæði voru um skilaskyldu á dagbókinni og eyðublöðunum til Fiskistofu í lok hverrar veiðitíðar. Gat það varðað missi leyfis tímabundið eða fyrir fullt og allt ef út af væri brugðið.

Samkvæmt 10. gr. leyfisins skyldi leyfishafi greiða Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna hrefnuveiða. Í 11. gr. sagði að rétt þætti að benda á að lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996 giltu um hrefnuveiðar, en samkvæmt þeim skyldi öllum afla sem íslensk skip veiði úr stofnum sem að hluta eða öllu leyti haldi sig í íslenskri efnahagslögsögu landað innanlands. Samkvæmt 12. gr. varðaði brot á ákvæðum leyfisins sviptingu þess tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins. Einnig varðaði brot sektum og öðrum viðurlögum samkvæmt lögum nr. 26/1949, og skyldu mál út af brotum sæta meðferð sakamála. Í 13. gr. kom fram að leyfisbréfið skyldi geymt um borð í bátnum og öðlaðist það þegar gildi, og í 14. gr. sagði að það væri gefið út samkvæmt lögum nr. 26/1949.

(ii) Með umsókn 25. október 2024 óskaði Gunnar Torfason f.h. Tjaldtanga ehf. eftir leyfi til hrefnuveiða á skipið Halldór Sigurðsson ÍS 14 (1403). Í umsókninni kom fram að ábyrgðarmaður veiða væri Gunnar Torfason og Tjaldtangi ehf. útgerðaraðili.

Leyfi til veiða á grundvelli umsóknarinnar var veitt 4. desember 2024, og er það nýjasta dæmið um leyfi til hrefnuveiða hér á landi. Í því segir að með vísan til 1. gr. laga nr. 26/1949 veiti matvælaráðuneytið leyfi til veiða á hrefnu til fimm ára. Leyfið framlengist árlega um eitt ár frá útgáfudagsetningu leyfisins og er það háð eftirfarandi skilyrðum:

Leyfi til veiða á hrefnu er veitt skipinu Halldóri Sigurðssyni ÍS 14 (1403).

Leyfisbréfið skal vera aðgengilegt við veiðar um borð í skipinu.

Hámarks heildarafli á hverju ári samkvæmt leyfinu skal ekki vera umfram þann leyflega heildarafla sem nánar er tilgreindur í viðauka við reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar.

Um veiðarnar, þ.m.t. veiðiaðferðir, búnað, vinnslu, aflaskráningu og skýrsluskil ber leyfishafa að fullnægja þeim skilyrðum sem nánar eru tilgreind í eftirfarandi lögum og reglugerðum:

- Lög nr. 26/1949, um hvalveiðar.
- Lög nr. 55/2013, um velferð dýra, eftir því sem við á.
- Lög nr. 30/2018, um Matvælastofnun, eftir því sem við á.
- Lög nr. 57/1966, um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar
- Reglugerð nr. 1035/2017, um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum.
- Reglugerð nr. 489/2009, um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum.

Um eftirlit og viðurlög fer samkvæmt lögum og reglugerðum.

Til viðbótar gilda eftirfarandi skilyrði leyfis um skráningu og sýnatöku:

- Gefa skal hverju veiddu dýri hlaupandi einkennisnúmer, A-25-001, A-25-002, A-25-003 o.s.frv. fyrir veiðiárið 2025, A-26-001, A-26-002, A-26-003 o.s.frv. fyrir veiðiárið 2026 og með sambærilegum hætti fyrir árin þar á eftir. Tilkynna skal Fiskistofu um leið og dýr hefur verið veitt, veiðistaðsetningu, einkennisnúmer dýrs, lengd dýrs og kyn.

Eftirfarandi sýni skulu tekin úr hverju veiddu dýri samkvæm leiðbeiningum Hafrannsóknarstofnunar, sýni skráð og afhent Hafrannsóknarstofnun:

1. Báðir eggjastokkar eða annað eista.
2. Annað eða bæði augu.
3. Eitt kjötsýni til rekjanleika kjötafurða og skal erfðagreining kostuð af leyfishafa
4. Eitt vefjasýni úr hverju fóstri.
5. Eitt fæðusýni úr fremsta magahólfi.
6. Gera skal þrjár spikþykktar- og ummálsmælingar.

Skipstjóri skal halda dagbók yfir veiðarnar. Jafnframt skal fylla út eyðublað um afla samkvæmt leiðbeiningum Hafrannsóknarstofnunar. Dagbók og eyðublöðum um afla fyrir sérhverja veiðitilaun skal skilað til Fiskistofu í lok hvernar vertíðar.

Í dagbók skal færa eftirfarandi upplýsingar um nafn skips, búnað:

1. Skráningarnúmer skips.
2. Kallmerki.
3. Nafn skipstjóra.
4. Nafn skyttna.
5. Númer leyfis.
6. Hlaupvídd skutulbyssu.
7. Hlaupvídd riffils.

Í dagbók skal skrá eftirfarandi upplýsingar um veiðiferð:

1. Brottfararhöfn, dagsetningu og tími brottfarar úr höfn.
2. Komuhöfn, dagsetning og tími.
3. Tími þegar afla er landað.
4. Fjöldi skutulsprengja sem notaðar eru í veiðiferð og raðnúmer dýra sem þær hæfa.
5. Fjöldi skutulsprengja og raðnúmer þeirra, við lok hvernar veiðiferðar.

Í dagbók skal skrá eftirfarandi aðgerðir við hverja veiðitilaun:

1. Dagsetning, tími og staðsetning þegar dýr er skotið.
2. Fjöldi skutla sem skotið er.
3. Fjöldi skutla sem hæfa hrefnu.
4. Skrá rekjanleikanúmer veiddra dýra þannig að ekki skapist hætta á að þau ruglist saman við önnur dýr sem veiðast í sömu veiðiferð.
5. Skrá skal afdrif dýrs, þ.e. hvort veitt dýr tapast eða er tekið um borð.
6. Skrá kyn og lengd hvernar hrefnu sem tekin er um borð.
7. Ef um kú er að ræða skal skrá hvort hún sé mjólkandi.
8. Ef kýr er kelfd skal skrá lengd og kyn fósturs.
9. Skrá skal öll frávik við veiðar og skýringar vegna þeirra við framkvæmd veiða.

Leyfið er bundið því skilyrði að eftirlitsaðilum á vegum NAMMCO sé heimilt að fara í veiðiferðir með veiðiskipinu til að fylgjast með veiðum og veiðiaðferðum. Nýta skal sérhverja hrefnu eftir því sem kostur er. Óheimilt er að varpa í hafið hrefnuleifum á þeim svæðum þar sem það kann að trufla veiðar eða verða að öðru leyti til truflunar eða sjónmengunar. Hvert skip skal hafa neyðaráætlun uppi um aflifun dýra og skal hún höfð á áberandi stað um borð í skipinu. Allir í áhöfn skulu kynna sér þessa áætlun og sérhver í áhöfn skal kunna verksvið sitt samkvæmt neyðaráætlun. Fylgja skal reglum þeim sem kveðið er á um í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórn hvalveiða frá 1946, með síðari breytingum, að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum eða reglugerðum, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Brot á ákvæðum leyfisbréfsins og sérhver misnotkun á því varðar sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins.

Eins og nánar er rakið í kafla 4.2 (xiv) hér að framan segir í viðauka við reglugerð 1442/2024 um (14.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973, að leyflegur heildarafl á langreyði og hrefnu á árunum 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029 skal nema þeim fjölda dýra sem kveðið er á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar, og er heimilt er að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

8.3.10 Nánar um leyfi til veiða á langreyðum

(i) Hvalur hf. fékk 29. janúar **1947** sérleyfi útgefið af atvinnumálaráðherra til hvalveiða. Í leyfisbréfinu segir að „hf. Hvalfirði veitist hér með sérleyfi til hvalveiða samkvæmt

2. gr. laga nr. 71 7. maí 1928. Sérleyfið er bundið við að fjögur skip stundi veiðarnar, og veitist til 10 ára frá 1. febrúar n.k. að telja. Jafnframt er sérleyfi þetta því skilyrði bundið, að hafnar verði framkvæmdir við hvalveiðareksturinn þegar í stað og þeim haldið áfram með hæfilegum hraða. Að öðru leyti er sérleyfið að öllu bundið þeim skilyrðum, sem sett eru í lögum nr. 72 7. maí 1928, um hvalveiðar og fellur burtu sé ákvæðum laganna ekki fylgt í öllum greinum, þar á meðal um greiðslu árgjalds af stöðinni og hverju veiðiskipi.“

(ii) Leyfi Hvals hf. frá 1947 var endurnýjað þann 22. október **1959**. Í leyfisbréfinu segir, að með „skírskotun til laga nr. 26, 3. maí 1949 um hvalveiðar, endurnýjar ráðuneytið með bréfi þessu leyfi Hvals h/f í Hafnarfirði, sem ráðuneytið gaf út 29. janúar 1947 samkvæmt þágildandi lögum, til að stunda hvalveiðar í íslenskri landhelgi og til að landa hvalafla, þótt utan landhelgi sé veitt, svo og til að verka slíkan afla. Leyfið er bundið því skilyrði, að hlutafélagið fari í allri sinni starfsemi eftir ákvæðum laga þeirra og reglugerða, sem um hvalveiðar gilda eða síðar kunna að verða sett, þar á meðal ákvæðum um greiðslu árgjalds í ríkissjóð samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 113, 16. ágúst 1949.“ Leyfið var samkvæmt hljóðan sinni ekki tímabundið eins og sérleyfið frá 1947.

(iii) Næst var Hval hf. veitt leyfi til veiða á langreyði í atvinnuskyni með leyfisbréfi á árinu **2006** fyrir fiskveiðiárið 2006/2007. Leyfið var veitt með tilvísun til 1. gr. laga nr. 26/1949 (1. gr. leyfisins) og voru skipum Hvals hf. heimilaðar veiðar á 9 langreyðum það fiskveiðiár (2. gr.). Tilkynna skyldi Fiskistofu um veidda hvali (3. gr.), og við veiðarnar skyldi nota búnað sem tryggði að dýrið aflífaðist samstundis eða aflífun tæki sem skemmstan tíma og ylli þeim sem minnstum þjáningum. Fylgja skyldi reglum um veiðarnar er fram kæmu í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946 (4. gr.)

Fullnægjandi hreinlæti skyldi viðhaft við skurð á langreyði og við alla meðferð á afurðum hennar. Skyld væri að halda afurðum af hverri langreyði frá afurðum annarra langreyða. Langreyðar skyldi skera í landstöð Hvals hf. í Hvalfirði. Frekari vinnsla á hvalaafurðum skyldi fara fram í vinnslustöð á Akranesi, enda hefði hún fengið starfsleyfi til þeirrar vinnslu frá Heilbrigðisnefnd Vesturlands að undangenginni skoðun starfsmanns Heilbrigðiseftirlitsins og dýralæknis Landbúnaðarstofnunar. Allar afurðir skyldi heilbrigðisskoða af dýralækni frá Landbúnaðarstofnun áður en vinnsla hæfist. Fyrirmælum um skurð, meðferð og vinnslu á afurðum samkvæmt viðauka við veiðileyfið skyldi fylgt við vinnslu og meðferð afurðanna og Landbúnaðarstofnun hafa eftirlit með því. Taka skyldi nauðsynleg sýni til örverurannsóknna og til mælinga á aðskotaefnum úr afurðum úr hverjum hval á kostnað Hvals hf. (5. gr.). Skipstjóri skyldi halda dagbók yfir veiðarnar sem skyldi hafa tölusettar blaðsíður, og fyrirmæli voru um það í leyfinu hvað skyldi færa í dagbókina (6. gr.).

Brot á ákvæðum leyfisbréfsins og sérhver misnotkun á því varðaði sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins. Einnig vörðuðu brot sektum

og öðrum viðurlögum samkvæmt lögum nr. 26/1949 og skyldu mál út af brotum sæta meðferð opinberra mála (7. gr.). Leyfisbréfið skyldi geymast um borð í skipinu og öðlast þegar gildi (8. gr.). Í viðauka við veiðileyfið voru ítarleg fyrirmæli um skurð á hvölum og meðferð hvalaafurða og sagði þar að fyrirmælin giltu vegna veiða á langreyðum árið 2006 og væru gefin út í samræmi við 2. gr. reglugerðar nr. 105/1949 um vinnslu og umbúnað á hvalkjöti. Til samræmis við ákvæði 5. gr. leyfisins fylgdi því „Viðauki við veiðileyfi á langreyði – Fyrirmæli um skurð á hvölum og meðferð hvalaafurða“. Sagði í upphafi viðaukans að fyrirmælin giltu vegna veiða á langreyðum árið 2006 og væru gefin út í samræmi við 2. gr. reglugerðar nr. 105/1949, um vinnslu og umbúnað á hvalkjöti.

Á árinu 2006 veiddi Hvalur hf. 9 langreyðar en engar veiðar voru stundaðar árin 2007 og 2008.

(iv) Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið veitti Hval hf. í janúar **2009** „Leyfi til veiða á langreyði árin 2009-2013 samkvæmt reglugerð nr. 58/2009.“ Í 1. gr. leyfisins kom fram að með tilvísun til 1. gr. laga nr. 26/1949 og reglugerðar nr. 58/2009, um breytingu á reglugerð nr. 163/1973, væri Hval hf. veitt leyfi til veiða á langreyði árin 2009-2013. Skilmálar leyfisins voru að flestu leyti samhljóða skilmálum leyfisins frá 2006. Í viðauka við reglugerð nr. 58/2009 kom fram að leyflegur heildarafli á langreyði og hrefnu á árunum 2009-2013 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og væri heimilt að flytja 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

Ríkisstjórnarskipti urðu 1. febrúar 2009. Þá lét af völdum ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar en við tók ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna með stuðningi Framsóknarflokks. Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins 3. febrúar 2009 til Hvals hf. sagði, að ráðuneytið hefði þann dag ákveðið í framhaldi af ríkisstjórnarfundum að endurmeta þá ákvörðun fyrrverandi ráðherra að heimila veiðar á hrefnu og langreyði á árunum 2009-2013, sbr. viðauka við reglugerð 163/1973 um hvalveiðar með síðari breytingum. Með bréfinu væri Hval hf. gert viðvart um að ákvörðuninni kynni að verða breytt, gildistöku hennar frestað eða hún dregin til baka, þannig að óráðlegt væri að svo stöddu að undirbúa veiðar á grundvelli hennar og að tilkynnt yrði um endanlega ákvörðun svo fljótt sem unnt væri. Ákvörðun fyrrverandi ráðherra var hvorki breytt né gildistöku hennar frestað eða hún dregin til baka og stundaði Hvalur hf. veiðar á grundvelli leyfisins.

Árið 2009 voru veiddar 125 langreyðar og 148 árið 2010. Veiðihlé var árin 2011 og 2012 en árið 2013 voru veiddar 134 langreyðar.

(v) Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið veitti Hval hf. hinn 15. maí **2014** leyfi til veiða á langreyðum árin 2014-2018. Skilmálar leyfisins voru að flestu leyti efnislega samhljóða skilmálum leyfanna frá 2006 og 2009. Þó kom fram í 6. gr. leyfisins frá 2014

að það væri jafnframt bundið því skilyrði, að eftirlitsaðilum Fiskistofu og NAMMCO væri heimilt að fara í veiðiferðir með veiðiskipum Hvals hf. og fara um borð til athugunar á farmi, veiðarfærum og dagbók. Í 7. gr. leyfisins sagði að greiða skyldi 1.480.000 króna gjald fyrir leyfið, en þeirri fjárhæð væri ætlað að standa straum af kostnaði vegna dauðatímamælinga við langreyðarveiðar. Þá skyldi leyfishafi greiða Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna langreyðaveiða. Í viðauka við reglugerð nr. 1116/2013, sem út var gefin 12. desember 2013, sagði að leyflegur heildarafl á langreyði og hrefnu á árunum 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018 skyldi nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar og að heimilt væri að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

Árið 2014 voru veiddar 137 langreyðar og 115 árið 2015. Engar veiðar voru stundaðar árin 2016 og 2017 en árið 2019 voru veiddar 145 langreyðar.

(vi) Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið veitti Hval hf. hinn 5. júlí **2019**, með tilvísun til 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, leyfi til veiða á langreyði árin 2019-2023 með þeim skilyrðum sem nánar greindi í leyfinu. Í 2. gr. leyfisins kom fram að tilkynna skyldi Fiskistofu um veidda hvali samkvæmt fyrirmælum hennar. Samkvæmt 3. gr. leyfisins skyldi við veiðarnar nota búnað sem tryggði að dýrið aflífaðist samstundis eða að aflífun tæki sem skemmstan tíma og ylli þeim sem minnstum þjáningum. Fylgja skyldi reglum þeim um veiðarnar er fram kæmu í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946. Samkvæmt 4. gr. leyfisins skyldi við veiðarnar tryggja að a.m.k. þrír úr áhöfn hefðu reynslu af hvalveiðum. Þá skyldi tryggja að skyttur sem önnuðust veiðar og aflífun dýra hefðu sótt viðurkennd námskeið í meðferð skutulbyssa og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar. Við veiðarnar skyldi nota skutulsprengjur af gerðinni hvalgranat-99 eða annan aflífunarbúnað með ekki lakari virkni að mati Fiskistofu.

Í 5. gr. leyfisins kom fram að skipstjóri skyldi halda dagbók yfir veiðarnar sem útbúin væri af Fiskistofu og afhent leyfishafa fyrir upphaf veiðitímabils. Dagbókinni skyldi skilað til Fiskistofu í lok vertíðar og leyfishafi eiga frumkvæði að skilunum, væri ekki eftir þeim kallað af Fiskistofu. Vanskil dagbókar í lok hvernar vertíðar gæti varðað sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins, sbr. 8. gr. Í 5. gr. voru nánari fyrirmæli um færslu í dagbókina varðandi skip o.fl., aðgerðir, veiðiferðir og annað. Þær upplýsingar sem skráðar væru í dagbók skyldu nýtast í vísindalegum tilgangi fyrir Hafrannsóknarstofnun og sem eftirlitsgögn fyrir Fiskistofu og Landhelgisgæslu og til annarra verkefna sem vörðuðu stjórnun veiða. Að öðru leyti skyldu upplýsingar úr dagbók vera trúnaðarmál milli ofangreindra aðila og skipstjóra.

Samkvæmt 6. gr. leyfisins skyldi leyfishafi uppfylla þau skilyrði og kröfur sem fram kæmu í reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar með síðari breytingum, og þau skilyrði sem fram

kæmu í reglugerð nr. 489/2009 um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum, með síðari breytingum. Jafnframt væri leyfið háð því skilyrði, að eftirlitsaðilum Fiskistofu og NAMMCO væri heimilt að fara í veiðiferðir með veiðiskipum Hvals hf. og fara um borð til athugana á farmi, veiðarfærum og dagbók. Í 7. gr. leyfisins kom fram að leyfishafi skyldi gjalda Fiskistofu árlega þann kostnað sem hlytist af reglubundnu eftirliti stofnunarinnar vegna langreyðaveiða. Samkvæmt 8. gr. varðaði brot á ákvæðum leyfisbréfsins og sérhver misnotkun á því sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins. Einnig varðaði brot sektum og öðrum viðurlögum samkvæmt lögum nr. 26/1949 og skyldu mál út af brotum sæta meðferð sakamála. Í 9. gr. sagði að leyfisbréfið skyldi geymast um borð í bátum og öðlast þegar gildi.

Samkvæmt viðauka við reglugerð nr. 186/2019 um (11.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973, sem út var gefin 19. febrúar 2019, skyldi leyfilegur heildaraafli á langreyði og hrefnu á árunum 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023 nema þeim fjölda dýra sem kveðið væri á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar, og var heimilt að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

Á árunum 2019, 2020 og 2021 var veiðihlé og engar langreyðar veiddar. Árið 2022 voru veiddar 148 langreyðar og 24 árið 2023 en seinna árið hófust veiðar ekki fyrr en 1. september, sbr. reglugerð nr. 642/2023.

(vii) Með umsókn 30. janúar 2024 óskaði Hvalur hf. eftir endurnýjun á leyfi til veiða á langreyðum. Í umsókninni kemur fram að félagið telji rétt og eðlilegt að leyfið sé veitt til 5 ára en framlengist sjálfkrafa um eitt ár við lok hvers starfsárs, eða þá hitt að leyfið sé a.m.k. til 10 ára. Með þessu sé jafnframt tryggður eðlilegur fyrirsjáanleiki í rekstri og starfsemi Hvals hf. líkt og í hverjum öðrum atvinnurekstri.

Matvælaráðuneytið veitti Hval hf. 11. júní **2024** leyfi til veiða á langreyðum árið 2024. Segir í leyfinu að með vísan til 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar veiti ráðuneytið Hval hf. leyfi til veiða á langreyðum árið 2024 með þeim skilyrðum, að hámarks „heildarafla á hverju ári samkvæmt leyfi þessu skal ekki vera umfram þann leyfilega heildarafla sem er nánar tilgreindur í viðauka við reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar.“ Þá segir í leyfinu að um veiðarnar, þ.m.t. veiðiaðferðir, búnað, vinnslu, aflaskáningu og skýrsluskil beri leyfishafa að fullnægja skilyrðum til veiðanna samkvæmt gildandi lögum og reglum á hverjum tíma, sbr. m.a. lög nr. 26/1949, um hvalveiðar; lög nr. 55/2013, um velferð dýra, eftir því sem við eigi; lög nr. 30/2018, um Matvælastofnun, eftir því sem við eigi; reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar; reglugerð nr. 895/2023, um veiðar á langreyðum; reglugerð nr. 1035/2017, um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum, og reglugerð nr. 489/2009, um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum.

Í leyfinu kemur fram að hvert skip skuli hafa neyðaráætlun uppi um aflífun dýra og skuli hún höfð á áberandi stað um borð í skipinu. Allir í áhöfn skuli kynna sér þessa áætlun og sérhver í áhöfn skuli kunna verksvið sitt samkvæmt neyðaráætlun.

Um eftirlit og viðurlög fari samkvæmt ofangreindum lögum og reglugerðum. Leyfið sé einnig bundið því skilyrði að eftirlitsaðilum (*e. observers*) á vegum Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðsins (NAMMCO) skuli heimilt að fara í veiðiferðir með veiðiskipum Hvals hf. til að fylgjast með veiðum og veiðiaðferðum. Leyfisbréfið skuli vera aðgengilegt við veiðar í hvalveiðibátum og starfsstöðvum leyfishafa.

Með reglugerð nr. 694/2024, um (13.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, sem út var gefin í matvælaráðuneytinu sama dag og starfsleyfið, þ.e. 11. júní 2024, segir að í stað orðanna „2019, 2020, 2021, 2022 og 2023“ í 1. og 3. málsl. 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar komi: 2024. Þá segir í 2. gr. breytingareglugerðarinnar að 1. gr. viðauka við reglugerðina orðist svo: Leyfilegur heildaraflí langreyða á árinu 2024 skal nema 99 dýrum á svæði EG/WI og 29 dýrum á væði EI/F. Hvalur hf. veiddi engin dýr á vertíðinni 2024.

(viii) Hinn 4. desember **2024** veitti matvælaráðherra Hval hf. leyfi til veiða á langreyðum til fimm ára. Leyfið framlengist árlega um eitt ár frá útgáfudagsetningu leyfisins og er það háð eftirgreindum skilyrðum: Hámarksheildaraflí á hverju ári samkvæmt leyfinu skal ekki vera umfram þann leyfilega heildarafla sem er nánar tilgreindur í viðauka við reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar. Um veiðarnar, þ.m.t. veiðiaðferðir, búnað, vinnslu, aflaskráningu og skýrsluskil ber leyfishafa að fullnægja þeim skilyrðum sem gerð eru til veiðanna samkvæmt gildandi lögum og reglum á hverjum tíma, sbr. m.a.:

- Lög nr. 26/1949, um hvalveiðar.
- Lög nr. 55/2013, um velferð dýra, eftir því sem við á.
- Lög nr. 30/2018, um Matvælastofnun, eftir því sem við á.
- Reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar.
- Reglugerð nr. 95/2023, um veiðar á langreyðum.
- Reglugerð nr. 1035/2017, um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum.
- Reglugerð nr. 489/2009, um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum

Þá kemur fram í leyfinu að hvert skip skuli hafa neyðaráætlun uppi um aflífun dýra og skuli hún höfð á áberandi stað um borð í skipinu. Allir í áhöfn skuli kynna sér þessa áætlun og sérhver áhöfn skuli kunna verksvið sitt samkvæmt neyðaráætlun. Um eftirlit og viðurlög fari samkvæmt ofangreindum lögum og reglugerðum. Leyfið sé einnig bundið því skilyrði að eftirlitsaðilum á vegum NAMMCO sé heimilt að fara í veiðiferðir með veiðiskipunum til að fylgjast með veiðum og veiðiaðferðum. Leyfisbréfið skuli vera aðgengilegt í hvalveiðibátum og starfsstöðvum leyfishafa. Brot á ákvæðum leyfisbréfsins og sérhver misnotkun á því varði sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins.

Sama dag og starfsleyfið var gefið út gaf matvælaráðherra út reglugerð nr. 1442/2024, um (14.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973. Samkvæmt 1. gr. breytingareglugerðarinnar skal 2. mgr. 1. gr. stofnreglugerðarinnar orðast svo: „Leyfi til veiða á hrefnu árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029 skal veita þeim íslensku skipum, sem er í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem að mati ráðherra uppfylla neðangreind skilyrði. Eingöngu þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029.“ Í viðauka við reglugerðina kemur fram að leyfilegur heildaraflí á langreyði og hrefnu framangreind ár skuli nema þeim fjölda dýra sem kveðið er á um í veiðiráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar. Heimilt er að flytja allt að 20% af veiðiheimildum hvers árs yfir á næsta ár á eftir.

8.3.11 Leyfi til veiða í vísindaskyni

(i) Samkvæmt 8. gr. laga nr. 26/1949 getur matvælaráðuneytið gefið út sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði. Leyfið skal háð þeim skilyrðum sem ráðuneytið ákveður og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laganna eins og þar segir.

Fyrstu leyfin til hrefnuveiða í vísindaskyni voru veitt árið **2003**, en það ár voru þrjú slík leyfi veitt. Svo dæmi sé tekið sagði í 1. gr. leyfis nr. 3 það ár, að með tilvísun í 8. gr. laga nr. 26/1959, um hvalveiðar, og 13. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, veiti sjávarútvegsráðuneytið Sigurbjörgu ST 55 (2475) leyfi til hrefnuveiða í vísindalegu augnamiði árið 2003 samkvæmt vísindaáætlun Hafrannsóknarstofnunarinnar sem sé fylgiskjal með leyfinu. Veiðarnar skuli fara fram undir stjórn Hafrannsóknarstofnunarinnar sem muni hafa starfsmenn um borð í hverri veiðiferð. Hafrannsóknarstofnun tilnefni einn starfsmann sinn sem leiðangursstjóra. Uppfyllt skuli öll ákvæði samnings Hafrannsóknarstofnunarinnar og Félags hrefnuveiðimanna frá 14. ágúst 2003.

Í 2. gr. leyfisins kom fram að þremur skipum væri veitt leyfi til hrefnuveiða í vísindaskyni árið 2003 og skyldi samanlagður aflí þeirra ekki verða meiri en 38 hrefnur alls. Samkvæmt 3. gr. var óheimilt að veiða hrefnukálfa og hrefnur sem kálfar fylgja. Í 4. gr. kom fram að við veiðarnar skyldi nota búnað sem tryggði að hrefnurnar aflífuðust samstundis eða aflífun tæki sem skemmstan tíma og ylli þeim sem minnstum þjáningum. Þá voru í staflíðum a.-h. nánari fyrirmæli um skotleyfi skyttna og hvers konar skutla, skutulsprengjur og riffla heimilt væri að nota, ásamt fyrirmælum um vélknúnar vindur og styrkleika á línun og fjöðrunarbúnaði. Samkvæmt 5. gr. skyldi nýta sérhverja hrefnu eftir því sem kostur væri og óheimilt væri að varpa í hafið hrefnuleyfum á þeim svæðum þar sem það kynni að trufla veiðar eða verða að öðru leyti til truflunar.

Í 6. gr. leyfisins kom fram að fullnægjandi hreinlæti skyldi viðhaft við skurð á hrefnum og alla meðferð á afurðum hennar. Skyld væri að halda afurðum af hverri hrefnu aðskildum frá afurðum annarra hrefna, og körin sem afurðum væri landað í skyldu innsigla

með tveimur límmiðum frá embætti yfirdýralæknis sem á stæði rekjanleikanúmer dýrsins. Allar afurðir skyldi kæla um borð og tryggja skyldi að kælikeðja rofnaði ekki og að afurðir væru fluttar með kælibíl í vinnslustöð. Ekki skyldi líða lengri tími en 5 sólarhringar frá því hrefna væri veidd og þar til afurðum hennar væri landað, en þó allt að 10 sólarhringar væru afurðir geymdar í kældri lest. Allar afurðir skyldu fara í sömu vinnslustöð þar sem þær yrðu heilbrigðis skoðaðar af dýralækni áður en vinnsla hæfist. Sýni til aðskotaefnamælinga skyldu tekin af hverri hrefnu og rengi ekki dreift fyrr en niðurstöður úr mælingum lægju fyrir. Fyrirmælum embættis yfirdýrlæknis um skurð, meðferð og vinnslu á afurðum skyldi fylgt.

Í 7. gr. leyfisins voru fyrirmæli um færslu dagbókar, og í 8. gr. sagði að brot á ákvæðum leyfisbréfsins og sérhver misnotkun á því varðaði sviptingu leyfisins tímabundið eða missi þess eftir ákvörðun ráðuneytisins. Einnig sagði að brot vörðuðu sektum og öðrum viðurlögum samkvæmt lögum nr. 78/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Mál út af brotum skyldu sæta meðferð opinberra mála. Samkvæmt 9. gr. skyldi leyfisbréfið geymast um borð í bátnum og öðlast þegar gildi. Í 10. gr. leyfisins sagði að það væri gefið út samkvæmt lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar og lögum nr. 79/1987 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þá sagði einnig að leyfið væri í samræmi við VIII. gr. Alþjóðasáttmála um skipan hvalveiða frá 1946.

(ii) Næstu leyfi til veiða á hrefnu í vísindalegu augnamiði voru gefin út árið **2006** en það ár voru fjögur slík leyfi gefin út og fram kom í þeim að samanlagður afli þeirra fjögurra skipa sem leyfi fengju skyldi ekki vera meiri en 50 hrefnur alls. Að öðru leyti voru skilmálar leyfanna orðrétt samhljóða skilmálum leyfanna frá 2003. Síðustu leyfin til veiða á hrefnu í vísindalegu augnamiði voru gefin út árið **2007** en það ár voru fjögur slík leyfi veitt og fram kom í leyfunum að samanlagður afli þeirra fjögurra skipa sem leyfi fengju skyldi ekki vera meiri en 39 hrefnur alls. Að öðru leyti voru skilmálarnir orðrétt samhljóða skilmálum leyfanna frá 2003 og 2006. Í leyfunum frá 2007 er vísað til 8. gr. laga nr. 26/1949 og segir að þau séu veitt til veiða í vísindalegu augnamiði árið 2007 samkvæmt vísindaáætlun Hafrannsóknarstofnunarinnar sem sé fylgiskjal með leyfinu. Veiðarnar skuli fara fram undir stjórn stofnunarinnar sem muni hafa starfsmann um borð í hverri veiðiferð. Stofnunin tilnefni einn starfsmann sinn sem leiðangursstjóra og uppfyllt skuli öll ákvæði samnings stofnunarinnar og Félags hrefnuveiðimanna frá 16. apríl 2007.

Í 1. gr. **samningsins 16. apríl 2007** segir að Félag hrefnuveiðimanna skuldbindi sig til að veiða hrefnur árið 2007 í vísindaskyni í samræmi við rannsókn- og framkvæmdaáætlanir Hafrannsóknarstofnunarinnar sem séu fylgiskjöl með samningnum og fari veiðarnar fram undir yfirstjórn stofnunarinnar. Í 2. gr. samningsins segir m.a., að félagið skuldbindi sig til að gera út fjögur skip á þeim tíma sem ákveðinn sé, og það skuldbindi sig til að sjá tveimur starfsmönnum stofnunarinnar endurgjaldslaust fyrir þeirri aðstöðu sem þarf til að þeir geti sinnt störfum sínum um borð í hverju skipi. Stofnunin greiði félaginu fyrir veiðarnar í samræmi við 3. gr. samningsins og hún greiði laun og launatengdan

kostnað, uppihald og annan kostnað vegna starfsmanna sem séu á hennar vegum um borð. Ákvarðanir um fjárhagsleg málefni vegna útgerða skipanna séu að öllu öðru leyti í höndum félagsins og kostnaður af henni stofnuninni óviðkomandi.

Í 3. gr. samningsins frá 16. apríl 2007 segir m.a. að stofnunin greiði félaginu fyrir hvern dag veiðitíma samkvæmt 1. mgr. 2. gr. krónur 216.000 fyrir hvert skip, enda sé þeim haldið til veiða í samræmi við óskir stofnunarinnar, þó skuli að lágmarki greitt fyrir 20 daga veiðitíma. Hafi verð á flotaolíu hækkað um meira en 24,5% frá meðalverði á veiðitíma 2006 til meðalverðs á veiðitíma 2007, skuli félaginu bætt sú hækkun á olíuverði sem umfram sé þau 24,5% sem þegar hafi verið gert ráð fyrir í útreikningum. Stofnunin skuli greiða félaginu sérstaklega fyrir undirbúning skipanna fyrir veiðar og frágang að loknu veiðitímabili samtals 650.000 krónur. Stofnunin skuli greiða sérstaklega fyrir flutning á heilum hrefnum innanlands óski stofnunin eftir að fá heilar hrefnur til rannsóknar. Tekið er fram að 20 daga lágmarkið geti breyst og lækkað, ef stofnunin og félagið semji um að fjölga veiðiskipum sem taki þátt í vísindaveiðum tiltekinna tíma frá því sem ákveðið hafi verið. Heildarfjöldi rannsóknardaga allra skipa skuli ekki fara fram yfir 180 daga á rannsóknatímanum. Félagið teljist vera eigandi afurða af veiddum hrefnum utan þeirra sýna sem stofnunin tekur. Til að standa straum af kostnaði við veiðarnar skal sérhver hrefna nýtt eftir því sem kostur sé. Skuli 50.546 krónur dragast frá greiðslu stofnunarinnar fyrir hvert dýr sem veitt sé og nýtt verði. Félagið annist vinnslu á veiddum hrefnum og sölu á afurðum og séu allar ákvarðanir varðandi þau efni í höndum félagsins og kostnaður samfara þeirri starfsemi stofnuninni óviðkomandi. Í 4. gr. kemur m.a. fram að félagið skuli halda rekstri tengdum samningum aðskildum frá öðrum rekstri í bókhaldi sínu. Reynist greiðslur stofnunarinnar til félagsins hærri en þurfi til að mæta kostnaði félagsins vegna veiðanna skuli það sem umfram er renna óskipt í sérstakan rannsóknasjóð í vörslu ráðuneytisins.

8.4 Starfsleyfi til vinnslu hvalaafurða

Heilbrigðiseftirlit Vesturlands veitti Hval hf. 12. maí 2023 starfsleyfi „fyrir vinnslu hvalaafurða að Litla Sandi í Hvalfjarðarsveit vegna mengunarvarna.“ Starfsleyfið skiptist í fjóra kafla, þ.e. 1. kafla sem hefur að geyma almenn ákvæði, markmið og gildissvið, 2. kafla sem fjallar um starfshætti, 3. kafla sem fjallar um varnir gegn mengun ytra umhverfis og 4. kafla sem fjallar um innra eftirlit.

Í gr. 1.1 í 1. kafla leyfisins er að finna lýsingu á hinni leyfisskyldu starfsemi. Þar segir að starfsleyfið gildi í 4 ár frá útgáfudegi fyrir starfsemi Hvals hf. á Litla Sandi þar sem fram fari vinnsla á hvalaafurðum. Í hvalstöðinni sé aðstaða til að taka á land stórhveli og vinna úr þeim kjöt, rengi og aðrar afurðir sem fluttar séu frá stöðinni ferskar eða frosnar. Það sem ekki nýtist til kjötvinnslu, svo sem bein, ýmis innyfli og afskurður fari í vinnslu í verksmiðju fyrirtækisins. Afurðir þeirrar vinnslu séu hvalmjöl, og hvallýsi. Hámarksframleiðslugeta stöðvarinnar sé 10 tonn af mjöli og lýsi á sólarhring og

75 tonn af kjöti, spiki og rengi. Starfsleyfið sé gefið út í samræmi við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, IV viðauka.

Í gr. 1.1 starfsleyfisins kemur einnig fram að starfsemin falli „jafnframt undir reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit, viðauka X, Lið 5.2 Framleiðsla á mjöli og feiti úr sláturúrgangi, 4.13 Fitu- og lýsisvinnsla, liður 4.12 kjötvinnsla.“ Þá segir að mötuneyti og starfsmannabúðir „í tengslum við starfsemina sem er starfsleyfissskylt skv. 25. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti og skv. reglugerð um gildistöku EB nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli nr. 103/2010. Starfsleyfi fyrir starfsmannabúðir og mötuneyti var gefið út af Heilbrigðiseftirlit Vesturlands 12. júní 2018 og gildir það til 12. júní 2030. Auk ofangreinda leyfa er starfsemin háð leyfi Matvælastofnunar.“

Í gr. 1.2. starfsleyfisins ræðir um fyrirliggjandi skipulag, í gr. 1.3 um umfang starfsleyfis og eftirlits, í gr. 1.4 um ábyrgð rekstraraðila á rekstri starfseminnar og að hún sé í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og starfsleyfi, í gr. 1.5 um stöðvun starfsleyfis og í gr. 1.6 um umhverfisábyrgð. Þar segir að rekstraraðili beri ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni af völdum atvinnustarfsemi, sbr. lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð, og skuli koma í veg fyrir tjón eða bæta úr tjóni ef það hefur orðið og bera kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir. Í gr. 2.1 í 2. kafla starfsleyfisins ræðir um starfshætti. Segir þar m.a. að rekstraraðili skuli beita góðum starfsreglum eða eftir atvikum bestu fánlegu tækni (BAT) sé hún tiltæk. Í gr. 2.2 ræðir um samskipti og samráð og birtingu gagna. Í gr. 3.1 í 3. kafla ræðir um losunamörk, þéttleika og meðferð skólps og ofanvatns, í gr. 3.2 um úrgang, í gr. 3.3 um loftmengun og um hávaða í gr. 3.4.

Í gr. 4.1 í 4. kafla ræðir um eftirlit og skráningu, í gr. 4.2 um umhverfissvöktun, í gr. 4.3 um mælingar og losunarmörk, í gr. 4.4 um sýnatöku og mat sýna, í gr. 4.5 um útrás og yfirfall og í gr. 4.6 um kostnað. Þar kemur fram að rekstraraðili skuli greiða kostnað við mælingar og rannsóknir á mengun samkvæmt 4. kafla. Mælingar skuli vera í höndum rekstraraðila eða aðila sem rekstraraðili tilnefnir og eftirlitsaðili samþykkir. Í lok starfsleyfisins kemur fram að það eigi sér stoð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp, og reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit.

9. Athugasemdir umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023

9.1 Málavextir

Hinn 7. júlí 2023 leitaði Hvalur hf. til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir undirbúningi og setningu reglugerðar nr. 642/2023 um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar sem matvælaráðherra undirritaði 20. júní 2023 og birt var í Stjórnartíðindum samdægurs, en efni reglugerðarinnar er áður rakið í kafla 4.2 hér að framan. Í 1. gr. reglugerðarinnar var svo fyrir mælt, að á árinu 2023 skyldu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september. og í 2. gr. var hvað lagastoð varðar vísað til 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar.

Hvað málavexti varðar er þess fyrst að geta samhengisins vegna að **10. ágúst 2022** undirritaði matvælaráðherra reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum. Hún var sett með stoð í 13., 33. og 46. gr., sbr. 1., 4. og 27. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra, birt í Stjórnartíðindum næsta dag og öðlaðist þegar gildi. Meginefni reglugerðarinnar er áður rakið í kafla 4.3, en með henni var Matvælastofnun (MAST) falið að hafa reglubundið eftirlit með því að farið væri að lögum um velferð dýra við veiðar á hvölum, en jafnframt heimilað að fela Fiskistofu samkvæmt samningi öflun gagna vegna eftirlitsins. Reglugerð þessi sem ekki hafði aðrar efnisreglur að geyma var síðar numin úr gildi með reglugerð nr. 895/2023, um veiðar á langreyðum, sem matvælaráðherra setti **31. ágúst 2023**.

Matvælastofnun, MAST, birti **8. maí 2023** eftirlitsskýrslu um velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi árið 2022. Með bréfi til matvælaráðuneytisins **sama dag** vakti stofnunin athygli ráðuneytisins á því, að ekki hefði verið sett reglugerð með nánar ákvæðum um aðferðir við hvalveiðar á grundvelli 27. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Að mati stofnunarinnar hefði aflífun tekið of langan tíma á hlutfalli af þeim dýrum sem veidd voru á veiðitímabilinu 2022 og valdið þeim dýrum meiri sársauka en ásætlanlegt væri, ef horft væri til markmiða laga nr. 55/2013 samkvæmt 1. gr. þeirra. Hins vegar væri það mat stofnunarinnar, eftir yfirferð á gögnum sem aflað hefði verið við eftirlit með veiðum á hvölum 2022 og öðrum upplýsingum sem lægju fyrir um búnað, veiðiaðferðir og þjálfun starfsfólks, að ákvæði 27. gr. laganna um veiðar hefðu ekki verið brotin. Fram kom í bréfi MAST til ráðuneytisins að stofnunin teldi áframhaldandi þörf á eftirliti á komandi vertíð, og myndi hún fela fagráði um velferð dýra að fara yfir fyrirbyggjandi gögn og meta, hvort veiðar á stórhvelum geti yfirhöfuð uppfyllt markmið laga um velferð dýra. Ef slíkt væri talið mögulegt þyrftu stjórnvöld að setja reglugerð um framkvæmd veiðanna og lágmarkskröfur við þær, sbr. 27. gr. laga nr. 55/2013.

Fagráði um velferð dýra barst **22. maí 2023** beiðni frá MAST um að veita faglegt álit á því hvort ráðið teldi hægt að standa þannig að veiðum á stórhvelum, að mannúðleg aflifun þeirra væri tryggð. Álit fagráðsins lá fyrir **16. júní 2023** og kom þar m.a. fram það mat að miklir ágallar hefðu verið á veiðum á stórhvelum við Ísland sumarið 2022. Kvaðst ráðið ekkert sjá í eftirlitsskýrslu MAST og gögnum sem henni fylgdu, sem benti til þess að eitthvað sérstakt við aðstæður þessarar vertíðar hefði valdið þeim, og mætti því ætla að veiðar þess árs skæru sig ekki frá öðrum veiðitímabilum. Af fyrirliggjandi gögnum að dæma og því sem fram hefði komið í samtali við sérfræðinga teldi ráðið, að við veiðar á stórhvelum væri ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg væru til að tryggja velferð dýra við aflifun þeirra. Var það niðurstaða ráðsins að sú veiðiaðferð sem beitt væri við veiðar á stórhvelum samræmdist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013 um velferð dýra.

Álit fagráðsins barst matvælaráðuneytinu **19. júní 2023**. Í minnisblaði til ráðherra dagsettu **degi síðar** frá skrifstofu landbúnaðar, skrifstofu sjávarútvegs og skrifstofu sjálfbærni í ráðuneytinu var gerð grein fyrir því, að fyrir tilkomu álits fagráðsins hefði verið til skoðunar í ráðuneytinu að hefja undirbúning að samningu nýrrar reglugerðar á grundvelli laga um velferð dýra í samræmi við ábendingar í bréfi MAST 8. maí 2023. Hefði athugun ráðuneytisins lotið að því, hvort unnt væri að kveða á um aðferðir við veiðar á grundvelli heimildar í 3. mgr. 27. gr. laga nr. 55/2013, um velferð dýra, til að stuðla að því að veiðarnar væru í betra samræmi við velferðarsjónarmið og markmið laganna. Hins vegar hefði álitíð að mati ráðuneytisins breytt stöðunni, og í ljósi afstöðu fagráðsins væru efni til að bregðast við með það fyrir augum að tryggja velferð dýra við veiðarnar. Ráðuneytið mæti það svo, að unnt væri að ná markmiðum sem að væri stefnt, án þess að kveðið yrði á um afdráttarlaust bann við veiðunum, með því að fresta upphafi þeirra um sinn. Því væri lagt til, að sett yrði ákvæði til bráðabirgða við reglugerð nr. 163/1973 um að fresta upphafi hvalveiða árið 2023. Áður en veiðar gætu hafist þyrfti að tryggja að atriði, sem lýst væri í eftirlitsskýrslu MAST og fjallað væri um í áliti fagráðsins, endurtækju sig ekki. Í því ljósi og þar sem skammt væri, þar til áformað væri að hefja veiðar, væri rétt að fresta upphafi vertíðarinnar, þannig að ráðrúm gæfist til að kanna, hvort unnt væri að setja reglur sem tryggt gætu að veiðar færu fram í samræmi við ákvæði laga um velferð dýra. Til þess að gæta meðalhófs væri þó ekki rétt að fresta upphafi vertíðar lengur en til 31. ágúst nk. að svo stöddu. Með því væri skapað ráðrúm til þess að kanna mögulegar úrbætur og aðrar færar leiðir til veiðanna og eftir atvikum kanna lagaleg skilyrði þess að setja frekari takmarkanir um veiðar á grundvelli laga um velferð dýra.

Þennan sama dag, þ.e. **20. júní 2023**, var reglugerð sú sem um ræðir í kvörtun Hvals hf. til umboðsmanns Alþingis, nr. 642/2023, gefin út og birt í Stjórnartíðindum, (12.) breyting á reglugerð nr. 163/1973. Með henni var eins og fyrr segir bætt við stofnreglugerðina ákvæði til bráðabirgða þess efnis, að á árinu 2023 skyldu veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september. Ríkisstjórnarfundur var haldinn um morguninn og

Í minnisblaði matvælaráðherra til ríkisstjórnarinnar sama dag var m.a. tekið fram, að í ljósi afgerandi niðurstöðu fagráðsins hefði ráðherrann ákveðið setja ákvæði til bráðabirgða við reglugerð nr. 163/1973 um að fresta upphafi hvalveiða árið 2023. Sagði í minnisblaðinu að í því fælist „í reynd bann við veiðum á langreyðum á tímabilinu fram til 31. ágúst nk. og þar með tímabundin stöðvun á þeim aðferðum sem notaðar væru við veiðar á langreyðum.“ Hvalur hf. var samdægurs upplýst um fyrirhugaða takmörkun veiðanna og sent afrit reglugerðarinnar í kjölfar þess að hún var send til birtingar í Stjórnartíðindum.

Í minnisblaði matvælaráðherra til atvinnuveganefndar Alþingis **30. júní 2023** var m.a. gerð grein fyrir því að reglugerð nr. 642/2023 væri reist á sjónarmiðum um velferð dýra og tilefni hennar hefði verið niðurstaða fagráðsins 16. júní 2023. Jafnframt sagði að reglugerðin hefði verið sett jafnskjótt og nauðsyn lá fyrir. Þar sem MAST hefði ekki tekið afstöðu til þess í skýrslu sinni, hvort þær veiðiaðferðir sem skýrslan laut að samrýmdust yfir höfuð kröfum um velferð dýra, heldur falið fagráði stofnunarinnar að meta það, hefði ráðuneytið talið nauðsynlegt að bíða svars fagráðsins, enda óvíst hver niðurstaða þess yrði. Hefði ráðuneytið talið að sú umfjöllun væri nauðsynlegur þáttur í að uppfylla rannsóknarskyldu. Á meðan beðið hefði verið niðurstöðu fagráðs hefði ráðuneytið unnið að skoðun á mögulegum reglugerðarbreytingum sem væru til þess fallnar að stuðla að ásættanlegri útkomu.

Þá kom einnig fram í minnisblaði matvælaráðherra til atvinnuveganefndar, að ráðuneytið hefði lagt sjálfstætt mat á þær upplýsingar sem hefðu legið fyrir, þ.m.t. eftirlitskýrslu MAST og álit fagráðs um velferð dýra, og komist að þeirri niðurstöðu, að þær veiðiaðferðir sem væru almennt lagðar til grundvallar væru haldnar almennum annmarka, sem nauðsynlegt væri að bætt yrði úr fyrir upphaf nýs veiðitímabils. Því hefði verið nauðsynlegt að fresta upphafi veiðitímabilsins meðan kannað yrði, hvort og þá hvernig væri hægt að bæta úr, þannig að veiðiaðferðir gætu verið í samræmi við lágmarkskröfur laga og sjónarmið um dýravelferð. Var og tekið fram, að þau gögn og það sérfræðilega mat sem hefði verið tilefni til setningar reglugerðarinnar hefði lotið almennt að veiðum á langreyðum með þeim veiðiaðferðum sem almennt væri beitt við slíkar veiðar.

Matvælaráðherra setti **31. ágúst 2023** reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum en efni hennar er nánar rakið í kafla 4.4 hér að framan. Eins og þar greinir er um lagastoð reglugerðarinnar vísað til 3. gr., 4. gr., 1. mgr. 6. gr., sbr. og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, og 2. mgr. 13. gr., 3. mgr. 27. gr. og 46. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra, sem og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 30/2018 um Matvælastofnun.

9.2 Athugunarefnið

Í kvörtun Hvals hf. til umboðsmanns Alþingis voru margvíslegar athugasemdir gerðar við það, hvernig staðið var að undirbúningi og setningu reglugerðar nr. 642/2023. Þeirri

afstöðu var m.a. lýst, að brostið hafi lagaheimild fyrir útgáfu hennar, auk þess sem vegið hafi verið að stjórnarskrárvörðum atvinnu- og eignarréttindum félagsins.

Með bréfi 24. júlí 2023 óskaði umboðsmaður Alþingis eftir því að matvælaráðuneytið lýsti afstöðu sinni til kvörtunar Hvals hf. eftir því sem það teldi tilefni til og afhenti afrit þeirra gagna sem máli skiptu og ekki hefðu fylgt með kvörtuninni. Jafnframt var óskað eftir því að veittar yrðu upplýsingar og skýringar á nánar tilteknum atriðum. Í álitum umboðsmanns 5. janúar 2024 í máli nr. 12291/2023 er gerð grein fyrir meginefni samskipta hans við ráðuneytið í samræmi við nánari afmörkun hans á málinu og þeim atriðum sem umboðsmaður óskaði eftir frekari skýringum á því sambandi:

Í ljósi þess að reglugerð nr. 642/2023 hafi verið byggð á sjónarmiðum um velferð dýra og þeirra reglugerðarheimilda sem finna megja í lögum nr. 55/2013 um velferð dýra, óskaði umboðsmaður í **fyrsta lagi** skýringa á því, hvort heimilt hafi verið að byggja útgáfu reglugerðarinnar á 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, í stað þess að leitað væri leiða að sama markmiði samkvæmt og innan ramma laga nr. 55/2013 um velferð dýra.

Hvað varðar aðdraganda og undirbúning að setningu reglugerðar nr. 642/2023, óskaði umboðsmaður í **öðru lagi** skýringa ráðuneytisins á því, hvernig álit umsagnaraðila samkvæmt lögum nr. 55/2013, þ.e. fagráðs um velferð dýra, hefði getað orðið tilefni þess að ráðherra beitti reglugerðarheimild samkvæmt öðrum lögum, þ.e. lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar, í stað þess að horfa til þeirra úrræða sem stjórnvöldum, þ. á m. MAST væru fengin samkvæmt lögum nr. 55/2013 um velferð dýra og yfirstjórnarheimilda ráðherra í því sambandi. Var af því tilefni vísað til þess af hálfu umboðsmanns, að af 5. gr. laga nr. 55/2013 yrði ekki ráðið, að hlutverk fagráðsins væri að vera ráðherra sjávarútvegsmála til ráðgjafar við framkvæmd laga á því sviði. Gilti þá einu þótt málefni landbúnaðar og sjávarútvegs heyrðu undir sama ráðherra samkvæmt gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta.

Umboðsmaður óskaði í **þriðja lagi** upplýsinga frá ráðuneytinu um, hvort og þá með hvaða hætti mat hefði verið lagt á þá röskun hagsmuna, sem kynni að leiða af setningu umræddrar reglugerðar. Var af því tilefni vísað til þess að almennt hefði verið litið svo á, að atvinnustarfsemi sem stunduð væri samkvæmt opinberu leyfi kynni að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að halda áfram starfsemi sinni, meðan hann uppfyllti þau skilyrði sem honum væru sett. Eins kynnu þeir fjárhagslegu hagsmunir sem bundnir væru við slíka starfsemi að njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar 19. apríl 2023 í máli nr. 44/2022.

Umboðsmaður óskaði í **fjórdða lagi** nánari upplýsinga um mat matvælaráðherra á því, að markmiðum reglugerðarinnar yrði ekki náð með öðru og vægara móti en frestun veiða til 1. september 2023, með hliðsjón af þeirri röskun sem gæti leitt af setningu reglugerðarinnar fyrir hagsmuni Hvals hf., og þeirra sem áttu hagsmuni tengda fyrirtækinu, s.s. starfsmanna.

Í fyrirspurn umboðsmanns var í **fimmta lagi** óskað upplýsinga um hvort reglugerð nr. 642/2023 hefði þegar verið gefin út, svo og send til birtingar í Stjórnartíðindum, þegar fjallað var um málefnið á fundi ríkisstjórnarinnar 20. júní 2023.

Umboðsmaður óskaði í **sjötta lagi** eftir afstöðu ráðherra til þess sjónarmiðs Hvals hf., að setning reglugerðarinnar hefði í reynd falið í sér íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun gagnvart fyrirtækinu og þar af leiðandi hefði átt að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning og setningu hennar.

Í ljósi þess að aðeins eitt fyrirtæki, Hvalur hf., hefði á yfirstandandi ári leyfi til veiða á langreyði, óskað umboðsmaður í **sjöunda lagi** eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það hefði samræmt óskráðum reglum stjórnsýsluréttar, að reglugerðin hefði verið gefin út án þess að fyrirtækið hefði áður fengið kost á andmælum.

Í ljósi lögbundins hlutverks MAST, svo og fagráðs um velferð dýra, samkvæmt lögum nr. 55/2013 um velferð dýra óskaði umboðsmaður í **áttunda lagi** skýringa ráðuneytisins á því, hvers vegna umsögn ráðsins hefði, í ljósi aðstæðna málsins, ekki verið borin undir stofnunina, áður en tekin var ákvörðun um ráðstafanir í tilefni hennar. Nánar tiltekið var óskað eftir að rökstutt yrði, hvernig þessi háttur á undirbúningi málsins hefði samrýmt almennum reglum stjórnsýsluréttar um undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla svo og sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti og vísað til álits umboðsmanns 28. júlí 1994 í máli nr. 913/1993 af því tilefni.

9.3 Nánari afmörkun málsins af hálfu umboðsmanns

Umboðsmaður gat þess í áliti sínu að fyrir útgáfu reglugerðar nr. 642/2023 hefði verið miðað við, að tímabil veiða á langreyðum væri að hámarki sex mánuðir á hverju tólf mánaða tímabili, án þess að í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum væri mælt fyrir um tilteknar dagsetningar í því tilliti. Fyrir lægi að Hvalur hf. hafi notið leyfis til veiða á langreyði á árinu 2023, og ekki væri um það deilt að félagið hafi verið eina fyrirtækið sem hugðist stunda slíkar veiðar á því ári. Einnig yrði ráðið af gögnum málsins að fyrirtækið hafi að jafnað haldið úti hvalveiðum yfir sumarmánuðina þegar skilyrði birtu og sjólags voru talin ákjósanleg. Þá liggi fyrir að matvælaráðuneytinu hafi verið vel kunnugt um að félagið væri í þann mund að hefja veiðar þegar ráðherra gaf út reglugerðina 20. júní 2023.

Í framangreindu ljósi kvaðst umboðsmaður ekki geta litið öðruvísi á en svo, að sú frestun á upphafi tímabils til veiða á langreyðum, sem leiddi af útgáfu reglugerðarinnar, hafi í reynd jafngilt banni við fyrirhuguðum veiðum Hvals hf. á langreyðum frá og með gildistöku hennar til loka ágústmánaðar 2023. Við þær aðstæður sem uppi hafi

verið hafi einnig mátt vera ljóst, að útgáfa hennar gæti komið með sérstökum og íþyngjandi hætti niður á hagsmunum Hvals hf., svo og þeim sem tengdust félaginu, s.s. starfsmönnum. Þá gat umboðsmaður þess, að eins og málið lægi fyrir að lokinni rannsókn hefði athugun hans einkum beinst að því, hvort ráðherra hafi verið heimilt að byggja útgáfu reglugerðar nr. 642/2023 á 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, en þar væri ráðherra m.a. í b-lið heimilað að takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs með reglugerð. Beindist eftirfarandi umfjöllun umboðsmanns því að verulegu leyti að nánari skýringu heimilda ráðherra samkvæmt greininni.

Án tillits til þess hvort ráðherra hafi notið formlegrar heimildar til útgáfu reglugerðarinnar gæfu atvik málsins engu að síður tilefni til þess að fjalla um, hvort kröfum um meðalhóf hafi verið fullnægt við þær aðstæður sem uppi voru. Við umfjöllun um báða efnisþætti kæmu til skoðunar ýmis þau nánari atriði sem vikið hefði verið að í fyrirspurnarbréfi hans til ráðherra, svo sem þau er lytu að stjórnskipulegum kröfum til skerðinga á eignarréttindum og atvinnufrelsi, réttmætum væntingum og öðrum almennum reglum stjórnsýsluréttar.

9.4 Stjórnskipuleg vernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda

Í álitinu sínu fjallaði umboðsmaður um stjórnskipulega vernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda og túlkun og beitingu lagaheimilda stjórnvalda til að setja slíkum réttindum skorður með almennum fyrirmælum. Af **atvinnufrelsisákvæði** 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar leiði, að skerðingar á atvinnufrelsinu þurfi að styðjast við sett lög og að löggjafanum sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni, og verði löggjafinn að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Jafnframt verði að gera þá kröfu að slík fyrirmæli löggjafans séu skýr og ótvíræð, s.s. um inntak og fyrirkomulag leyfis til tiltekinnar atvinnustarfsemi ef því sé að skipta. Af þessu leiði einnig að ákvæði í lögum sem setji atvinnufrelsinu skorður verði jafnan ekki skýrð rúmt borgurunum í óhag.

Næst vék umboðsmaður að því að ekki sé gert ráð fyrir því í reglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar að skorður sem atvinnufrelsinu séu settar með lögum í þágu almannahagsmuna séu bótaskyldar. Á hinn bóginn hafi verið litið svo á að þeir fjárhagslegu hagsmunir sem bundnir séu við heimildir manna til að halda áfram starfsemi sem þeir hafa þegar tekið upp í skjóli hins almenna atvinnufrelsis, þ.e. svonefnd atvinnuréttindi, geti af þessum sökum notið verndar **eignarréttarákvæðis** 72. gr. stjórnarskrárinnar. Eigi það sérstaklega við um störf eða starfsemi sem þeir byggja afkomu sína á og hafi sett fjármuni í sérhæfð atvinnutæki og lagt efnahagslegt öryggi sitt undir. Þótt viðurkennt sé að löggjafinn geti á grundvelli valdheimilda sinna mælt fyrir um venjuhelgaðar

skerðingar og almennar takmarkanir á eignarréttindum, sem menn þurfi að sæta bótalaust, verði inntak slíkra lagaákvæða að fullnægja ákveðnum kröfum um skýrleika. Ef setja eigi stjórnskipulega vernduðum eignarréttindum, þ.m.t. atvinnuréttindum, skorður með lögum verði fyrirmæli þeirra þ.a.l. að vera ótvíræð. Að síðustu vék umboðsmaður að því í þessu sambandi að við mat á ákvörðunum löggjafans, sem skerði með einhverjum hætti hagsmuni sem verndaðir séu af fyrrgreindum ákvæðum stjórnarskrár, þurfi að horfa til meðalhófs. Sé þá haft í huga að takmarkanir á mannréttindum, þ. á m. atvinnuréttindum og atvinnufrelsi, verði ætíð að teljast nauðsynlegar og af því leiði að löggjafinn megi ekki ganga of langt með inngripi sínu með hliðsjón af því markmiði í þágu almannahagsmuna sem að sé stefnt.

9.5 Um túlkun lagaheimilda stjórnvalda sem setja atvinnufrelsi og atvinnuréttindum skorður með almennum fyrirmælum

Umboðsmaður gat þess í álitu sínu að þegar sleppi hinum sérstöku lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrárinnar gildi sú grunnregla að **stjórnsýslan sé lögbundin**. Af því leiði að ákvarðanir og/eða athafnir stjórnvalda verði almennt að vera í samræmi við lög og eiga sér þar viðhlítandi stoð. Eftir því sem ákvörðun teljist meira íþyngjandi fyrir borgarana séu gerðar meiri kröfur að þessu leyti. Eigi það sérstaklega við þegar skert séu réttindi sem varin séu í stjórnarskrá og kallist almenna lögmætisreglan þannig á við hinar sérstöku lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrár.

Ákveði löggjafinn að fela stjórnvöldum að útfæra nánar með stjórnvaldsfyrirmælum hvernig setja skuli stjórnskipulega vernduðum eignarréttindum skorður, sé samkvæmt þessu sérstakt tilefni til að **vandað sé til stjórnsýsluframkvæmdar**, þannig að tryggt sé að niðurstaðan eigi sér nægilega stoð í lögum og samrýmist þeim að öðru leyti. Eigi þetta enn frekar við þegar um sé að ræða íþyngjandi stjórnsýsluframkvæmd, en við slíkar aðstæður verði m.a. að athuga hvort sú lagaheimild sem stuðst sé við geti borið hana uppi. Nægi þá ekki einföld textaskýring laga heldur ráðist svigrúmið af nánari túlkun lagaheimilda eins og þau horfi við atvikum.

Samkvæmt framansögðu verði að horfa til almennt viðurkenndra sjónarmiða um skýringu þeirrar löggjafar sem við eigi og þá ekki síst þess **nánara markmiðs** sem löggjafinn hafi stefnt að með því að fela stjórnvaldi heimild til setningar almennra fyrirmæla. Það sé löggjafans en ekki stjórnvalda að ákveða hver eigi að vera tilgangur skerðinga, og stjórnvaldsfyrirmæli sem í reynd stefni að öðru markmiði en búi að baki þeirri lagaheimild sem þau byggi á myndi þ.a.l. skorta fullnægjandi lagastoð.

Í framangreindu tilliti geti **samræmi við önnur lög** þó einnig haft þýðingu. Gæta verði að því á hvaða sviði lagaákvæði sé að finna og huga að þeim markmiðum sem að baki búi. Þegar löggjafinn hafi tekið afdráttarlausa afstöðu til ákveðins atriðis með tiltekinni lagasetningu, leiði krafan um lagasamræmi þannig ekki, ein og sér, til þess, að heimild stjórnvalds til útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla samkvæmt öðrum lögum verði skýrð svo rúmt, að það geti breytt því réttarástandi.

Tengd lögskýringarsjónarmiðum um markmið laga, vilja löggjafans og lagasamræmi sé grunnregla stjórnsýsluréttarins um **málefnaleg sjónarmið** að baki athöfnum stjórnvalda. Almenn fyrirmæli stjórnvalda verði því að vera reist á sjónarmiðum sem standi í beinum og málefnalegum tengslum við þá heimild sem löggjafinn hafi fengið þeim. Í því tilliti geti stjórnvaldi og verið rétt að greina á milli heimilda sinna, þannig að ekki verði litið til heimilda sem leiði af einni heimild, þegar teknar séu ákvarðanir á grundvelli annarrar og óskyldrar. Útgáfa reglugerðar verði því jafnan að sækja stoð sína í þá heimild sem löggjafinn ætlaði til þess málefnasviðs sem ákvæði hennar lúti í reynd að.

Einnig verði að hafa í huga að þegar lög áskilji **opinber leyfi** til að stunda tiltekna atvinnu felist í því takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar. Við þær aðstæður hafi leyfishafi jafnan ríkari ástæður en ella til að treysta því, að hann fái að meginstefnu að stunda áfram starf eða starfsemi í samræmi við nánari ákvæði leyfis eða reglna. Því geti leyfi til atvinnustarfsemi verið fallið til þess að styrkja réttarvernd þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem orðið hafi til í skjóli slíkrar löggjafar. Af því leiði að ríkar kröfur verði að gera til nánari skýringar lagaheimilda stjórnvalda sem kunni að fela í sér inngrip í slíka hagsmuni, sbr. það sem áður segi um efni 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og meðalhófskröfur.

Án tillits til fullnægjandi lagastoðar verði að lokum að horfa til þess að við beitingu valdheimilda beri stjórnvöldum m.a. að virða almenna **meðalhófsreglu** stjórnsýsluréttar og þ.a.l. að leggja mat á hvaða leiðir séu færar m.t.t. þess lögmæta markmiðs sem þau stefni að og taka viðhlítandi tillit til hagsmuna og réttinda þeirra sem í hlut eigi. Við slíkt heildarmat verði að ganga út frá því að þeir hagsmunir vegi þungt sem njóti verndar mannréttindareglna stjórnarskrárinnar. Þegar skert séu atvinnuréttindi skipti máli hvert sé nánara eðli og inntak slíkra hagsmuna, hverjar réttmætar væntingar hlutaðeigandi séu og einnig hvernig staðið er að undirbúningi og útgáfu fyrirmæla. Sé um breytingar á tíðkanlegri stjórnsýsluframkvæmd sem almennt sé kunn hafi verið litið svo á, að stjórnvald geti ekki breytt henni svo að íþyngjandi sé gagnvart almenningi á þeim grunni einum, að málefnalegar ástæður búi þar að baki, heldur verði að taka slíka ákvörðun á formlegan hátt og kynna hana, þannig að þeir sem breytingin varðar geti gætt hagsmuna sinna.

9.6 Lagareglur um hvalveiðar og leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði

Í framhaldinu rakti umboðsmaður tilefni setningar laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, sem hafi verið aðild Íslands að alþjóðasamningi um hvalveiðar frá 1946, rakti aðfararorð þess samnings, stofnun Alþjóðahvalveiðiráðsins, bókun við samninginn og breytingar á ákvæðum fylgiskjals hans sem væri óaðskiljanlegur hluti samningsins, en í fylgiskjalinu væri m.a. kveðið á um skyldu aðildarríkja til að takmarka veiðitímabil. Umboðsmaður gerði grein fyrir meginefni laga nr. 26/1949 og reglugerðar nr. 163/1973, um hvalveiðar, sem sett hafi verið með stoð í þeim lögum. Þá rakti umboðsmaður að í útgefnu leyfi Hvals hf. 5. júlí 2019 komi fram, að leyfi til veiða á langreyði sé veitt með vísan til 1. gr. laga nr. 26/1949. Í leyfinu séu tiltekin ákveðin skilyrði. Í 3. gr. þess komi t.a.m. fram, að við veiðarnar skuli nota búnað sem tryggji að dýrið aflífist samstundis eða aflifun taki sem skemmstan tíma og valdi því sem minnstum þjáningum. Jafnframt komi fram að fylgja skuli reglum um veiðarnar sem fram komi í fylgiskjali við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946. Efni leyfisins er nánar rakið í kafla 8.3.3 (vi) hér að framan.

9.7 Lagareglur sem sérstaklega fjalla um velferð dýra

Umboðsmaður vék næst að lögum nr. 55/2013 um velferð dýra, þ.e. að markmiði þeirra og gildissviði, og gat þess í því sambandi að ganga yrði út frá því að hvalir sem spendýr féllu undir gildissvið laganna. Þá gerði umboðsmaður grein fyrir yfirstjórnarhlutverki ráðherra samkvæmt lögunum, eftirlitshlutverki MAST og hlutverki fagráðs um velferð dýra og dró þá ályktun að ætlunin með sérstöku fagráði um velferð dýra væri að styrka starfsemi MAST á fagsviðinu og samhæfa og einfalda stjórnsýsluna. Umboðsmaður gat þess að í 1. mgr. 13. gr. laganna væri tekið fram að starfsemi samkvæmt þeim væri háð reglulegu opinberu eftirliti af hálfu MAST og að samkvæmt 2. mgr. greinarinnar setji ráðherra reglugerð um eftirlit og framkvæmd þess.

Næst vék umboðsmaður að 27. gr. laga nr. 55/2013 sem fjallar um veiðar á villtum dýrum og rakti efni þeirrar greinar. Í X. kafla laganna væri mælt fyrir um ýmsar heimildir MAST og í 46. gr. laganna væri að finna almenna reglugerðarheimild. Eftirlit MAST með hvalveiðum árið 2022, sem hafi verið aðdragandi að setningu reglugerðar nr. 642/2023, hafi m.a. farið fram á grundvelli þágildandi reglugerðar nr. 917/2022, um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum. Rétt væri að halda því til haga að sú reglugerð hafi verið felld brott 31. ágúst 2023 með útgáfu reglugerðar nr. 895/2023, um veiðar á langreyðum, eða degi áður en fyrrgreint veiðibann samkvæmt reglugerð nr. 642/2023 rann út. Þá ræddi umboðsmaður um eftirlit MAST samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 895/2023 og eftirlit Fiskistofu samkvæmt 2. og 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt

framangreindu væri ekki í reglugerð nr. 895/2023 sérstaklega fjallað um heimildir MAST vegna ætlaðra brota á ákvæðum hennar. Fari því um heimildir stofnunarinnar að þessu leyti samkvæmt ákvæðum X. kafla laganna, en af því leiði að til framkvæmdar á ákvæðum laganna geti MAST takmarkað eða stöðvað starfsemi þegar um alvarleg atvik eða ítrekuð brot er að ræða eða ef aðilar sinna ekki fyrirmælum innan tilgreinds frests.

9.8 Þýðing viðmiða um velferð dýra á alþjóðlegum vettvangi

Umboðsmaður fjallaði í áliti sínu um viðmið um velferð dýra á alþjóðlegum vettvangi og þýðingu þeirra fyrir framkvæmd laga um hvalveiðar. Tvær breytingar, sem gerðar hefðu verið á fylgiskjali alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða, hafi annars vegar lotið að öflun tiltekinna gagna og hins vegar að banni við notkun á ákveðnum veiðibúnaði. Að öðru leyti hafi aðgerðir Alþjóðahvalveiðiráðsins viðvíkjandi velferð dýra falist í vinnu starfshóps um aðferðir við aflifun hvala og álitaeftni um velferð svo og yfirlýsinga af hálfu ráðsins á grundvelli 6. gr. samningsins. Slíkar yfirlýsingar væru ekki bindandi en gætu t.a.m. skipt máli við túlkun samningsins eða fylgiskjals hans, enda hafi þær verið samþykktar einróma eða án mótmæla, sbr. t.d. umfjöllun í dómi Alþjóðadómstólsins í Haag í máli Ástralíu gegn Japan 31. mars 2014.

Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd laga um hvalveiðar. Væri þá ekki einungis horft til þeirrar almennu reglu íslensks réttar að skýra beri lög til samræmis við þær reglur þjóðaréttar sem bindi ríkið, heldur ekki síður þess að sérstaklega hafi verið gert ráð fyrir því við setningu laga nr. 26/1949, að hliðsjón yrði höfð af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem þau væru byggð á við útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla þeim til framkvæmdar. Ljóst væri að frá upphafi hafi verið gert ráð fyrir því að ákveðin þróun á samningnum gæti átt sér stað fyrir atbeina Alþjóðahvalveiðiráðsins eftir þeim leiðum sem því væru tækar. Löggjafinn gæti í krafti valdheimilda sinna hvenær sem er gert breytingar á íslenskri löggjöf að þessu leyti, og þá án tillits til þess hvort þeim væri ætlað að vera til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar eða ekki, en slíkar breytingar á lögum nr. 26/1949 hefði löggjafinn ekki gert.

Hvað sem framangreindu líði myndu viðmið á vettvangi alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða fyrst og fremst hafa þýðingu þegar fjallað hefði verið um þau á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins og tækt talið að gera breytingar á skuldbindingum aðildarríkjanna á grundvelli slíkra sjónarmiða. Að öðru leyti yrði að horfa til þess, að meginmarkmið samningsins væri að vernda hvalastofninn, sbr. aðfararorð hans. Breytingar á fylgiskjali samningsins verði að vera nauðsynlegar til að ná fram settum markmiðum og tilgangi hans og tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvala-auðlindarinnar. Þær verði jafnframt að vera byggðar á niðurstöðum vísindarannsókna og taka tillit til hagsmuna neytenda hvalaafurða og hvalveiða sem atvinnugreinar.

Umboðsmaður vitnaði til heimildar ráðherra samkvæmt d-lið 4. gr. laga nr. 26/1949, en samkvæmt því ákvæði hefði ráðherra ótvíræða heimild til að takmarka veiðibúnað með reglugerð. Þá færi ekki milli mála að ráðherra gæti með reglugerð sett ákvæði sem væru talin nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningnum um hvalveiðar, en þá yrði þess að gæta að Alþjóðahvalveiðiráðið hefði aðeins nýtt heimildir sínar til breytinga á fylgiskjali samningsins með tvennum hætti varðandi velferð dýra, annars vegar um gagnaöflun og hins vegar með banni á mjög afmörkuðum veiðibúnaði. Yrði sú ályktun ekki dregin af þessum reglum að veiðar á langreyðum beri að banna á ákveðnum tímum eða mögulega fyrir fullt og allt á grundvelli dýravelferðarsjónarmiða. Að þessu virtu fengist ekki séð að reglugerð nr. 642/2023, sem í reynd hafi falið í sér tímabundið bann við veiðum á langreyðum, hafi getað helgast af því markmiði, að með einhverjum hætti væri verið að innleiða alþjóðleg viðmið um mannúðlegar veiðar.

Loks vék umboðsmaður að b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949, þar sem fram kemur að ráðherra geti með reglugerð **takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs**. Við túlkun á þessum heimildum ráðherra verði að horfa til þess að með alþjóðasamningnum um stjórnun hvalveiða hafi frá upphafi verið gert ráð fyrir því að veiðitími skyldi takmarkaður. Ekki verði þó önnur ályktun dregin en að til grundvallar þeim nánari reglum, sem settar hafi verið um þetta efni á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins, hafi fyrst og fremst legið sjónarmið um verndun og viðhald hvalastofnsins. Í því ljósi verði b-liður 4. gr. laga nr. 26/1949 ekki skýrður til samræmis við þær alþjóðlegu reglur um mannúðlegar veiðar sem við eigi, þannig að ráðherra geti á slíkum grundvelli bannað veiðar tímabundið.

9.9 Um lagastoð reglugerðar nr. 642/2023

Í áliti umboðsmanns Alþingis segir að með vísan til þess sem að framan hafi verið rakið velti niðurstaða málsins, eins og það hafi nánar verið afmarkað, að verulegu leyti á nánari skýringu b-liðar 4. gr. laga nr. 26/1949, eins og sú lagaheimild hafi horft við þegar ráðherra gaf út téða reglugerð nr. 642/2023.

Umboðsmaður gat þess í fyrsta lagi að b-liður 4. gr. hafi frá upphafi haft að meginmarkmiði að vera grundvöllur að útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla í þágu verndar og viðhalds hvalastofnsins. Til samræmis við alþjóðasamninginn um stjórnun hvalveiða hafi verið litið á þetta markmið sem forsendu þess að hvalveiðum yrði stjórnað á réttan hátt, þannig að stækkun hvalastofna leyfði fjölgun þeirra hvala sem óhætt væri að veiða án þess að auðlindinni væri hætta búin. Með alþjóðasamningnum væri þannig horft til þess að unnt yrði að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti, sbr. aðfararorð hans.

Í annan stað gat umboðsmaður þess að við nánari túlkun b-liðar 4. gr. yrði einnig að horfa til samræmis laga nr. 26/1949 við lög nr. 55/2013. Hagsmunir síðarnefndu laganna nytu lögverndar, og gæti ráðherra á grundvelli þeirra sett stjórnvaldsfyrirmæli, m.a.

um aðferðir við veiðar á villtum dýrum, sbr. 3. mgr. 27. gr. laganna. Af því ákvæði yrði sú ályktun dregin, að ráðherra hafi ekki á þessum grundvelli heimild til að banna veiðar á villtum spendýrum alfarið eða tímabundið, en honum væri ætlað við útgáfu reglugerðar að hafa samráð við þann ráðherra sem fer með „stjórn veiða, vernd og friðun villtra fugla og villtra dýra.“

Í þriðja lagi gat umboðsmaður þess að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum og spendýrum, taki þau hvorki til sela né hvala, þar sem um þá gildi sérlög. Allt að einu verði að leggja þann skilning í 3. mgr. 27. gr. laga nr. 55/2013, að þar sé gert ráð fyrir **ákveðinni samþættingu** á milli annars vegar dýravelferðar samkvæmt þeim lögum og hins vegar þeirrar „stjórnar veiða“ á villtum dýrum sem kveðið sé á um í öðrum lögum, þ. á m. lögum um hvalveiðar, og þá án tillits til viðmiða sem kunni að leiða af þjóðréttarlegum skuldbindingum. Tillitið til lagasamræmis breyti því þó ekki, að löggjafinn hafi komið sérstökum reglum um velferð dýra fyrir í lögum nr. 55/2013, og að sama skapi hafi lög nr. 26/1949 þá hagsmuni ekki að meginmarkmiði. Því geti ráðherra ekki, þegar hann nýtir sér heimildir samkvæmt hvalveiðilögunum, litið fram hjá markmiðum þeirra laga og horft eingöngu til þeirra hagsmuna sem dýravelferðarlögunum sé ætlað að tryggja.

Í fjórða lagi taldi umboðsmaður máli skipta varðandi framangreinda samþættingu markmiða, hvernig heimildir ráðherra samkvæmt hvalveiðilögunum horfðu hverju sinni við markmiðum um velferð dýra. Ljóst væri, að heimild ráðherra til setningar reglna um **veiðibúnað** með vísan til d-liðar 4. gr. hvalveiðilaganna, stæði eðli málsins samkvæmt í **nánari efnislegum tengslum** við markmið um dýravelferð en þær, sem lúta að takmörkunum á **veiðimagni, veiðisvæðum** eða áskilnaði um **íslenskt ríkisfang eða lögheimili** til veiðileyfis. Á þessum grundvelli væri ekki óeðlilegt að horfa til dýravelferðar við takmarkanir ráðherra samkvæmt reglugerð á veiðibúnaði. Við útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla um veiðibúnað verði markmið um velferð dýra þannig samþætt þeim nýtingarsjónarmiðum sem hvalveiðilögin séu reist á. Í því samandi minnti umboðsmaður á, að í leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði fyrir árin 2019 til 2023 væri kveðið á um notkun á búnaði sem tryggi að dýrið aflífist samstundis eða að aflífun taki sem skemmstan tíma og valdi sem minnstum þjáningum. Sé þetta sambærilegt orðalag og fram komi í 3. mgr. 27. gr. laga nr. 55/2013 og reglugerðum um hrefnuveiðar sem gefnar hafi verið út með stoð í lögum nr. 26/1949. Sömuleiðis fái það stoð í þróun alþjóðasamningsins að líta svo á að nánari reglur um búnað við hvalveiðar geti að einhverju marki tekið mið af sjónarmiðum um velferð dýra og þannig farið saman við vernd og viðhald hvalastofnsins.

Í fimmta lagi taldi umboðsmaður, að því er snerti heimild ráðherra til að takmarka veiðar við **ákveðinn tíma árs** samkvæmt b-lið 4. gr. hvalveiðilaganna, ekki loku fyrir það skotið að horft væri til markmiða um velferð dýra, enda væri þá einnig viðhlítandi tillit tekið til þeirra nýtingarsjónarmiða sem lægju þeim lögum til grundvallar. Það lægi hins vegar fyrir í málinu að reglugerð nr. 642/2023 hafi í reynd falið í sér bann

við veiðum á langreyðum yfir þann tíma ársins er aðstæður til veiða væru almennt taldar **ákjósanlegastar**. Fengist þannig ekki séð að við útgáfu reglugerðarinnar hafi ráðherra tekið tillit til markmiða hvalveiðilaganna eða leitast við að samþætta þau markmið sjónarmiðum um velferð dýra. Af sömu ástæðu yrði ekki fallist á að 3. gr. hvalveiðilaganna hefði getað helgað útgáfu reglugerðarinnar. Af samhengi þeirrar greinar við önnur ákvæði laganna og að teknu tillit til markmiða laganna væri ljóst, að 3. gr. hafi ekki verið ætlað að verða grundvöllur veiðibanns í þágu velferðar dýra. Yrði því ekki séð að útgáfa reglugerðarinnar hafi getað stuðst við það markmið að með henni væri verið að framfylgja bannákvæðum greinarinnar.

Í sjötta lagi gat umboðsmaður þess að horfa yrði til þess að reglugerð ráðherra hafi fyrirsjáanlega falið í sér fyrirvaralítið **íþyngjandi inngrip** í atvinnuréttindi og atvinnufrelsi þeirra sem nutu leyfis til veiða á langreyðum, en þar væri einungis um Hval hf. að ræða. Fyrir hafi legið, að Hvalur hf. hafi notið leyfis til veiða á árinu 2023 og því haft ríkari ástæður en ella til að treysta því, að það fengi að meginstefnu að stunda áfram þessa atvinnustarfsemi sína. Við nánari skýringu heimildar ráðherra til útgáfu reglugerðar samkvæmt b-lið 4. gr. hvalveiðilaganna verði því einnig að horfa til ákvæða 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og þeirra krafna um meðalhóf sem í þeim felist. Samkvæmt þessu fari ekki á milli mála að af þessum ástæðum verði að gera ríkar kröfur til þeirrar lagaheimildar sem ráðherra studdi útgáfu reglugerðar nr. 642/2023 við hinn 20. júní 2023.

Í samræmi við það sem áður hefði verið rakið taldi umboðsmaður að ekki yrði annað ráðið en að reglugerð nr. 642/2023 hafi haft velferð dýra að markmiði sínu. Þótt slíkir hagsmunir nyttu lögverndar fengist ekki séð, að þeir hafi verið vegnir saman við stjórnskipulega verndaða hagsmuni leyfishafa af atvinnustarfsemi sinni eða að tillit hafi verið tekið til þeirra nýtingarsjónarmiða sem hafi legið heimild ráðherra samkvæmt lögum nr. 26/1949 að meginstefnu til grundvallar. Að öllu þessu virtu væri það álit hans að ráðherra hafi **skort nægilega skýra stoð** í 4. gr. laga nr. 26/1949 til útgáfu reglugerðar nr. 642/2023.

9.10 Fullnægði útgáfa reglugerðar nr. 642/2023 kröfum um meðalhóf?

Umboðsmaður taldi að þótt matvælaráðherra hafi skort nægilega skýra stoð í 4. gr. laga nr. 26/1949 til útgáfu umræddrar reglugerðar, væri engu að síður tilefni til að fjalla sjálfstætt um það, hvernig kröfur um meðalhóf horfðu við í umrætt sinn. Í því sambandi skipti einkum máli hver hafi verið **aðdragandi** reglugerðarinnar og hvernig efni hennar horfði við **réttmætum væntingum** Hvals hf. til þess að halda áfram atvinnustarfsemi sinni.

Umboðsmaður vísaði til þess að ráðuneytið hefði tekið fram að í kjölfar ábendinga MAST í bréfi stofnunarinnar 8. maí 2023 hafi verið til skoðunar að hefja undirbúning

að setningu nýrrar reglugerðar á grundvelli laga nr. 55/2013 sem tæki til veiða á langreyðum. Ekki yrði þó ráðið að fram hafi farið **samskipti** við Hval hf. sem leyfishafa um t.a.m. veiðibúnað og aðferðir sem fyrirhugað væri að nota við þær veiðar sem fyrirsjáanlega hafi átt að hefjast innan fárra vikna. Þá yrði heldur ekki séð að frekari samskipti hafi átt sér stað í kjölfar niðurstöðu fagráðs um velferð dýra 16. júní sama ár. Yrði því ekki séð að reynt hafi verið að afla upplýsinga frá félaginu um hvort og hvernig það teldi sig geta fullnægt skilyrðum laga um velferð dýra, leyfis þess sem gefið hefði verið út því til handa eða annarra krafna sem heimilt væri að gera.

Að virtri þeirri niðurstöðu MAST 8. maí 2023, að við veiðar á árinu 2022 hafi ekki verið brotið gegn ákvæðum 3. mgr. 27. gr. laga um velferð dýra, leit umboðsmaður svo á að Hvalur hf. hafi að óbreyttum lögum **mátt ganga út frá því** að það gæti að meginstefnu haldið starfsemi sinni áfram á árinu 2023. Þótt MAST hefði samkvæmt 35. gr. laganna heimild til að takmarka eða stöðva atvinnustarfsemi vegna alvarlegra tilvika eða ítrekaðra brota yrði þeim heimildum ekki jafnað til heimilda til að banna tiltekna atvinnustarfsemi tímabundið á almennum grundvelli líkt og falist hafi í útgáfu reglugerðar nr. 642/2023. Yrði þá einnig að hafa í huga að ekki liggi fyrir að komið hafi til takmörkunar eða stöðvunar af hálfu MAST vegna veiða á langreyði 2022.

Samkvæmt framansögðu taldi umboðsmaður að ekki fengist séð að fram hafi verið komin atvik sem gáfu tilefni til að ætla að ráðherra gæti á grundvelli laga nr. 26/1949 gert grundvallarbreytingar á heimildum Hvals hf. til veiða á langreyðum árið 2023. Þótt félagið hafi vitað af því verkefni, sem MAST hafði falið fagráði um velferð dýra í þessu sambandi, þ.e. að „meta hvort veiðar á stórhvelum geti yfir höfuð uppfyllt markmið laga um velferð dýra“ yrði að líta til samsetningar ráðsins og gæta, að því að það hefði aðeins ráðgefandi hlutverk gagnvart MAST, sem væri það stjórnvald sem hefði eftirlit með því að ákvæðum laga nr. 55/2013 um velferð dýra væri fylgt.

Það var því álit umboðsmanns að mögulegt álit fagráðsins hafi eitt og sér ekki getað orðið viðhlítandi grundvöllur til að líta svo á að fyrirhugaðar veiðar Hvals hf. væru hugsanlega, sem slíkar, andstæðar lagareglum um dýravelferð. Eins hafi félagið **mátt treysta** því að útgáfa stjórnvaldsfyrirmæla sem fælu í sér nýjar takmarkanir á starfsemi þess byggðust á **undirbúningi** þar sem viðhlítandi mat hefði verið lagt á það hvort og hvernig téð starfsemi samræmdist eða gæti samræmst markmiðum og skilyrðum laga. Yrði þá að áréttast að í dómaframkvæmd hefði verið litið svo á að við íþyngjandi breytingar á stjórnsýsluframkvæmd eins og þessari þurfi stjórnvöld að **kynna þær**, svo þeir sem í hlut eigi geti gætt hagsmuna sinna. Þótt ráðuneytinu hafi í sjálfu sér verið heimilt að líta til umfjöllunar fagráðsins við undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli laga nr. 26/1949 hafi þetta ekki gefið Hval hf. tilefni til að ætla að veiðar á langreyði kynnu að verða bannaðar tímabundið af því tilefni.

Í ljósi niðurstöðu MAST um veiðarnar árið 2022 taldi umboðsmaður að niðurstaða fagráðsins hefði átt að kalla á frekari upplýsingaöflun af hálfu ráðuneytisins, t.a.m. um veiðiaðferðir og búnað sem nota ætti á komandi vertíð. Slíkt hefði kallað á samskipti við Hval hf. en ekki yrði annað ráðið en að ráðuneytið hafi fyrst upplýst félagið um fyrirhugað tímabundið veiðibann 20. júní 2023 eða sama dag og reglugerð nr. 642/2023 var birt í Stjórnartíðindum. Mátti þá vera ljóst að veiðar á grundvelli leyfis félagsins væru við það að hefjast. Því yrði að miða við að Hvalur hf. hafi við þær aðstæður sem uppi voru í júní 2023 haft réttmæta ástæðu til að ætla að það gæti að meginstefnu haldið áfram atvinnustarfsemi sinni þá um sumarið að óbreyttum lögum Alþingis. Útgáfa reglugerðarinnar hafi í reynd falið í sér tímabundið bann við veiðum frá útgáfu reglugerðarinnar til 1. september það ár sem hafi gert félaginu ókleift að sinna starfsemi sinni á því tímabili. Yrði þá einnig að áréttu að atvinnustarfsemi fyrirtækis tengist gjarnan aðrir afleiddir hagsmunir, s.s. starfsmanna. Í ljósi hins skamma aðdraganda að útgáfu reglugerðarinnar og skorts á miðlun upplýsinga til Hvals hf. yrði að líta svo á að félagið hafi fengið ófullnægjandi færi á að mæta þeirri röskun hagsmuna sem hið fyrirhugaða tímabundna veiðibann var til þess fallið að valda. Því yrði við úrlausn málsins að leggja til grundvallar að útgáfa reglugerðarinnar hafi falið í sér **fyrirvaralausa og verulega íþyngjandi** ráðstöfun m.t.t. stöðu og hagsmuna Hvals hf.

Í ljósi alls þess sem að framan hefði verið rakið, einkum réttmætra væntinga Hvals hf. taldi umboðsmaður, að við þær aðstæður sem uppi voru við útgáfu reglugerðar nr. 642/2023 hinn 20. júní 2023 yrði að leggja til grundvallar strangar kröfur til þess að gætt væri meðalhófs m.t.t. stöðu og hagsmuna félagsins. Að öllu virtu var það álit hans að útgáfa reglugerðarinnar hafi ekki samrýmst þessum kröfum og þ.a.l. ekki verið í samræmi við lög að þess leyti.

9.11 Samandregin niðurstaða umboðsmanns

Samandregið taldi umboðsmaður Alþingis, að útgáfa reglugerðar nr. 642/2023 um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar hafi ekki átt sér nægilega skýra stoð í 4. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, eins og sú grein yrði skýrð með hliðsjón af markmiðum sínum, lagasamræmi og grunnreglum stjórnskipunarréttar um vernd atvinnuréttinda og atvinnufrelsis. Án tillits til þeirrar niðurstöðu teldi hann einnig, með hliðsjón af aðdraganda og undirbúningi reglugerðarinnar, svo og réttmætum væntingum Hvals hf., að útgáfa hennar hafi ekki, við þær aðstæður sem uppi voru, samrýmst kröfum um meðalhóf eins og þær leiði af almennum reglum stjórnsýsluréttar.

Umboðsmaður vísaði til þess að þar sem það ástand sem leiddi af útgáfu reglugerðarinnar væri liðið undir lok teldi hann ekki ástæðu til að beina sérstökum tilmælum til ráðherra um úrbætur þar að lútandi. Með niðurstöðu sinni hefði hann enga afstöðu tekið til hugsanlegra einkaréttarlegra afleiðinga hinna ólögsmætu

stjórnvaldsfyrirmæla. Hefði hann af þeim sökum heldur ekki forsendur til að beina tilmælum til ráðherra um að leita leiða til rétta hlut Hvals hf. Yrði það að vera verkefni dómstóla að leysa úr slíkum álitaefnum ef málið yrði lagt í þann farveg. Því væri þó beint til ráðherra að hafa þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu í huga til framtíðar.

III. ÞÁTTUR
GREINING VALKOSTA

10. Stjórnarskrárvernd aflahæfis, atvinnufrelsis og atvinnuréttinda

10.1 Inngangur

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram, eins og nánar er rakið í kafla 1 hér að framan, að í skýrslu hans til ráðuneytisins skuli greina kosti um mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumótunar. Skulu kostirnir taka mið af þrennu, þ.e.

- að veiðar verði bannaðar til frambúðar,
- að veiðar verði takmarkaðar,
- að veiðum verði haldið áfram.

Hvað þann kostinn varðar að halda veiðum áfram mun starfshópurinn beina sjónum sínum að því, hvort og þá að hvaða marki nauðsynlegt sé að endurskoða gildandi lög um hvalveiðar og þá með hvaða sjónarmið í huga. Hvað hina kostina varðar, þ.e. bann við veiðum til frambúðar eða takmörkun þeirra, mun starfshópurinn leita svara við þeirri spurningu hvort og þá á hvaða grundvelli unnt sé að takmarka eða banna veiðarnar og hvernig standa beri að því.

Ljóst má vera að lagasetning um hvalveiðar, hvort sem hún byggir á því að veiðum verði haldið áfram, mælir fyrir um bann við veiðum til frambúðar eða takmarkar þær, getur haft veruleg áhrif á hagsmuni þeirra sem stunda þann atvinnurekstur og hagsmuni þeirra sem tengjast atvinnurekstrinum eins og starfsmanna. Er því nauðsynlegt áður en lengra er haldið að líta til þess í ljósi dómaframkvæmdar og fræðiskoðana, hvaða skorður íslenska stjórnarskráin setur slíkri lagasetningu með tilliti til atvinnufrelsis og atvinnuréttinda þeirra sem veiðarnar stunda.

Auk ákvæða íslensku stjórnarskrárinnar er jafnframt nauðsynlegt að líta til beitingar Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) á 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), en til þess hefur Hæstiréttur horft í auknum mæli við túlkun á eignarréttarákvæði 72. gr. stjksr., sbr. t.d. **H 391/2016** (auðlegðarskattur-2) og **H 15-17/2022** (ellilífeyrir). Er þá haft í huga að vernd samkvæmt 72. gr. stjksr. er í reynd sú sama og samkvæmt samningsviðaukanum að því þó frátöldu að 72. gr. tryggir fullar bætur en það gerir samningsviðaukinn ekki í öllum tilvikum.

Eignarréttindum manna er eins og nánar verður fjallað um hér á eftir veitt tiltekin vernd með 72. gr. stjksr. Því rís oft sú spurning hver sé afstaða þess ákvæðis til löggjafar

sem takmarkar eignarráð eigenda. Samkvæmt 72. gr. stjkskr. er óheimilt að framkvæma vissar skerðingar á eignum manna nema því aðeins að fullt verð komi fyrir og eru slíkar skerðingar í lagamáli nefndar eignarnám. Ljóst er þó að ekki verða allar eignarskerðingar taldar eignarnám og er vísbendingu um það að finna í orðalagi 1. mgr. 72. gr. stjkskr. þar sem segir að engan megi „...skylda til að láta af hendi eign sína ...“ þar sem það orðalag bendir til meiriháttar skerðinga. Til eignarnáms teljast ótvírætt eignarskerðingar sem eru fólgnar í því að eigandinn er sviptur öllum eignarheimildum sínum og þær jafnframt fengnar öðrum aðila í hendur að einhverju eða öllu leyti. Á hinn bóginn er ljóst að eignarnám í skilningi 72. gr. stjkskr. verður ekki takmarkað við slíkar skerðingar einar.³⁰⁷

Þær takmarkanir á eignarrétti sem eigendur verða að þola bótalaust eru oft nefndar almennar takmarkanir eignarréttar. Það hugtak gefur einnig nokkra vísbendingu um hvaða takmarkanir megi ótvírætt framkvæma, án þess að fébætur komi fyrir það tjón sem af þeim leiðir. Eignarskerðingar sem leiða beint af lögum, koma niður á mörgum eignum eða eigendum og hafa ekki verulegt fjárhagstjón í för með sér, verða tvímælalaust taldar til almennra takmarkana á eignarrétti sem 72. gr. stjkskr. skyldar ekki til að bæta.³⁰⁸

Þegar framangreindum skýlausum tilvikum sleppir eru skoðanir skiptar um hvernig draga beri mörkin milli eignarnáms og almennra takmarkana eignarréttar. Yfirleitt er þó litið svo á að ekkert eitt atriði eignarskerðingar geti ráðið úrslitum heldur sé til margra atriða að líta. Ef eignarskerðing er fólgin í því að eigandi er sviptur einhverjum eignarheimildum sínum og þær fengnar í hendur öðrum aðila eða almenningi yrði skerðingin yfirleitt talin eignarnám, en öðru máli gegnir um takmarkanir sem aðeins banna eða takmarka vissar framkvæmdir eða ráðstafanir. Þegar eigandi er að mestu eða öllu leyti sviptur eignarheimildum sínum er fremur um eignarnám að ræða, en þegar um lítilfjórlegar skerðingar er að ræða. Þá er fremur talið að um eignarnám sé að ræða, þegar eignarskerðing byggir á ákvörðun sem beinist sérstaklega að ákveðinni eign, en þegar eignarskerðingu leiðir beint af lagareglu og hún bitnar á öllum eignum sem falla undir regluna. Enn fremur er lagt til grundvallar, að síður sé um eignarnám að ræða þegar eiganda eru aðeins bannaðar tiltekna athafnir, en þegar eigandi er skyldaður til beinna athafna. Einnig getur markmið eða ástæða eignarskerðingar skipt máli og er gengið út frá því að sérstaklega langt megi ganga í því að takmarka eignarráð bótalaust, ef með því er stefnt að því að vernda líf og heilbrigði manna.³⁰⁹

Af framangreindu leiðir að til margra atriða er að líta þegar úr því er skorið hvort eignarskerðing hafi bótaskyldu í för með sér samkvæmt 72. gr. stjkskr. Er þar einkum litið til þess, hve umfangsmikil skerðingin er og hvort stofnað er til nýrra heimilda til handa öðrum aðila en eigandanum, hvaða háttur er hafður á framkvæmd hennar og á hve mörgum skerðing bitnar. Verður að meta í heild öll atriði þeirrar skerðingar sem hverju sinni á hlut að máli. Þó er rétt að leggja til grundvallar að löggjafinn hefur tiltölulega frjálsar hendur um takmarkanir á eignarrétti, þegar hreinum eignarsviptingum og

³⁰⁷ Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 50.

³⁰⁸ Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 51.

³⁰⁹ Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 51.

tilfærslu eignarheimilda sleppir.³¹⁰ Um öll þessi atriði verður nánar fjallað hér á eftir og þá fyrst og fremst í ljósi dómaframkvæmdar.

10.2 Aflahæfi, atvinnuréttindi og atvinnufrelsi

Það er meginregla samkvæmt íslenskum rétti að hver og einn einstaklingur hafi einkaforræði á starfsgetu sinni. Í því felst heimild hans til þess að ráðstafa að eigin ákvörðun starfsgetunni, sem stundum er einnig nefnd starfsorka, vinnugeta eða vinnuhæfi. Fjárhagsleg þýðing þessa ráðstöfunarréttar birtist með ýmsu móti en hvað mikilvægastur í því sambandi er réttur manna til þess að geta fénýtt sér starfsgetuna. Það geta menn ýmist gert með því að binda hana í þágu annarra og taka endurgjald fyrir eða með því að skapa með öðrum hætti fjárhagsleg verðmæti með starfsgetunni.

Lög geta með ýmsu móti haft áhrif á aflahæfi manna en með **aflahæfi** er í þessu sambandi átt við ráðstöfunarrétt manna yfir starfsgetunni. Lög geta t.d. bitnað á aflahæfinu með ýmis konar takmörkunum eða skerðingum og eru það fyrst og fremst þrenns konar skerðingar sem mestu máli skipta: Í *fyrsta lagi* kunna lög að leggja slíkar vinnukvaðir á menn í þágu hins opinbera, að getan til þess að vinna fyrir sér sé skert að meira eða minna leyti, ótímabundið eða um ákveðinn tíma. Í *öðru lagi* geta lög lagt hömlur á frelsi manna til þess að velja sér þá atvinnu sem þeir helst kjósa. Í *þriðja lagi* kann skerðing aflahæfis að birtast í því að tiltekin atvinnuréttindi eru takmörkuð eða skert en að öðru leyti er ekki hróflað við ráðstöfunarrétti manna yfir starfsgetunni.³¹¹

Mat í þeim efnum hvort takmarkanir eða skerðingar af því tagi sem hér voru nefndar standist ákvæði stjórnarskrárinnar um vernd atvinnufrelsis og eignarréttinda eru meðal vandasömustu úrlausnarefna í lögfræði og reynir þar öðru fremur á túlkun 72. gr. og 75. gr. stjkskr., þ.m.t. hvað felst í hugtökunum aflahæfi, atvinnufrelsi og atvinnuréttindi. Er því nauðsynlegt, áður en fjallað er í einstökum atriðum um framangreinda kosti samkvæmt skipunarbréfi starfshópsins, að fjalla almennt um það hvaða réttindi búi að baki þessum hugtökum og hvernig dómstólar hafa metið svigrúm löggjafans til þess að afnema eða takmarka slík réttindi.

Í 1. mgr. 75. gr. stjkskr. er **atvinnufrelsið** verndað en í ákvæðinu er mælt fyrir um að öllum sé „frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ Meginmarkmið ákvæðisins lýtur að því að tryggja mönnum heimildir til þess að velja sér það lífsstarf sem hugur þeirra helst stendur til. Síðari málslíður ákvæðisins takmarkar þó þann rétt því á grundvelli hans má setja frelsinu skorður vegna almannahagsmuna. Atvinnufrelsið í þessum skilningi nýtur ekki fjárhagslegrar verndar og þurfa menn því almennt að sæta takmörkunum á því frelsi bótalaust.

³¹⁰ *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur I, bls. 51-52.

³¹¹ *Sigurður Línal og Þorgeir Örlygsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 109.

Með **atvinnuréttindum** er vísað til heimilda manna til þess að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp eða störf sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda eða löggildingu til þess að stunda. Andstætt atvinnufrelsinu í skilningi 75. gr. stjkskr. geta atvinnuréttindi notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. hennar, þótt jafnframt sé viðurkennt að vernd þeirra geti verið takmarkaðri en vernd venjulegra eða hefðbundinna eignarréttinda, sbr. umfjöllun hér á eftir. Í 1. mgr. 72. gr. stjkskr. segir: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsspörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Á það hefur verið bent af fræðimönnum að á milli þessara tvenns konar réttinda, þ.e. atvinnufrelsis og atvinnuréttinda, sé ákveðið samspil en jafnframt árekstrar. Tilteknir þættir atvinnufrelsisins, sbr. 75. gr. stjkskr., sem mesta þýðingu hafi í réttarframkvæmd, lúti að vernd atvinnuréttinda og geti þau sem slík einnig, öndvert atvinnufrelsinu, notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr. Skarist þá með þýðingarmiklum hætti gildissvið þessara tveggja greina, án þess að alltaf sé skýrt greint á milli í fræðikenningum og dómaframkvæmd. Sem dæmi um ónákvæmni í dómaframkvæmd að þessu leyti hefur verið bent á að atvinnuréttindi sýnist á stundum aðeins vera andlag umfjöllunar á grundvelli 72. gr. stjkskr. og þá án þess að um þau sé fjallað sem þátt í atvinnufrelsi, sbr. 75. gr. stjkskr., og raunar öfugt, sbr. **H 1993:1217** (atvinnuleyfi), **H 1996:2956** (Samherji), **H 1996:3002** (fullvirðisréttur), **H 1999:1709** (vetnisklór), **H 542/2002** (einkadans) og **H 220/2005** (tóbaksauglýsingar).³¹²

Framangreind fræðiviðhorf endurspeglast í því sem fram kemur í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Í dóminum var fundið að því að í málalítilbúnaði áfrýjanda málsins, Félags makrílveiðimanna, hefði félagið jöfnun höndum vísað til eins og segir í forsendum dómsins „atvinnufrelsis og eignarréttinda félagsmanna sinna samkvæmt 75. og 72. gr. stjórnarskrárinnar án þess að leitast sé við að skýra hvernig þessi ákvæði taki til þeirra hagsmuna sem hann telur skert og með hvaða hætti ákvæðunum verði beitt samhliða.“

10.3 Aflahæfi

Lagt hefur verið til grundvallar í fræðiskoðunum og dómaframkvæmd hér á landi að aflahæfi manna, þ.e. ráðstöfunarrétturinn yfir starfsgetunni, njóti verndar sem eign samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.³¹³ Mæla og veigamikil rök með því að telja aflahæfið njóta slíkrar verndar:

Í *fyrsta lagi* er ekki lagður þröngur skilningur í hugtökin eign, eignarréttur og eignarréttindi í íslensku stjórnarskránni og tekur rýmkandi skýring hugtaksins aðallega mið af því hvort um réttindi er að ræða sem hafa fjárhagslega þýðingu fyrir handhafa

³¹² Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2. útg., bls. 537 og 546; Karl Axelsson, Eru atvinnufrelsi og atvinnuréttindi ósamrýmanleg, bls. 393 og 402-403.

³¹³ Bjarni Benediktsson, Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði II, bls. 106; Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 161; Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen, Eignarréttur I, bls. 245; Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 480.

þeirra.³¹⁴ Í *öðru lagi* er augljóst af réttaröryggissjónarmiðum að mönnum er ekki síður þörf á stjórnarskrárvernd aflahæfisins til tryggingar fjárhagslegri afkomu sinni en vernd venjulegra eða hefðbundinni eignarréttinda sem svo eru stundum nefnd.³¹⁵ Má færa að því gild rök að ekki sé sá eðlismunur á hefðbundnum eignarréttindum og aflahæfinu sem ætla má í fljótu bragði, því það er sammerkt báðum þessum réttindum að þau hafa fjárhagslega þýðingu fyrir rétthafann.

Það skilur að vísu að þessi tvenns konar réttindi að hin hefðbundnu takmarkast við tiltekin ytri verðmæti, áþreifanleg eða óáþreifanleg, en rétturinn til að ráðstafa aflahæfinu nær til mjög margra og ólíkra athafna sem erfitt getur verið að afmarka og skilgreina. Eigi að síður er talið að réttindin séu ekki svo óljós að þau geti ekki notið stjórnarskrárverndar eignarréttarákvæðisins. Birtist það í því að aflahæfi manna nýtur verndar skaðabótareglna eins og fram kemur í reglum um örorkubætur og örorkutjón. Jafnframt er þó viðurkennt að löggjafinn geti mælt fyrir um ýmis konar takmarkanir á þeim rétti sem aflahæfið veitir án þess að til bótaskyldu stofnist ef þær byggjast á málefnalegum ástæðum og jafnræðis er gætt.³¹⁶ Sjá um þetta t.d. eftirtalda dóma:

H 1998:1976 (reikniregla). Í dóminum segir m.a.: „að í aflahæfi manna séu fólgin eignarréttindi, sem njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar ... Á hinn bóginn er ótvírætt og raunar óumdeilt í málinu, að löggjafinn hefur heimild til að setja reglur um það, hvernig ákvarða skuli bætur, þegar aflahæfi manna er skert, enda sé það markmið slíkra reglna, að fullar bætur komi fyrir. Með skaðabótalögum nr. 50/1993 var bætt úr brýnni þörf fyrir lögfestar reglur á þessu sviði. Með lögunum var aðferðum við útreikning tjóns vegna varanlegrar örorku breytt í verulegum atriðum. Leitast var við að setja skýrari og einfaldari reglur um ákvörðun bótafjárhæða, sem til þess væru fallnar að draga úr vafa og leiða til skjótari og ódýrari málsmeðferðar.“

H 1998:2233 (umferðarslys). Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Sú tilhögun, að engar örorkubætur verði greiddar upp að ákveðnu lágmarki miskastigs, mun einkum vera rökstudd þannig, að minni háttar örorka leiði yfirleitt ekki til raunverulegs fjártjóns eða skerðingar á aflahæfi. Að því er þó að hyggja, að í aflahæfi manna eru fólgin eignarréttindi, sem njóta verndar eignarréttarákvæðis [stjórnarskrárinnar] ... Löggjafinn hefur engu að síður heimild til að setja reglur um það, hvernig ákvarða skuli bætur, þegar aflahæfi manna er skert, enda sé það markmið slíkra reglna að fullar bætur komi fyrir. Við setningu þeirra verður að gæta lögmæltra skilyrða, er meðal annars lúta að jafnræði borgaranna, sbr. núgílandi 65. gr. stjórnarskrárinnar og þær ölögfestu meginreglur á þessu sviði, sem áður giltu.“

H 395/2000 (svæfingalæknir). Í málinu var deilt um hámarkstekjuviðmiðun samkvæmt ákvæðum skaðabótalaga, sem lögð var til grundvallar við útreikning bóta fyrir varanlega

³¹⁴ Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 440; Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 545-546; Gaukur Jörundsson, Um eignarnám, bls. 58-70; Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen, Eignarréttur I, bls. 236; Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 475.

³¹⁵ Í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) er stuðst við þessa aðgreiningu eignarréttinda, þ.e. annars vegar í hefðbundin eignarréttindi og hins vegar atvinnuréttindi.

³¹⁶ Sigurður Lindal og Þorgeir Örlygsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 110-111.

örorku. Í dóminum segir m.a.: „Viðurkennt er að þrátt fyrir ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar getur löggjafinn mælt fyrir um ýmis konar takmarkanir á eignarrétti og eignaskerðingar án þess að til bóta komi, enda byggist þær á almennum efnislegum ástæðum og jafnræðis sé gætt. Hafa ber í huga að tæpast er unnt að meta aflahæfi einstaklings sem fasta og óumbreytanlega stærð og hlýtur löggjafinn að hafa nokkurt svigrúm er hann mælir fyrir um bæt看 vegna skerðingar þess.“

H 525/2016 (sjúklingatryggingar). Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Því hefur verið slegið föstu, meðal annars með dómi Hæstaréttar ... í máli nr. 311/1997, að í aflahæfi manna séu fólgin eignarréttindi sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þó er ótvíætt að löggjafinn hefur heimild til að setja reglur um það hvernig ákvarða skuli bæt看 þegar aflahæfið er skert, þar á meðal hefur hann nokkurt svigrúm til að takmarka fjárhæð bóta með vísan til þess að takmarkanir verða gerðar á eignarrétti án þess að til bóta komi, enda byggist þær á almennum efnislegum ástæðum og jafnræðis sé gætt, sbr. dóm Hæstaréttar ... í máli nr. 395/2000.“

Þess eru ýmis dæmi úr íslenskri löggjöf að gripið hafi verið inn í rétt manna til þess að ráðstafa aflahæfi sínu og þá með mismunandi hætti. Í *fyrsta lagi* hefur slík íhlutun falist í reglum um þegnskylduvinnu en þá hafa menn um nokkurn tíma verið sviptir nánast með öllu ráðstöfunarrétti sínum yfir aflahæfinu. Í *öðru lagi* hefur slík skerðing falist í þegnkvöðum en þá hafa menn verið skyldaðir til að leysa endurgjaldslaust tiltekin störf eða verkefni af hendi um tiltölulega skamman tíma. Í *þriðja lagi* eru þess dæmi úr lagasetningu að menn hafi þurft að sæta því að vinna fyrir launum sem nánar hefur verið mælt fyrir um í lögum, og þá einkum lögum sem sett hafa verið til lausnar kjaradeilum. Eins og þessi dæmi sýna getur íhlutun í aflahæfið með löggjöf í eðli sínu verið mjög misjafnlega víðtæk og afstaða löggjafar til endurgjalds eða bóta hefur því verið með mismunandi hætti. Af þessu leiðir að því verður ekki svarað með almennum og einföldum hætti hvort slík skerðing feli í sér eignarnám.³¹⁷

10.4 Atvinnufrelsi

Í 1. mgr. 75. gr. stjkskr. er atvinnufrelsinu eins og áður segir veitt ákveðin vernd, en þar kemur fram sú grundvallarregla að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, en því frelsi megi þó setja skorður með lögum enda krefjist almannahagsmunir þess. Samkvæmt þessu felst í hugtakinu atvinnufrelsi heimild mönnum til handa til að velja sér það lífsstarf sem hugur þeirra helst stendur til.

³¹⁷ Hvað þegnskylduvinnu varðar hefur í dæmaskyni verið vísað til laga nr. 28/1936, um heimild fyrir sýslu- og bæjarfélög til að starfrækja lýðskóla með skylduvinnu nemenda gegn skólaréttindum, og lög nr. 63/1941, um heimild fyrir kaupstaði og hreppsfélög til að koma á þegnskylduvinnu. Um þegnkvaðir hefur verið nefnd sem dæmi 9. gr. laga nr. 41/1992 um brunavarnir og brunamál. Sjá einnig **H 1958:737** (starf í undirkjörstjórn) og norskan dóm í N. Rt. 1961. 1350. Hvað kjarasamninga varðar hefur verið bent á 1. gr. laga nr. 10/1998 um kjaramál fiskimanna, **H 1992:1962** (kjarasamningur) og norskan dóm í N. Rt. 1928.859. Sjá nánar *Sigurður Línal* og *Þorgeir Örlygsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 111-114.

Atvinnufrelsisákvæðið á rætur að rekja til stjórnarskrárinnar 1874 en tók breytingum með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995.³¹⁸ Í lögskýringargögnum kemur fram í skýringum á 13. gr. þeirra laga að reglunni um atvinnufrelsi sé í meginatriðum ætlað að vera efnislega sú sama og í eldri reglu. Þó sé með breyttu orðalagi í fyrsta lagi leitast við að leggja ríkari áherslu á þá meginreglu að öllum eigi vera frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa sjálfir. Í öðru lagi sé leitast við að freista þess að draga betur fram en raunin hafi verið, að skorður við atvinnufrelsi, sem þurfi að ákveða með lögum, eigi að heyra til undantekninga og helgast af almannahagsmunum.³¹⁹

Á það hefur verið bent að sú breyting hafi orðið hvað 75. gr. stjkskr. varðar síðustu áratuginu að virkni ákvæðisins hafi aukist. Sé það í *fyrsta lagi* vegna þess að ákvæðinu sé í vaxandi mæli beitt samhliða eignarréttarákvæði 72. gr. stjkskr. Í *öðru lagi* sé það vegna þess að dómstólar hafi mótað stranga lagaáskilnaðarreglu við beitingu 2. málslíðar 1. mgr. greinarinnar. Í *þriðja lagi* geri dómstólar, þegar metið er hvort almannahagsmunir standi til þess að setja atvinnufrelsinu skorður að lögum, æ ríkari kröfur byggðum á sjónarmiðum um meðalhóf og jafnfræði.³²⁰ Sjá einnig um þetta dóm Hæstaréttar 4. desember 2024 í **H 19/2024** (ÁTVR).

Að hluta til eru skilyrðin fyrir skerðingu atvinnufrelsisins þau sömu og gilda um eignarnám, þ.e. lög þarf til og skerðingin að helgast af almannahagsmunum. Þó gildir hér ekki þriðja skilyrðið fyrir lögmæti eignarnáms, þ.e. að fullar bætur skuli koma fyrir. Því verða menn að þola bótalaust skerðingar á atvinnufrelsinu. Er að því leyti mikill munur á þeirri vernd sem 72. gr. stjkskr. annars vegar og 75. gr. hennar hins vegar veita. Styðst þetta m.a. við það sjónarmið að atvinnufrelsið feli í sér heimildir til mjög margvíslegra og ólíkra athafna og því skipti í reynd ekki miklu máli fyrir fjárhag manna, þótt þær heimildir séu þrengdar að meira eða minna leyti. Er þá lagt til grundvallar að tjón af slíkum takmörkunum sé svo fjarlægt og óútreiknanlegt að ekki geti komið til álita að atvinnufrelsið sem slíkt njóti verndar 72. gr. stjkskr.³²¹

Um kröfuna til **lagaáskilnaðar** vegna skerðinga á atvinnufrelsi ræðir í **H 1988:1532** (Frami). Þar var m.a. deilt um hvort andstætt væri atvinnufrelsisákvæði 69. gr. stjkskr., nú 75. gr. hennar, að setja með reglugerð það skilyrði fyrir veitingu atvinnuleysis bifreiðastjóra að hann gengi í Bifreiðastjórafélagið Frami. Í dómi Hæstaréttar segir um þetta: „Samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð“ er átt við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein sér. Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.“

³¹⁸ *Sigurður Lindal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 114-115; *Björg Thorarensen*, Stjórnarskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 537-538.

³¹⁹ Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 2108 – 2109. Sjá nánar *Björg Thorarensen*, Stjórnarskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 538.

³²⁰ *Björg Thorarensen*, Stjórnarskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 541-542.

³²¹ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnarskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 172; *Gunnar G. Schram*, Stjórnarskipunarréttur, bls. 605; *Sigurður Lindal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 115; *Þorgeir Örlýgsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen*, Eignarréttur I, bls. 242-245; *Björg Thorarensen*, Stjórnarskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 537-564.

Í **H 15/2000** (Stjörnugrís) segir að í 72. gr. stj.skr. sé kveðið á um friðhelgi eignarréttar og í 75. gr. um atvinnufrelsi. Þessi fyrirmæli verði ekki túlkuð öðruvísi en svo að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjafinn verði að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Eigi þetta einnig við um ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í samræmi við stjórnskipun landsins sé það á valdi löggjafans en ekki framkvæmdarvaldshafa að ákveða hvernig heimild íslenska ríkisins í 2. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 85/337/EBE verði nýtt. Í 6. gr. laga nr. 63/1993 sé umhverfisráðherra fengið vald til að ákveða að tilteknar ákvarðanir verði háðar mati samkvæmt lögum ef hann telji þær kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Engar efnisreglur komi fram í ákvæðinu og sé heimildin því ótakmörkuð af öðru en almennri markmiðslýsingu 1. gr. laganna. Ráðherra hafi því í raun fullt ákvörðunarvald um hvort tiltekin framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, en slík ákvörðun geti haft í för með sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi þess er í hlut eigi. Svo víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríði gegn framangreindum stjórnarskrárákvæðum og sé ólögmæt.

Þá er athyglisverður í þessu sambandi **H 19/2024** (ÁTVR). Málið höfðaði D á hendur ÁTVR og krafðist ógildingar á ákvörðunum ÁTVR um að fella tvær björttegundir úr vöruvali ÁTVR og hætta innkaupum þeirra. Byggði D á því að ÁTVR hafi verið óheimilt að byggja ákvarðanir sínar á framlegð vöru þar sem það viðmið ætti ekki stoð í lögum nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak. Í dóminum segir að handhafar framkvæmdarvalds séu bundnir af lögmætisreglu íslenskrar stjórnskipunar. Í þeirri reglu felist meðal annars að reglugerðir verði almennt að eiga stoð í lögum og megi jafnframt ekki vera í andstöðu við lög. Strangari kröfur séu gerðar til lagaheimildar þegar um sé að ræða fyrirmæli sem íþyngi borgurunum. Á grundvelli sérstakra lagaáskilnaðarreglna í stjórnarskrá kunni valdheimildum þingsins sjálfs auk þess að vera settar skorður um hvað því sé heimilt að fela stjórnvöldum að ákveða. Eftir því sem stjórnvaldsfyrirmæli séu meira íþyngjandi og feli í sér meira inngrip í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þeim mun ríkari kröfur séu gerðar til þess að lagastoð þeirra sé skýr og fyrirsjáanleg. Við breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995 hafi sérstakt markmið verið að skerpa á slíkum lagaáskilnaði almennt í tengslum við takmarkanir á mannréttindum og hafi reglan verið talin fela í sér að löggjafinn verði sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir atvinnufrelsi verði settar og með hvaða hætti, sbr. **H 1988:1532** (Frami), **H 1996:2956** (Samherji) og **H 15/2000** (Stjörnugrís).

Um **skýrleika og túlkun** lagaheimilda til skerðinga er einnig fjallað í **H 19/2024** (ÁTVR). Þar segir að áréttta beri, að lagafyrirmæli sem ætlað sé að liggja til grundvallar skerðingu á atvinnufrelsi verði að vera skýr, og að þau verði ekki túlkuð með rýmri hætti, viðkomandi borgara í óhag, en leitt verði af skýrri orðanna hljóðan eða afdráttarlausum vísbendingum í lögskýringargögnum, sé einhver vafi um túlkun. Þá

segir í dóminum: „Þær aðstæður eru ekki fyrir hendi í máli þessu þar sem vöruúrval stefnda grundvallað á framlegð, sbr. fyrirmæli reglugerðar nr. 1106/2015, á sér ekki stoð í þeirri lagaheimild sem liggur reglugerðinni til grundvallar og kann, samkvæmt framangreindu, að stangast á við viðmiðið eftirspurn sem eitt er nefnt í lagatextanum. Það athugast að með þeirri ályktun er engin afstaða tekin til þess hvort framlegð kunni, eftir atvikum að breyttum lögum, að vera málefnalegur grundvöllur vöruvals stefnda eða samrýmanleg skuldbindingum ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. samnefnd lög nr. 2/1993. Að framangreindu virtu verður fallist á með áfrýjanda að þær ákvarðanir stefnda sem dómkrafa tekur til hafi verið ólögmætar þar sem þær skorti viðhlítandi stoð í lögum og hafi þar með brotið gegn lagaáskilnaðarkröfu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Verða þær því í samræmi við dómkröfur hans felldar úr gildi.“

Í **H 1996:2956** (Samherji) var lagt til grundvallar að lagaheimild skorti til þess að synja um útflutningsleyfi á fiski og lagaheimild skorti einnig í **H 1999:1709** (vetnisklór) til að takmarka innflutning á vetnisklórflúorkolefni með þeim hætti að miða heimild til innflutnings við stöðu fyrirtækja sem stundað höfðu slíkan innflutning á tilteknu viðmiðunarári. Í báðum málunum var byggt á því og lagt til grundvallar dómi, að brotið hafi verið í bága við atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjkskr. Skaðabætur voru eigi að síður dæmdar og hefur því verið velt upp að niðurstöður þessara tveggja dóma megi túlka með tvennum hætti. Annars vegar megi halda því fram, í ljósi þess að málsaðilar voru þegar starfandi í viðkomandi atvinnugreinum, að í raun hafi verið brotið á atvinnufrelsi málsaðila í rúmri merkingu hugtaksins eða mögulega fremur atvinnuréttindum þeirra, sem hefði þá kallað á tilvísun til eignarréttarákvæðisins 72. gr. stjkskr. Hins vegar megi halda því fram að dómsniðurstöðurnar verði fyrst og fremst að túlka í ljósi þeirrar ströngu lagaáskilnaðarreglu sem beitt sé við túlkun 75. gr., og að í báðum tilvikum hafi niðurstaðan ráðist af skorti á lagastoð án þess að fjalla þyrfti frekar um þann rétt sem 75. gr. og eftir atvikum 72. gr. stjkskr. er ætlað að vernda.³²² Þessir tveir dómar eru ágætt dæmi um að í framkvæmd er ekki alltaf skýrlega greint á milli réttinda samkvæmt þessum tveimur greinum, þ.e. 72. og 75. gr. stjkskr., sbr. umfjöllun um það í kafla 10.2 hér að framan.

Ákvæði 75. gr. stjkskr. setur löggjafarvaldinu þær skorður að atvinnufrelsið megi því aðeins skerða að **almannahagsmunir** krefji. Í ákvæðinu felst ákveðin stefnuyfirlýsing sem skipt getur máli við lögskýringu og leiðir til þess að í vafatilvikum beri að telja líkur fyrir atvinnufrelsinu.³²³ Hefur Hæstiréttur um langa hríð lagt til grundvallar að löggjafinn eigi að meginstefnu til sjálfur fullnaðarmat um hvort þessu skilyrði sé fullnægt en dómstólar eigi úrskurðarvald um það hvort gætt hafi verið réttra og lögmætra sjónarmiða, sbr. eftirtalda dóma:

Í **H 1937:332** (sala mjólkur) segir: „Almennir löggjafinn hefur metið ráðstafanir þær, sem hér um ræðir, til almenningsheilla, og getur í máli þessu ekki orðið haggð við því mati.“

³²² Karl Axelsson, *Eru atvinnufrelsi og atvinnuréttindi ósamrýmanleg*, bls. 398.

³²³ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 609.

Í **H 1964:960** (leigubifreiðaakstur) segir: „Með dómi Hæstaréttar 18. desember 1964 í málinu nr. 178/1964 var því slegið föstu að almenni löggjafinn hefði metið ráðstafanir um takmarkanir á leigubifreiðum til almenningsheilla og yrði ekki haggað við því mati.“

Í **H 1998:4076** (Valdimar) segir meðal annars svo: „Löggjafanum er rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef uggvænt þykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggist það á almennum valdheimildum handhafa löggjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins ... Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi, að í lögum sé mælt fyrir um slíkar takmarkanir, enda sé almannahagsmunum fyrir að fara. Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarlaga er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almannaeill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggað af dómstólum.“

Í **H 182/2007** (Björgun) var málsókn B á hendur íslenska ríkinu reist á því að 30 ára leyfi hans frá árinu 1990 til vinnslu á hafsbotni á grundvelli laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotnsins, hafi veitt B eignarréttindi og atvinnuréttindi sem vernduð væru af 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Í dóminum segir að löggjafinn hafi metið það svo að almannapörf hafi krafist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafi úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. „Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“

Eins og áður segir verða menn almennt að þola **bótalaust** skerðingar á atvinnufrelsinu í víðtækum skilningi, þ.e. frelsinu til að velja sér lífsstarf. Í því sambandi hefur verið nefnt að maður sem stundað hefur tiltekna atvinnu geti tæpast krafist bóta ef sett yrðu lög sem gerðu ákveðnar hæfniskröfur sem hann uppfyllir ekki, t.d. um menntun, hámarksaldur o.s.frv., og skilyrðin væru sett með tilliti til almannahagsmuna. Er löggjafanum talið heimilt að breyta þessum almennum skilyrðum ef þörf þykir vegna almannahagsmuna, ef almenn og hlutlæg sjónarmið ráða ferðinni og þau bitna ekki óeðlilega þungt á aðeins einum eða fáum í hópi leyfishafa, sbr. til athugunar **H 1993:1217** (atvinnuleyfi).³²⁴

Hvað bótaskyldu varðar vegna takmarkana á atvinnufrelsinu er þó til þess að líta sem áður er rakið að vernd atvinnufrelsis getur við ákveðnar aðstæður tengst vernd eignarréttarins samkvæmt 72. gr. stjkskr. Er þá haft í huga að með hagnýtingu atvinnufrelsis geta menn öðlast atvinnuréttindi. Eins kunna atvinnuréttindi að byggjast á sérstöku leyfi opinberra aðila eða á samningi við ríkið og teljast þau þá almennt til eignarréttinda rétthafans og njóta verndar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Sjá t.d. **H 1943:154** (emalleringarbrennsla). Þar segir að telja verði að „ekki hafi verið unnt með afnámi laga nr. 57/1935 að svipta skattfrelsi og útsvars um 3 ár þau fyrirtæki,

³²⁴ Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 608.

sem þessi hlunnindi höfðu áður verið veitt samkvæmt heimild í greindum lögum, sbr. [eignarréttarákvæði] stjórnarskrárinnar nr. 9/1920.³²⁵

Að framangreindum tengslum atvinnufrelsis og atvinnuréttinda er vikið í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Þar er komist svo að orði, að samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjkskr. sé „öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en jafnframt er tekið fram að þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum enda krefjist almannahagsmunir þess. Almennt hefur verið litið svo á í dómaframkvæmd að menn verði að þola bótalaust skerðingu á atvinnufrelsinu í víðtækum skilningi eða frelsinu til að ákveða lífsstarf sitt. Öðruvísi horfi við ef skerðingin kemur niður á heimildum manna til að stunda áfram þau störf sem þeir hafa þegar tekið upp eða hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda til að stunda. Er þá um að ræða atvinnuréttindi sem einnig eru þáttur í atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 2. mars 2017 í máli nr. 387/2016 [gulllax] þar sem leyst var úr kröfu um skaðabætur frá íslenska ríkinu vegna ákvörðunar um að úthluta ekki aflahlutdeild í tilteknum fiskistofni.“

Sjá einnig umfjöllun umboðsmanns Alþingis um tengsl atvinnufrelsis og atvinnuréttinda í álitinu hans 5. janúar 2024 í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.), sbr. kafla 9 hér að framan. Þar segir umboðsmaður að hafa verði í huga að þegar lög áskilji opinber leyfi til að stunda tiltekna atvinnu felist í því takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjkskr. Við þær aðstæður hafi leyfishafi jafnan ríkari ástæður en ella til að treysta því að hann fái að meginstefnu að stunda áfram starf eða starfsemi í samræmi við nánari ákvæði leyfis eða reglna. Því geti leyfi til atvinnustarfsemi verið fallið til þess að styrkja réttarvernd þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem orðið hafi til í skjóli slíkrar löggjafar. Af því leiði að ríkar kröfur verði að gera til nánari skýringar lagaheimilda stjórnvalda sem kunni að fela í sér inngrip í slíka hagsmuni, sbr. það sem áður segi í álitinu um efni 72. og 75. gr. stjkskr. og meðalhófskröfur.

Um eignarréttarlega stöðu sérstakra leyfa sem stjórnvöld veita er einnig fjallað í **H 182/2007** (Björgun). B höfðaði mál á hendur íslenska ríkinu með kröfu um að felldur yrði úr gildi úrskurður umhverfisráðherra frá árinu 2006 um að efnistaka B af hafsbotni skyldi sæta umhverfismati og viðurkennt yrði að leyfi iðnaðarráðherra frá árinu 1990 til efnistökkunnar væri enn í gildi. Í dómnum segir að ákvæði 72. gr. stjkskr. taki til nýtingar opinbers leyfis til efnistöku á hafsbotni Íslands. Sé fallist á með áfrýjanda að tilteknar breytingar, sem gerðar voru á lögum nr. 73/1990 með lögum nr. 101/2000, hafi verið íþyngjandi fyrir hann að því leyti, að umrætt leyfi hans féll niður rúmum fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, auk þess sem nýtt leyfi væri bæði háð gjaldtöku og því að aflað væri umhverfismats. Hafi þessi ákvæði falið í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Eigi að síður var sýknað af dómkröfunni, sbr. umfjöllun hér á eftir.

³²⁵ Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 115. Í **H 1943:154** hagaði þannig til að atvinnumálaráðherra ákvað að iðnfyrirtækið A skyldi samkvæmt lögum nr. 57/1935 þegið undan tekju- og eignarskatti næstu þrjú ár frá byrjun október 1938 að telja. Með 5. gr. laga nr. 5/1941 voru fyrrnefnd lög numin úr gildi. Réttur til skattfrelsis, veittur samkvæmt heimild í þeim lögum var talinn varinn af 62. gr. stjórnarskrárinnar og var því synjað lögtaks fyrir skatti sem lagður var 1941 á A. Sjá Ólafur Lárusson, Eignaréttur I, bls. 29.

þær skorður sem atvinnufrelsinu eru reistar með lögum verða eins og fyrr segir að helgast af almannapörf, gæta þarf **meðalhófs** í þeim skilningi að skorðurnar mega ekki ganga lengra en þörf krefur með hliðsjón af fyrirbyggjandi markmiði og þær þurfa að samrýmast **jafnræðisreglu** 65. gr. stjkskr. Eiga dómstólar eins og áður segir úrskurðarvald um það hvort löggjafinn hafi að þessu leyti gætt réttra sjónarmiða. Á öll framangreind atriði reyndi í **H 182/2007** (Björgun) en nánari umfjöllun um dóminn er í kafla 10.5 hér á eftir í tengslum við umfjöllun um atvinnuréttindi. Um kröfuna til jafnræðis og meðalhófs við skerðingu atvinnufrelsis og atvinnuréttinda sjá eftirtalda dóma.

Í **H 1998:4076** (Valdimar) taldi Hæstiréttur að ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, væru í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjkskr. og þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi manna samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Í dóminum segir að 5. gr. laga nr. 38/1990 horfi þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða sé bundinn við eignarhald á skipum sem haldið hafi verið úti á öndverðum níunda áratug síðustu aldar eða hafi komið í stað slíkra skipa. Af því leiði að aðrir eigi þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir sem fengið hafi heimildir til þess í skjóli einkaeignaréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti. Þá séu í lögum nr. 38/1990 takmarkaðar heimildir til að framselja aflahlutdeild og færa til aflamark, en þær séu bundnar við skip á sama hátt og úthlutun veiðiheimildanna, sbr. 11. og 12. gr. laganna. Skipting hámarksafla hafi á árinu 1983 verið felld í þann farveg sem hún hafi verið í síðan, þ.e. að úthlutun veiðiheimilda yrði bundin við skip. Sé óhjákvæmilegt að líta svo á að þessi tilhögun feli í sér mismunun milli þeirra sem leiði rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma og hinna sem hafi ekki átt og eigi þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi kunni að hafa verið réttlætanager verði ekki séð að rökbundin nauðsyn hnígi til þess að lögbinda slíka mismunun um ókomna tíð. Með þessu lagaákvæði sé lögð fyrirfarandi tálmun við því að drjúgur hluti landsmanna geti, að öðrum skilyrðum fullnægðum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign sem nytjastofnar á Íslandsmiðum séu, og þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi umræddra takmarkana á fiskveiðum. Síðan segir orðrétt í dóminum: „Þegar allt er virt verður ekki fallist á, að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum, sem hér hefur verið lýst. Hið umdeilda ákvæði 5. gr. laga nr. nr. 38/1990 er því að þessu leyti í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.“

H 220/2005 (tóbaksauglýsingar). Hæstiréttur taldi að með algjöru banni 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, við að sýna tóbak á sölustöðum hefði löggjafinn farið út fyrir þau mörk sem 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar settu, enda hefði ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að láta bannið ná til verslana þar sem helst þeir, sem vildu kynna sér tóbak og kaupa það, ættu erindi. Verslun eins áfrýjanda málsins, S, teldist sérverslun fyrir tóbaksvörur og var því fallist á þá dómkröfu að S væri heimilt að hafa tóbaksvörur annarra áfrýjenda sýnilegar viðskiptavinum í verslun sinni.

H 182/2007 (Björgun). Í dóminum segir að ákvæði 72. gr. stjkskr. taki til nýtingar opinbers leyfis til efnistöku á hafsbotni Íslands. Tilteknar breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 73/1990 með lögum nr. 101/2000 hafi verið íþyngjandi fyrir B að því leyti að umrætt leyfi hans féll niður rúmum fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, auk þess sem nýtt leyfi væri bæði háð gjaldtöku og umhverfismati. „Fólu þessi ákvæði í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar ... Löggjafinn hefur metið það svo að almannapörf hafi krafist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafa úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða ... Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd lögskýringarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“

H 387/2016 (gulllax). Þ krafðist viðurkenningar á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins á tjóni af því að aflahlutdeild í gulllaxi hefði ekki verið úthlutað til hans á grundvelli veiðireynslu á nánar tilgreindu tímabili. Ekki var fallist á með þ, að tiltekin reglugerð sem á reyndi hefði ekki lagastoð og að ráðherra hefði gengið lengra með setningu hennar en lög heimiluðu. Þá var talið með hliðsjón af skýrslum Hafrannsóknarstofnunar um nytjastofna sjávar og aflahorfur, að slík óvissa hefði ríkt um veiðipól gulllaxstofnsins á árunum 2009 og 2010, að ráðherra hefði við þær aðstæður verið heimilt að beita áfram þeirri aðferð við stjórnun veiða á gulllaxi, að þær skyldu háðar leyfum Fiskistofu, sem felld yrðu úr gildi ef nauðsyn bæri til að takmarka veiðarnar, til að tryggja viðgang stofnsins. Í dóminum segir: „Samkvæmt því áttu umræddar ákvarðanir ráðherra árin 2009 og 2010, sem voru almenns eðlis og teknar á málefnalegum grunni, sér viðhlítandi lagastoð. Verður af þeim sökum hafnað þeirri málástæðu [þ] að með þeim hafi verið brotið gegn fyrirmælum 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 19. janúar 2012 í máli nr. 443/2011 [dragnót í Skagfirði].“

H 19/2024 (ÁTVR): „Löggjafinn nýtur þannig verulegs svigrúms til að vinna að umræddum markmiðum sé það gert með fyrirmælum í lögum, en þó þannig að jafnræðis og meðalhófs sé gætt eins og fyrr greinir.“

Eins og áður segir felst í 1. mgr. 75. gr. stjkskr. almenn yfirlýsing þess efnis að mönnum skuli yfirleitt heimilt að stunda þá atvinnu sem þeir telja sér best henta innan þeirra takmarka sem ákvæðið setur. Þar með er ekki sagt að í því felist heimild fyrir löggjafann til þess að svipta menn hömlulaust atvinnu sinni, því með ákvæðum 75. gr. stjkskr. er ekki með neinum hætti tekin afstaða til þess. Hefur því verið hafnað í fræðum og framkvæmd, að í 1. mgr. 75. gr. felist að löggjafinn geti bótalaust svipt menn þeirri atvinnu sem þeir eru farnir að stunda eða hafa fengið sérstakt leyfi fyrir. Er lítið svo á að ákvæði 75. gr. þrengi mjög óverulega svið 72. gr.³²⁶

³²⁶ Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 176.

10.5 Atvinnuréttindi

Í 1. mgr. 72. gr. stj.skr. segir: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagaboð og komi full verð fyrir.“ Eins og áður segir er með hugtakinu atvinnuréttindi vísað til heimildar manna til þess að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp og stundum einnig þau störf sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi eða löggildingu stjórnvalda til þess að stunda, sbr. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) og álit umboðsmanns Alþingis í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.). Geta atvinnuréttindi því eftir eðli sínu og inntaki notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.

Skilyrðin fyrir skerðingu atvinnufrelsis og atvinnuréttinda eru að hluta til þau sömu, þ.e. lög þarf til og skerðingin að helgast af almenningsþörf/almannahagsmunum, en atvinnuréttindin njóta þeirrar sérstöðu að skerðingu þeirra þurfa menn ekki að þola bótalaut. Atvinnuréttindi af þessu tagi eru einnig talin eign sem nýtur verndar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við MSE, sbr. t.d. dóma MDE í Tre Traktörer Aktiebolag gegn Svíþjóð, dómur 7. júlí 1989 í máli nr. 10873/84, og Fredin gegn Svíþjóð, dómur 18. febrúar 1991 í máli nr. 12033/86.

Í 1. mgr. 72. gr. stj.skr. er berum orðum gerð krafa um lagafyrirmæli þegar eigandi er skyldaður „til að láta af hendi eign sína“, þ.e. þegar eign er tekin í heild eða að hluta og notum hennar breytt úr einkanotum í not sem þjóna almannahagsmunum, t.d. þegar land er tekið undir vegagerð. Þrátt fyrir þetta orðalag stjórnarskrarákvæðisins er viðurkennt í fræðum og framkvæmd að óskráð lagaáskilnaðarregla gildi um aðrar takmarkanir á eignarréttindum.

Eignarrétturinn getur verið skertur með ýmsum öðrum hætti en eignarnámi í hefðbundinni (þrengri) merkingu þess hugtaks, t.d. með löggjöf, reglugerðum, skipulagi, ákvæðum í starfsleyfum og öðrum ákvörðunum framkvæmdarvaldshafa. Af dómaframkvæmd er ljóst að 1. mgr. 72. gr. stj.skr. nær einnig til tilvika sem jafngilda eignarnámi í hefðbundinni merkingu, sbr. t.d. **H 1997:2488** (Hofsstaðir), þar sem mat var lagt á það hvort bætur skyldu koma fyrir eignartakmarkanir „sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.“ Í **H 340/2011** (neyðarlagamál) var vísað til þess að matið fælist í því hvort hinar umdeildu skerðingar á réttindum sóknaraðila málsins teldust vera eignarnám „eða slík takmörkun á eignarrétti að fari í bága við 72. eða 65. gr. stjórnarskrár.“

Hér er rétt að haga í huga að hin svokallaða sviptingarregla í síðari málsl. 1. mgr. eignarréttarákvæðis MSE tekur til eignarsviptingar (e. *deprivation*). Samkvæmt ákvæðinu skal engan svipta eign sinni nema hagur almennings bjóði og gætt sé laga og almennra meginreglna þjóðaréttar. Í eignarsviptingu felst að eigandi er sviptur eign sinni þannig að hann fær ekki lengur notið hennar. Kjarni eignarsviptingar er því formlegt eignarnám (e. *expropriation*), þ.e. bein yfirfærsla eignarréttar til annars

aðila, yfirleitt opinbers aðila, sem fram fer á grundvelli ákvörðunar opinberra yfirvalda og hefur þær afleiðingar að öll lagaleg réttindi fyrri eiganda yfir eigninni falla niður í heild.³²⁷ Sem dæmi um eignarsviptingu má nefna dóm MDE í *Holy Monestaries gegn Grikklandi*, dómur 9. desember 1994 í málum 13092/87 og 13984/88, þar sem deilt var um gildi laga sem fólu í sér löglíkur fyrir því að gríska ríkið ætti eignarrétt að eignum sem tiltekin klaustur höfðu ráðið yfir í langan tíma. Sviptingarreglan tekur einnig til eignarskerðinga sem fela í sér de facto eignarnám eða eignarnám í raun. Með því er átt við aðgerðir sem jafngilda eignarnámi en fela þó ekki í sér að kærandi sé formlega sviptur eignarrétti sínum yfir eign sinni.³²⁸ Þótt ekki sé um formlegt eignarnám að ræða lítur MDE til þess hvort jafna megi aðstöðunni til eignarnáms, enda er MSE ætlað að tryggja réttindi sem eru hagnýt og skilvirk, sbr. dóm MDE í *Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð*, dómur 23. september 1982 í málum nr. 7151/75 og 7152/75. Til þess að eignarskerðing teljist til de facto eignarnáms verður hún að leiða til þess að kærandi missi öll eignarráð yfir eign sinni, þ.e. alla möguleika á að ráðstafa eigninni, hagnýta hana og ráða yfir henni með eðlilegum hætti.³²⁹

Í aðalatriðum er lagalegur grundvöllur atvinnuréttinda með tvennum hætti. *Annars vegar* geta þau byggst á því að ekki sé í lögum bannað að leggja stund á tiltekna atvinnu. Þannig var það með rétt manna til þess að stunda fiskveiðar sem atvinnu fyrir upphaf núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. *Hins vegar* getur lagaheimild atvinnuréttinda byggst á því að menn uppfylli ákveðin lögmælt skilyrði til þess að mega hafa tiltekin störf með höndum. Í því tilviki hagar oft þannig til að menn þurfa, áður en þeir hefja starf, að sanna fyrir stjórnvöldum að þeir fullnægi skilyrðunum, en síðan veita stjórnvöldin ákveðin leyfi til starfans.³³⁰

Atvinnuréttindi eru samkvæmt framansögðu af margvíslegum toga og verður að hafa það í huga þegar afstaða er tekin til eignarréttarverndar þeirra: Í *fyrsta lagi* eru atvinnuréttindi sem eru nánast fullkomin hliðstæða hefðbundinna eða venjulegra eignarréttinda. Er þar t.d. átt við réttindi sem felast í einkaheimild til ákveðinnar starfsemi eða athafna, en þau geta haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir rétthafann, og auðvelt er að meta þau til fjár þótt aðilaskipti að þeim geti verið takmörkuð. Ágreiningslaust er að slík atvinnuréttindi njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Má hér sem dæmi nefna ýmis konar sérleyfi eins og einkaréttindi til ákveðinnar starfsemi.³³¹ Í *öðru lagi* eru atvinnuréttindi þar sem ekki er um neinar einkaheimildir að ræða, heldur eru öðrum mönnum heimilar sams konar athafnir, fleiri mönnum eða færri, eftir því hver atvinnuréttindi eiga í hlut.

³²⁷ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europeiske Menneskerettighedskonvention, bls. 1366.

³²⁸ Laurent Sermet, The European Convention on Human Rights and property rights, bls. 24.

³²⁹ Guðrún Gauksdóttir, Friðhelgi eignarréttar, bls. 490-491.

³³⁰ Sigurður Línal og Þorgeir Örlygsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 118.

³³¹ Ólafur Lárússon, Eignaréttur I, bls. 41; Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 453; Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 551; Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 172; Sigurður Línal og Þorgeir Örlygsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 118; Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi, bls. 480-481; Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen, Eignaréttur I, bls. 242-245.

Í fræðum og framkvæmd hefur ekki þótt ástæða til að binda eignarréttarvernd atvinnuréttinda við þau réttindi sem sérstakt leyfi eða löggildingu þarf til. Slík opinber leyfi þjóna aðallega þeim tilgangi að auðvelda eftirlit með því að ekki stundi aðrir viðkomandi starf en þeir sem fullnægja settum skilyrðum. Er hæpið að slík atriði geti skipt sköpum um þá vernd sem um ræðir. Er almennt viðurkennt að ekki sé síður ástæða til að vernda atvinnu sem ekkert leyfi þarf til. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að í löggjöf sem sett hefur verið um ýmis starfsréttindi er oft ekki hróflað við eldri réttindum, þótt hert sé á kröfum sem gerðar eru til þeirra sem starfið stunda um hæfi. Þá er það og talin almenn skýringarregla laga af þessu tagi að ekki sé hróflað við eldri atvinnuréttindum, þótt ekki sé það tekið fram berum orðum.³³²

Hafa ber í huga að þegar menn eru farnir að stunda tiltekna atvinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda getur eignarréttarvernd komið til álita. Þegar svo hagar til fer heimildin að hafa fjárhagslegt gildi fyrir rétthafann og eiga menn þá, og sérstaklega þegar tímar líða, fjárhagslegt öryggi sitt undir þessari heimild.³³³ Mæla margvísleg rök með því að slík atvinnuréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, a.m.k. þegar menn hafa stundað slíka atvinnu um nokkurn tíma, sbr. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Þar er m.a. komist svo að orði: „Þegar atvinnuréttindi verða metin til fjárhagslegra gæða og takmarkanir sem þeim eru settar geta leitt til tjóns geta réttindin einnig notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig er ljóst að menn byggja fjárhagslega afkomu sína í margvíslegum atriðum á slíkum atvinnuréttindum og í því sambandi geta þeir sett fjármuni í sérhæfð atvinnutæki og lagt efnahagslegt öryggi sitt undir. Þá kann atvinna sem stunduð er samkvæmt opinberu leyfi að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi áfram leyfi til atvinnustarfseminnar meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem því eru sett.“ Sjá einnig álit umboðsmanns Alþingis í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.).

Lög hafa með ýmsu hróflað við atvinnuréttindum manna. Er þá ýmist að tekin hefur verið eða ekki afstaða til þess í lögunum sjálfum hvort og með hvaða hætti bæta eigi þau atvinnuspjöll sem af hljóta. Af ósamræmi í lagasetningu að þessu leyti hefur ekki verið dregin sú ályktun að atvinnuréttindi njóti ekki verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Þvert á móti hefur eins og áður segir ekki verið um það deilt að atvinnuréttindi njóti slíkrar verndar, en mismunur í lagasetningu hefur þótt skýr vitnisburður um það, að atvinnuréttindi manna eru í eðli sínu misjöfn og hafa margvíslega sérstöðu sem skiptir máli, þegar dregin eru mörk á milli annars vegar eignarnáms atvinnuréttinda og svo hins vegar almennra takmarkana á atvinnuréttindum, þ.e. skerðinga sem ekki leiða til bótaskyldu gagnvart rétthafanum.

Skerðingar atvinnuréttinda verða eins og skerðingar á atvinnufrelsinu að vera reistar á **lögum**. Sjónarmið þau sem áður er rakin í tengslum við umfjöllun um skerðingar á atvinnufrelsinu um **skýrleika** lagaheimilda og **túlkun** þeirra eiga hér einnig við.

³³² *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 172; *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 118.

³³³ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 172; *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 118.

Skerðingar atvinnuréttinda verða eins og skerðingar á atvinnufrelsi að helgast af **almenningsþörf**, gæta þarf **meðalhöfs** í þeim skilningi að skorðurnar mega ekki ganga lengra en þörf krefur með hliðsjón af fyrirbyggjandi markmiði og þær þurfa að samrýmast **jafnræðisreglu** 65. gr. stjkskr. Eiga dómstólar úrskurðarvald um það hvort löggjafinn hafi að þessu leyti gætt réttra sjónarmiða. Á öll þessi atriði reyndi í **H 182/2007** (Björgun).

H 182/2007 (Björgun). **Atvik** málsins voru þau að Björgun hf. (B) hafði stundað vinnslu af hafsbotni frá árinu 1963. Árið 1990 veitti iðnaðarráðuneytið félaginu leyfi til þrjátíu ára til vinnslu á hafsbotni á grundvelli laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Árið 2000 voru samþykkt lög nr. 101/2000, um breytingar á lögum nr. 73/1990. Í 6. gr. þeirra, sem varð að ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990, var kveðið á um að þeir sem hefðu leyfi til leitar og hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni skyldu halda þeim í fimm ár frá gildistöku laganna. Með vísan til bráðabirgðaákvæðisins var B tilkynnt í september 2004, að leyfi hans frá 1990 myndi falla úr gildi í maí 2005. B tilkynnti þá Skipulagsstofnun að félagið hygðist sækja um endurnýjun leyfis síns. Í kjölfarið kunngerði stofnunin B, að fyrirhuguðu efnistaka hans skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. B kærði ákvörðunina til umhverfissráðherra sem staðfesti niðurstöðu Skipulagsstofnunar. B höfðaði þá mál á hendur íslenska ríkinu og krafðist þess „að felldur verði úr gildi úrskurður umhverfissráðherra ... Jafnframt krefst [B] þess að viðurkennt verði að leyfi hans sem gefið var út af iðnaðarráðherra 28. ágúst 1990 sé enn í gildi.“

B reisti dómkröfur sínar í málinu í fyrsta lagi á því að skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjkskr. um, að **almenningsþörf** krefðist þess að leyfið verði fellt niður, hafi ekki verið fyrir hendi. Leyfi B frá árinu 1990 hafi veitt honum eignarréttindi og atvinnuréttindi sem nytu verndar 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Meðan þeim skilyrðum sem sett voru fyrir veitingu leyfisins væri fullnægt væri ekki unnt að svipta hann leyfinu. Með því að fella leyfið niður fimmtán árum áður en það átti að renna út hafi verið brotið gegn þessum réttindum B. Í lögskýringargögnum með frumvarpi til laga nr. 101/2000 væri á engan hátt gefið til kynna eða rökstutt að almenningsþörf krefðist slíkra breytinga, en ríkar kröfur verði að gera til löggjafans við mat á því hvort þessu skilyrði sé fullnægt. Ekki liggi fyrir að almenningsþörf hafi verið fyrir hendi sem knúði á um að hann yrði sviptur leyfi sínu.

Um þessa málsástæðu B segir í dómi Hæstaréttar, að ákvæði 72. gr. stjkskr. taki til nýtingar opinbers leyfis til efnistöku á hafsbotni Íslands. Fallist sé á með B að breytingar þær, sem gerðar hafi verið á lögum nr. 73/1990 með 3., 4. og 6. gr. laga nr. 101/2000, hafi verið íþyngjandi fyrir B að því leyti, að leyfi hans frá árinu 1990 féll niður rúmum fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, auk þess sem leyfi væri bæði háð gjaldtöku og því að aflað yrði mats á umhverfisáhrifum. Hafi þessi ákvæði laganna falið í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum B sem njóti verndar 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr.

Áfram segir í dómi Hæstaréttar um þessa málsástæðu B að í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 101/2000 komi fram, að tilgangur þeirra sé meðal annars að koma í veg fyrir ósamræmi og óeðlilega ásókn í þær auðlindir hafsbotnsins sem lögin ná til. Í 5. gr. laganna komi fram, að í reglugerð skuli tilgreina helstu ákvæði, sem fram skuli koma í leyfum sem veitt séu samkvæmt lögununum, og þá m.a. ákvæði um öryggis- og umhverfissráðstafanir. Segi í athugasemdum um 5. gr. að mikilvægt sé, að þeim sem sækir um leyfi frá stjórnvöldum sé fyrirfram ljóst, hvaða gögn þurfi að fylgja umsóknum og hver séu meginefnisatriði leyfisbréfa, en að slíkar upplýsingar séu grundvallaratriði til að unnt sé að fylgjast með að skilyrðum leyfis sé fylgt, m.a. vegna umhverfissjónarmiða. Í ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990 sé kveðið á um að þeir, sem hafi leyfi til leitar og hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni, skuli halda þeim leyfum í fimm ár frá gildistöku laganna. Í athugasemdum með ákvæðinu komi fram að við setningu laga nr. 73/1990 hafi fáir sóst eftir efnistöku af hafsbotni. Þetta hafi breyst hin síðari ár og hafi þá ýmsir annmarkar komið fram á eldri leyfum. Tilgangur ákvæðisins sé því meðal annars að leiðrétta þessa annmarka og samræma ákvæði leyfanna.

Enn segir í dómi Hæstaréttar um þessa málsástæðu B, að þegar Alþingi hafi haft frumvarp til laga nr. 101/2000 til meðferðar, hafi verið gerðar á því breytingar á þá leið, að við 4. gr. þess var bætt nýrri málsgrein þess efnis að við veitingu leyfa skyldi gætt ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum. Lögin hafi tekið gildi 6. júní 2000 og sama dag hafi jafnframt tekið gildi lög nr. 106/2000, en samkvæmt 2. gr. þeirra taki þau m.a. til allra framkvæmda sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í landhelgi Íslands. Með því að bæta þessu ákvæði í lögin hafi löggjafinn lagt sérstaka áherslu á mikilvægi umhverfissjónarmiða þegar veitt séu leyfi til efnistöku af hafsbotni. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 106/2000 komi fram að Íslendingar hafi með aðild að ýmsum alþjóðasamningum skuldbundið sig til að meta áhrif tiltekinna framkvæmda sem séu líklegar til að hafa veruleg og skaðleg áhrif á umhverfið. Nauðsyn beri til að meta umhverfisáhrif framkvæmda þar sem hætta sé á óbætanlegum eða verulegum skaða á umhverfinu, sbr. meginreglur 73. gr. EES-samningsins. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins sem fjalli um tilgang laganna komi fram, að mat á umhverfisáhrifum sé mikilvægt tæki stjórnvalda til að ná fram markmiðum í umhverfismálum og stuðla að sjálfbærri þróun.

Að þessu sögðu ályktaði Hæstiréttur um þessa málsástæðu B, að löggjafinn hefði metið það svo að almannapörf hafi krafist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafi úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotnsins. Krefjist almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður. Ljóst sé af því sem áður hafi verið rakið að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 hafi helgast af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar hafi verið almennar

og málefnalegar og ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standi ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjkskr. samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.

B reisti dómkröfur sínar í öðru lagi á því að löggjafinn hafi gengið of langt við að koma fram markmiðum sínum og því ekki gætt **meðalhófs** við setningu laga nr. 101/2000. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna komi skýrt fram að markmiðið hafi einkum verið að heimila ráðherra gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda hafsbotnsins, annarra en lifandi vera. Nægilegt hafi því verið að setja lög sem heimiluðu gjaldtöku. Um þessa málsástæðu segir í dómi Hæstaréttar að þegar leyst sé úr því hvort meðalhófs hafi verið gætt við setningu laga nr. 101/2000 verði að meta, hvort það hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem að gagni komi. Í lögskýringargögnum við ákvæði II til bráðabirgða sem bætt hafi verið við lög nr. 73/1990 segi að hin síðari ár hafi ýmsir annmarkar komið fram á eldri leyfum. Mikilvægt væri að leiðrétta þá og samræma ákvæði leyfanna og jafnframt koma á gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda. Löggjafinn hafi metið það svo að til að ná þessum markmiðum væri nauðsynlegt að fella niður eldri leyfi. Samkvæmt frumvarpinu hafi aðlögunartími verið metinn hæflegur tvö ár, en í meðförum Alþingis hafi sá tími verið lengdur í fimm ár. Þegar litið sé til tilgangs ákvæðis til bráðabirgða og þess aðlögunartíma sem áfrýjandi naut, sé sýnt að meðalhófs hafi verið gætt við setningu laga nr. 101/2000.

Í þriðja lagi voru dómkröfur B reistar á því að **jafnræðisregla** 1. mgr. 65. gr. stjkskr. hafi verið brotin gagnvart honum með bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 73/1990. Um þessa málsástæðu B segir fyrst í dómi Hæstaréttar, að ágreiningslaust sé að B einn hafi fengið leyfi til töku malar og sands af hafsbotni sem gilti í 30 ár og hafi ekki verið bundið við magn eins og leyfi annarra. Að því leyti hafi leyfi B verið meira ívilnandi en annarra. Í lögskýringargögnum með ákvæði II til bráðabirgða með lögum nr. 73/1990 segi að fáir hafi sóst eftir efnistöku af hafsbotni. Þetta hafi breyst hin síðari ár og ýmsir annmarkar þá komið fram á eldri leyfum. Mikilvægt væri að leiðrétta þetta, samræma ákvæði leyfanna og koma á gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda. Bráðabirgðaákvæðið sé almennt að efni til, þar sem það taki til allra sem höfðu leyfi til leitar og hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni, en þau skyldu þó halda gildi í fimm ár frá gildistöku laganna. Eftir lögfestingu ákvæðisins hafi verið lagður grundvöllur að því að unnt væri að koma á samræmi í stjórnsýsluframkvæmd um efni útgefinna leyfa og skilyrði sem þau væru bundin. Samkvæmt þessu taldi Hæstiréttur að ekki yrði fallist á að bráðabirgðaákvæðið færi í bága við 1. mgr. 65. gr. stjkskr.

Hæstiréttur segir í annan stað í umfjöllun um málsástæðu B hvað jafnræði varðar, að B beri það fyrir sig að með því að fella brott leyfi hans til efnistöku og kveða á um matsskyldu framkvæmdar sem skilyrði fyrir nýju leyfi, gildi ákvæði I til bráðabirgða við lög nr. 106/2000 ekki lengur um framkvæmd hans. B bendi á að aðrir sem þetta

ákvæði gildi um og fengu leyfi fyrir 1. maí 1994 fyrir framkvæmd sem hófust fyrir 2002, séu í betri stöðu en hann. Að því leyti sé réttur brotinn á honum þar sem leyfi hans en ekki annarra hafi verið fellt niður með lagaboði í stað þess að ákvæði I til bráðabirgða í lögum nr. 106/2000 yrði látið gilda um það.

Um þetta segir Hæstiréttur að ákvæði 1. mgr. 65. gr. stjkskr. standi því ekki í vegi að löggjafinn setji mismunandi lagareglur um ólíkar framkvæmdir, enda sé þar byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Ótiltekin opinber leyfi um framkvæmdir sem séu gefin út á grundvelli annarra laga en laga nr. 73/1990 geti ekki talist sambærileg þeim leyfum sem gefin séu út á grundvelli þeirra laga, þannig að þau séu tæk til samanburðar við beitingu jafnræðisreglu. Þar sem samræmis hafi verið gætt varðandi öll sambærileg leyfi til töku malar og sands af sjávarbotni, sem féllu undir ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990, verði ekki fallist á að það hafi farið í bága við 1. mgr. 65. gr. stjkskr. Leyfi B frá 28. ágúst 1990 hafi því verið fallið niður þegar fimm ár voru liðin frá gildistöku ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 73/1990. Eigi því bráðabirgðaákvæði I við lög nr. 106/2000 þegar af þeirri ástæðu ekki við um leyfið.

10.6 Takmarkanir á stjórnarskrárvernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda

10.6.1 Almenn atriði

Eins og áður segir hafa löggjafanum verið játaðar rúmar heimildir til að takmarka eignarrétt með almennum hætti án þess að til bótaskyldu stofnist.³³⁴ Engin afdráttarlaus regla gildir um það hvernig mörkin eru dregin milli slíkra almennra takmarana á eignarréttindum og svo aftur þeirra sem bótaskyldar eru samkvæmt 72. gr. stjkskr., og orðalag ákvæðisins er ekki með þeim hætti að skýr og afdráttarlaus niðurstaða verði leidd af því um þessi mörk. Litið hefur verið á stjórnarskrárákvæðið sem vísireglu, sem skírskoti til réttarvitundar manna sem eins konar sanngirnismælikvarða sem hafa beri hliðsjón af þegar metið er, hvort tiltekin eignarskerðing sé þess eðlis að greiða skuli bætur fyrir hana samkvæmt 72. gr. stjkskr. Við skýringu ákvæðisins verður því að líta til þjóðfélagsaðstæðna og ríkjandi skoðana hvers tíma og þá einkum eins og þær birtast í löggjöf og lagaframkvæmd.³³⁵

Af framangreindu leiðir að eignarskerðing sem hefði þótt óhófleg fyrir einhverjum árum eða áratugum gæti staðist í dag og öfugt, að skerðing sem þykir óhófleg í dag hefði ekki þótt það fyrir einhverjum árum eða áratugum. Má í því sambandi nefna auknar kröfur í seinni tíð til umhverfis- og dýravelferðar. Um breyttar þjóðfélagsskoðanir má vísa til **H 182/2007** (Björgun). Þar er komist svo að orði að ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni

³³⁴ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir, Eignarnám, bls. 27.

³³⁵ Gaukur Jörundsson, Um Eignarnám, bls. 398-4004; Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, bls. 638.

séu settar skorður. Þá segir: „Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins ... Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“

Fræðimenn hafa lengi glímt við það álitaefni hvar draga beri mörkin milli eignarnáms atvinnuréttinda og þeirra takmarkana á þeim sem setja má bótalaust, og dómstólar hafa tekið afstöðu til þess í úrlausnum sínum, sbr. t.d. **H 19/2024** (ÁTVR). Í þeim dómi er eins og áður er rakið komist svo að orði að þótt ströngum skilyrðum sé beitt í tilviki skerðinga á atvinnufrelsi sé löggjafanum eftir sem áður ætlað svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir séu á hverjum tíma. Þannig séu möguleikum manna á að velja sér tiltekna atvinnu eða atvinnugrein settar margvíslegar skorður með lögum og ýmis skilyrði séu þar sett um hæfi manna til stunda atvinnu eða leyfi til þess. Með sama hætti segir í **L 535/2023** (Dista-ÁTVR) að þótt ströngum lagaáskilnaði sé beitt í tilviki skerðinga á atvinnufrelsi beri að líta til þess að löggjafanum sé eftir sem áður ætlað svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma. Meðal þeirra sjónarmiða sem talin eru skipta máli í þessu sambandi er:

- hvort verið er að banna umráð eða starfsemi sem talin er röng frá siðferðilegu sjónarmiði;
- hvort verið er að banna starfsemi sem þjóðhagslega er talin til tjóns, skaðleg eða óæskileg;
- hvort verið er að koma á nýju skipulagi atvinnugreina, skynsamlegri hagnýtingu auðlinda og vernd umhverfis;
- hvort verið er að banna eina atvinnugrein í þeim tilgangi einum að styrkja aðra;
- hvort verið er að flytja arð af starfsemi einnar atvinnugreinar til annarrar sem keppir við hana.³³⁶

Í því sem hér fer á eftir verður nánar könnuð afstaða dómstóla varðandi framangreint álitaefni samkvæmt íslenskum rétti. Rétt er að hafa í huga að einn og sama dóminn má eftir atvikum oft fella í fleiri flokk en einn.

10.6.2 Starfsemi er talin röng frá siðferðilegu sjónarmiði

Lagt hefur verið til grundvallar í dómaframkvæmd að svigrúm löggjafans til þess að takmarka atvinnufrelsi og atvinnuréttindi sé rýmra en ella þegar um er að ræða takmarkanir eða bann við atvinnustarfsemi, sem talin er röng frá siðferðilegu sjónarmiði.

³³⁶ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 179; *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 120.

Í dæmaskyni skal þess fyrst getið að með lögum nr. 92/1956, um að banna hnefaleika, var öll keppni, sýning og kennsla á hnefaleik bönnuð. Þá var og bannað að selja og nota hnefaleikaglófa og önnur tæki sem ætluð voru til þjálfunar hnefaleika. Í reglugerð skyldi ákveða hvernig fara skyldi með slík tæki sem væru til í landinu. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 92/1956 sagði að hnefaleikar væru einhver ógeðfelldasti leikur sem hér þekktist. Ef íþrótt væri skilgreind sem holl hreyfing, vel fallin til þess að gera menn hrausta á sál og líkama, þá væri öfugmæli að kalla hnefaleika íþrótt. Sem betur fer hefðu hnefaleikar aldrei verið vinsælir hér á landi. Ekki væri kunnugt um að neinn hefði látið lífið hér við opinbera hnefaleikakeppni. Slíkt væri þó algengt erlendis. Hitt væri þó enn algengara þar, að hnefaleikarar verði það sem kalla mætti „höggdrukknir“, þ.e. fái meiri eða minni heilaskemmdir sem valdi því að þeir hagi sér eins og þeir væru lítills háttar ölvaðir. Stórslys og dauðsföll hafi hlotist hér á landi af áverkum af hendi manna er vanist hafi hnefaleikum. Full ástæða sé því til að stemma á að ósi í þessu efni og banna alla keppni og kennslu í hnefaleik. Bann við hnefaleikum sé í rauninni ekki nema skyld og sjálfsögð tilraun til slysavarna. Í lögnum voru engar bætur látnar koma fyrir til þeirra sem höfðu haft af því atvinnu sína en misstu hana við gildistöku laganna.³³⁷ Rétt er að geta þess hér að með lögum nr. 9/2002, um áhugamannahnefaleika, voru áhugamannahnefaleikar heimilaðir.

Í **H 426/1998** (hnefaleikar) höfðu fjórir menn verið ákærðir fyrir að hafa brotið fyrrgreind lög nr. 92/1956, um að banna hnefaleika, með því að hafa kennt hnefaleika og staðið fyrir sýningu á hnefaleikum. Töldu ákærðu bannið ekki ná yfir háttsemi þá sem ákært var fyrir, þar sem þeir hefðu stundað áhugamannahnefaleika sem hefðu þróast eftir að bannið var sett og hefðu ekki sömu hættueiginleika og hnefaleikar sem þá voru stundaðir. Ekki var fallist á þetta og voru ákærðu sakfelldir fyrir brot sín, enda þóttu lögin hvorki vera fallin brott fyrir notkunarleysi né andstæð jafnréttisreglu stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. að réttilega sé á það bent í héraðs-dómi að unnt sé að takmarka athafnafrelsi borgaranna og gera þeim að sæta ákveðnum almennum skilyrðum fyrir athöfunum sínum. Slíkar kvaðir skuli ákvarðaðar með lögum og hafa samfélagslegan tilgang, svo sem að vera til verndar heilsu eða siðgæði og samrýmast lýðræðislegum hefðum samfélagsins. Til þessara takmarkana þurfi því að leggja málefnaleg sjónarmið, en auk þess beri við setningu þeirra að virða jafnræði og stilla þeim í hof að teknu tilliti til markmiðsins með þeim.³³⁸

Í **H 542/2002** (einkadans) var deilt um ákvæði í lögreglusamþykkt sem meðal annars bannaði sýnendum nektardans að fara um meðal áhorfenda og girti fyrir hvers konar

³³⁷ Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, bls. 608 – 609.

³³⁸ Einn ákærðu í máli nr. **426/1998** óskaði þess fyrir flutnings málsins í Hæstarétti að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um, hvort lög nr. 92/1956, um að banna hnefaleika, brytu í bága við nánar tilgreind ákvæði EES-samningsins. Því var hafnað í Hæstarétti og sagði í dóminum að ákærði væri ekki ákærður fyrir efnahagslega starfsemi. EES-samningurinn geri ráð fyrir því að takmarkanir á hinu svokallaða fjórþætta frelsi geti komið til með hliðsjón af allsherjarreglu, almannaoöryggi og almannahæilbrigði. Ákærðu séu íslenskir ríkisborgarar og þeir séu eingöngu ákærðir fyrir starfsemi hér á landi. Hvert ríki fyrir sig geti sett reglur sem á framangreindan hátt takmarki réttindi innan sinna endimarka að uppfylltum sjónarmiðum um jafnræði og meðalhóf. Á þessi sjónarmið reyni í málinu vegna varnarástæðna ákærðu, sem varði ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, og verði því ekki talin efni til þess að afla álits EFTA-dómstólsins í málinu.

einkasýningar. V hélt því fram að með ákvæðinu væri vegið að atvinnufrelsi hans sem veitingmanns sem varið væri af 75. gr. stjkskr. Í dómi Hæstaréttar sagði að þótt nektardans væri leyfður lögum samkvæmt væri engu að síður heimilt að setja þeirri atvinnustarfsemi almennar skorður í þágu velsæmis og allsherjarreglu. Í 3. gr. laga nr. 36/1998 fælust ótvíræðar heimildir til að setja um þetta reglur í lögreglusamþykkt, og bæri lögreglu að hafa eftirlit með því að þeim reglum væri fylgt og ekki ætti sér stað refsiverð háttsemi á veitingastöðum. Einkasýningar á nektardansi færu fram í lokuðu rými innan veitingastaðanna og yrði slíku eftirliti þar ekki við komið. Umrætt ákvæði í lögreglusamþykktinni fæli ekki í sér bann við nektardansi en áskildi aðeins að nektardansara væri bannað að loka að sér með viðskiptamanni meðan á dansi stæði og fara um meðal áhorfenda. Væri þetta almenn regla í samræmi við ákvæði laga nr. 36/1988 og gerði yfirvöldum kleift að fylgjast með sýningum á nektardansi og ganga úr skugga um að velsæmis væri gætt og að ekki færi fram refsiverð háttsemi í næturklúbbum. Leyfi V til að reka næturklúbb gæti þannig ekki falið í sér heimild honum til handa til þess að láta svokallaðan einkadans fara fram í lokuðu rými á veitingastaðnum eða leyfa för sýnenda meðal áhorfenda. Þessir þættir í rekstri V yrðu því ekki taldir atvinnustarfsemi sem nyti verndar 75. gr. stjkskr. Voru Reykjavíkurborg og íslenska ríkið því sýknuð af kröfu V um ógildingu umrædds ákvæðis í lögreglusamþykktinni.

10.6.3 Starfsemi er talin þjóðhagslega skaðleg, óæskileg eða til tjóns

Löggjafinn er talinn hafa rúmt svigrúm til að takmarka eða banna atvinnustarfsemi sem talin er skaðleg, óæskileg eða til tjóns frá þjóðhagslegu sjónarmiði, t.d. hvað lýðheilsu varðar, án þess að bætur komi fyrir.³³⁹

Í þennan flokk má fella **Lyfrd. X. 20, 601 og 603** (bannlagadómar). Í þeim var skaðabótum hafnað fyrir missi réttar til vínveitinga eftir setningu laga nr. 44/1909 um aðflutningsbann á áfengi. Í **Lyfrd. X. 20** komst Landsyfírrétturinn að þeirri niðurstöðu að kaupmaður sá er um ræddi í málinu hefði að vísu öðlast lífstíðarrétt til að versla með áfenga drykki, en ekki yrði talið að sá réttur félli undir eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, hvorki beint né fyrir löggjöfnun. Í dómi Hæstaréttar var tekið fram að einungis þyrfti að skera úr því hvort lögin hefðu gripið þannig inn í atvinnurétt kaupmannsins að honum bæri bætur samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í dóminum segir að ekki verði litið svo á, þar sem með ákvæðum umræddra laga hafi ekki verið ætlunin að grípa sérstaklega inni í atvinnurétt kaupmannsins, og það hafi heldur ekki verið gert, því með lögnum hafi einungis verið beitt heimild þeirri sem löggjafinn hafi til að setja almennar reglur um atvinnumál.

Annað dæmi um rúma heimild löggjafans í þessum efnum eru lög þau sem bönnuðu minkaeldi hér á landi, þ.e. lög nr. 11/1951, um breytingu á lögum nr. 112/1947 um minkaeldi, sem lýstu minkaeldi óheimilt eftir nánari reglum. Í **H 1964: 573** (sundmörður) taldi

³³⁹ Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 481 og 549; Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen, Eignarréttur I, bls. 242.

Hæstiréttur bannið standast vegna þeirrar hættu og spjalla sem af atvinnurekstrinum gæti stafað. Hafa fræðimenn talið að með því sé gefið í skyn að um atvinnuréttindi sé að ræða sem geti notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, og styður það þá skoðun að atvinnuréttindi almennt geti talist eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.³⁴⁰ Í dóminum komust bæði héraðsdómur og Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að bæta bæri bóndanum minkahús, búr og tæki, en kröfu hans um bætur fyrir atvinnuspjöll var hafnað á báðum dómstigum. Rökin fyrir því að hafna kröfunni um bætur fyrir atvinnumissi voru á hinn bóginn ólík á dómstigunum tveimur. Bóndinn hafði ekki fengið sérstakt leyfi eða löggildingu til minkaeldis eins og lög um loðdýrarækt gerðu þó kröfu um, en af hálfu ríkisins var ekki á því byggt að ekki hefði verið farið eftir lögnum. Héraðsdómur taldi að ekki lægju fyrir sérstök atvinnuréttindi sem talin yrðu eign og yrðu bætur því ekki dæmdar fyrir missi hagsvonar samkvæmt eignarréttarákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar. Rökstuðningur Hæstaréttar var annar og segir þar að minkaeldi hafi verið bannað vegna þeirrar hættu og spjalla sem minkar, er úr haldi sleppa, valdi og séu að svo vöxnu máli ekki efni til að bæta umrædd atvinnuspjöll.

Í þessu sambandi má einnig geta **H 220/2005** (tóbaksauglýsingar). Í málinu var krafist viðurkenningar á því að S væri heimilt að hafa tóbaksvörur frá JT SA sýnilegar viðskiptavinum verslunar sinnar þrátt fyrir bann 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 um tóbaksvarnir. Þá var enn fremur krafist viðurkenningar á því, að JT SA væri heimilt að birta í fjölmiðlun texta sem fjallaði um breytingar á heitum tóbaksvara fyrirtækisins í tilefni af nýjum reglum um það atriði, og að JT og JTF væri heimilt að miðla tilteknum upplýsingum um vörurnar til S, þrátt fyrir bann 3. mgr. 7. gr. laganna.

Í dómi Hæstaréttar var staðfest niðurstaða héraðsdóms um að ákvæði laganna sem bönnuðu birtingu umrædds texta stönguðust ekki á við 72., 73., og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Um 72. gr. stjórnarskrárinnar segir í dómi héraðsdóms að opinbert leyfi S til smásölu á tóbaki falli undir hugtakið eign í skilningi stjórnarskrárákvæðisins. Því verði slegið föstu að löggjafarvaldinu sé heimilt að breyta almennum skilyrðum slíks opinbers leyfis ef þurfa þyki, t.d. vegna almannahagsmuna, ef almenn og hlutlæg sjónarmið ráði sem ekki bitni óeðlilega þungt á einum eða fáum í hópi leyfishafa. Um 75. gr. stjórnarskrárinnar segir héraðsdómur að löggjafarvaldinu sé heimilt að setja sérstök fyrirmæli í lög sem kveði á um með hvaða tiltekna hætti sala skuli fara fram á tóbaksvörum, án þess að með því sé verið að hrófla við stjórnarskrárbundnu atvinnufrelsi manna, enda hafi S eftir sem áður leyfi til að selja tóbak. Því stoði S ekki að byggja á því að ákvæði 6. mgr. 7. gr. laganna fari gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi.

Hæstiréttur komst hins vegar að þeirri niðurstöðu í málinu að með algjöru banni 6. mgr. 7. gr. laganna við að sýna tóbak á sölustöðum hefði löggjafinn farið út fyrir þau mörk sem 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar settu, enda hefði ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að láta bannið ná til verslana þar sem helst þeir, sem vildu kynna sér tóbak og

³⁴⁰ *Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis*, bls. 183.

kaupa það, ættu erindi. Verslun S teldist sérverslun fyrir tóbaksvörur og var því fallist á þá dómkröfu að S væri heimilt að hafa tóbaksvörur annarra áfrýjenda sýnilegar viðskiptavinum í versluninni.

10.6.4 Skaðlegir eða óverjandi viðskiptahættir

Um svigrúm löggjafans til þess að setja atvinnufrelsinu skorður vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta, sem valdið hafa kröfuhöfum eða samfélaginu öllu tjóni, er fjallað í **H 1/2024** (atvinnurekstrarbann).

H 1/2024 (atvinnurekstrarbann). Í málinu krafðist skiptastjóri þrotabús C ehf. þess að A, sem hafði verið fyrirvarsmaður og eini eigandi félagsins, yrði gert að sæta atvinnurekstrarbanni. Héraðsdómur kvað upp úrskurð þess efnis að A skyldi sæta atvinnurekstrarbanni í þrjú ár og staðfesti Landsréttur þann úrskurð. A kærði úrskurð Landsréttar til Hæstaréttar og krafðist þess að hafnað yrði kröfu skiptastjóra um að hann sætti banninu. Hæstiréttur taldi skilyrðum banns til atvinnurekstrar fullnægt og segir m.a. svo í dómi hans: „Skilyrði þess að atvinnurekstrarbann verði lagt á er að sá sem það beinist að teljist ekki hæfur til að stýra félagi sem rekið er með takmarkaðri ábyrgð eigenda vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta við stjórn félags, sbr. 1. mgr. 181. gr. laga nr. 21/1991. Svo sem fram kemur í lögskýringargögnum og fyrr var lýst verður, þegar tekin er afstaða til þess hvort skilyrðinu sé fullnægt í tilviki sóknaraðila, að fara fram heildarmat á aðstæðum ... Eins og fram kemur í lögskýringargögnum með lögum nr. 133/2022 felast í atvinnurekstrarbanni ákveðnar skorður við atvinnufrelsi manna sem nýtur verndar samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Svo sem fram kemur í ákvæðinu geta almannahagsmunir krafist þess að slíkar skorður séu settar með lögum og hefur löggjafinn svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma. Þannig eru margvíslegar skorður settar möguleikum manna á að velja sér tiltekna atvinnu eða atvinnugrein og skilyrði er að finna í lögum um hæfi manna til að stunda atvinnu eða fá opinbera skráningu á tiltekinni starfsemi ...“

Áfram segir í dóminum: „Löggjafinn hefur talið að almannahagsmunir krefjist þess að fyrir það verði girt að þeir sem hafi valdið kröfuhöfum og samfélaginu öllu tjóni með skaðlegum og óverjandi viðskiptaháttum haldi áfram þeirri starfsemi. Í því sambandi ber að áréttta það sem áður er fram komið um heimildir þeirra til að koma að atvinnustarfsemi með ýmsu öðru móti ... Við setningu laganna hefur samkvæmt framansögðu verið gætt að meðalhófi en jafnframt horft til þess að knýjandi nauðsyn ber til að sett sé löggjöf á þessu sviði sem á skjótvirkan hátt geti komið í veg fyrir tjón vegna skaðlegra viðskiptahátta. Ríkir þjóðfélagshagsmunir búa að baki löggjöfinni og vernd þeirra hagsmuna verður ekki ljáð fullt inntak nema með löggjöf á þessu sviði sem einnig nær til háttsemi sem átti sér stað áður en lög nr. 133/2022 tóku gildi ... Samkvæmt öllu framangreindu verður ekki fallist á að óheimilt hafi verið að líta til háttsemi sóknaraðila fyrir gildistöku laga nr. 133/2022 við ákvörðun um að leggja á

hann atvinnurekstrarbann í þrjú ár samkvæmt 181. gr. laga nr. 21/1991. Verður niðurstaða hins kærða úrskurðar að því leyti staðfest.“

10.6.5 Skiplag atvinnugreina, skynsamleg hagnýting auðlinda og vernd umhverfis

Í dómaframkvæmd hefur verið lagt til grundvallar að löggjafinn hafi aukið svigrúm til að mæla fyrir um almennar takmarkanir atvinnufrelsis og atvinnuréttinda, þegar ræðir um skipulag atvinnugreina, skynsamlega nýtingu auðlinda og vernd umhverfis.

Þegar metið er hvort tiltekna takmarkanir brjóti í bága við 72. gr. stj.skr. þarf að vega saman annars vegar þá hagsmuni sem felast í atvinnufrelsi og atvinnuréttindum og hins vegar þá hagsmuni sem frammar eru teknir og leiða til takmarkana á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum, sbr. þá nálgun og aðferðafræði sem fram kemur í **H 340/2011** (neyðarlagadómur). Í dóminum segir að við úrlausn um hvort takmörkun á eignarréttindum brjóti í bága við 72. gr. eða 65. gr. stj.skr. þurfi að líta til margra atriða í senn, svo sem tilefnis þeirra aðgerða sem gripið sé til, markmiðs með þeim og afleiðinga, eðlis þessara ráðstafana og hversu almennar og víðtækar þær eru. Af neyðarlagadóminum og **H 182/2007** (Björgun) má draga þá ályktun að verulegu máli skipti hversu þýðingarmiklir þeir hagsmunir eru sem búa að baki eignarskerðingunni og að svigrúm til takmarkana aukist eftir því sem hagsmunirnir eru þýðingarmeiri. **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) veitir vísbendingu um hið sama.

Í **H 19/2024** (ÁTVR) segir að þess beri að gæta „að þótt ströngum lagaáskilnaði sé beitt í tilviki skerðinga á atvinnufrelsi er löggjafanum eftir sem áður ætlað svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma, sbr. til hliðsjónar H 1/2024 [atvinnurekstrarbann]. Þannig eru möguleikum manna á að velja sér tiltekna atvinnu eða atvinnugrein settar margvíslegar skorður með lögum og ýmis skilyrði eru þar sett um hæfi manna til að stunda atvinnu eða leyfi til þess.“ Áfram segir í dóminum að vægi framangreindra sjónarmiða endurspeglar með skýrum hætti í áfengislöggjöfnni. Löggjafinn hafi ákveðið þá tilhögun að sérstök stofnun, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, hafi einkaleyfi til að selja áfengi í smásölu. Af því leiði að stefndi stýri því samkvæmt lögum, reglugerð og reglum hvaða aðilar komist að með vörur sínar og hverjir ekki. Jafnframt hafi ríkið sem eigandi augljósa fjárhagslega hagsmuni af því að tilhögun smásölu sé þannig að framlegð vara sé sem mest. Þá segir: „Höfðir allt þetta til þess að gera þarf strangar kröfur til lagastöðar stjórnvaldsfyrirmæla sem ráða því hvaða vörur eru boðnar af hálfu stefnda á þessum eina smásölumakaði áfengis í landinu. Að sama skapi eru löggjafanum settar þröngar skorður til að eftirláta stjórnvöldum að útlista í reglugerð eða stjórnvaldsfyrirmælum af öðrum toga viðmið eða áskilnað sem máli skiptir að þessu leyti og ekki verður beinlínis fundinn staður í fyrirmælum laga. Má um þetta vísa til hliðsjónar til fyrrnefnds dóms Hæstaréttar í máli nr. 239/1987 [Frami] og dóms ... í máli nr. 403/1998 [Vetnisklór].“

Loks segir í dóminum í þessu sambandi að á hinn bóginn sé „þess einnig að gæta að markmið áfengislöggjafarinnar eru sérstaks eðlis og er ætlað að endurspegla stefnu ríkisins í áfengismálum þar sem hefðbundin viðskiptasjónarmið ráða í takmörkuðum mæli för sbr. til dæmis 1. gr. laga nr. 75/1998 um tilgang áfengislaga og markmiðsákvæði 2. gr. laga nr. 86/2011, sem og 13. gr. þeirra laga. Löggjafinn nýtur þannig verulegs svigrúms til þess að vinna að umræddum markmiðum sé það gert með fyrirmælum í lögum, en þó þannig að jafnræðis og meðalhófs sé gætt eins og fyrr greinir. Á grundvelli framangreindra sjónarmiða ber næst að kanna þá lagastoð sem fyrirmæli reglugerðar nr. 1108/2015 og reglna nr. 2 frá 1. mars 2017 um framlegð hvíla á.“³⁴¹ Eins og áður getur var það niðurstaða Hæstaréttar að þær ákvarðanir ÁTVR sem málsóknin beindist gegn hafi verið ólögmætar þar sem þær skorti viðhlítandi stoð í lögum og fóru þannig gegn lagaáskilnaðarkröfu 1. mgr. 75. gr. stjkskr.

Áður er getið bannlagadómana þar sem vikið var að heimild löggjafans til að setja almennar reglur um atvinnumál. Af nýlegri dómum má nefna áður tilvitnaðan dóm í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Þar ræðir um þann greinarmun sem gerður er með lögum nr. 48/2019 á heimildum skipa til að ráðstafa aflahlutdeild í makríl eftir því hvort þau eru í svonefndum A- eða B-flokki. Þegar metið sé hvort sá greinarmunur feli í sér mismunun gagnvart félagsmönnum áfrýjanda sem kunni að fara í bága jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. og vernd samkvæmt 75. og 72. gr. hennar sé litið til þess hvort hann hvíli á málafnategum sjónarmiðum og hvort takmörkunin gangi of langt með hliðsjón af fyrirliggjandi markmiði. Síðan segir í beinu framhaldi: „Í því sambandi verður þó að jata löggjafanum aukið svigrúm til að mæla fyrir um almennar takmarkanir á atvinnuréttindum, hvort heldur sem litið er á þau sem verndarandlag samkvæmt 75. gr. eða 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta á einkum við þegar um ræðir skipulag atvinnugreina, þar á meðal í sjávarútvegi og hvaða leiðir eru valdar til að ná markmiðum um skynsamlega nýtingu auðlinda og vernd umhverfis.“

Fleiri dómar hafa gengið, þar sem vikið er að svigrúmi löggjafans til að takmarka atvinnufrelsi og/eða atvinnuréttindi, þegar breyttar aðstæður og þjóðfélagshættir kalla á nýtt skipulag atvinnugreina og varfærni við nýtingu auðlinda og verndun umhverfis, m.a. með hliðsjón af skuldbindingum Íslands á alþjóðavettvangi. Þótt ekki sé það einhlítt hefur í framkvæmd einkum reynt á þetta svigrúm í tengslum við lög um stjórn fiskveiða, og er fyrsti dómurinn um það **H 1998:4076** (Valdimar), sem áður hefur verið vitnað til. Þar er komist svo að orði að löggjafanum sé „rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef uggvænt þykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggist það á almennum valdheimildum handhafa löggjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins ... Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi, að í lögum sé mælt fyrir um slíkar takmarkanir, enda sé almannahagsmunum fyrir að fara. Af forsögu

³⁴¹ Í 1. gr. áfengislaga nr. 75/1998 segir að tilgangur laganna sé að vinna gegn misnotkun áfengis og í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laganna segir að þeim tilgangi sé lýst í ákvæðinu að miða að höfsemd í meðferð áfengis. Í 2. gr. laga nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak segir að markmið laganna sé að skilgreina umgjörð um sölu áfengis og heildsölu tóbaks sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð, að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og tóbaki og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengis- og tóbaksneyslu, að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og tóbaks og takmarka framboð á óæskilegum vörum. Í 13. gr. segir m.a. að ÁTVR starfi með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi og vinni gegn skaðlegri neyslu áfengis.

núgildandi fiskveiðistjórnunarlaga er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almanniheill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggað af dómstólum.“

Sama viðhorf og þarna birtist kemur einnig fram í **H 12/2000** (Vatneyri). Þar segir að ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum. Hafi íslenska ríkið og skuldbundið sig að þjóðarétti til þess að tryggja skynsamlega nýtingu þessarar auðlindar samkvæmt 61. gr. og 62. gr. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. auglýsingu nr. 7/1985 í C-deild Stjórnartíðinda. Ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofveiði með aflatakörkunum séu nauðsynlegur þáttur í verndun og skynsamlegri nýtingu fiskistofna. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni séu settar skorður af þessum sökum. Standi ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar því ekki í vegi að með lögum sé mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr einstökum nytjastofnum eftir því, sem nauðsyn beri til, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 3. desember 1998, bls. 4076 í dómasafni.³⁴² Hvað stjórnkerfi fiskveiða varðar má að auki nefna eftirtalda dóma:

H 473/2002 (Fagrimúli). Ákært var fyrir brot gegn lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lögum um umgengni við nytjastofna sjávar og lögum um stjórn fiskveiða. Í dómi héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti með skírskotun til forsendna, var um stjórnskipulegt gildi laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða vísað til H 12/2000 (Vatneyri). Voru ákærðu dæmd til að greiða sekt í ríkissjóð og gert upptækt jafnvirði afla og veiðarfæra.

H 455/2004 (grásleppuveiðar). B var sakfelldur fyrir fiskveiðibrot með því að hafa veitt grásleppu á óskráðum bát sínum í fiskveiðilandhelginni, án almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni og án leyfis til grásleppuveiða. B bar fyrir sig að hafa róið í netlögum tiltekinnar jarðar með leyfi landeiganda. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að löggjafanum hefði verið heimilt að vernda nytjastofna í fiskveiðilandhelginni og stuðla að hagkvæmri nýtingu þeirra með því að banna landeigendum veiðar úr þeim innan netlaga sem utan, nema með sérstöku leyfi. Var B gert að greiða sekt og sæta upptöku á jafnvirði grásleppuhroga sem hann hafði selt.

H 462/2015 (Eyrarhöll). Í forsendum héraðsdóms sem Hæstiréttur staðfesti með vísan til forsendna segir að lög um stjórn fiskveiða séu öðrum þræði reist á því mati að sú hagkvæmni sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar

³⁴² **H 12/2000** (Vatneyri). Í málinu voru nafngreindir menn ákærðir fyrir brot gegn ýmsum lögum, þ.m.t. lögum um stjórn fiskveiða, fyrir að hafa haldið til veiða án þess að hafa yfir að ráða nokkrum afla heimildum. Ákærðu viðurkenndu að hafa áformað veiðar án þess að ráða yfir aflaheimildum en kröfðust sýknu á þeim grundvelli að tilgreind ákvæði laga um stjórn fiskveiða brytu í bága við stjórnarskrá. Voru ákærðu sakfelldir og jafnvirði afla gert upptækt. Um eignarréttarlega stöðu aflaheimilda segir í dóminum að til þess verði að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða „myndar úthlutun veiði heimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Afla heimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“

og aflamarks leiði til arðbærrar nýtingar fiskistofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Í framhaldinu segir: „Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars m.a. kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, þ. á m. úr einstökum stofnum eða bundið hann skilyrðum vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfum þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Hins vegar verður mat löggjafans ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt verður að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum sem bundnar hafa verið í sjávarútvegi og til reynslu og þekkingar því samfara, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004, frá 18. janúar 2004.“

H 387/2016 (Gulllax). Útgerðarfélag byggði á því að staðið hefði verið með ólögmætum hætti að kvótasetningu í gulllaxi þegar veiðar úr stofninum voru takmarkaðar. Hefði útgerðin þrátt fyrir veiðireynslu fengið úthlutað minni aflahlutdeild en lög stóðu til. Var m.a. byggt á því að með þessu hefði verið brotið í bága við vernd atvinnufrelsis, sbr. 75. gr. stjkskr., en á það var ekki fallist, og skaðabótakröfu útgerðarinnar hafnað.

H 779/2016 (skötuselur). Með tiltekinni breytingu á lögum um stjórn fiskveiða var ráðherra heimilað að úthluta aflaheimild í skötusel umfram heildarafla sem úthlutað hafði verið á grundvelli 3. gr. laganna. Útgerð sem átti aflahlutdeild í skötusel taldi lagabreytinguna og framkvæmd hennar brjóta gegn rétti sínum sem varinn væri af 72. og 75. gr. stjkskr. til að fá úthlutað án endurgjalds aflamarki af viðbótarveiðiheimildum í samræmi við aflahlutdeild sína í skötusel. Í dómi Hæstaréttar er vísað til H 12/2000 (Vatneyri) og þess fyrirvara sem þar var settur um eignarréttarlegt inntak aflahlutdeildar á hendi þess sem hana hefði fengið úthlutað eða keypt, og í framhaldinu segir að með „viðbótarúthlutun á aflamarki í skötusel fólst engin breyting á hlutdeild áfrýjanda í afla sem úthlutað var eftir 3. gr. laga nr. 116/2006. Samkvæmt því og með vísan til þess sem að framan greinir sætti áfrýjandi ekki takmörkunum með lögum nr. 22/2010 og lögum nr. 70/2011 sem fóru gegn 72. gr. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar.“

10.6.6 Hagsmunaárekstur milli atvinnugreina

Ef ástæður takmörkunar á eða banns samkvæmt lögum við tiltekinni atvinnustarfsemi er að rekja til hreins hagsmunaáreksturs milli atvinnugreina, þ.e. hagsmunir einnar atvinnustarfsemi eru teknir framar hagsmunum annarrar, er bótaskylda fremur talin vera fyrir hendi. Árekstur af því tagi varð bæði hérlandis og í Noregi milli hvalveiðimanna og fiskimanna sem stunduðu síldveiðar, en talið var að hvalveiðar hefðu óheppileg áhrif á síldargöngur og leiddi það til þess að hvalveiðar voru bannaðar en ekki kom til málaferla út af því banni hérlandis.³⁴³ Í kafla 3.9 hér að framan er rakin umræða sem fram fór á Alþingi um hugsanlega bótaskyldu gagnvart hvalveiðimönnum vegna setningar laga nr. 57/1913 um hvalveiðimenn.

³⁴³ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 184-186; *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 121-122.

Í Noregi voru hvalveiðar bannaðar fyrir norður Noregi með lögum frá 1904. Leitað var álots lagadeildar Oslóarháskóla á því hvort hvalveiðifélögin ættu rétt til bóta og taldi meiri hluti deildarinnar svo ekki vera. Héraðsdómur komst að sömu niðurstöðu en eitt hvalveiðifélag sætti sig ekki við þær sanngirnibætur sem boðnar voru fram. Héraðsdómi var ekki áfrýjað og um niðurstöðu hans hefur verið deilt í norskri lögfræði. Norski fræðimaðurinn **Frede Castberg** taldi að niðurstaða héraðsdóms stæðist þar sem löggjafinn gæti bannað atvinnustarfsemi sem hann teldi skaðlega frá þjóðfélagslegu sjónarmiði. Ekki hafi verið um að ræða bann sem miðaði að því að færa tekjur af einni atvinnugrein til annarrar skyldrar greinar sem við hana keppti.³⁴⁴ Annar norskur fræðimaður, **Ragnar Knoph**, dró þessa niðurstöðu á hinn bóginn í efa. Hans sjónarmið var almennt það að tilgangur löggjafar skæri að verulegu leyti úr um það hvort greiða ætti eignarnámsbætur fyrir eignaskerðingar eða ekki. Bann væri alltaf réttmætt þegar tilgangurinn með því væri að hamla á móti athöfnum sem væru beinlínis eða augljóslega skaðlegar hagsmunum þjóðfélagsins í heild sinni. Meiri vafi væri á ferðum þegar lög bönnuðu athafnir sem ekki væru skaðlegar út af fyrir sig en færu í bága við aðra þjóðfélagshagmuni sem meira væru metnir.³⁴⁵

Þessu tengt má nefna að frumvarp til laga um hvali var lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2010, sbr. þskj. 141 – 112. mál, en hlaut ekki afgreiðslu. Það var aftur lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010, sbr. þskj. 981-590. mál, að mestu óbreytt miðað við frumvarpið á 137. löggjafarþingi. Sjá umfjöllun í kafla 3.14 hér að framan. Í 19. gr. frumvarpsins var ákvæði þess efnis að lögin skyldu þegar öðlast gildi og jafnframt féllu þá úr gildi frá sama tíma öll leyfi sem hefðu verið gefin út á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar. Um 19. gr. sagði í athugasemdum við frumvarpið að samhliða niðurfellingu laga nr. 26/1949 væri lagt til að „falli niður öll leyfi sem gefin hafa verið út með stoð í þeim lögum. Þegar ný lög um hvalveiðar taka gildi þarf vitanlega að endurskoða gildandi leyfi með hliðsjón af þeim breytingum sem verða með hinum nýju lögum. Þykir því ástæða til þess að áréttta það að eldri ákvarðanir sem teknar hafa verið með stoð í eldri lögum falli niður.“

Fjölmarginir aðilar sendur inn umsagnir um frumvarpið á 138. löggjafarþingi og meðal þeirra var Hvalur hf. Í umsögn fyrirtækisins 14. maí 2010 var þess getið að með frumvarpinu væri lagt til að gerðar verði umfangsmiklar breytingar á gildandi lögum, auk þess sem öll leyfi til hvalveiða sem gefin hefðu verið út á grundvelli laga nr. 26/1949 féllu úr gildi. Óhætt væri að fullyrða að slíkar ráðstafanir ættu að óbreyttu eftir að hafa í för með sér miklar lögfylgjur. Þá var þess getið að Hvalur hf. hefði upphaflega fengið leyfi til hvalveiða 29. janúar 1947 á grundvelli laga nr. 72/1928 um hvalveiðar og það gilt til 10 ára. Leyfið hafi verið endurnýjað þann 22. október 1959 á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, það væri ótímabundið og hefði verið grundvöllur veiða Hvals hf. allt til þess dags.

³⁴⁴ *Frede Castberg*, Norges Statsforfatning II, 3. útgáfa, bls. 252-253, 255 og 257.

³⁴⁵ *Ragnar Knoph*, Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett, bls. 54 og 57-59.

Í umsögn Hvals hf. er vísað til þess að fyrirtækið hafi á árinu 1985 farið þess á leit við **Gauk Jörundsson** lagaprófessor að hann léti uppi álit um það hvort íslensk stjórnvöld yrðu skaðabótaskyld gagnvart félaginu, ef því yrði meinað að stunda hvalveiðar eftir 1985. Tilefnið hafi verið ákvörðun sem tekin hafi verið sumarið 1982 á fundi Alþjóðahvalveiðiráðsins að óheimilt skyldi að stunda hvalveiðar frá strandstöðvum frá og með árinu 1986. Samkvæmt alþjóðahvalveiðisáttmálanum hafi ákvörðunin verið bindandi fyrir Ísland þar sem ríkisstjórnin hafi ekki mótmælt henni innan tilskilins frests. Í stuttu máli hafi það verið niðurstaða Gauks, að atvinnuréttindi, þ.m.t. leyfi til fiskveiða, nytu almennt verndar sem eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, og skipti þar ekki máli hvort atvinna væri stunduð samkvæmt sérstöku leyfi eða ekki, sbr. dóm Hæstaréttar í H 1964. 573 (sundmörður). Í ljósi fjárhagslegra hagsmuna Hvals hf. og þess, að markmið bannsins væri ekki að vernda hvalastofna heldur hagsmuni tengda fiskveiðum og fiskmarkaði erlendis, hafi það verið niðurstaða Gauks, að hvalveiðibannið mætti leggja að jöfnu við eignarnám. Af því leiddi að íslenska ríkið yrði bótaskyldt á grundvelli eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar gagnvart Hval hf. kæmi bannið til framkvæmda.

Þá er í umsögn Hvals hf. um frumvarpið vísað til þess að í tveimur álitssgerðum **Sigurðar Líndal** lagaprófessors frá 1. maí 2002 og 10. október 2005 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að leyfi Hvals hf. til veiða frá 22. október 1959 væri enn í gildi. Leyfið væri ívilnandi, það væri forsenda atvinnurekstrar og með því stofnað til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda. Hafi niðurstaða Sigurðar verið að leyfið hefði hvorki verið afturkallað, fallið úr gildi fyrir notkunarleysi, vegna breyttra forsendna né af öðrum ástæðum. Lagaheimild þyrfti til afturköllunar atvinnuréttinda, sbr. atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar.

10.6.7 Einkaréttur til að stunda ákveðna atvinnugrein

Veiti löggjafinn ríkinu eða öðrum aðila einkarétt til að stunda ákveðna atvinnugrein, vaknar sú spurning, hvort skyld sé að greiða þeim mönnum eignarnámsbætur, sem þá atvinnu stunda, þegar banni eða takmörkun er komið á, en verða þá að leggja starfsemina niður. Þótt hér sé e.t.v. ekki um eins raunhæft dæmi að ræða og áður var, er rétt að hafa í huga að slíkur einkaréttur hefur þjónað misjöfnum tilgangi og haft áhrif með margvíslegum hætti. Eru og nokkur dæmi um slíka lagasetningu í íslenskum rétti, þar sem tekin var upp einkaréttur ríkisins í ákveðinni atvinnugrein til að koma í veg fyrir misbeitingu, sem talið var að hefði orðið eða hætta væri á að yrði, og virðast lögin hafa verið á því reist að ekki þyrftu að koma fyrir bætur fyrir þau atvinnuspjöll eða atvinnuskerðingar sem af hlytust.

Áður er getið laga nr. 44/1909 um aðflutningsbann á áfengi og með lögum nr. 62/1921 tók ríkið að sér einkasölu á öllu áfengi og vínanda. Lögin virðast hafa verið reist á þeirri forsendu að bætur yrðu að koma fyrir það áfengi sem einkasalan tók til ef eigendum

Þess væri ekki heimilt að hagnýta sér það. Á hinn bóginn var ekki gert ráð fyrir bótum vegna spjalla á atvinnu þeirra manna sem höfðu innflutning og sölu áfengis með höndum. Virðist tilgangur laganna hafa verið að koma í veg fyrir misnotkun á áfengi en samkvæmt kenningum ýmissa fræðimanna renna slík sjónarmið stoðum undir að ekki þurfi að greiða bætur fyrir atvinnuspjöll þótt viðurkennt sé að atvinnuréttindi almennt geti talist eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.³⁴⁶ Ljóst má vera að framangreind lög höfðu fyrst og fremst þann tilgang að koma í veg fyrir misferli í atvinnugrein þar sem augljós hættu var talin vera fyrir hendi á slíku. Eru líkur til að slík atvinnuskerðing fái staðist án greiðslu bóta.

Meira vafamál er á hinn bóginn þegar menn eru sviptir atvinnuréttindum og það er gert til að sporna við því að almenningur þurfi að greiða hátt verð til þeirra sem starfa í atvinnugreininni, eða til að tryggja almenningi betri vöru eða þjónustu. Dæmi um slíkt eru lög nr. 39/1912, um einkasöluheimild landsstjórnarinnar á steinolíu, og lög nr. 78/1935, um einkarétt ríkisstjórnarinnar til að flytja trjáplöntur til landsins og um eftirlit með innflutningi trjáfræs. Sú spurning virðist ekki hafa vaknað í tengslum við setningu þessara laga að greiða þyrfti bætur fyrir atvinnuspjöll. Fræðimenn hafa þó haldið því fram að í tilvikum eins og þessum komi mjög til álita að setja löggjafanum þrengri skorður við sviptingu atvinnuréttinda, t.d. þær að misbeiting eða misferli hafi komið fram og að ótvírætt sé að öðru leyti að almannaheill krefjist slíkra takmarkana.³⁴⁷ Þegar einkaréttur til atvinnustarfsemi styðst ekki við slíkar aðstæður, heldur er þeim komið á ríkinu eða öðrum aðilum til tekjuöflunar, verður að telja að heimild löggjafans til svipta menn atvinnu sinni bótalaust séu þrengri skorður settar.³⁴⁸

10.6.8 Önnur tilvik

Löggjöf getur snert atvinnu manna með ýmsum öðrum hætti en að framan greinir. Má sem dæmi nefna ýmis konar löggjöf um efnahagsmál, gjaldeyrismál og innflutningsverslun, t.d. löggjöf um skipulag útflutningsverslunar með ýmsar afurðir, lög um mat á og eftirlit með gæðum afurða, verslun með viðkvæmar afurðir, búfjárrækt o.s.frv. Þá geta framfarir í tækni og ýmsar aðrar aðstæður orðið þess valdandi að vegna öryggisástæðna sé nauðsynlegt að gera auknar kröfur til þeirra sem stunda tiltekinn atvinnurekstur. Getur það leitt til takmörkunar á atvinnuréttindum þeirra sem í hlut eiga og þeir verða að þola bótalaust þótt í framkvæmd sé tekið mikið tillit til atvinnuréttinda sem fyrir eru.³⁴⁹

³⁴⁶ *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 123. Lög nr. 62/1921 voru numin úr gildi með lögum nr. 69/1928 en nýju lögin fólu ekki í sér neina efnisbreytingu sem máli skiptir í því sambandi sem hér um ræðir. Þó er rétt að geta þess að nýju lögin fólu í sér það nýmæli að ríkið fékk einkaheimild til að framleiða hér á landi ilmvötn, andlitsvötn, efnavörur og enn fremur einkarétt til innflutnings á pressugeri. Með einkarétti til innflutnings á pressugeri var að því stefnt að gera bruggurum erfiðara um vik að ná í þessa vöru til starfsemi sinnar. Ekki verður séð að því hafi verið haldið fram að bætur ættu að koma fyrir þær atvinnuskerðingar sem af hlutust.

³⁴⁷ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 188; *Ragnar Knoph*, Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett, bls. 54 og 57-59.

³⁴⁸ *Gaukur Jörundsson*, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, bls. 189; *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 123 – 124.

³⁴⁹ *Sigurður Línal og Þorgeir Örlýgsson*, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 124

Þrátt fyrir framangreint er ljóst að lagasetningu, sem snertir atvinnufrelsi og atvinnuréttindi manna, getur löggjafinn ekki skipað algjörlega að vild sinni. Komi til skerðingar þarf hún eins og áður er rakið að eiga sér stoð í lögum, helgast af almenningsspörf/almannahagsmunum og fullnægja áskilnaði um jafnræði og meðalhóf. Getur það leitt til bótaskyldu ef út af er brugðið, sbr. til athugunar annars vegar **H 1996:3002** (fullvirðisréttur) og hins vegar **H 1997:2563** (búmark).

Í **H 1996:3002** (fullvirðisréttur) taldi bóndi einn að óheimilt hefði verið að svipta hann bótalaust sérskráðum fullvirðisrétti hans. Var á það fallist með honum og honum dæmdar bætur þar sem hann hefði við þá skerðingu ekki að lögum eða í framkvæmd þeirra notið jafnræðis á við aðra. Í dóminum eru rakin ákvæði laga sem lúta að stjórnun búvöruframleiðslu en síðan segir: „Með framangreindum lagaákvæðum var löggjafinn að hlutast til um atvinnuréttindi bænda ... Samkvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem þá giltu um eignarrétt og atvinnufrelsi, urðu þau réttindi ekki síðar felld niður nema með heimild í lögum og þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almennri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt. Ekki verður fallist á, að stjórnvöld geti farið með þetta vald nema að fenginni ótvíræðri heimild almenna löggjafans ...“.

Önnur niðurstaða varð í **H 1997:2563** (búmark). Þar taldi bóndi að tiltekin skerðing búmarks sem hann sætti hefði verið óheimil. Byggði hann á því að reglugerðir þær sem skerðingin byggðist á hefði ekki átt stoð í lögum, um óheimilt framsal á lagasetningarvaldi hefði verið að ræða og jafnræðisregla stjórnarskrárinnar hefði verið brotin. Bótakröfu bóndans var hafnað. Í dómi Hæstaréttar segir m.a.: „Áfrýjandi byggir á því, að með úthlutun búmarks hafi hann eignast ákveðin réttindi, sem njóti verndar 67. gr. og 69. gr. stjórnarskrár ... Búmarki var ekki úthlutað sem framleiðslurétti heldur var það eingöngu viðmiðunartala, sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá. Engu að síður skapaðist með því takmarkaður réttur til handa framleiðendum búvara, sem gat haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá. Slík réttindi verða ekki skert nema með heimild í lögum, þar sem jafnræðis sé gætt ... Er fallist á það með héraðsdómi, að í VI. kafla laga nr. 46/1985 hafi verið settur löggjafarrámmi um það, hvernig ákvarða skyldi rétt hvers og eins framleiðanda, sem nánar var afmarkaður í framangreindum reglugerðum, og að ekki hafi verið farið út fyrir þau mörk, sem löggjafinn hafði sett. Gat áfrýjandi ekki vænst þess, að tímabil og aðrar viðmiðanir yrðu óbreyttar frá því, sem ákveðið var í upphafi ... Ekki er annað fram komið en að farið hafi verið í öllu að gildandi reglum, er áfrýjanda var úthlutað fullvirðisrétti árið 1986. Hefur hann ekki sýnt fram á, að jafnræðisreglan hafi verið brotin, þegar fullvirðisréttarkerfinu var komið á.“

Athyglisverð eru þau ummæli sem fram koma í seinni dóminum um að bóndinn hafi ekki getað vænst þess að tímabil og aðrar viðmiðanir yrðu óbreytt frá því sem ákveðið var í upphafi. Með þessum orðum sýnist lögð áhersla á að handhafar slíkra réttinda geti jafnan búist við því að úthlutað réttindi þeirra breytist með einum eða öðrum hætti vegna ráðstafana ríkisvaldsins.³⁵⁰

³⁵⁰ Sigurður Línal og Þorgeir Örlygsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 125.

Í grein sinni um lagaskil og afturvirkni laga segir Sigurður Líndal að sá sem njóti atvinnuréttar í skóli einkaréttar verði að setta sig við nýja löggjöf þótt henni fylgi einhver skerðing einkaréttinda, enda eigi slík löggjöf oftast rætur í breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu. Með sama hætti eigi leyfishafi í tilviki hefðbundinna leyfisveitinga ekki kröfu til að halda slíkum rétti óbreyttum hvað sem lagasetningu líður og verði leyfishafar að lúta eðlilegum breytingum eftir því sem almannahagsmunir krefjast hverju sinni.³⁵¹

Þetta sjónarmið Sigurðar Líndal endurspeglast ágætlega í **H 655/2016** (Fura) þar sem fram kemur, að samningsaðilar geti ekki haft væntingar til þess að réttindi þeirra haldist óbreytt til framtíðar og sérstaklega ekki þegar samningsskuldbindingum er ætlaður langur líftími. Í dóminum segir m.a.: „Með lögum nr. 89/2004 var raforkulögum nr. 65/2003 breytt þannig að eftir gildistöku þeirra fullnægði [Fura] ekki skilyrðum til að geta verið viðskiptavinur flutningsfyrirtækis ... Ef ekki er í lögum kveðið á um lagaskil gildir sú meginregla að nýjum lögum verður beitt um lögskipti sem undir þau falla þótt til þeirra hafi verið stofnað fyrir gildistöku laganna enda ræðst réttarstaða manna af lögum eins og þau eru hverju sinni ... Þegar til þess er litið að samningurinn sem áfrýjendur byggja rétt sinn á var uppsegjanlegur með sex mánaða fyrirvara, gátu þeir ekki treyst því eða haft réttmæta ástæðu til að ætla að þau réttindi sem þeim voru tryggð með samningnum myndu haldast óbreytt til framtíðar en eins og að framan er rakið rann hann sitt skeið á enda 14. september 2011 eftir uppsögn hans.“

³⁵¹ Sigurður Líndal, Um lagaskil og afturvirkni laga, Úlfjótur, 1. tbl. 2006, bls. 60–61.

11. Hvalveiðar bannaðar til frambúðar

11.1 Um stöðu opinberra leyfa til hvalveiða samkvæmt stjórnarskránni

Eins og fram kemur í skipunarbréfi starfshópsins er honum ætlað að skila ráðuneytinu skýrslu, þar sem fram komi auk úttektar á lagaumgjörð hvalveiða og stjórnsýsluframkvæmd, valkostagreining á mögulegum leiðum til úrbóta og færum leiðum til stefnumótunar, sem meðal annars taki mið af banni við hvalveiðum til frambúðar. Þegar mat er lagt á þann kostinn að banna hvalveiðar til frambúðar er fyrst að hyggja að því hver er staða handhafa opinberra leyfa til hvalveiða gagnvart atvinnufrelsisákvæði 75. gr. og eignarréttarákvæði 72. gr. stjkskr.

Gildandi lög um hvalveiðar eru nr. 26/1949. Eins og nánar er rakið í kafla 3.11 hér að framan var frumvarp til laganna lagt fram á sínum tíma þar sem nauðsynlegt þótti að endurskoða þágildandi löggjöf um hvalveiðar vegna þátttöku Íslands í alþjóða-hvalveiðisamningnum. Í frumvarpinu kom fram að samningurinn væri byggður á þeirri meginreglu að alþjóðasamvinna væri nauðsynleg til að vernda hvalastofninn gegn rányrkju. Því væru sett ákvæði um að hvalveiðar mætti ekki stunda á tilteknum svæðum, að vissar tegundir hvala væru algerlega friðaðar og að enn aðrar tegundir mætti aðeins veiða þegar þær hefðu náð ákveðinni lágmarksstærð. Hugsanlegt hefði verið að lögfesta samningsákvæðin í heild, en gera verði ráð fyrir því að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðunum, eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefi tilefni til. Því þygi hagkvæmara að hin ýmsu ákvæði verði sett í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild og hafi sú leið verið farin í frumvarpi til laganna.

Eins og nánar er rakið í kafla 4 hér að framan var fyrsta reglugerðin um hvalveiðar sett sama ár og lög nr. 26/1949 tóku gildi, þ.e. reglugerð nr. 113/1949. Hún gildi til ársins 1973, en þá var sett reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, svokölluð stofnreglugerð, sem enn er í gildi, en á henni hafa verið gerðar alls fjórtán breytingar. Hefur í reglugerðinni og breytingum á henni verið mælt fyrir um veiðitímabil, veiðisvæði, tegundir sem óheimilt er að veiða, fjölda dýra sem heimilt er að veiða, útbúnað veiðiskipa, veiðibúnað, þjálfun áhafnar, eftirlit með veiðum og gjaldtöku fyrir veiðileyfi. Á grundvelli laga nr. 26/1949, stofnreglugerðarinnar og breytinga á henni hefur ráðherra málaflokksins gefið út sérstök leyfi til hvalveiða til einstaklinga og lögaðila. Áður hefur verið aflað umsagnar Hafrannsóknarstofnunar eins og lögskylt er, og í einhverjum tilvikum umsagna fleiri aðila. Útgefin leyfi til hvalveiða á framangreindum grundvelli hafa í aðalatriðum verið tvenns konar, þ.e. annars vegar leyfi til hrefnuveiða og hins vegar leyfi til veiða á stórhvölum og þá fyrst og fremst langreyði.

Hvalur hf. er eini aðilinn sem veitt hefur verið leyfi til veiða á stórhvölum (langreyði), sbr. nánar kafla 8.3.10. Fyrsta veiðileyfi félagsins var gefið út árið 1947 til 10 ára. Það var endurnýjað árið 1959 og var þá ekki tímabundið samkvæmt hljóðan sinni. Félaginu var næst veitt veiðileyfi árið 2006 fyrir fiskveiðiárið 2006/2007; þar á eftir árið 2009 fyrir árin 2009-2013; aftur árið 2014 fyrir árin 2014-2018; þar á eftir árið 2019 fyrir árin 2019-2023; næst í júní 2024 fyrir það ár; loks í desember 2024 til fimm ára með ákvæði um árlega framlengingu um eitt ár. Samkvæmt þessu hafa öll veiðileyfi félagsins frá árinu 2009 verið til fimm ára að frátöldu leyfi því sem út var gefið í júní 2024.

Ef frá eru talin þau tímabil, sem hvalveiðar í atvinnuskyni hafa verið bannaðar hér á landi, hafa hrefnuveiðar verið heimilar allt frá útgáfu reglugerðar nr. 113/1949 og síðan reglugerðar nr. 163/1973. Leyfi þau til hrefnuveiða sem veitt voru árið 2006 giltu fyrir fiskveiðiárið 2006-2007; leyfi veitt árið 2009 giltu fyrir árin 2009-2013; leyfi veitt árið 2014 giltu fyrir árin 2014-2018; leyfi veitt árið 2019 giltu fyrir árin 2019-2023. Síðast var leyfi til hrefnuveiða veitt í desember 2024, sbr. kafla 8.3.9 hér að framan. Það var veitt til fimm ára með ákvæði um árlega framlengingu um eitt ár til veiða á nánar tilgreindu skipi. Samkvæmt þessu hafa öll leyfi til hrefnuveiða sem veitt hafa verið frá árinu 2009 verið til fimm ára. Öndvert leyfum til veiða á langreyði, þar sem einungis hefur verið um einn leyfishafa að ræða, hafa leyfi til veiða á hrefnum yfirleitt verið veitt fleiri aðilum en einum, og hefur fjöldi þeirra verið mismunandi frá einu veiðitímabili til annars, og ekki hefur alltaf verið um sömu aðila að ræða.

Lög áskilja samkvæmt framangreindu sérstakt opinbert leyfi til að stunda þá atvinnu- starfsemi sem felst í hvalveiðum, löndun hvalafla og verkun hans í landi eða fiskveiði- landhelginni. Í slíkum áskilnaði felst takmörkun á atvinnufrelsi manna samkvæmt 75. gr. stjkskr., þ.e. frelsinu til þess að stunda þá atvinnu sem þeir helst kjósa. Stjórnar- skrárákvæðið gerir eigi að síður ráð fyrir því að þessu frelsi megi setja skorður með lögum í þágu almannahagsmuna, og almennt hefur verið litið svo á í dómaframkvæmd að menn verði að þola bótalaust skerðingu á atvinnufrelsinu sem slíku, eins og segir t.d. í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna).

Málið kann að horfa öðruvísi við komi skerðing á atvinnufrelsinu niður á heimildum manna til að stunda áfram þau störf sem þeir hafa þegar tekið upp, eða niður á störfum sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda til að stunda. Er þá um að ræða atvinnuréttindi sem almennt teljast til eignarréttinda og njóta þá verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr. Er þetta orðað svo í **H 44/2022** (Félag makríl- veiðimanna), að þegar atvinnuréttindi verði metin til fjárhagslegra gæða og takmarkanir sem þeim eru settar geta leitt til tjóns, geti réttindin einnig notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr. Þannig sé ljóst að menn byggja fjárhagslega afkomu sína í margvíslegum atriðum á slíkum atvinnuréttindum, og í því sambandi geti þeir hafa sett fjármuni í sérhæfð atvinnutæki og lagt efnahagslegt öryggi sitt undir. Þá kunni atvinna sem stunduð sé samkvæmt opinberu leyfi að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi áfram leyfi til atvinnustarfseminnar meðan hann

uppfyllir þau skilyrði sem því eru sett. Um eignarréttarlega stöðu opinberra leyfa er fjallað með svipuðum hætti í dómum Hæstaréttar í **H 220/2005** (tóbaksauglýsingar), **H 182/2007** (Björgun) og einnig í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. **12291/2023** (kvörtun Hvals hf.).

Af framangreindu leiðir að opinber leyfi til hvalveiða, sem veitt eru á grundvelli laga nr. 26/1949 og reglugerðar nr. 173/1993, teljast atvinnuréttindi sem falla undir hugtakið eign í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr., sbr. **H 182/2007** (Björgun) og **H 220/2005** (tóbaksauglýsingar), og dóma MDE í *Tre Traktörer Aktiebolag gegn Svíþjóð*, dómur 7. júlí 1989 í máli nr. 10873/84, og *Fredin gegn Svíþjóð*, dómur 18. febrúar 1991 í máli nr. 12033/86. Skerðing slíkra atvinnuréttinda sem felst í því að starfsemin er með lögum bönnuð til frambúðar er verulega íþyngjandi fyrir réttshafana og verður ekki lengra gengið í skerðingarátt. Til samanburðar er rétt að geta þess að sú skerðing sem um ræðir í **H 182/2007** (Björgun) fólst ekki í algjöru banni við starfseminni sem þar um ræddi, heldur takmörkun hennar. Er skerðingunni lýst með þessum hætti í dóminum: „Er fallist á með áfrýjanda að breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 73/1990 með [lögum] nr. 101/2000 hafi verið íþyngjandi fyrir hann að því leyti að umrætt leyfi hans 28. ágúst 1990 féll niður rúmum fimmtán árum fyrr en ella hefði orðið, auk þess sem nýtt leyfi er bæði háð gjaldtöku og því að aflað sé mats á umhverfisáhrifum. Fölu þessi ákvæði í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.“

Þegar stjórnarskrárvernduð atvinnuréttindi eru skert með þeim hætti að þau eru afnumin til frambúðar má eftir atvikum jafna þeirri ráðstöfun til eignarnáms. Af því leiðir að fullnægja þarf þeim skilyrðum sem fram koma í 1. mgr. 72. gr. stjkskr., þ.e. skerðingin þarf að helgast af almenningsþörf, til hennar þarf lagafyrirmæli og fullar bætur skulu koma fyrir. Í því sem hér fer á eftir verður nánar rætt um það hvernig hin einstöku skilyrði samkvæmt 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr. horfa við þeirri skerðingu sem fælist í banni við hvalveiðum til frambúðar.

Við umfjöllun um framangreind atriði er rétt að hafa í huga að í **H 20/2022** (Fossatún-2) taldi Hæstiréttur, að sú stjórnskipulega skylda hvíli á löggjafanum að leggja mat á, hvort fyrirhuguð lagasetning sem horfir til takmarkana á stjórnarskrárvernduðum réttindum samrýmist ákvæðum stjórnarskrár og öðrum meginreglum stjórnskipunarréttar eins og jafnræði og meðalhófi. Í dóminum var það niðurstaðan að löggjafinn hefði í því tilviki sem þar um ræddi ekki sinnt „stjórnskipulegri skyldu sinni til að meta hvort lagasetning rúmaðist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur“, auk þess sem vísað var til krafna um skýrleika og vandaðs undirbúnings lagaheimilda sem kunni að takmarka stjórnarskrárvarin mannréttindi. Ekki er fyllilega ljóst af dóminum hversu ítarleg skoðun löggjafans þarf að vera í hverju tilviki, en það sjónarmið sem fram kemur í dóminum samrýmist vel þeirri stefnumörkun MDE, að svigrúm aðildarríkja til skerðinga á mannréttindum geti farið eftir því hversu vel er vandað til verka við undirbúning lagasetningar. Endurskoðun dómstóla á mati löggjafans gangi þannig

skemmra þegar vandað hefur verið til undirbúnings lagasetningar en lengra hafi undirbúningurinn verið óvandaður.³⁵²

11.2 Lagaáskilnaður sem forsenda banns við hvalveiðum

Í 1. mgr. 72. gr. stjkskr. er sérstök lagaáskilnaðarregla. Þar segir að eignarrétturinn sé friðhelgur, engan megi skylda til að láta af hendi eign sína, þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullar bætur fyrir. Í 1. mgr. 75. gr. stjkskr. kemur fram að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en frelsinu megi þó setja skorður með lögum í þágu almannahagsmuna. Er þetta orðað svo í **H 1988:1532** (Frami): „Samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð“ er átt við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein sér.“ Í þessu felst að ákvörðun um að banna hvalveiðar til frambúðar verður ekki tekin með stjórnvaldsákvörðun einni sér, heldur þarf heimild til slíks að koma fram í settum lögum frá Alþingi.

Með þeim breytingum, sem gerðar voru á atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995, var samkvæmt lögskýringargögnum þess freistað að draga betur fram en raunin hafði verið, að skorður við atvinnufrelsi sem ákveða þyrfti með lögum ættu að heyra til undantekninga og helgast af almannahagsmunum. Því til samræmis hafi þess gætt í dómaframkvæmd, að gerðar væru strangari kröfur til skýrleika lagaheimilda og þá alveg sérstaklega þegar lagaheimild geymi fyrirmæli sem íþyngi borgurunum.

Um skýrleika lagaheimilda er fjallað í **H 19/2024** (ÁTVR). Þar segir að á grundvelli sérstakra lagaáskilnaðarreglna í stjórnarskrá kunni valdheimildum þingsins sjálfs að vera settar skorður um, hvað því sé heimilt að fela stjórnvöldum að ákveða. Eftir því sem stjórnvaldsfyrirmæli séu meira íþyngjandi og feli í sér meira inn grip í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þeim mun ríkari kröfur séu gerðar til þess að lagastoð þeirra sé skýr og fyrirsjáanleg. Við breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995 hafi sérstakt markmið verið að skerpa á slíkum lagaáskilnaði almennt í tengslum við takmarkanir á mannréttindum. Hafi reglan verið talin fela í sér að löggjafinn verði sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir atvinnufrelsi verði settar og með hvaða hætti, og er í dóminum um þetta vísað til dóma Hæstaréttar í **H 1988:1532** (Frami), **H 1996:2956** (Samherji) og **H 15/2000** (Stjórnugrís).

Í **H 19/2024** (ÁTVR) er einnig umfjöllun um túlkun lagaákvæða sem þrengja atvinnufrelsið. Er í dóminum áréttað að lagaákvæði sem ætlað sé að liggja til grundvallar skerðingu á atvinnufrelsinu verði ekki túlkuð með rýmri hætti, viðkomandi borgara í óhag, en leitt verði af skýrri orðanna hljóðan eða afdráttarlausum vísbendingum

³⁵² Sjá nánar Kári Hólmur Ragnarsson, Skipta gæði lagasetningar máli við endurskoðun dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga?, Útljótur 2. tbl. 2021, bls. 229-250.

í lögskýringargögnum, sé einhver vafi um túlkun. Er þetta sama afstaða og fram kemur í **H 1988:1532** (Frami): „Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.“

Í dómi Hæstaréttar í **H 15/2000** (Stjórnugrís) segir að í 72. og 75. gr. stjkskr. sé kveðið á um friðhelgi eignarréttar og atvinnufrelsi. Þessi fyrirmæli verði ekki túlkuð öðruvísi en svo að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjafinn verði að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Umhverfissráðherra hafi samkvæmt nánar tilgreindu lagaákvæði í raun fullt ákvörðunarvald um hvort tiltekin framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, en slík ákvörðun geti haft í för með sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi þess er í hlut eigi. Svo víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríði gegn framangreindum stjórnarskrárákvæðum og sé ólöglegt. Nýlegt dæmi um dómsúrlausn þar sem mat er lagt á, hvort löggjafinn hafi falið framkvæmdarvaldshafa óheft ákvörðunarvald um takmörkun á atvinnufrelsi í andstöðu við 1. mgr. 75. gr. stjkskr. er dómur Landsréttar í **L 535/2023** (Dista-ÁTVR), en þar var niðurstaðan sú að ekki væri um óheft framsal að ræða.

Af framangreindu leiðir að löggjafinn getur ekki falið framkvæmdarvaldshöfum óhefta heimild til að banna hvalveiðar til frambúðar enda fæli slíkt inngríp í stjórnarskrárvernduð réttindi í sér mjög íþyngjandi ráðstöfun. Löggjafinn verður sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir verða settar og með hvaða hætti, sbr. **H 19/2024** (ÁTVR).

11.3 Almenningsþörf að baki lagasetningu um bann við hvalveiðum

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. má engan skylda til að láta af hend eign sína nema almenningsþörf krefji. Skilyrðið er matskennt og ekki liggur fyrir lögfest eða önnur formleg skilgreining á inntaki þess. Í skilyrðinu felst þó almennt, að einhvers konar samfélagslegir hagsmunir verða að búa að baki ákvörðun um eignarnám en ekki persónulegir hagsmunir eins eða fárra manna. Í 1. mgr. 75. gr. stjkskr. er orðalagið aðeins annað en þar segir að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, en því frelsi megi þó setja skorður enda krefjist almannahagsmunir þess.

Lagasetning sem mælir fyrir um bann við hvalveiðum til frambúðar og afnemur þar með atvinnufrelsi og atvinnuréttindi handhafa réttindanna, þarf samkvæmt framansögðu að helgast af almenningsþörf eða almannahagsmunum. Skilyrðið um almenningsþörf í 72. gr. stjkskr. hefur verið talið tvíþætt. Annars vegar að tiltekin starfsemi eða aðstaða sé í sjálfu sér svo þýðingarmikil að réttlætanlegt sé að svipta menn eign sinni í þágu

hennar. Hins vegar að tillitið til þeirrar aðstöðu eða starfsemi knýi á um framkvæmd eignasviptingar, en þó megi ekki ganga lengra en þörf sé á til að fullnægja þörfum hennar.

Í dómum sem fjallað hafa um atvinnufrelsið og takmarkanir þess samkvæmt 75. gr. stjkskr. hafa dómstólar byggt á því að ekki séu efni til að þeir haggi við mati löggjafans á því hvort almannahagsmunir liggi að baki takmörkun á atvinnufrelsi. Á hinn bóginn líta þeir til þess hvort mat löggjafans sé reist á málefnalegum forsendum og hvort gætt hafi verið lögmætra sjónarmiða við lagasetninguna, einkum grundvallarreglna stjórnarskrárinnar um meðalhóf og jafnræði. Í **H 19/2024** (ÁTVR) var málsóknin reist á því að ákvæði 75. gr. stjkskr. hefði verið brotið. Í dóminum segir, að löggjafinn njóti verulegs svigrúms til að vinna að þeim markmiðum sem áfengislöggjöfin sé reist á, sé það gert með fyrirmælum í lögum en þó þannig að jafnræðis og meðalhófs sé gætt. Sjá einnig **L 535/2023** (Dista-ÁTVR).

Umfjöllun í dómum um almenningsspörf og almannahagsmuni hefur verið misjafnlega nákvæm. Sem dæmi má annars vegar nefna **H 395/2000** (svæfingalæknir) og **H 525/2016** (sjúklingatryggingar) þar sem segir að takmarkanir á eignarrétti og eignaskerðingum verði að byggjast á almennum efnislegum ástæðum. Í **H 1996:3002** (fullvirðisréttur) segir með sama hætti: „Samkvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem þá giltu um eignarrétt og atvinnufrelsi, urðu þau réttindi ekki síðar felld niður nema með heimild í lögum, og þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almennri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt.“ Í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) segir að hlutlægar og málefnalegar ástæður búi að baki þeim greinarmun sem gerður sé á skipum eftir veiðarfærum og ekki gengið of langt í mismunun til að ná því markmiði svo að í bága fari við 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Hins vegar má nefna **H 182/2007** (Björgun). Þar segir með nákvæmari hætti að löggjafinn hafi metið það svo að almannapörf hafi krafist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafi úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Síðan segir: „Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotnsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður. Ljóst er [...] að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda hafsbotnsins eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“

Sjá einnig um nákvæmt orðalag að þessu leyti **L 535/2023** (Dista-ÁTVR). Þar segir að með setningu 4. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, hafi löggjafinn

ákveðið að ÁTVR skyldi hafa heimild til að hafna því að taka til sölu vörur sem hafi að geyma koffein eða önnur örvandi efni. Ummæli í lögskýringargögnum væru „til marks um skýran vilja löggjafans til að veita [ÁTVR] þessa heimild, að virtu markmiði um lýðheilsu sem telst óvírætt til almannahagsmuna í skilningi 75. gr. stjórnarskrárinnar. Heimildin er samkvæmt orðanna hljóðan bundin við áfengi sem hefur að geyma tilskilin innihaldsefni og er [ÁTVR] falið að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort henni skuli beitt. Við þá ákvarðanatöku gilda almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins, þar með talið að ákvarðanir skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum og að jafnræðis skuli gætt.“

Af **H 182/2007** (Björgun) má draga þá ályktun að dómstólar leggi svipuð sjónarmið til grundvallar við mat á almennum takmörkunum sem gerðar eru í þágu almenningsþarfa á eignarréttindum manna og í þágu almannahagsmuna á atvinnufrelsi, eða fjalli a.m.k. í einu lagi um skilyrði takmarkana á þessum réttindum. Dómkröfur í málinu voru reistar á því að leyfi B til efnistöku af hafsbótnei hafi veitt honum eignar- og atvinnuréttindi sem vernduð væru af 72. gr. og 75. gr. stjkskr. Taldi B að skilyrðinu um almenningsþörf hafi ekki verið fullnægt við þá lagabreytingu sem gerð var og að ekki hafi verið sýnt fram á að ekki hefði verið unnt að ná fram þeim markmiðum sem að var stefnt með öðrum og vægari hætti. Um þetta segir í dómi Hæstaréttar að löggjafinn hafi metið það svo, að almannapörf krefðist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafi úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Var síðan komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjkskr. stæðu því ekki í vegi að mælt væri fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbótnei með þeim hætti sem gert var með lögum nr. 101/2000, að meðalhófs hefði verið gætt við setningu laganna og að ekki hefði verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Eins og rakið er í 6. kafla hér að framan, hafa ríki heims samkvæmt stofnskrá Sam-einuðu þjóðanna og grundvallarreglum alþjóðalaga fullveldisrétt til að nýta auðlindir sínar í samræmi við eigin þróunar- og umhverfisstefnu, að því marki sem sá fullveldisréttur hefur ekki verið takmarkaður með skuldbindingum á alþjóðavettvangi. Með því að Ísland gerði fyrirvara við bann Alþjóðahvalveiðiráðsins við hvalveiðum í atvinnuskyni árið 2002, þegar Ísland gerðist aftur samningsaðili að ráðinu, er það óbundið af banninu. Af þessu leiðir að styðji vísindaleg rök það ekki að hvalastofnar séu ofnýttir og í útrýmingarhættu er áhorfsmál, hvort skilyrðinu um almenningsþörf eða almannahagsmuni teldist fullnægt með vísun til ofnýtingar og verndarsjónarmiða samhliða auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi, eins og gert var í **H 182/2007** (Björgun).

Á hinn bóginn er til þess að líta að margvíslegir aðrir samfélagslegir hagsmunir en þeir sem tengjast vernd gegn ofnýtingu og rányrkju geta tengst hvalveiðum með ýmsum hætti. Má þar sem dæmi nefna viðskiptahagsmuni íslenskra útflutningsgreina á erlendum mörkuðum og orðspor þjóðarinnar. Eins má nefna siðferðileg sjónarmið

tengd velferð dýra, þ.e. að ekki sé miðað við núverandi tækni hægt að tryggja aflifun hvala á mannúðlegan hátt. Meti löggjafinn það svo, að heildarhagsmunir íslensku þjóðarinnar tengdir viðskiptum á erlendum mörkuðum, orðsþori þjóðarinnar og siðferðilegum viðhorfum tengdum hvalveiðum kalli á bann við slíkum veiðum til frambúðar vegna skaðsemi starfseminnar, er í ljósi dómaframkvæmdar hæpið, að dómstólar myndu endurskoða það mat löggjafans og komast að gagnstæðri niðurstöðu með þeim afleiðingum að löggjöf, sem legði bann við hvalveiðum á þeim grundvelli, teldist ekki reist á almennum efnislegum sjónarmiðum og væri af þeirri ástæðu í andstöðu við áskilnað stjórnarskrárinnar um almenningsspörf eða almannahagsmuni.

Við mat á skilyrðinu um almenningsspörf og almannahagsmuni er rétt að hafa í huga það sem áður segir að íslenskir dómstólar hafa í auknum mæli hin síðari ár lagt áherslu á svigrúm löggjafans til að skipa atvinnumálum í samræmi við aðstæður og þjóðfélagshætti á hverjum tíma. Þannig segir í **H 19/2024** (ÁTVR) að þótt ströngum lagaáskilnaði sé beitt í tilviki skerðinga á atvinnufrelsi sé löggjafanum eftir sem áður ætlað svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma, sbr. **H 1/2024** (atvinnurekstrarbann). Í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) segir með sama hætti að játa verði „löggjafanum aukið svigrúm til að mæla fyrir um almennar takmarkanir á atvinnuréttindum [...] Þetta á einkum við þegar um ræðir skipulag atvinnugreina, þar á meðal í sjávarútvegi og hvaða leiðir eru færar til að ná markmiðum um skynsamlega nýtingu auðlinda og vernd umhverfis. Jafnframt er viðurkennt að vernd atvinnuréttinda sé takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 13. febrúar 1997 í máli nr. 177/1996, sem birtur er á bls. 617 í dómasafni réttarins það ár.“ Sjá einnig nú síðast dóm Landsréttar frá 20. febrúar 2025 í **L 535/2023** (Dista-ÁTVR)

Á grundvelli þess sem að framan er rakið má færa að því rök að bann við hvalveiðum til frambúðar, sem stutt væri framangreindum rökum um skaðsemi atvinnustarfseminnar, teldust haldbær og hvíla á viðurkenndum löggjafarsjónarmiðum, svo vitnað sé til orðalags í **H 182/2007** (Björgun) og þar með fullnægja áskilnaði 1. mgr. 72. gr. stjkskr. um almenningsspörf.

11.4 Meðalhóf

Í dómi Hæstaréttar í **H 19/2024** (ÁTVR) segir m.a. að dómstólar geri við mat á því, hvort almannahagsmunir krefjist þess að atvinnufrelsi séu settar skorður, ríkari kröfur um að löggjafinn gæti meðalhófs og jafnræðis. Löggjafinn njóti verulegs svigrúms til að vinna að þeim markmiðum sem áfengislöggjöf sé reist á, sé það gert með fyrirmælum í lögum, en þó þannig að jafnræðis og meðalhófs sé gætt. Sjá einnig **L 535/2023** (Dista-ÁTVR).

Í alþjóðlegum fræðiskrifum um stjórnskipulega meðalhófsreglu er almennt gengið út frá því að hún feli í sér fjögur skilyrði: 1) að hún stefni að lögmætu markmiði,

2) að úrræðið sem beitt er sé í rökrænum tengslum við markmiðið, 3) að vægasta úrræðið sé valið til þess að ná hinu lögmæta markmiði og 4) að gætt sé að meðalhófi í þrengri merkingu.³⁵³ Fyrri tvö skilyrðin eru að vissu marki samofin skilyrðinu um almenningsspörf samkvæmt íslenskum rétti, og reynir því fyrst og fremst á þau í því samhengi.

Seinni tvö skilyrðin eru þau sem fyrst og fremst reynir á með sjálfstæðum hætti í dómaframkvæmd, sbr. **H 182/2007** (Björgun). Þar segir að við úrlausn um það hvort meðalhófs hafi verið gætt verði að meta, hvort það hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem að gagni komi. Hvað varðar val á vægasta úrræðinu má benda á **H 12/2000** (Vatneyri), en þar er vikið að því að tiltekin útfærsla í lögum um stjórn fiskveiða hafi verið samrýmanleg jafnræðisrökum „þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja.“ Er löggjafanum þarna samkvæmt vægum mælikvarða veitt svigrúm til að velja úr mismunandi kostum að því tilskildu að valið samrýmist jafnræðisrökum og sé byggt á málefnalegum forsendum. Um val milli kosta þar sem strangari mælikvarða er beitt, sjá **H 425/2008** (Brekka). Þar var vísað til þess að ef „unnt var með ásættanlegum hætti að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins þar stefnda Vegagerðinni að fara þá leið.“ Svipað sjónarmið kemur einnig fram í **H 60/2012** (Hverfisgata) og **H 173/2015** (Hestamannafélagið Funi).

Af framangreindum dómum Hæstaréttar má að öllum líkindum draga þá ályktun, að það ráðist af atvikum og aðstæðum í hverju tilviki hvaða mælikvarða er beitt þegar metið er hvort vægasta úrræðinu hafi verið beitt til að ná því markmiði sem að var stefnt. Sýnist í dómunum á því byggt, að beitt sé ströngum mælikvarða þegar um er að ræða eignarnám í þrengri merkingu eða skerðingu sem jafna má til eignarnáms, en að mælikvarðinn sé vægari þegar um þýðingarmikla almannahagsmuni eins og skipulag atvinnugreina og umhverfisvernd er að ræða, þar sem löggjafanum er játað meira svigrúm.

MDE hefur í dómum sínum gjarnan litið til þess hvort kæranda hafi verið veittur hæfilegur frestur til að laga sig að skerðingu eignarréttinda í kjölfar lagabreytinga. Slík sjónarmið hafa komið fram í málum um afturköllun leyfisveitinga, en þar hefur m.a. verið litið til þess hvort kærandi hafi fengið að halda starfsemi sinni áfram í einhvern tíma eftir lagabreytingu til þess að lágmarka tjón sitt, sbr. mál *Könvy-Tár Kft. o.fl. gegn Ungverjalandi*, dómur 16. október 2018, mál nr. 21623/13.

Einnig skal getið dóms *MDE í máli Vékony gegn Ungverjalandi*, dómur 13. janúar 2015 í máli nr. 65681/13. Leyfi kæranda til sölu á tóbaki hafði verið felld úr gildi vegna nýrra laga sem fólu í sér breytingar á leyfiskerfinu. MDE taldi að brotið væri gegn 1. gr. 1. viðauka MSE, einkum þar sem kærandi fékk mjög stuttan tíma til að laga sig að breytingunum, en aðeins tíu mánuðir liðu frá gildistöku nýju laganna þar til starfsleyfi kæranda féll niður. Önnur atriði skiptu þó einnig máli fyrir niðurstöðuna, m.a. þau

³⁵³ Kári Hólmur Ragnarsson, Allt kann sá er hófið kann, Tímarit Lögréttu, 1. tbl. 2017, bls. 159-160

að yfirvöld höfðu ekki gripið til neins konar mildandi aðgerða til þess að vega upp á móti tjóni kæranda, og hann hafði hvorki átt rétt á bótum né átt þess kost að fá endurskoðun á ákvörðun yfirvalda í máli sínu.³⁵⁴

Ef hvalveiðar yrðu með lögum bannaðar til frambúðar gætu dómstólar þurft, ef á reyndi, að meta hvort meðalhóf hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem að gagni komi, eins og segir í **H 182/2007** (Björgun). Af dóminum má ráða að máli myndi skipta hver væri tilgangurinn eða markmiðið að baki því úrræði sem löggjafinn valdi, og svo ekki síður hitt hvort handhöfum hvalveiðileyfa hafi verið veittur hæfilegur tími til að aðlaga starfsemi sína breyttum aðstæðum.

Um aðlögunartíma segir í **H 182/2007** (Björgun) að árið 2000 hafi Alþingi samþykkt lög nr. 101/2000 um breytingar á lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Í 6. gr. breytingalaganna, sem orðið hafi að ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990, hafi verið kveðið á um að þeir sem hefðu leyfi til leitar og hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni, skyldu halda þeim í fimm ár frá gildistöku laganna. Orðrétt segir svo í dóminum: „Samkvæmt frumvarpinu var aðlögunartími metinn hæfilegur tvö ár, en í meðförum Alþingis var sá tími lengdur í fimm ár. Þegar litið er til tilgangs bráðabirgðaákvæðisins og þess aðlögunartíma sem áfrýjandi naut er sýnt að meðalhófs var gætt við setningu laga n. 101/2000.“ Í **H 855/2017** (Gerðakot) var héraðsdómur að þessu leyti staðfestur með vísan til forsendna, en þar var sérstaklega vísað til atriða sem horfðu til mildunar á þeim eignarskerðingum sem leiddu af lögum nr. 73/2008, um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.

11.5 Réttmætar væntingar

Í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) segir að atvinna sem stunduð sé samkvæmt opinberu leyfi kunni að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi áfram leyfi til atvinnustarfseminnar meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem því eru sett. Sama afstaða kemur fram í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. **1291/2023** (kvörtun Hvals hf.) og í máli nr. **4260/2004** (kvörtun hundaræktanda) eins og áður er rakið.

Í dómaframkvæmd MDE hefur verið talið að réttmætar væntingar eiganda til að njóta eigna sinna án takmarkana geti haft áhrif við mat á meðalhófi eignarskerðinga. Er þá litið til þess hvort kærandi hafi mátt búast við að eignarréttur hans yrði skertur af hálfu aðildarríkis. Í máli *Fredin gegn Svíþjóð*, dómur 18. febrúar 1991, mál nr. 12033/86, hafði leyfi til malarnáms verið afturkallað. MDE vísaði til þess að vegna breytinga á náttúruverndarlögum hefði kærendum hlotið að hafa verið ljóst að þeir kynnu að missa leyfi sitt. Auk þess hefðu yfirvöld ekki gefið þeim tryggingu fyrir því að fá að halda efnistökkunni áfram. Kærendur hefðu því ekki haft ástæðu til að ætla að þeir

³⁵⁴ Sjónarmið um hæfilegan aðlögunartíma hefur einnig haft þýðingu þegar deilt hefur verið um skerðingu lífeyrissréttinda, sbr. mál *Moskal gegn Póllandi*, dómur 15. september 2009, mál nr. 10373/05, og mál *Krajnc gegn Slóveníu*, dómur 31. október 2017, mál nr. 38775/14.

gætu haldið auðlindanýtingu sinni áfram til lengri tíma. Taldi MDE að afturköllunin hefði ekki brotið í bága við 1. gr. 1. viðauka við MSE.

Niðurstaðan var svipuð í máli *Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi*, dómur 29. nóvember 1991, máli nr. 12742/87, sem varðaði ógildingu skipulagsleyfis. Hvað væntingar kæranda varðaði benti MDE á, að þeir hefðu keypt landið í viðskiptalegum tilgangi og atvinnurekstur þeirra í eðli sínu falið í sér áhættu. Hafi þeim ekki aðeins verið kunnugt um gildandi deiliskipulag fyrir svæðið heldur einnig andstöðu sveitarfélagsins við að víkja frá því. Því fæli ógilding leyfisins ekki í sér brot á eignarréttarákvæði mannréttindasáttmálans. Önnur niðurstaða varð í máli *Zelenchuk og Tsystyura gegn Úkraínu*, dómur 22. maí 2018, mál nr. 846/16 og nr. 1075/16. Þar tók dómstóllinn fram, að þegar kærundur fengu eign sína í arf hefðu þeir ekki mátt ætla að réttur þeirra til að framselja eignina yrði háður takmörkunum til frambúðar, og var það atriði til stuðnings þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn ákvæðinu.

Loks skal getið dóms MDE í máli *Depalle gegn Frakklandi*, dómur 29. mars 2010, mál nr. 34044/02, þar sem deilt var um fyrirhugað niðurrif á húsi kæranda sem stóð á lóð í eigu hins opinbera. Í forsendum meirihluta MDE var tekið fram að kæranda hefði ávallt verið ljóst að ákvarðanir sem veittu honum heimild til búsetu á landinu væru afturkallanlegar og hefði því ekki ríkt óvissa um rétt kæranda í þeim efnum. Taldi meirihlutinn því að ekki hefði verið brotið gegn 1. gr. 1. viðauka MSE. Minnihluti dómsins bent hins vegar á að áhrif aðgerðanna væru sérlega alvarleg þar sem kæranda hefði verið gert að rífa niður hús sitt sem hann hefði keypt í góðri trú. Heimild kæranda til að hafa hús sitt á lóðinni hafi ítrekað verið endurnýjað af hálfu stjórnvalda, án þess að kæranda hafi verið gefin ástæða til að ætla að hann fengi ekki að halda þeirri heimild til frambúðar. Jafnframt vísað minnihlutinn til þess að ástæður ríkisins fyrir niðurrifi hússins hafi ekki réttlætt svo róttækt inngrip í eignarrétt kæranda, ásamt því að aðrar og vægari aðgerðir virtust ekki hafa verið teknar til skoðunar. Að því virtu taldi minnihlutinn að brotið væri gegn rétti kæranda samkvæmt 1. gr. 1. viðauka MSE. Sjónarmið um réttmætar væntingar til áframhaldandi búsetu á landinu virðast því hafa skipt máli fyrir niðurstöðu bæði meirihlutans og minnihlutans í málinu.

Í **H 1997:2563** (búmark) sem reifaður er í kafla 10.6.8 hér að framan var deilt um það hvort tiltekin skerðing á búmarki sem bóndi einn þurfti að sæta hafi verið ólögmæt. Í dóminum er sérstaklega tekið fram að bóndinn hafi ekki getað vænst þess að tímabil og aðrar viðmiðanir yrðu óbreyttar frá því sem ákveðið var í upphafi. Í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) segir að árétta verði að sérreglur um veiðar smærri skipa og mismunandi reglur um meðferð krókaflamarks hafi samkvæmt gögnum málsins lengi verið þáttur í fyrirkomulagi við stjórnun fiskveiða og í samræmi við áralanga stefnu um að viðhalda skuli útgerð smærri skipa í veiðum nærri ströndum. „Félagsmenn áfrýjanda gátu því ekki haft sérstakar væntingar við ákvarðanir um fjárfestingar í skipum og veiðarfærum um að engar takmarkanir yrðu settar við ráðstöfun aflaheimilda í lagasetningu um stjórnun makrílveiða.“ Sjá einnig **H 655/2016 (Fura)** sem reifaður er í kafla 10.6.8 hér að framan.

Eins og rakið er í kafla 11.1 hér að framan hafa öll leyfi Hvals hf. til veiða á langreyði frá árinu 2009 verið veitt til fimm ára, ef frá er talið leyfið sem gefið var út árið 2024 og gildi það ár, og öll leyfi til hrefnuveiða sem veitt hafa verið frá árinu 2009 hafa verið til fimm ára. Af þessu má með rökum halda því fram að væntingar þeirra sem stunda hvalveiðar samkvæmt opinberu leyfi í núverandi lagaumhverfi, hafi ekki getað staðið til annars og meira en þess að halda leyfinu í a.m.k. fimm ár.

11.6 Jafnræði

Hvað varðar kröfuna um að jafnræðis sé gætt banni lög hvalveiðar til frambúðar má vísa til **H 182/2007** (Björgun) til athugunar. Þar segir að 1. mgr. 65. gr. stjkskr. standi því ekki í vegi að löggjafinn setji mismunandi lagareglur um ólíkar framkvæmdir enda sé þar byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Ótiltekin opinber leyfi um framkvæmdir, sem gefin séu út á grundvelli annarra laga en laga nr. 73/1990, geti ekki talist sambærileg þeim leyfum sem gefin séu út á grundvelli þeirra laga, þannig að þau séu tæk til samanburðar við beitingu jafnræðisreglu. Þar sem samræmis hafi verið gætt varðandi öll sambærileg leyfi til töku malar og sands af sjávarbotni, sem féllu undir ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990 verði ekki fallist á að það hafi farið í bága við 1. mgr. 65. gr. stjkskr.

Augljóst er að bann við öllum hvalveiðum, þ.e. hrefnuveiðum jafnt sem veiðum á stórhvelum, færi ekki í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Ef á hinn bóginn bannaðar yrðu með lögum veiðar á stórhvelum en hrefnuveiðar áfram leyfðar, kynni því að vera haldið fram að jafnræðis hafi ekki verið gætt í lagasetningunni. Kynni þá reyna á það fyrir dómi með sama hætti og í **H 182/2007** (Björgun), hvort leyfi til hrefnuveiða væru tæk til samanburðar við leyfi til veiða á stórhvelum. Í því mati gæti skipt máli ólík staða dýranna í lífríkinu og mismunandi aðferðir við veiðar þeirra. Sjá einnig **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna). Þar segir að hlutlægar og málefnalegar ástæður hafi legið að baki þeim greinarmun sem gerður sé á skipum eftir veiðarfærum og að ekki sé gengið of langt í mismunun gagnvart skipum félagsmanna áfrýjanda til að ná því markmiði svo að í bága fari við 65. gr. stjkskr., sbr. 72. gr. og 75. gr. hennar um stöðu og vernd atvinnuréttinda.

11.7 Fullar bætur komi fyrir

Í 1. mgr. 72. gr. stjkskr. segir: Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“ Svo bótaskylda verði reist á 1. mgr. 72. gr. þarf tveimur meginskilyrðum að vera fullnægt. Í fyrsta lagi að skertir séu hagsmunir sem teljast eign í skilningi ákvæðisins og er áður um það fjallað. Í öðru lagi verður skerðingin að vera þannig vaxin að öðru leyti að bótaskylda stofnist. Skerðing þarf með öðrum orðum að vera eignarnám eða þá að henni verði jafnað til eignarnáms.

Ljóst má vera að bann samkvæmt lögum við tiltekinni atvinnustarfsemi rýrir verðmæti þess fyrirtækis sem atvinnureksturinn stundar. Við mat í þeim efnum getur þurft að greina á milli einstakra þátta í verðmæti fyrirtækisins, því bótaskylda samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. getur horft misjafnlega við gagnvart einstökum verðmætum. Ekki er vafa undirorpið að verðmæti eins og fasteignir og hvers konar lausafé eins og skip og bátar teljast eignir í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjkskr.

Á hinn bóginn er þess einnig að gæta að þótt atvinnuréttindi teljist eign í skilningi 72. gr. stjkskr. er ekki þar með sagt að vernd þeirra samkvæmt ákvæðinu sé að öllu leyti hin sama og hefðbundinna eignarréttinda. Er þetta sjónarmið orðað svo í **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) í tengslum við umfjöllun um aukið svigrúm löggjafans til að mæla fyrir um almennar takmarkanir á atvinnuréttindum, þegar ræðir um skipulag atvinnugreina, að jafnframt sé „viðurkennt að vernd atvinnuréttinda sé takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda.“

Ótvíræð einkenni eignarnáms felast í því að eigendur tiltekinna verðmæta eru vegna ráðstafana ríkisvaldsins sviptir eignum sínum og þær fengnar ríkinu eða öðrum aðila í hendur. Almennt bann við hvalveiðum sem byggir á lögum telst ekki til þeirra eignaskerðinga sem samkvæmt hefðbundnum sjónarmiðum teljast eignarnám í þrengri merkingu. Bannið sviptir vissulega handhafa atvinnuréttindanna þeim heimildum sem hann nýtur samkvæmt hinu opinbera leyfi, en með banninu eru heimildirnar ekki fengnar öðrum aðila í hendur. Það er á hinn bóginn óumdeilt að bótaskylda ríkisins samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. er engan veginn takmörkuð við hefðbundið eignarnám í framangreindum skilningi, því ríkið ber bótaábyrgð á öðrum eignarskerðingum sem jafnað verður til eignarnáms og er áður um það fjallað.

Það lögfræðilega mat getur verið mjög vandasamt hvort eignarskerðingar sem leiða af lögum teljist þannig vaxnar að þeim verði jafnað til eignarnáms. Þegar mörk er dregin annars vegar milli þeirra ráðstafana handhafa ríkisvaldsins sem flokkaðar eru sem almennar takmarkanir eignarréttinda og menn verða að þola bótalaust og hins vegar þeirra takmarkana sem teljast hefðbundið eignarnám eða jafna má til eignarnáms, er til margra atriða að líta. Helstu atriði sem máli skipta eru: 1) hvort með eignarskerðingu sé stofnað til eignarheimilda öðrum mönnum til handa, 2) hversu þungbær eignarskerðingin er, 3) hvort skerðingin bitnar á mörgum eða fáum, og 4) hver er tilgangurinn eða markmiðið með eignarskerðingunni. Niðurstaða um bótaskyldu byggist yfirleitt á heildarmati á þessum atriðum en vægi hvers og eins atriðis getur verið breytilegt eftir því hvernig atvikum háttar í hverju tilviki fyrir sig.

Um *fyrsta atriðið*, þ.e. hvort með hvalveiðibanni til frambúðar sé stofnað til eignarheimilda öðrum til handa, er áður fjallað. Bannið sviptir eins og þar segir handhafa atvinnuréttindanna þeim heimildum sem hann nýtur samkvæmt hinu opinbera leyfi en með banninu eru heimildirnar ekki fengnar öðrum aðila í hendur. Þetta atriði eitt og sér

sker þó ekki úr um það hvort til bótaskyldu myndi stofnast vegna bannsins. Hæstiréttur hefur litið svo á að bótaréttur skapist samkvæmt 72. gr. stjkskr. ef eignarskerðing veldur því að eiganda er með öllu meinað að hagnýta sér eign sína með eðlilegum hætti, sbr. **H 1937:492** (Fossagata).

Annað atriðið varðar það hversu þungbær eignarskerðing er. Með því er í raun skírskotað til meðalhófssjónarmiða, þ.e. að skerðing eigi ekki að ganga nær eiganda en nauðsyn krefur.³⁵⁵ Minniháttar inngríp í eignarrétt sem hefur lítil sem engin áhrif á réttindi eiganda skapa yfirleitt ekki rétt til bóta samkvæmt 72. gr. stjkskr., en umfangsmikil og íþyngjandi skerðing getur á hinn bóginn leitt til þess. Í íslenskri réttarframkvæmd hefur verið talið að ganga megi talsvert langt í að skerða eignarréttindi manna með almennum hætti án þess að til bótaskyldu stofnist.³⁵⁶ Lög kveða stundum á um greiðslu bóta þegar eignarskerðingar samkvæmt þeim bitna með mjög íþyngjandi hætti á einstökum aðilum, sbr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Slík sjónarmið lágu án efa til grundvallar niðurstöðunni í **H 1937:492** (Fossagata) þar sem bætur voru dæmdar fyrir mjög umfangsmikla eignarskerðingu af völdum breytinga á skipulagi.

Ljóst má vera að algjört bann við hvalveiðum getur haft verulegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir þann sem veiðarnar stundar. Niðurstaða í þeim efnum er að sjálfsögðu atviksbundin og getur þá eins og áður segir þurft að greina á milli einstakra þátta í verðmætum hvers og eins leyfishafa. Eftir því sem fasteignir og lausafé eru sérhæfðari og sérstaklega sniðnar að viðkomandi atvinnurekstri, því þungbærari verður að öllum líkindum skerðingin sem felst í banninu. Er vafalaust að eignarskerðing, sem leiðir til þess að fasteignir og lausafé eins og hvalveiðiskip og bátar verða eigendum sínum ónothæf, telst þungbær, sbr. **H 1964:573** (sundmörður), sem reifaður er í kafla 10.6.3 hér að framan.

Hvað varðar atvinnutæki þeirra sem stunda hvalveiðar er þess að gæta að misjafnlega kann að standa á hjá einstökum leyfishöfum eftir því hvort þeir stunda hrefnuveiðar eða veiðar á stórhvelum, því allt frá árinu 2006 hefur í reglugerð um hvalveiðar verið sett það skilyrði að veiðar á langreyði séu einungis heimilar þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvelum. Þá þarf og að hafa í huga að í fyrsta leyfi Hvals hf. til veiða sem út var gefið árið 1947 var það skilyrði sett fyrir veitingu leyfisins að hafnar yrðu framkvæmdir við hvalveiðireksturinn þegar í stað og þeim haldið áfram með hæfilegum hraða.

Þriðja atriðið, þ.e. hvort eignarskerðing bitni á mörgum eða fáum, er þýðingarmikið atriði við mat á bótaskyldu. Er þá metið hvort eignarskerðing teljist almenn eða sérstök. Í fyrra tilvikinu er oftast rætt um almennar takmarkanir eignarréttinda sem eins og áður segir hafa öndvert eignarnámi almennt ekki í för með sér bótaskyldu. Er þá átt við að í lögum séu settar takmarkanir sem nái til allra eigna af tilteknu tagi og af ástæðum sem einnig verði taldar af almennum toga. Í seinna tilvikinu, þ.e. þegar takmarkanirnar eru aðeins lagðar á nokkra eigendur af handahófi, er ekki lengur um

³⁵⁵ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir, Eignarnám, bls. 97.

³⁵⁶ Gaukur Jörundsson, Um eignarnám, bls. 391-392.

almennar takmarkanir að ræða. Jafnframt kæmi þá til álita hvort brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjkskr. eins og áður segir.

Í framangreindu felst að sé eignarskerðing reist á almennum efnislegum ástæðum og nái jafnt til allra eigna af ákveðnu tagi eða allra eigenda sem eru í sambærilegri stöðu, en er ekki lögð á fáa eigendur af handahófi, er hún yfirleitt ekki bótaskyld. Í **H 340/2011** (neyðarlög) er vísað til þessa sjónarmiðs, en þar segir að lög nr. 125/2008 hafi mælt með almennum hætti fyrir um réttindaröð krafna en ekki sóknaraðila einna. Þessi mælikvarði er þó engan veginn einhlítur og verður hvað bótaskyldu varðar einnig að líta til annarra atriða.

Sú staðreynd að aðeins einn maður eða fámennur hópur manna stundar tiltekna atvinnustarfsemi getur ein og sér ekki leitt til þess að takmörkun á eða bann við starfseminni til frambúðar teldist sérstök skerðing en ekki almenn í framangreindum skilningi, sbr. **H 182/2007 (Björgun)**, en þar var aðeins um einn leyfishafa að ræða. Af þessu leiðir, að þótt hópur þeirra sem stunda hvalveiðar sé lítill, myndi bann við veiðum sem snertir með sama hætti alla í hópnum að öllum líkindum teljast almenn takmörkun samkvæmt framansögðu.

Fjórða atriðið, þ.e. hver er tilgangur eða markmið eignarskerðingar, er þýðingarmikið atriði við mat á því, hvort til bótaskyldu stofnast. Löggjafanum hefur eins og áður er rakið verið veitt rúm heimild til að takmarka atvinnuréttindi án bóta vegna skaðlegra og hættulegra eiginleika atvinnustarfsemi, til þess að ná fram markmiðum um skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda og vernd umhverfis og til að mæla fyrir um breytt skipulag tiltekinna atvinnugreina. Sú staðreynd að mikilvægir samfélagslegir hagsmunir búa að baki skerðingu á eignarréttindum leiðir þó ein og sér ekki sjálfkrafa til þess að skerðingin teljist heimil án bóta.

Í **H 182/2007** (Björgun) taldi Hæstiréttur eins og áður er rakið að þegar litið væri til tilgangs bráðabirgðaákvæðisins með lögum nr. 101/2000 og þess aðlögunartíma sem Björgun naut væri sýnt að meðalhófs hafi verið gætt við setningu laganna.³⁵⁷ Erfitt efnahagsástand hefur við ákveðnar aðstæður verið talið réttlæta víðtækar eignarskerðingar án bóta, sbr. **H 340/2011** (neyðarlög). Í dóminum lagði Hæstiréttur áherslu á tilefni og markmið að baki þeim aðgerðum sem mælt var fyrir um í 6. gr. laga nr. 125/2008, sem var að tryggja hag almennings, áframhaldandi bankastarfsemi í landinu og að greiðslukerfi héldust virk. Í ljósi þess fordæmalaus vanda sem við var að etja í ríkisfjármálum og þeim skýru markmiðum sem að var stefnt með lögunum, var talið að veita yrði löggjafanum rúmt svigrúm við mat á því hvernig bregðast skyldi við því hættuástandi sem upp var komið í íslensku þjóðfélagi og þeirri ógn sem samfélaginu öllu stafaði af hruni íslensku bankanna. Í raun gekk Hæstiréttur

³⁵⁷ Þess ber að gæta að atvik og aðstæður í **H 182/2007** (Björgun) eru ekki að öllu leyti sambærilegar því sem vera myndi í dómsmáli vegna löggjafar sem legði bann við hvalveiðum til frambúðar. Í fyrsta lagi var í dóminum ekki fjallað um algjört bann við þeirri atvinnustarfsemi sem þar um ræddi heldur takmörkun hennar. Í öðru lagi var málið ekki rekið sem skaðabótamál, heldur laut dómkráfrán að því að felldur yrði úr gildi úrskurður umhverfissráðherra um umhverfismatsskyldu þeirrar framkvæmdar sem um ræddi og viðurkenningar á því að eldra leyfi Björgunar væri í gildi.

skrefinu lengra því í dóminum er tekið fram að við þær aðstæður sem uppi voru hafi löggjafanum ekki aðeins borið réttur heldur fyrst og fremst stjórnskipuleg skylda til að gæta velferðar almennings.

Álitamál er, hvort sjónarmið um aukið svigrúm löggjafans til þess að setja atvinnufrelsi og atvinnuréttindum skorður vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta án þess að til bótaskyldu stofnist, geti átt við, þegar um hreinan hagsmunaárekstur milli atvinnugreina er að ræða. Er þá átt við að ein atvinnustarfsemi sé bönnuð í þágu annarrar eða annarra atvinnugreina, t.d. annarra útflutningsgreina eða ferðaþjónustunnar. Eins og rakið er í kafla 10.6.6 hefur bótaskylda fremur verið talin vera fyrir hendi þegar svo hagar til. Um þetta verður þó ekki fullyrt enda dómaframkvæmd ekki fyrir að fara þegar svo hagar til.

Annað atriði sem kann að skipta máli við mat á bótaskyldu er hvort telja megi atvinnuréttindi þeirra sem hvalveiðar stunda óviss í þeim skilningi að þau séu tímabundin. Það hefur líkurnar með sér að sá sem stundar atvinnu samkvæmt ótímabundnu opinberu leyfi njóti að einhverju leyti sterkari stöðu þegar bóta er krafist en sá sem er handhafi tímabundins leyfis. Í lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, er ekki kveðið á um leyfistíma nema þegar erlend skip eru notuð til hvalveiða. Í reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar með síðari breytingum, var í upphafi miðað við veiðitímabil en síðan ákveðinn árafjölda sem að jafnaði hefur verið fimm ár og nú síðast fimm ár með eins árs framlengingu, og hafa útgefin veiðileyfi verið til samræmis við það.

Með vísan til framangreinds mætti e.t.v. halda því fram að atvinnuréttindi þeirra sem hvalveiðar stunda séu tímabundin atvinnuréttindi og að bætur fyrir missi þeirra, ef bótaskylda teldist á annað borð vera fyrir hendi, geti hvað tímalengd varðar ekki miðast við lengra tímabil en leyfistímann eða það sem eftir lifir af honum og að með þeim hætti sé meðalhófs gætt.

12. Hvalveiðar takmarkaðar

Sá valkostur um mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumótunar, sem felst ekki í banni við hvalveiðum til frambúðar heldur takmörkun þeirra, byggir eðli máls samkvæmt á því að hvalveiðum verði haldið áfram í einhverri mynd á grundvelli heimilda samkvæmt lögum. Um lögfræðileg atriði sem varða þann kostinn að veiðum verði haldið áfram er nánar fjallað í 13. kafla hér á eftir. Við úrlausn um það hvort lagasetning sem takmarkar hvalveiðar sé samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og vernd eignarréttinda, eiga að flestu en þó ekki að öllu leyti við þau sjónarmið sem rakin voru í kafla 11 hér að framan um bann við hvalveiðum til frambúðar. Ræður þar mestu í hvaða tilgangi takmörkunum er komið á, hversu umfangsmiklar þær eru og hvernig að þeim er staðið.

Í *fyrsta lagi* er þess að geta að í núgildandi lagaumhverfi þarf opinbert leyfi til að stunda þá atvinnustarfsemi sem felst í hvalveiðum, löndun hvalafla og verkun hans, sbr. umfjöllun í kafla 11.1. Því geta takmarkanir á þeim heimildum eftir atvikum leitt til skerðingar á atvinnufrelsi samkvæmt 75. gr. stjkskr., en þá er rétt að hafa í huga að því frelsi má setja skorður með lögum án bótaskyldu, enda krefjist almannahagsmunir þess að takmörkunum sé komið á.

Í *öðru lagi* er til þess að líta að í einhverjum tilvikum getur verið um að ræða atvinnuréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr., sbr. umfjöllun í kafla 11.1. Af því leiðir að við takmörkun slíkra réttinda þarf að fullnægja þeim skilyrðum sem fram koma í 1. mgr. 72. gr. stjkskr., þ.e. að skerðingin helgist af almenningsþörf, til hennar þarf lagafyrirmæli og fullar bætur komi fyrir hljótist af henni tjón.

Í *þriðja lagi* eiga við hvað lagaáskilnað varðar þau sjónarmið sem fram koma í kafla 11.2 hér að framan. Í því felst að löggjafinn getur ekki falið stjórnvöldum óheft ákvörðunarvald um takmörkun veiða, heldur þarf löggjafinn sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir verða settar á og með hvaða hætti. Löggjafinn verður m.ö.o. að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg. Eftir því sem stjórnvaldsfyrirmæli eru meira íþyngjandi og fela í sér meira inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna, þeim mun ríkari kröfur eru í dómaframkvæmd gerðar til þess að lagastoð þeirra sé skýr og fyrirsjáanleg. Þá verða lagaákvæði sem skerða atvinnufrelsi og atvinnuréttindi borgaranna ekki túlkuð með rýmri hætti viðkomandi borgara í óhag en leitt verður af skýrri orðanna hljóðan eða afdráttarlausum vísbendingum í lögskýringargögnum sé einhver vafi um túlkun.

Í *fjórða lagi* þarf lagasetning sem takmarkar réttinn til hvalveiða að helgast af almenningsþörf eða almannahagsmunum, sbr. umfjöllun í kafla 11.3. Löggjafanum hefur í dómaframkvæmd verið játað aukið svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma. Í því felst aukið svigrúm

löggjafans til þess að mæla fyrir um almennar takmarkanir á atvinnuréttindum, einkum þegar ræðir um skipulag atvinnugreina og færar leiðir til að ná markmiðum um skynsamlega nýtingu auðlinda og vernd umhverfis í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins. Hingað til hafa dómstólar ekki talið efni til að hagga við mati löggjafans í þeim efnum.

Í *fimmta lagi* þarf að hafa í huga að þótt dómstólar hafi ekki talið efni til að endurskoða og hagga við mati löggjafans á almenningsspörf að baki takmörkun, líta þeir til þess hvort mat hans sé byggt á málefnalegum forsendum og hvort gætt hafi verið réttra sjónarmiða við lagasetninguna, einkum grundvallarreglna stjórnarskrárinnar um meðalhóf og jafnræði. Þegar metið er hvort meðalhófs hafi verið gætt er litið til þess, sbr. umfjöllun í kafla 11.4, hvort beitt hafi verið vægasta úrræðinu sem að gagni komi miðað við þá hagsmuni sem í húfi eru, en þar getur löggjafinn átt úr fleiri kostum að velja. Við mat á meðalhófi skiptir og máli tilgangur lagasetningar og hvort veittur er hæfilegur aðlögunartími.

Í *sjötta lagi* er þess að gæta að atvinna sem stunduð er samkvæmt opinberu leyfi getur eftir atvikum skapað réttmætar væntingar leyfishafa til að hann haldi leyfi til atvinnustarfsemi sinnar, meðan hann fullnægir þeim skilyrðum sem því eru sett, sbr. umfjöllun í kafla 11.5. Réttmætar væntingar geta þó horft misjafnlega við eftir því hvort um er að ræða algjört bann við starfsemi til frambúðar annars vegar og hins vegar takmarkanir sem leiða af lagabreytingum í takt við breyttar þjóðfélagsþarfir. Ber þá að hafa í huga það sem segir í **H 655/2016** (Fura), að sé ekki í lögum kveðið á um lagaskil gildi sú meginregla að nýjum lögum verði beitt um lögskipti sem undir þau falla, þótt til þeirra hafi verið stofnað fyrir gildistöku laganna, enda ráðist réttarstaða manna af lögum eins og þau eru á hverjum tíma.

Í *sjöunda lagi* þarf við takmarkanir á atvinnufrelsi og atvinnuréttindum að gæta að jafnræði, sbr. umfjöllun í kafla 11.6. Eins og kemur fram í **H 182/2007** (Björgun) stendur 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar því ekki í vegi að löggjafinn setji mismunandi lagareglur um ólíkar aðstæður, enda sé þar byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Sjá einnig **H 44/2022** (Félag makrílveiðimanna) þar sem segir, að hlutlægar og málefnalegar ástæður hafi legið að baki þeim greinarmun sem gerður sé á skipum eftir veiðarfærum og að ekki sé gengið of langt í mismunun gagnvart skipum félagsmanna áfrýjanda til að ná því markmiði svo að í bága fari við 65. gr. stjkskr., sbr. 72. gr. og 75. gr. hennar um stöðu og vernd atvinnuréttinda.

Í *áttunda lagi* þarf hvað hugsanlega bótaskyldu varðar að gæta að því, að þótt atvinnuréttindi teljist eign samkvæmt 72. gr. stjkskr. er viðurkennt að vernd þeirra er takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda, sbr. umfjöllun í kafla 11 hér að framan. Endurspeglast það m.a. í því aukna svigrúmi sem löggjafanum er játað til að mæla fyrir um almennar takmarkanir atvinnuréttinda, þegar ræðir um skipulag atvinnugreina.

Þegar metið er hvort til bótaskyldu geti stofnast vegna takmarkana á atvinnuréttindum, í því tilviki sem hér um ræðir réttinum til hvalveiða, þarf að taka afstöðu til þess hvort um almennar takmarkanir er að ræða sem menn verða að þola bótalaust, eða hvort um er að ræða takmarkanir sem jafna má til eignarnáms í þrengri merkingu. Í því sambandi skipta máli þau fjögur atriði sem um ræðir í kafla 11.7, en heildarmat ræður niðurstöðu í hverju tilviki. Í því mati skipta að öllum líkindum mestu máli tilgangur eða markmið takmörkunar og hversu þungbær hún reynist. Minniháttar inngrip sem hefur lítil sem engin áhrif á hagsmuni eiganda skapa yfirleitt ekki rétt til bóta samkvæmt 72. gr. stjkskr., en umfangsmikil og íþyngjandi skerðing getur á hinn bóginn leitt til þess. Hefur í íslenskri dómaframkvæmd verið talið að ganga megi töluvert langt í að skerða eignarréttindi með almennum hætti, og er **H 182/2007** (Björgun) dæmi um það.

Í kafla 11.7 hér að framan er þess getið að þegar um hreinan hagsmunaárekstur er að ræða milli atvinnugreina, þ.e. ein atvinnustarfsemi er bönnuð í þágu annarrar, er fremur talið að bótaskylda sé fyrir hendi. Ekki er sjálfgefið að hið sama eigi við þegar svigrúm einnar atvinnugreinar er með reglugerð takmarkað tímabundið í þágu annarrar atvinnugreinar og markmiðið með takmörkuninni er að tryggja ákveðið jafnvægi milli þeirra atvinnugreina sem hagnýta sér tiltekna auðlind og hagsmunir fara ekki saman. Má hér sem dæmi nefna takmörkun hvalveiða á tilteknu hafsvæði af tilliti til hagsmuna hvalaskoðunarfyrirtækja.

Í *níunda lagi* er þess loks að gæta, að þótt takmarkanir á atvinnufrelsi og atvinnuréttindum séu reistar á heimildum sem fullnægja lagaáskilnaði 75. gr. og 72. gr. stjkskr. og fullnægt sé skilyrði þeirra greina um almenningsþörf, er ekki öll sagan sögð, því lagasetningin og samrýmanleiki hennar við stjórnarskrá er eitt en framkvæmd hennar í höndum stjórnvalda getur verið annað, sbr. dóm Landsréttar frá 20. febrúar 2025 í máli **L 535/2023** (Dista-ÁTVR).

Í máli þessu krafðist D ógildingar á þeirri ákvörðun ÁTVR að hafna umsókn hans um sölu á áfengum drykk í tilteknum söluflokki. Ákvörðun ÁTVR var byggð á 4. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak, en samkvæmt ákvæðinu er ÁTVR heimilt að hafna áfengi sem inniheldur koffein og önnur örvandi efni. Í dómi Landsréttar voru rakin ummæli í lögskýringargögnum sem væru til marks um vilja löggjafans til þess að veita ÁTVR þessa heimild í þágu markmiðs laganna um lýðheilsu, sem teldist ótvírætt til almannahagsmuna í skilningi 75. gr. stjkskr. Ekki var fallist á þá málástæðu D að löggjafinn hafi með 4. mgr. 11. gr. laganna veitt ÁTVR óheft ákvörðunarvald um takmörkun á atvinnufrelsi í andstöðu við 1. mgr. 75. gr. stjkskr. eða lögmætisreglu íslenskrar stjórnskipunar. Þá var heldur ekki fallist á með D að lagaákvæðið væri í andstöðu við meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar eða jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr., og einnig var hafnað þeirri málástæðu D að ákvörðun ÁTVR hafi ekki verið tekin af valdbærum aðila, m.a. að teknu tilliti til heimildar til innra valdframsals.

Í dómi Landsréttar segir á hinn bóginn að heimild samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011 sé bundin við áfengi sem hafi að geyma tiltekin innihaldsefni, og sé ÁTVR falið að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort henni skuli beitt. Við þá ákvarðanatöku gildi almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar, þar með talið að ákvarðanir skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum og að jafnræðis skuli gætt. Sé ÁTVR bundið af ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglum stjórnsýsluréttar, þar með töldum réttmætisreglunni, jafnræðisreglu og þeirri reglu að mat stjórnvalds verði að vera forsvaranlegt, og þegar mat sé lagt á hvort ákvörðunin hafi verið háð annmörkum að efni til beri að líta til þeirra röksemda sem hún var reist á.

Þá segir í dómi Landsréttar að ákvörðun ÁTVR hafi verið reist á matskenndum lagagrundvelli og hafi fyrirtækinu sem endranær borið að byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem væru til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt væri að með lagaheimildinni. Ekki yrði séð að röksemd ÁTVR um að gera beri greinarmun á vörum, sem hafi að geyma koffein, með vísan til bragðeinkenna væri til þess fallin að ná því markmiði að bæta lýðheilsu og stemma stigu við blöndun áfengis og koffeins. Geti þetta sjónarmið sem lá til grundvallar ákvörðun ÁTVR því ekki talist málefnalegt og því óheimilt að byggja ákvörðunina á því.

Enn segir í dómi Landsréttar að ekki verði séð að ályktun ÁTVR um að vara D hefði helstu einkenni orkudrykkja fengi viðhlítandi stoð í þeim gögnum sem fyrirtækið sjálft vísað til. Samkvæmt því hafi þær ályktanir sem ÁTVR dró af gögnum og lagði til grundvallar við ákvarðanatöku sína ekki verið forsvaranlegar að efni til. Hafi þannig verið leyst úr málinu með óforsvaranlegu mati þó svo að það hafi verið málefnalegt út af fyrir sig að líta til þess hvort um áfengisblandaðan orkudrykk væri að ræða.

Loks taldi Landsréttur að fyrirkomulag flokkunar á vörusafni ÁTVR og mismunandi vöruhópar gætu einir og sér ekki stutt ákvörðun fyrirtækisins, enda fengi slíkt hvorki stoð í 11. gr. laga nr. 86/2011, lögskýringargögnum né markmiðum laganna. Þá gætu tilvísanir ÁTVR til þeirra almennu sjónarmiða sem löggjöf um áfengi byggðist á, stefnu ríkisstjórnarinnar í áfengismálum og tengdra sjónarmiða ekki verið viðhlítandi stoð undir ákvörðun ÁTVR sem feli í sér takmörkun á atvinnufrelsi. Að framangreindu virtu væri ákvörðun ÁTVR háð verulegum annmörkum að efni til og yrði hún þegar af þeirri ástæðu felld úr gildi og væri þá ekki þörf á að fjalla um aðrar málsástæður D, þar með taldar þær er litu að málsmeðferð ÁTVR.

13. Hvalveiðum haldið áfram

13.1 Afmörkun

Eins og vikið er að í kafla 1 og í upphafi kafla 10.1 þá er það hlutverk starfshópsins að greina kosti um mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumörkunar. Skulu kostirnir taka mið af þessu, þ.e.

- að veiðar verði bannaðar til frambúðar,
- að veiðar verði takmarkaðar,
- að veiðum verði haldið áfram.

Í þessum kafla verður fjallað um valkost 3, þ.e. að veiðum verði haldið áfram, og um leiðir til úrbóta sé sá kostur valinn.

Hvað úrbætur varðar hefur starfshópurinn fyrst og fremst horft til gildandi lagaumhverfis um stjórn hvalveiða. Þau lög sem nú gilda um hvalveiðar voru sett árið 1949 og hafa í reynd sætt mjög litlum breytingum á gildistíma sínum. Þótt lögin séu vissulega aðgengileg og einföld í framsetningu, og hafi að því leyti staðist tímans tönn, þá eru þau einnig barn síns tíma.

Í fyrsta lagi eru í lögunum reglugerðarheimildir sem fela ráðherra ríkar heimildir til stýringar á hvalveiðum án þess að þar sé kveðið með skýrum hætti á um markmið sem reglugerðir skulu stefna að eða nánari takmarkanir í þeim efnum.

Í öðru gera lögin ráð fyrir að ráðherra geti, með reglugerð, sett „hvers konar önnur ákvæði“ sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar. Þótt þessi heimild geti verið viðhlítandi grundvöllur vissra ráðstafana af hálfu stjórnvalda verður almennt að telja að svo vítt framsal á valdi til almennrar reglusetningar frá Alþingi til ráðherra sé ekki í góðu samræmi við íslenska stjórnskipan, sérstaklega hvað varðar mögulegar takmarkanir á atvinnufrelsi eða atvinnuréttindum eins og fjallað hefur verið um í köflum 10 til 12 hér að framan.³⁵⁸

Í þriðja lagi mæla lögin fyrir um tiltekin verkefni ráðuneytis sem í reynd eru, vegna annarra laga, komin í hendur annarra stjórnvalda eða má rökstyðja að væri betur fyrir komið hjá öðrum stjórnvöldum, s.s. varðandi leyfisveitingar og eftirlit.

³⁵⁸ Sjá til hliðsjónar, **H 15/2000** (Stjórnugrís), þar sem Hæstiréttur tekur fram að þegar reyni á 72. og 75. gr. stjórnarskrár þá verði löggjafinn að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Eigi þetta einnig við um ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum. Dómurinn er reifaður í kafla 10.4 að framan.

13.2 Lögbundið skipulag hvalveiða felur í sér takmarkanir sem þurfa að fullnægja stjórnarskrá

13.2.1 Almenn atriði

Hér að framan, í köflum 10 til 12, hefur verið fjallað ítarlega um stjórnarskrárvernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda, bæði m.t.t. 72. gr. stjórnarskrár, þar sem fram kemur að eignarrétturinn sé friðhelgur, og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, um atvinnufrelsi.

Eins og lýst er í umræddum köflum getur hagnýting atvinnufrelsis og opinberra leyfa til hvalveiða leitt til tilgreindra atvinnuréttinda sem geta notið eignarréttarverndar og, séu tiltekin skilyrði fyrir hendi, skapað bótagrundvöll ef þau eru tekin eignarnámi eða gerð handhafa sínum ónýt með ígildi eignarnáms.³⁵⁹ Frá sjónarhóli stjórnskipunarinnar er þessi greining meginatriði við mat á þeim valkostum sem gætu falið í sér bann eða takmörkun hvalveiða, enda njóta atvinnufrelsi og atvinnuréttindi stjórnskipulegrar verndar.³⁶⁰

Þegar hugað er að þeim valkosti að halda hvalveiðum áfram verður ekki sami þunginn á því lögfræðilega atriði hvort tiltekin atvinnuréttindi séu felld brott eða takmörkuð verulega, heldur færist þá þunginn yfir á að kanna hvernig beri að útfæra almennan lagaramma og stjórnsýslu um nýtingu réttindanna. Stjórnarskráin og sú dómagreining sem fram kemur í köflunum að framan hefur líka mikilvæga þýðingu fyrir þennan valkost, enda þarf löggjöf sem varðar atvinnu manna eða eignarréttindi að fullnægja mikilvægum skilyrðum, jafnvel þótt áhrif löggjafarinnar teljist ekki svo alvarleg eða veruleg að þau feli í sér eignarnám eða ígildi þess.

Tekið skal fram að hér er gengið út frá þeirri forsendu að ef hvalveiðum verði haldið áfram þá muni gilda tiltekin lög um hvalveiðarnar. Það kemur því ekki til skoðunar hvort um hvalveiðar eigi að gilda löggjöf og hvort hvalveiðar skuli háðar opinberum leyfum eða eftirliti, enda verður að telja augljóst að svo þurfi að vera. Um langan tíma hefur verið talin þörf á að stýra nýtingu á hvalastofnum hér við land, eins og rakið er í kafla 3, og slíkar takmarkanir verða ekki ákveðnar nema með lögum. Ísland er aðili að hvalveiðisamningnum, sbr. kafla 6 í skýrslunni, og til að uppfylla þjóðréttarlegar skyldur samkvæmt honum þarf að setja viðeigandi löggjöf hér á landi, t.d. til að þeim verði réttilega framfylgt gagnvart þeim sem veiða hvali. Þá kalla hvalveiðar á sérhæfð skip, sérhæfð skotvopn og aðstöðu til vinnslu hvalafurða. Ríkið hefur að öðru jöfnu talið þörf á því, á grundvelli ýmiskonar almannahagsmuna, m.a. vegna öryggis starfsmanna og neytenda, umhverfisverndar og fleiri atriða, að setja slíkum þáttum tiltekin lögbundin skilyrði og viðmið og hafa eftirlit með því að þeim sé fullnægt.

³⁵⁹ Sjá t.d. kafla 10.1, kafla 11.7 og umfjöllun um bótaskyldu í kafla 12 að framan.

³⁶⁰ Í kafla 11.1 er bent á að í H 20/2022 (Fossatún-2) taldi Hæstiréttur að löggjafinn hefði, um þá lagasetningu sem á reyndi í dómsmálinu, ekki sinnt „stjórnskipulegri skyldu sinni til að meta hvort lagasetningin rúmaðist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur.“

13.2.2 Atvinnufrelsi og lögbundið kerfi um hvalveiðar

Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er öllum frjálst að stunda þá atvinnu þeir kjósa. Þessu „frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess“, eins og segir í ákvæðinu. Af þessu leiðir að skerðingar á atvinnufrelsinu þurfa að styðjast við sett lög Alþingis. Þá hefur jafnframt verið lagt til grundvallar að af þessu stjórnarskrárákvæði leiði að löggjafinn megi ekki fela framkvæmdarvaldshafa óhefta ákvörðun um slíkar skerðingar³⁶¹ og þurfi löggjöfin að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar skerðingar sem talin er nauðsynleg.³⁶²

Þá þurfi takmarkanir ekki aðeins að byggjast á mati löggjafans um nauðsynlega almannahagsmuni, heldur skuli þær einnig útfærðar þannig að gætt sé meðalhófs og jafnræðisreglu.³⁶³ Er þetta rakið sérstaklega í kafla 10.4 að framan. Sé þessum skilyrðum hins vegar fullnægt telst almenni löggjafinn hafa allríkar heimildir til að setja atvinnu manna almenn mörk í þágu almannahagsmuna, t.d. með fyrirmælum um hæfniskröfur, leyfisveitingar, opinbert eftirlit og sambærilegt.

Samkvæmt gildandi lögum þarf opinbert leyfi til að stunda þá atvinnustarfsemi sem felst í hvalveiðum, löndun hvalafla og verkun hans. Í kafla 11.1 er bent á að í þessum áskilnaði felst takmörkun á atvinnufrelsi manna, þ.e. takmörkun á frelsinu til að stunda þá atvinnu sem þeir helst kjósa, sbr. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Takmörkun af þessu tagi þarf þar með að styðjast við lagaheimild sem fullnægir kröfum þess stjórnarskrárákvæðis um almannahagsmuni auk stjórnskipulegra krafna um jafnræði og meðalhóf.³⁶⁴

Sama á við um ýmsar aðrar almennar takmarkanir sem hvalveiðum sem atvinnustarfsemi eru settar, s.s. um veiðitíma, leyfilegar veiðiaðferðir, vinnsluáðstöðu, mönnun á veiðiskipum o.fl. Ljóst er að þessar kröfur, þ.e. þær kröfur sem leiða af 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, eiga fullum fetum við um það almenna skipulag, s.s. um leyfisveitingar og önnur skilyrði, sem hið opinbera velur að marka hvalveiðum, eins og vel er rakið í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.), en umfjöllun umboðsmannsins um þessa þætti er sérstaklega lýst í köflum 9.4 og 9.5 í þessari skýrslu.

13.2.3 Vernd eignarréttar og lögbundið kerfi um hvalveiðar

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er eignarrétturinn friðhelgur. Almennt er þó viðurkennt að löggjafinn geti mælt fyrir um venjuhelgaðar skerðingar og almennar takmarkanir á eignarréttindum með lögum, sem menn þurfa að sæta bótalaust. Að þessu er t.d. vikið í kafla 10.1 að framan. Meðal þess sem þar er bent á er að það sé vandasamt að draga mörk milli eignarnáms annars vegar og almennra takmarkana á eignarréttindum hins vegar, og í því efni þurfi að leggja til grundvallar heildarmat.

³⁶¹ Enda væri þá krafan um aðkomu löggjafans með lögum næsta þýðingarlaus.

³⁶² Sjá **H 15/2000** (Stjórnuþing) og **UA 12291/20203** (kvörtun Hvals hf.).

³⁶³ Sjá **H 182/2007** (Björgun).

³⁶⁴ Í þessu felst ekki að bætur þurfi að koma fyrir, heldur telst almenni löggjafinn þvert á móti hafa ríkar heimildir til að setja atvinnufrelsinu almennar og hlutlægar skorður í þágu almannahagsmuna.

Þó sé rétt að leggja til grundvallar að löggjafinn hafi tiltölulega frjálsar hendur um takmarkanir á eignarrétti, þegar hreinum eignarsviptingum og tilfærslu eignarheimilda sleppir.

Samkvæmt framangreindu telst löggjafinn, að öllu jöfnu, hafa allrúmar heimildir til að setja hvalveiðum og eignarréttindum sem þeim tengjast vissar takmarkanir, bæði nýtingu á atvinnuréttindunum sjálfum og um hagnýtingu annarra eigna og atvinnutækja í þágu þeirrar atvinnustarfsemi. Slíkar takmarkanir þurfa engu að síður að fullnægja tilteknum kröfum, líkt og hinar almennu takmarkanir atvinnufrelsis. Almennar takmarkanir eignarráða þurfa þannig að byggjast á settum lögum Alþingis og fullnægja ákveðnum kröfum um skýrleika. Þá þurfa takmarkanir af þessum toga jafnframt að standast kröfur um meðalhóf og jafnræðisreglu.

Líkt og rakið hefur verið í köflunum hér að framan verður ekki litið öðruvísi á en að opinber leyfi til hvalveiða falli undir hugtakið atvinnuréttindi, og geti þar með notið eignarréttarverndar. Verður því ekki fram hjá því litið að sú almenna löggjöf sem markar umgjörð um hvalveiðar og nýtingu atvinnutækja í því sambandi þarf, eftir atvikum, að fullnægja framangreindum kröfum um almennar takmarkanir eignarráða. Takmarkanir þurfa þar með að styðjast við lagaheimild sem telst nægjanlega skýr og fullnægir að auki stjórnskipulegum kröfum um meðalhóf og jafnræði.

13.2.4 Kröfur til skýrleika lagaheimilda sem fela stjórnvöldum valdheimildir hafa þróast

Lögbundið starfsumhverfi og kröfur til hvalveiða fela, líkt og hér hefur verið rakið, ávallt í sér einhver mörk á starfseminni, hvort sem lýtur að heimildinni til veiða, heimild til að nýta hvalafurðir eða að kröfum sem gerðar eru til veiðitækja, mönnunar, vinnsluaðstöðu eða annars. Þegar lagt er mat á lögmæti slíkra krafna þarf m.a. að taka það til skoðunar hvort þær feli í sér takmarkanir á atvinnufrelsi eða atvinnuréttindum sem njóti verndar samkvæmt 72. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar, og ef svo er þá þarf að skoða hvort takmarkanirnar standist kröfur þessara stjórnarskrárákvæða, eða kröfur almennrar lögmætisreglu íslensks réttar.

Umræddar kröfur hafa þróast á undanförunum árum og áratugum, og mótast m.a. með dómum Hæstaréttar, sbr. umfjöllun hér að framan í kafla 10. Af stjórnarskránni og dómum Hæstaréttar leiðir að lög sem fjalla um atvinnustarfsemi, líkt og hvalveiðar, þurfa að fullnægja ákveðnum lágmarksskilyrðum um skýrleika, að löggjafinn hafi sjálfur með einhverjum hætti tekið afstöðu um tilgang takmarkana, og sett fram meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar skerðingar sem talin er nauðsynleg. Í ljósi aldurs laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, þá er mikilvægt að hafa þessa þróun í huga við umfjöllun um þau.

13.3 Alþjóðasamningar og innleiðing þeirra í íslenskan rétt

13.3.1 Þjóðréttarlegar skyldur Íslands vegna hvalveiða

Í kafla 6 hér að framan er fjallað um heimildir, réttindi og skyldur íslenska ríkisins að þjóðarétti sem kunna að skipta máli við framtíðarstefnumótun á málefnasviði hvalveiða. Eins og þar kemur fram er það ein af grundvallarreglum alþjóðalaga að ríki hafa fullveldisrétt til að nýta auðlindir sínar, með vissum takmörkunum þó. Sam-hliða bera ríki þjóðréttarlega ábyrgð á umhverfistjóni sem þau kunna að valda utan lögsögu sinnar. Ísland hefur síðan, einnig á grundvelli fullveldisins, gerst aðili að allmörgum alþjóðlegum samningum sem setja nýtingu á auðlindum hafsins, þar á meðal hvalveiðum, nokkur mörk.

Nákvæmara yfirlit yfir viðeigandi samninga og ákvæði þeirra er að finna í 6. kafla skýrslunnar en hér má m.a. nefna að samkvæmt 2. málslíð 65. gr. hafréttarsamningsins, sem Ísland er aðili að, skulu ríki „starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim.“ Þá er Ísland aðili að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða (hvalveiðisamningurinn).³⁶⁵ Meðal tveggja meginatriða samningsins er annars vegar að honum fylgir svonefnt fylgiskjal (e. *Schedule*), sbr. I. gr., sem telst óaðskiljanlegur hluti hans,³⁶⁶ og hins vegar að aðilar samningsins standa saman að svonefndu Alþjóðahvalveiðiráði, sbr. III. gr. Í V. gr. samningsins segir að ráðinu sé heimilt að breyta ákvæðum fylgiskjalsins með því að samþykkja reglur um verndun og nýtingu hvalaauðlindarinnar sem kveða á um:

- a. verndaðar tegundir og tegundir sem ekki njóta verndar
- b. veiðitíma og tíma þar sem veiðar eru bannaðar
- c. hafsvæði þar sem veiðar eru leyfðar og þar sem veiðibann ríkir, meðal annars afmörkun griðasvæða,
- d. stærðarmörk hverrar tegundar um sig, veiðitíma og -aðferðir og sóknarkraft með tilliti til hvalveiða (m.a. hámarksafli af hvölum á hverju veiðitímabili)
- e. gerð og lýsingu veiðarfæra og tækja og búnaðar sem heimilt er að nota,
- f. mæliaðferðir og
- g. aflaskýrslur og aðrar tölfræðilegar og líffræðilegar upplýsingar.

³⁶⁵ Ísland er aðili að samningnum frá 8. júní 2001, sbr. auglýsingu nr. 18/2001, sem birt var Stjórnartíðindum 14. júní 2001. Eins og fram kemur í auglýsingunni gerði Ísland þó fyrirvara við e-lið 10. mgr. fylgiskjals með samningnum um svonefndan núllkvóta að því er varðar hvalveiðar í atvinnuskyni. Eins og vel er lýst í kafla 6 gerðist Ísland fyrst aðili að samningnum 10. mars 1947 og tók aðild Íslands gildi þann 10. nóvember ári síðar. Vegna svonefnds núllkvóta sagði Ísland upp aðild að samningnum, og tók uppsögnin gildi árið 1992. Ísland varð á ný aðili á árinu 2001.

³⁶⁶ Viðaukinn sem um ræðir er ekki birtur með auglýsingu nr. 18/2001 en texta hans má nálgast á þessari vefslóð: <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3606&k=#>.

Í 2. mgr. V. greinar samningsins er m.a. tilgreint að breytingar Alþjóðahvalveiðiráðsins á viðaukanum skuli vera þær sem nauðsynlegt er að gera til þess að ná fram markmiðum samningsins og að tryggja vernd, þróun og hámarksnýtingu hvalaauðlindarinnar, byggðar á niðurstöðum vísinda og taka tillit til hagsmuna neytenda hvalaafurða og hvalveiða sem atvinnugreinar. Þá er tiltekið í 3. mgr. V. greinar að ríki geti mótmælt breytingum á viðaukanum með tiltekinni aðferð og verði þau þá ekki bundin af þeim.

Í umræddum viðauka eru fjölmargar reglur settar fram sem varða ofangreind atriði, og teljast bindandi fyrir Ísland að þjóðarrétti. Þar á meðal eru reglur um veiðitímabil, svæði þar sem veiðar fara ekki fram, nánari fyrirmæli um veiðar á ákveðnum hvalategundum, um skilyrði sem vopn til veiða á hval þurfa að fullnægja, meðferð á veiddum hval (þ.e. meðferð hvalafurða), eftirlit með veiðum og upplýsingagjöf þeirra sem standa að veiðum á hval.

Fleiri þjóðréttarsamninga, sem Ísland er aðili að, má nefna í framangreindu sambandi. Skyldur sem af þeim leiða, hvað varðar hvalveiðar eða tengd atriði, eru mismunandi ríkar og mismunandi nákvæmar.

13.3.2 Innleiðing í íslenskan rétt

Af athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, er ljóst að þau voru sett vegna þátttöku Íslands í hvalveiðisamningnum. Inngangur athugasemdana er svohljóðandi:

Vegna þátttöku Íslands í alþjóða hvalveiðisamningnum (sbr. Stj.tíð. A. 55/1947), er nauðsynlegt að endurskoða gildandi löggjöf um hvalveiðar. Samningar þessir eru byggðir á þeirri meginreglu, að alþjóðasamvinna sé nauðsynleg til að vernda hvalstofninn gegn rányrkju og eru því sett ákvæði um, að hvalveiðar megi eigi stunda á tilteknum svæðum, að vissar tegundir hvala séu algerlega friðaðar, að enn aðrar tegundir megi einungis veiða er þær hafa náð tiltekinni lágmarksstærð o. s. frv. Hefði verið hugsanlegt að lögfesta samningsákvæðin í heild, en gera verður ráð fyrir, að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðunum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til. Sýnist því hagkvæmara, að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild. Hefur sú leið verið farin í frumvarpi þessu.

Í samræmi við það sem þarna kemur fram er í lögum um hvalveiðar kveðið á um að ráðherra hafi fremur opnar reglugerðarheimildir, m.a. til að ákveða veiðisvæði, veiðitíma, takmarkanir á veiðimagni og til að setja „hverskonar önnur ákvæði, sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningnum um hvalveiðar.“ Þessar reglugerðarheimildir hafa verið nýttar í allríkum mæli, eins og m.a. má sjá af yfirliti í kafla 4.

Við gerð þessarar skýrslu var ekki unnið sérstakt yfirlit um samræmi milli alþjóða-hvalveiðisamningsins og ákvæða í reglugerðunum, en almennt virðist þó mega draga þá ályktun að í gegnum tíðina hafi kröfur til hvalveiða í reglugerðum, s.s. um veiðiaðferðir og veiðitímabil, tekið efnislegt mið af samningnum og að hluta byggt á honum.

Þegar litið er til stjórnsýsluframkvæmdar má einnig sjá að til viðbótar við reglugerðir þá hafi einstökum hvalveiðileyfum eftir atvikum fylgt tiltekin skilyrði, s.s. um eftirlit með veiðum, upplýsingagjöf, um vopn sem nota má við veiðar og um meðferð hvalafurða. Umfjöllunarefni þessara skilyrða virðast, í gegnum tíðina, einnig almennt hafa tiltekið efnislegt samræmi við hvalveiðisamninginn líkt og reglugerðirnar.

Lög um hvalveiðar höfðu samkvæmt framangreindu þann tilgang að koma hér á landi upp kerfi um hvalveiðar til samræmis við alþjóðlega hvalveiðisamninginn, og í reynd verður ekki annað sagt en að sú stefna hafi gengið eftir.

Í framangreindu felst hins vegar ekki að sú aðferð sem var valin á árinu 1949 við innleiðingu á skyldum samkvæmt hvalveiðisamningnum sé enn fullnægjandi að öllu leyti. Hér skiptir miklu að hafa hugfast að lög um hvalveiðar, og einnig þau nánari skilyrði um hvalveiðar sem fram koma í hvalveiðisamningnum, setja hvalveiðum tiltekinn ramma. Eins og rakið hefur verið hér að framan þá felur hann í sér tilteknar takmarkanir á atvinnufrelsi og almennum eignarráðum. Hér á landi verða slíkar takmarkanir ekki réttilega settar á nema með lögum Alþingis, og þær lagareglur sem um ræðir þurfa m.a. að fela í sér að löggjafinn hafi sjálfur tekið afstöðu um tilgang takmarkana og sett fram meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar skerðingar sem talin er nauðsynleg.

Við mat á því hvort hvalveiðisamningurinn og einstakar reglur í viðauka hafi verið innleidd í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti þarf í þessu ljósi ekki aðeins að skoða hvort hvalveiðilögin byggist á hvalveiðisamningnum og hafi það að markmiðið að innleiða hann, heldur þarf jafnframt að taka til skoðunar hvort einstakar *kröfur um veiðar* sem samningurinn felur í sér komi þar fram með nægjanlega skýrum hætti og þá miðað við kröfur *íslensku stjórnarskrárinnar*.³⁶⁷

Að hluta til komu sjónarmið sem að þessu líta til skoðunar í **UA 12291/2003** (kvörtun Hvals hf.), m.a. í þeim hluta álitsins þar sem umboðsmaður rekur sjónarmið um þýðingu viðmiða um velferð dýra á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins fyrir framkvæmd laga um hvalveiðar, en þessi þáttur álits umboðsmannsins er reifaður í kafla 9.8 í þessari skýrslu. Umboðsmaður lýsti í þessu sambandi þeirri almennu afstöðu að við framkvæmd laga nr. 26/1949, þar á meðal við útgáfu reglugerða, væri ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra sem leiddu af alþjóðlegum skuldbindingum samkvæmt hvalveiðisamningnum. Eftir nánari umfjöllun um það hvaða skuldbindingar

³⁶⁷ Sjá kafla 11.2 og **H 19/2024** (ÁTVR) og **H 1988:1532** (Frami), sem þar er vísað til. Í fyrrnefnda dóminum er áréttað að lagaákvæði sem ætlað sé að liggja til grundvallar skerðingu á atvinnufrelsi verði ekki túlkuð með rýmri hætti, viðkomandi borgara í óhag, en leitt verði af skýrri orðanna hljóðan eða afdráttarlausum vísbendingum í lögskýringargögnum, sé einhver vafi um túlkun.

kæmu fram í samningnum og viðauka hans taldi hann hins vegar ekki að sú tiltekna reglugerð sem um var fjallað í málinu, sem hafi í reynd falið í sér tímabundið bann við veiðum á langgreyðum, yrði studd við slíkar skuldbindingar.³⁶⁸

Athyglisvert er að umboðsmaður bendir á það í umfjöllun um framangreint að frá upphafi hafi verið gert ráð fyrir því að ákveðin þróun á hvalveiðisamningnum gæti átt sér stað fyrir atbeina Alþjóðahvalveiðiráðsins. Í því tilliti geti löggjafinn hvenær sem er, í krafti stjórnskipulegra valdheimilda sinna, gert breytingar á íslenskri löggjöf að þessu leyti og þá án tillits til þess hvort þeim sé ætlað að vera til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins eða ekki. Slíkar breytingar á lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, hafi hins vegar ekki verið gerðar. Umboðsmaður tilgreinir hins vegar ekki hvort hann líti svo á að sú staðreynd að löggjafinn hafi ekki breytt lögum nr. 26/1949 eigi að leiða til þess að ráðherra hafi rýmri eða þrengri heimild til að framfylgja nýjum og breyttum kröfum sem leiða af ákvörðunum Alþjóðahvalveiðiráðsins, þ.e. ákvörðunum sem ráðið hefur tekið eftir 1949.

Hvað sem framangreindu líður, þá blasir við að reglugerðarheimildir í lögum nr. 26/1949 eru almennt mjög opnar (byggjast á allrúmri lagaheimild, eins og segir í athugasemdunum, sbr. að framan). Þær mæla t.d. fyrir um vald ráðherra til að ákveða veiðisvæði, veiðitímabil o.fl. Þótt heimildirnar sem slíkar séu í vissu efnislegu samræmi við þær takmarkanir hvalveiða sem ráðgert er að leiði af alþjóðahvalveiðisamningnum þá verður einnig að horfa til þess að í lagatextanum sjálfum koma ekki fram skýr mörk heimildanna. Þannig er ekki orðað í lagatextanum í hvaða tilgangi má takmarka veiðar á hvólum (þótt hann megi vissulega leiða af lögskýringargögnum og vissri innri samræmisskýringu í lögnum), ekki er fjallað um það hvort og hvernig eigi að vega mismunandi almannahagsmuni eða um önnur skýr viðmið um takmörk á valdi ráðherra. Þetta þýðir engan veginn að reglugerðarheimildirnar hafi ekki lagagildi. Það er hins vegar umhugsunarefni að þær séu ekki betur afmarkaðar. Þar með getur vaknað sá vafi hvort löggjafinn hafi tekið viðhlítandi afstöðu til tilgangs mögulegra takmarkana og um það hvort lögin mæli með fullnægjandi hætti fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar skerðingar sem talin verður nauðsynleg.

Hér má einnig nefna að við framkvæmd laga nr. 26/1949 hefur tíðkast að einstökum leyfum til hvalveiða séu sett nánari skilyrði, s.s. um veiðarfæri, vinnslu afurða, eftirlit og upplýsingagjöf. Slík skilyrði hafa vissa stoð í lögnum, sbr. m.a. 2. mgr. 1. gr., 5. gr. og 6. gr. laganna. Þá geta skilyrði eftir atvikum byggst á reglugerð, hafi reglugerðin næga lagastoð að þessu leyti. Það er þó engu að síður umhugsunarefni hvort skýrara væri að tilgreina í lögnum sjálfum með hvaða hætti megi binda leyfi til hvalveiða tilteknum skilyrðum og í þágu hvaða markmiða og hagsmuna. Slíkt hefði þann ótvíræða kost að heimild til að setja leyfum nánari skilyrði og mörk þeirrar heimildar væru skýrari.³⁶⁹

³⁶⁸ Í álitinu segir m.a.: „Að þessu virtu get ég ekki séð að reglugerð ráðherra nr. 642/2023, sem í reynd fól í sér tímabundið bann við veiðum á langgreyðum, hafi getað helgast af því markmiði að með einhverjum hætti væri verið að innleiða alþjóðleg viðmið um mannúðlegar veiðar.“

³⁶⁹ Með þessari ábendingu er ekki átt við að gildandi lög leyfi ekki að einstökum leyfum séu sett skilyrði, heldur aðeins að ákvæði laganna geti verið skýrari að þessu leyti. Hér má einnig nefna að stjórnvöld eru talin geta sett matskenndum stjórnvaldsákvörðunum skilyrði á ólögfestum grundvelli í vissum tilvikum, sbr. Páll Hreinsson, Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar, bls. 395.

Það færi samkvæmt framangreindu betur á að lög um hvalveiðar mæltu með skýrari hætti fyrir um þær reglur sem leiða af alþjóðahvalveiðisamningnum, eða settu stjórnvöldum nánari leiðbeiningar og takmörk um það hvernig reglur þau megi setja í þeim tilgangi að ná markmiðum hans.³⁷⁰ Að þessum möguleika til úrbóta á lögum er nánar vikið hér að aftan í kafla 13.4.5, varðandi þá reglu hvalveiðilaganna að hægt sé að ákveða með reglugerð að óheimilt sé að veiða tiltekna hvalategundir og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, „með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar, sem Ísland er aðili að eða kann að gerast aðili að“, sbr. b-lið 3. gr. laganna, og einnig stuttlega í kafla 13.4.10, varðandi þá reglu laganna að hægt sé með reglugerð að setja „hverskonar önnur ákvæði, sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.“

Eins og nefnt var hér að framan er Ísland aðili að ýmsum alþjóðasamningum sem haft geta þýðingu um skipulag hvalveiða hér við land, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6. Skyldur sem af þeim leiða, hvað varðar hvalveiðar eða tengd atriði, eru mismunandi ríkar og mismunandi nákvæmar en geta engu að síður haft ríka þýðingu við nánara skipulag hvalveiða, og þar með um það hvaða lagareglur þarf að lögfesta hér á landi um það efni.

13.4 Lög um hvalveiðar nr. 26/1949 og ábendingar um úrbætur

13.4.1 Uppbygging laganna og helstu efnisatriði þeirra

Eins og rakið hefur verið gilda um hvalveiðar lög nr. 26/1949, með síðari breytingum. Þau lög eru einföld að gerð, samtals 10 lagagreinar, og hafa í raun tekið fremur litlum breytingum á gildistíma sínum. Lögin mæla í grófum dráttum fyrir um eftirtalin atriði:

1. Að réttur til að stunda hvalveiðar sé háður leyfi ráðuneytisins.
 - a. Leyfin má aðeins veita þeim sem fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í landhelgi Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna.
 - b. Erlend skip má ekki nota til hvalveiða nema með leyfi ráðherra, sbr. 2. gr.
2. Að verkun hvalafla megi aðeins fara fram á stöðum þar sem ráðuneytið samþykkir, sbr. 5. gr.
 - a. Ráðuneytið skal setja fyrirmæli um fyrirkomulag verkunarinnar þannig að af henni hljóti sem minnst ónæði fyrir aðra
 - b. Ráðuneytið skal setja fyrirmæli um nýtingu hvals til fullnustu

³⁷⁰ Tekið skal fram að reynt getur á álitamál um innleiðingu alþjóðasamninga eða samþykktir alþjóðastofnana í landsrétt með ýmsum hætti. Sjá m.a. um samspil EES-reglna og landsréttar í **H 24/2023** (fæðingarorlof), mgr. 38–41.

-
3. Að óheimilt er að veiða hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja, sbr. a-lið 3. gr.
-
4. Að ráðherra geti ákveðið með reglugerð eða reglum:
-
- a. að óheimilt sé að veiða tiltekna tegundir hvala, sbr. b-lið 3. gr., en þetta skal ráðuneytið ákveða með hliðsjón af alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

 - b. að óheimilt sé að veiða hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, sbr. b-lið 3. gr., en þetta skal ráðuneytið ákveða með hliðsjón af alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

 - c. að banna hvalveiðar á tilteknum svæðum, sbr. a-lið 4. gr.

 - d. að takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs, sbr. b-lið 4. gr.

 - e. að takmarka heildarveiðimagn, sbr. c-lið 4. gr.

 - f. að takmarka veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar, sbr. c-lið 4. gr.

 - g. að takmarka veiðibúnað, sbr. d-lið 4. gr.

 - h. að banna þátttöku Íslendinga í hvalveiðum sem ekki lúta jafn ströngum fyrirmælum og veiðar hér við land

 - i. að setja „hvers konar önnur ákvæði“ sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar, sbr. f-lið 4. gr.

 - j. framkvæmd eftirlits með hvalveiðum skv. lögunum, sbr. 6. gr.

 - k. gjalddöku fyrir leyfi skv. 1. gr. laganna til að standa straum af eftirliti, sbr. 6. gr.

5. Um leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði, sbr. 8. gr. Ráðuneytið ákveður sjálft skilyrði slíks leyfis, og þarf þá ekki að fylgja öðrum fyrirmælum laganna.

6. Um ábyrgð útgerðamanna skipa, sbr. 8. gr.

7. Um ráðningarkjör hvalveiðimanna, sbr. 9. gr.

8. Um viðurlög og fullnustu sekta, sbr. 10. gr.

Verður nú vikið stuttlega að helstu efnispáttum laganna og um leið lýst ábendingum um mögulegar úrbætur þar sem við á.

Þó að einstakir kaflar í yfirferðinni hér á eftir beri ekki sömu heiti og einstakir töluliðir hér að framan verður í yfirferðinni leitast við að taka efnisþættina fyrir að mestu í sömu röð og þeir koma fram í þessari upptalningu.

13.4.2 Um útgáfu leyfa til hvalveiða

13.4.2.1 Stjórnvald sem fer með leyfisútgáfuna

Samkvæmt lögum um hvalveiðar er það viðkomandi ráðuneyti, sem á hverjum tíma fer með málefni hvalveiða skv. forsetaúrskurði, sem gefur út leyfi til hvalveiða. Lög um hvalveiðar eru skýr að þessu leyti og valda ekki vafa. Að þessu leyti er ekki þörf á beinum úrbótum á löggjöf.

Hér skal þó bent á að það væri í betra samræmi við aðra löggjöf þar sem fjallað er um leyfisveitingar vegna nýtingar á nytjastofnum sjávar, sbr. t.d. lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, að fela lægra settu stjórnvaldi að fara með útgáfu leyfa til hvalveiða. Ef sú leið væri farin skal einnig bent á að það myndi almennt samræmast best stjórnkerfi um nytjastofna sjávar að öðru leyti að leyfisveitingin yrði færð til Fiskistofu, sem starfar á grundvelli laga nr. 36/1992 með síðari breytingum. Vald til að setja reglugerðir um hvalveiðar myndi eftir sem áður vera á hendi ráðherra.³⁷¹

Kostir þessarar breytingar væru m.a. eftirfarandi. Í fyrsta lagi væri skilið á milli almennrar reglusetningar um hvalveiðar, sem væri á hendi ráðherra, og daglegrar framkvæmdar í formi leyfisveitinga, sem yrði á hendi Fiskistofu.

Í öðru lagi fæli sú verkefnaskipting í sér að hvort stjórnvald færi þá með valdheimildir sem segja má að passi að öðru leyti við hefðbundin verkefni þeirra. Þar á meðal má nefna að Fiskistofa hefur að jafnaði hlutverki að gegna við tiltekna leyfisveitingar og við eftirlit með veiðum á nytjastofnum sjávar, sbr. m.a. ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í þriðja lagi myndu umsækjendur um leyfi til hvalveiða og leyfishafar eiga rétt á að kæra stjórnvaldsákvæðanir Fiskistofu til ráðuneytisins, en slíkt skipulag væri almennt til þess fallið að auka réttaröryggi í þessum málaflokki.

Að mati starfshópsins myndi þessi breyting geta verið til þess fallin að auka festu og skipulag í stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins.

³⁷¹ Í vissum tilvikum er vald til að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli falið undirstofnunum ráðherra eða sjálfstæðum stjórnvöldum ríkisins. Vegna ábyrgðar og stöðu ráðherra gagnvart Alþingi fer þó almennt betur á að þegar stjórnvöldum ríkisins eru með lögum fengnar valdheimildir til að setja almennar reglur (en í því felst að jafnaði tiltekið framsal löggjafarvalds) þá sé slíkt hlutverk með lögum falið ráðherrum en ekki öðrum stjórnvöldum. Þetta getur skipt sérstöku máli á sviði refsiréttar, en um framsal á valdi til að setja almennar reglur á því sviði til annars stjórnvalds en ráðherra má benda á **H 236/2004** (vinnuvélar). Í þeim dómi lagði Hæstiréttur til grundvallar að löggjafinn hefði ekki getað framselt stjórn Vinnueftirlits ríkisins vald til að setja refsíákvæði í almenn stjórnvaldsfyrirmæli á grundvelli laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hol lustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

13.4.2.2 Opinber auglýsing

Líkt og rakið er í kafla 8.3.3 er hvorki í lögum nr. 26/1949 né í reglugerð nr. 163/1973 gert ráð fyrir því að ráðuneytið auglýsi eftir umsóknum um leyfi til hvalveiða og almennt hefur það ekki verið tíðkað.

Í bréfi sem umboðsmaður Alþingis sendi ráðherra, dags. 19. desember 2008 (mál nr. 5364/2008) lýsti umboðsmaður þeirri afstöðu að auglýsing á leyfum til hvalveiða myndi til þess fallin að stuðla að jafnræði borgaranna og gegnsærri stjórnsýslu. Í **UA 5651/2009** (kvörtun hvalaskoðunarfyrirtækja), sem einnig lýtur að hvalveiðum, er þessi afstaða umboðsmanns áréttuð.

Starfshópurinn tekur fram að afstaða umboðsmanns um framangreint virðist í góðu samræmi við aðrar almennar ábendingar hans og niðurstöður um þýðingu þess við úthlutun opinberra gæða að leitast sé við að tryggja jafnan aðgang og vitneskju manna um þær leyfisveitingar með almennum auglýsingum.³⁷² Þótt skylda til opinberrar auglýsingar leiði ekki með beinum hætti af orðalagi almennra settra jafnræðisreglna, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga, þá kann slík auglýsing engu að síður að vera mikilvæg (og stundum nauðsynleg) til að stuðla að og tryggja jafnrétti við framkvæmd laga.

Það er önnur spurning hvernig úthlutanir leyfa eru skipulagðar, hvort þær miðast t.d. við umsóknir sem berast fyrir tiltekinn umsóknarfrest eða hvort afstaða sé tekin til leyfisumsókna jafnóðum og þær berast. Í báðum tilvikum kann það að auglýsa mögulegar úthlutanir leyfa að hafa þýðingu til aukins jafnræðis. Sé sú leið valin að miða við umsóknarfrest þyrfti eftir atvikum að huga sérstaklega að því að sá frestur væri auglýstur.

Stjórnvöld sem fara með útgáfu leyfa til hvalveiða geta sjálf ákveðið að auglýsa leyfisveitingarnar, án þess að slíkt sé sérstaklega ákveðið með lögum. Og áréttað skal að þótt lög fjalli ekki um skyldu til auglýsingar á fyrirhugaðri úthlutun takmarkaðra gæða þá geta hinar almennu jafnræðisreglur falið slíka skyldu í sér, sbr. til hliðsjónar **UA 3699/2003** (ráðstöfun byggðakvóta). Sem dæmi má hér nefna að á grundvelli reglugerðarheimilda í lögum um stjórn fiskveiða, sem mæla fyrir um að ráðherra ákveði framkvæmd úthlutunar eða sambærilegt, hefur ráðherra iðulega sett nánari reglur um að við úthlutun á leyfum til veiða og aflamarki þá skuli Fiskistofa auglýsa eftir umsóknum og um fresti í því sambandi.

Til að úthlutun hvalveiðileyfa sé auglýst þarf því ekki úrbætur á löggjöf. Það kann hins vegar að horfa til aukins skýrleika að þessu leyti að ráðherra sé með lögum falið að setja reglugerð um *framkvæmd leyfisveitinga til hvalveiða* eða eftir atvikum að löggjafinn taki aðra nánari afstöðu í þessu efni.

³⁷² Páll Hreinsson, Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar, bls. 230-238.

³⁷³ Sjá hér einnig umfjöllun í kafla 13.4.8 um ákvörðun veiðimagns.

13.4.2.3 Úthlutun leyfis (handhafi leyfisins)

Lög um hvalveiðar mæla ekki skýrlega fyrir um það hver skuli vera handhafi leyfis til hvalveiða, þ.e. hvort það skuli gefið út á tiltekið skip, til eiganda skips eða til útgerðar-aðila ef hann er annar en eigandi þess. Fræðilega virðist koma til greina, ef aðeins er horft til laga um hvalveiðar, að leyfi væri gefið út til einstaklings eða lögaðila þótt viðkomandi hefði ekki yfir skipi að ráða. Ber hér að hafa í huga að sá sem er handhafi leyfis þyrfti eftir sem áður að gæta þess að fullnægja lagakröfum að öðru leyti, hvort sem hann hafi haft aðgang að skipi eða ekki þegar leyfi til veiða var veitt.³⁷⁴

Í framkvæmd hefur ráðuneytið, eins og lýst er í köflum 8.3.9 og 8.3.10, bæði veitt leyfi til veiða á hval til ákveðinna fyrirtækja og til ákveðinna báta og skipa. Í gegnum tíðina hafa verið mismunandi reglur um þetta í reglugerðum um hvalveiðar.

Í reglugerð nr. 163/1973 (stofnreglugerðinni, sbr. kafla 4.2. að framan) var kveðið á um að leyfi til hvalveiða skyldu „veitt landstöð eða landstöðvum, er einnig skulu hafa sérstakt leyfi til verkunar hvalafla“, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Um veiðar á hrefnu og tannhvölum öðrum en búrhval gildi þó, sbr. 14. gr., að þau skyldu veitt „skipstjórum veiðiskipa, sem ásamt útgerðarmönnum skulu ábyrgir fyrir því að öll skilyrði veiðileyfanna verði haldin.“

Í núverandi mynd kveður reglugerð nr. 163/1973, með síðari breytingum,³⁷⁵ á um að „leyfi til veiða á hrefnu árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029, skal veita þeim íslensku skipum sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila, sem að mati ráðherra uppfylla neðan greind skilyrði“, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar. Þá segir einnig í því ákvæði að eingöngu „þeim skipum sem sérútbúin eru til veiða á stórhvölum er heimilt að taka þátt í veiðum á langreyði árin 2025, 2026, 2027, 2028 og 2029.“ Af þessu leiðir að leyfi til hrefnuveiða skal veita *skipum* en ekki eru nánari reglur um þetta settar varðandi veiðar á langreyði. Fyrirliggjandi leyfi til veiða á langreyði er gefið út á fyrirtæki.

Rétt er að benda hér á að samkvæmt 2. gr. gildandi reglugerðar 163/1973 er bannað að veiða hvaltegundirnar Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyði og búrhval. Bann hefur ekki verið lagt við veiðum á öðrum hvaltegundum, og má því ætla að hægt væri að sækja um leyfi til veiða þeirra. Reglugerðin geymir hins vegar ekki nánari fyrirmæli um það til hverra slík leyfi yrðu gefin út, ekki frekar en hvað varðar veiðar á langreyði.

Hér að framan var bent á að fræðilega virðist geta komið til greina að leyfi til hvalveiða væri gefið út til einstaklings eða lögaðila þótt viðkomandi hefði ekki yfir skipi að ráða.

³⁷⁴ Í Benda má á að samkvæmt c-lið 4. gr., sbr. einnig kafla 13.4.8 hér að aftan, getur ráðherra með reglugerð takmarkað „heilðarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar.“ Ekki er útilokað að af þessu ákvæði megi draga þá ályktun að til dæmis þeir aðilar sem þar eru upp taldir gætu allir verið handhafar veiðileyfa skv. 1. gr. eða jafnvel að beinlínis hafi verið gengið út frá þeim möguleika við setningu laganna.

³⁷⁵ Í Reglugerð 163/1973 var síðast breytt með reglugerð nr. 1442/2024 um (14.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, og tók hún gildi í byrjun desember 2024. Síðustu leyfi sem gefin hafa verið út til hvalveiða, bæði hrefnuveiða og veiða á langreyði, byggjast á reglugerðinni svo breytttri.

Í næsta kafla að aftan verða rakin lagasjónarmið sem eftir atvikum geta þrengt þessa túlkun. Hvað sem því líður má benda á að þar sem leyfi til hvalveiða kunna að vera eftirsótt í einhverjum tilvikum, og þar sem lagafyrirmæli sem setja athöfnum manna skorður verða ekki túlkuð rúmt þeim í óhag, og á það sérstaklega við um lagafyrirmæli sem kunna að varða rétt manna til að stunda atvinnu, sbr. umfjöllun í kafla 10, þá virðist myndu fara betur á því ef í lögum um hvalveiðar væri tiltekið til hvaða aðila leyfi til hvalveiða verði gefin út, þ.e. hvort þau verði gefin út til útgerðaraðila, skipa eða annarra, eða að ráðherra verði fengin lagaheimild til að mæla nánar fyrir um það atriði með reglugerð.

13.4.2.4 Skilyrði um „að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands“

Þótt 1. gr. laga um hvalveiðar tilgreini ekki hver skuli vera handhafi hvalveiðileyfis er þó tilgreint með skýrum hætti í ákvæðinu að leyfi til hvalveiða megí aðeins veita aðilum sem fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Inntak þessa skilyrðis veltur á fyrirmælum annarra laga. Í 4. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, segir svo: „Aðeins þeim íslensku skipum, sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni í fiskveiðilandhelgi Íslands samkvæmt ákvæðum laga nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, er heimilt að stunda veiðar í fiskveiðilandhelginni.“ Þá segir í 3. gr. laganna að erlendum skipum séu bannaðar allar veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og í ákvæði I til bráðabirgða segir að þrátt fyrir 3. og 4. gr. sé aðilum sem uppfylla skilyrði 2. málsl. 5. gr. laga um stjórn fiskveiðar heimilt að taka á leigu erlend skip til allt að sex mánaða fyrir hvert almanaksár til veiða á túnfiski.

Af þessu leiðir að nánari skilyrði um það hverjir mega veiða í fiskveiðilandhelginni koma aðeins að mjög takmörkuðu leyti fram í lögum nr. 79/1997, heldur vísa þau yfir í lög um stjórn fiskveiða. Að því þó undanskildu að erlendum skipum eru að öðru jöfnu bannaðar veiðar samkvæmt lögnum, en slík efnisregla er í reynd einnig í lögum um hvalveiðar, sbr. 2. gr. þeirra laga.

Núgildandi lög um stjórn fiskveiða eru lög nr. 116/2006.³⁷⁶ Meginákvæðin sem þar koma fram um leyfi til veiða, og hér skipta máli, eru í 1. mgr. 4. og 5. gr. laganna:

1. mgr. 4. gr.

Enginn má stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Almenn veiðileyfi eru tvenns konar, þ.e. veiðileyfi með aflamarki og veiðileyfi með krókaafلامarki. Á sama fiskveiðiári getur skip aðeins haft eina gerð veiðileyfis. Veiðileyfi í atvinnuskyni fellur niður hafi fiskiskipi ekki verið haldið til fiskveiða í atvinnuskyni í tólf mánuði. Þá fellur veiðileyfi niður ef fiskiskip er tekið af skrá hjá Samgöngustofu og ef eigendur eða útgerðir þeirra fullnægja ekki skilyrðum 2. málsl. 5. gr.

³⁷⁶ Lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, voru á árinu 2006 endurútgefin sem lög nr. 116/2006 sbr. 4. gr. laga nr. 42/2006.

5. gr.

Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma aðeins til greina þau fiskiskip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Samgöngustofu eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Eins og lagaákvæði um stjórn fiskveiða eru úr garði gerð miðast þau við að leyfi séu afmörkuð við skip, þótt eigendur þeirra og útgerðir þurfi jafnframt að fullnægja tilteknum skilyrðum. Af tilvitnuðum lagaákvæðum leiðir að skilyrði þess að mega stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland eru að (1) viðkomandi skip hafi veiðileyfi með aflamarki eða krókaflamarki, (2) viðkomandi skip hafi haffærniskírteini, (3) að það sé á viðeigandi skrá hjá Samgöngustofu og að (4) eigendur skips og útgerðar þess fullnægi viðeigandi skilyrðum í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum, er afmarkað að tilgreindir aðilar megi „einir stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands samkvæmt lögum um rétt til veiða í efnahagslögsögu Íslands...“ Er svo upp talið að þar sé um að ræða:

a. Íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar.

b. Íslenskir lögaðilar sem að öllu leyti eru í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla eftirfarandi skilyrði:

i. Eru undir yfirráðum íslenskra aðila.

ii. Eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutafé eða stofnfé. Fari eignarhlutur íslensks lögaðila í lögaðila, sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða vinnslu sjávarafurða hér á landi, ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%.

iii. Eru að öðru leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða íslenskra lögaðila sem eru undir yfirráðum íslenskra aðila.

Þegar lög um hvalveiðar eru lesin saman við framangreindar lagakröfur virðist skipta hvað mestu þær kröfur til þjóðernis og eignarhalds sem fram koma í 4. gr. laga nr. 34/1991, og eftir atvikum einnig þær kröfur að skip hafi haffærniskírteini og séu á viðeigandi skrá Samgöngustofu.

Þótt framangreint hafi ekki, að því er virðist, valdið beinum vafa við útgáfu leyfa til hvalveiða fram til þessa má færa fyrir því rök að það væri skýrara ef lög um hvalveiðar

vísuðu eða tækju fram með beinum hætti hvaða skilyrði 4. og 5. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 og hvaða skilyrði 4. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri kæmu til skoðunar sem skilyrði fyrir því að fá útgefið leyfi til hvalveiða. Nánari skoðun þessa atriðis færi fram samhliða skoðun á lagagrundvelli sem varðar það hver skuli vera handhafi leyfa, sbr. umfjöllun í næsta kafla hér að framan.

13.4.3 Samþykki ráðuneytis fyrir staðsetningu á hvalverkun

Samkvæmt 5. gr. laga um hvalveiðar má verkun hvalafla „einungis fara fram á þeim stöðum, sem ráðuneytið samþykkir.“

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins mun þessu ákvæði ekki lengur fylgt heldur veitir Matvælastofnun rekstraraðila verkunarstöðva starfsleyfi á grundvelli laga og reglugerða. Staðsetning verkunarstöðva, stærð og frágangur, þarf svo jafnframt, eins og almennt á við um önnur mannvirki, að vera í almennu samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga, og framkvæmdir við þær lúta almennu byggingareftirliti. Að því leyti sem slíkar stöðvar falla undir lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir þurfa slíkar stöðvar einnig starfsleyfi sem gefin eru út á grundvelli þeirra.

Hér verður ekki tekin afstaða um það hvort æskilegt sé að ráðherra hafi valdheimildir til að taka ákvarðanir um staðsetningu verkunarstöðva fyrir hvalafurðir. Með þeirri framkvæmd að ráðherra taki ekki þessa afstöðu virðist hvalverkun að þessu leyti háð sömu almennum reglum og önnur kjöt- eða matvinnsla. Ef fyrirhugað er til framtíðar að ráðuneytið hafi ekki það hlutverk að samþykkja staðsetningu hvalaverkunarstöðva er á hinn bóginn mikilvægt að lögum um hvalveiðar verði sem fyrst breytt til samræmis við þá framkvæmd.

Rétt er einnig að benda á að jafnframt getur þurft að uppfæra viðeigandi reglugerðir. Nú er kveðið á um það í 4. gr. reglugerðar nr. 489/2009, um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum, að hver sá sem hyggist útbúa húsnæði til hvalaverkunar skuli senda ráðuneytinu teikningu af fyrirhuguðum framkvæmdum, og að ráðuneytið lög-gildi aðstöðuna að fenginni umsögn Matvælastofnunar. Þetta ákvæði getur í sjálfu sér samræmst vel 5. gr. laga um hvalveiðar, eins og hún er nú úr garði gerð. En sé ætlunin að falla frá því hlutverki ráðuneytisins að samþykkja staðsetningu verkunarstöðva, sbr. framangreint, er mikilvægt að reglugerðinni verði einnig breytt til samræmis við það.

13.4.4 Fyrirmæli ráðuneytis um fyrirkomulag verkunar og fullnýtingu hvals

Í tengslum við umfjöllunarefni næsta kafla hér að framan má nefna að 5. gr. laga um hvalveiðar gerir ráð fyrir því að þegar ráðuneytið samþykkir staðsetningu verkunarstöðvar þá skuli það jafnframt:

1. setja fyrirmæli um fyrirkomulag verkunarinnar þannig að af henni hljóti sem minnst ónæði fyrir aðra og
2. setja fyrirmæli um nýtingu hvals til fullnustu.

Í lagaákvæðinu kemur ekki með skýrum hætti fram hvort þessar ákvarðanir skuli teknar í tengslum við útgáfu samþykkis eða leyfis til viðkomandi verkunarstöðvar, eða hvort ráðuneytið geti valið að útfæra fyrirmæli sín að þessu leyti með almennum reglum. Virðist nærtækast að líta svo á að þessi fyrirmæli skyldu sett í formi skilyrða sem fylgt gætu samþykki ráðuneytisins á einstökum hvalverkunarstöðvum.

Bent skal á að verði hlutverk ráðuneytisins um að samþykkja staðsetningu verkunarstöðva fyrir hval fellt úr lögum, til samræmis við núverandi stjórnsýsluframkvæmd, þarf að taka til skoðunar hvort nauðsynlegt sé að tryggja þessar valdheimildir ráðuneytisins á annan hátt.

13.4.5 Bann við hvalveiðum, ákveðið með reglugerð

Samkvæmt b-lið 3. gr. laga um hvalveiðar getur ráðuneytið með reglugerð ákveðið að óheimilt sé að veiða tilteknar hvalategundir og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, „með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar, sem Ísland er aðili að eða kann að gerast aðili að.“

Að því leyti sem á það kynni að reyna að umrædd reglugerðarheimild yrði nýtt til að banna hvalveiðar til frambúðar eða til að takmarka hvalveiðar í þeirri mynd sem fjallað var um í köflum 11 og 12 hér að framan myndi reyna á þau sjónarmið, og lagaáskilnað, sem þar er fjallað um. Kemur ákvæðið því ekki til frekari umfjöllunar hér í því sambandi.

Að því leyti sem varðar almennar takmarkanir og almennan ramma um hvalveiðar sem áfram yrðu stundaðar, eins og er viðfangsefni þessa kafla, þá reynir á það hvort lagaheimildin sé *nægjanlega skýr* með hliðsjón af þeim kröfum sem m.a. eru raktar í köflum 13.2.2 og 13.2.3 hér að framan.

Í kafla 13.2.2 er rakið að samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar skuli almennar skerðingar á atvinnufrelsi styðjast við sett lög sem fullnægi jafnframt skilyrðum um almannahagsmuni, meðalhóf og jafnræði. Hvað varði þá lagaáskilnaðarreglu sem í ákvæðinu felst hafi m.a. verið við það miðað að löggjafinn verði sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir atvinnufrelsi verði settar og með hvaða hætti, sbr. einnig **H 19/2024** (ÁTVR).

Þegar horft er á tilvitnaða reglugerðarheimild er ljóst að hún felur í sér reglu um það hvað ráðherra megi banna með reglugerð og um leið tilvísun í að bann að því leyti verði lagt á með hliðsjón af alþjóðasamningum. Að þessu leyti kemur í lagaheimildinni fram hvaða takmarkanir megi setja atvinnufrelsi og með hvaða hætti. Tilvísun í lagareglunni

til alþjóðasamninga er opin og má færa viss rök fyrir því að með svo opinni tilvísun hafi löggjafinn e.t.v. ekki tekið jafn skýra afstöðu um þá almannahagsmuni sem geti réttlætt takmörkun hvalveiða eða bann við veiðum á tilteknum tegundum og æskilegt væri, sbr. hér m.a. umfjöllun í kafla 11.3, kafla 12 og kafla 13.3.2 að framan. Á hinn bóginn leiðir af frumvarpi því sem varð að lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar að með því var stefnt að því að koma á stjórnkerfi hvalveiða í samræmi við hvalveiðisamninginn, en í því felst tiltekin afmörkun þeirra hagsmuna sem reglugerðarheimildinni er ætla að tryggja.³⁷⁷

Eins og að framan hefur verið lýst, sbr. sérstaklega kafla 11.3, hafa dómstólar játað löggjafanum aukið svigrúm til að skipa atvinnumálum eftir því hvernig aðstæður og þjóðfélagshættir eru á hverjum tíma. Jafnframt er þar tilgreint að tilgangur lagasetningar og markmið löggjafans skipti máli við heildarmat á því hvort takmarkanir standist stjórnskipulegar kröfur.³⁷⁸ Þótt nákvæm aðferð við þetta heildarmat liggi ekki fyrir þá má ætla að löggjafinn verði að hafa framkvæmt það að einhverju leyti sjálfur, en geti ekki með eyðutilvísun falið það í hendur alþjóðlegra stofnana eða þróunar í þjóðarétti.

Í framangreindu felst ekki að lagaheimild ráðherra til að takmarka veiðar á tilteknum hvalategundum, eða hvölum undir tiltekinni stærð, sé ekki fyrir hendi á grundvelli laga um hvalveiðar. Innri samræmisskýring laganna og skýring laganna með hliðsjón af tilurð þeirra og markmiði laganna í heild, ekki síst þeim tilgangi að setja viðeigandi reglur vegna þátttöku Íslands í alþjóða hvalveiðisamningnum, skýtur þannig stoðum undir beitingu heimildarinnar, til dæmis við þær aðstæður að tilteknar tegundir eru í útrýmingarhættu eða ef önnur vísindaleg rök mæla með tímabundinni friðun eða takmörkun veiða, af tilliti til viðgangs hvalastofna.

Í framangreindum sjónarmiðum felst engu að síður að til að innleiða reglur eða ákvarðanir sem leiða af þjóðréttarsamningum, og ekki eiga að öðru leyti stoð í hvalveiðilögunum, er almennt ekki nægjanlegt að vísa með eyðuákvæði í alþjóðasamninga, heldur verður að ætla að löggjafinn skuli sjálfur að taka afstöðu um það hvaða alþjóðlegu skuldbindingar eigi að innleiða og þegar um er að ræða mögulega skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum þá þurfi að tryggja viðhlítandi skýrleika þeirra laga sem um ræðir.³⁷⁹

³⁷⁷ Sjá hér sérstaklega sjónarmið sem fram koma í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.) um túlkun b-liðar 4. gr. laga nr. 26/1949 um heimild til að takmarka veiðar við tiltekinn tíma árs, en þau eru nánar rakin í kafla 13.4.7 hér að aftan.

³⁷⁸ Hér má einnig vísa til **H 15/2000** (Stjórnuþing) þar sem rétturinn taldi að ráðherra hefði verið falið óheft ákvörðunarvald um það hvort tiltekin framkvæmd skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum og að slík tilhögun stæðist ekki stjórnarskrá. Skipti í því sambandi ekki máli, að mati Hæstaréttar, þótt þau lagaákvæði sem um var deilt hefðu þann tilgang að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í því efni, og í samræmi við stjórnskipan landsins, segir í dóminum „er það á valdi löggjafans en ekki framkvæmdarvaldsins að ákveða, hvernig heimild íslenska ríkisins í 2. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 85/337/EEB verði nýtt.“

³⁷⁹ Páll Hreinsson, Lagaheimild reglugerða, Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 2015, bls. 259.

13.4.6 Bann við hvalveiðum á ákveðnum svæðum, ákveðið með reglugerð

Samkvæmt a-lið 4. gr. laga um hvalveiðar getur ráðherra með reglugerð bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum. Lögin tilgreina ekki nánar í hvaða tilgangi þetta verði gert, en af tilurð laganna og lögskýringargögnum má ráða að heimildin hafi m.a. byggst á sjónarmiðum um að með slíkum aðgerðum yrði stuðlað að friðun hvala í þeim tilgangi að stuðla að viðgangi tiltekinna hvalastofna. Þá kemur fram í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 26/1949 að ákvæðið í a-lið 4. gr. „myndi ná til þess að banna hvalveiðar á tilteknum svæðum, sem alþjóðasamningarnir ná ekki til, t.d. í sambandi við síldveiðar.“

Í framkvæmd hafa ráðherrar nýtt umrædda heimild í nokkur skipti, sbr. reglugerð nr. 414/2009, reglugerð nr. 469/2013, reglugerð nr. 632/2019, reglugerð nr. 997/2013 og reglugerð nr. 1035/2017, sem enn er í gildi. Af opinberri umræðu má draga þá ályktun að þessar reglugerðir hafi m.a. byggt á því sjónarmiði að tryggja ákveðin svæði þar sem hvalaskoðun gæti farið fram.³⁸⁰

Með hliðsjón af því sem fram er komið hér að framan, sbr. umfjöllun í köflum 10., 13.2.2 og 13.2.3., þá má færa rök fyrir því að rétt væri að skjóta skýrari stoðum undir reglugerðarheimild ráðherra í þeim tilgangi að fela honum heimild til að banna hvalveiðar, þar sem m.a. væri lýst nánar í hvaða tilgangi ráðherra mætti beita þessu úrræði. M.a. skal bent á að skýrara væri að tilgreina nánar í lögum hvort ráðherra geti bannað veiðar á tilteknum svæðum í þágu annarra atvinnugreina, eða ef slíkt svæðisbundið bann á að grundvallast á öryggissjónarmiðum (s.s. þar sem búast má við umferð skipa eða manna).³⁸¹

13.4.7 Takmörkun á hvalveiðum við ákveðinn tíma árs, ákveðið með reglugerð

Samkvæmt b-lið 4. gr. laga um hvalveiðar getur ráðherra með reglugerð takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs. Lögin tilgreina ekki með beinum hætti nánari tilgang reglugerðarheimildarinnar, en af tilurð laganna og lögskýringargögnum má sjá að heimildin hafi haft þann tilgang að framfylgja reglum í viðauka við hvalveiðisamninginn svonefnda í þágu markmiða hans.³⁸²

³⁸⁰ Í frétt á visir.is, 28. nóvember 2017, segir m.a.: „Ég hef verið þeirrar skoðunar að það eigi að stækka friðunarsvæði hvala í Faxaflóa. Við erum ekki að fara þangað að banna hvalveiðar en friðunarsvæði hvala verði stækkað hér, meðal annars með tilliti til ferðapjónustu og ýmissa annarra þátta,“ segir Þorgerður Katrín sem vísar meðal annars til óheppilegra árekstra veiða og ferðapjónustu.“ Hér má einnig vísa til [fréttar á vef Stjórnarráðsins frá 31. mars 2009](#) um afmörkun svæða fyrir hvalaskoðun.

³⁸¹ Í því sambandi skal sérstaklega vísað til *áttunda punktar* sem rakinn er í kafla 12 að framan, um þá aðstöðu og mat sem fram þarf að fara þegar svigrúm einnar atvinnugreinar er takmarkað tímabundið með reglugerð í þágu annarrar atvinnugreinar.

³⁸² Sjá nú II. hluta viðaukans, þar sem fram koma m.a. fyrirmæli um veiðitímabil svonefndra „verksmiðju-skipa“ við veiðar ákveðinna hvalategunda. Samkvæmt II. gr. alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða merkir verksmiðjuskip „skip þar sem hvalir eru meðhöndlaðir í eða um borð að öllu leyti eða að hluta“.

Um þessa lagaheimild var fjallað í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.), eins og áður er fram komið. Um skýringu hans segir þar m.a. svo:

„Við nánari skýringu heimildar ráðherra til að takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs samkvæmt téðu ákvæði laganna verður að ganga út frá því að það hafi frá upphafi haft það að meginmarkmiði að vera grundvöllur útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla í þágu verndunar og viðhalds hvalastofnsins. Þegar horft er til þess sem áður greinir um alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða verður ekki annað ráðið en að lítið hafi verið á þetta markmið sem forsendu þess að hvalveiðum yrði stjórnað á réttan hátt þannig að stækkun hvalastofna leyfði fjölgun á þeim hvölum sem óhætt yrði að veiða án þess að þessari náttúruauðlind væri hætta búin. Jafnframt var þá með samningnum horft til þess að unnt yrði að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti s.s. fram kemur í aðfararorðum hans.“

Umboðsmaður tók fram að þótt umrædd lagaheimild miðaði við að komið yrði á stjórnun hvalveiða þannig að stofnar gætu þolað nýtingu þá útilokaði það ekki að beiting heimildarinnar tæki einnig mið af dýravelferð. Um þetta segir m.a. í álitinu:

„Að því er snertir heimild ráðherra til að takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs samkvæmt b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949 tel ég samkvæmt þessu ekki luku fyrir það skotið að við ákveðnar aðstæður sé horft til markmiða um velferð dýra enda sé þá einnig viðhlítandi tillit tekið til þeirra nýtingarsjónarmiða sem liggja lögunum til grundvallar. Í málinu liggur hins vegar fyrir að reglugerð nr. 642/2023 fól í reynd í sér bann við veiðum á langreyðum yfir þann tíma ársins er aðstæður til veiða eru almennt taldar ákjósanlegastar. Fæ ég því ekki séð að við útgáfu reglugerðarinnar hafi ráðherra tekið tillit til þeirra markmiða laga nr. 26/1949 sem áður ræðir eða leitast við að samþætta þau sjónarmiðum um velferð dýra.“

Af framangreindu leiðir að reglugerðarheimild samkvæmt lögum nr. 26/1949 til að afmarka veiðitíma við ákveðinn tíma árs byggist á tilgreindum sjónarmiðum, sem ráðherra er með lögum falið að framfylgja. Ekki verður útilokað að ráðherra sé heimilt að byggja reglugerðir á grundvelli þessa lagaákvæðis á fleiri sjónarmiðum en nýtingarsjónarmiðum og sjónarmiðum um velferð dýra. Þannig gæti mögulega einnig komið til álita að horfa til eðlis veiðanna og öryggis við þær, s.s. af tilliti til hagsmuna starfsmanna og sjónarmiða um það hvort erfiðara er að fullnýta hvali á tilteknum árstíma, sbr. til hliðsjónar heimild ráðherra í 5. gr. laganna til að setja fyrirmæli um fulla nýtingu veiddra hvala.

Þótt reglugerðarheimildin í b-lið 4. gr. geti út af fyrir sig staðið eins og hún er nú þá gæti horft til aukins skýrleika ef í henni væru tilgreind þau sjónarmið sem ráðherra ætti m.a. að stefna að við beitingu hennar, s.s. þau sjónarmið sem vikið hefur verið að í þessum kafla.

13.4.8 Takmörkun veiðimagns, ákveðin með reglugerð

Samkvæmt c-lið 4. gr. getur ráðherra með reglugerð „takmarkað heildarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar.“³⁸³ Gera verður ráð fyrir að þessari heimild eigi ráðherra að beita í þágu verndunar og viðhalds á hvalastofnum og réttar stjórnunar á nýtingu þeirra, og er þá litið til þeirra almennu sjónarmiða um tilgang laga nr. 26/1949 sem vikið hefur verið að hér að framan.

Umrædd regla hefur augljós tengsl við þann áskilnað skv. 1. gr. laganna að áður en leyfi til hvalveiða sé veitt skuli ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar. Í **UA 5651/2009** (kvörtun hvalaskoðunarfyrirtækja) lýsti umboðsmaður þeirri afstöðu að af hlutverki þeirrar stofnunar samkvæmt lögum yrði dregin sú ályktun að „tilgangur þess að ráðherra sé gert að leita umsagnar hennar í tengslum við útgáfu leyfa til hvalveiða sé fyrst og fremst sá að tryggja að ákvörðun ráðherra um leyfðar hvalveiðar sé reist hverju sinni á traustum vísindalegum upplýsingum um hagkvæma nýtingu hvalveiðistofna við landið.“

Með hliðsjón af tilgangi laga nr. 26/1949, þar á meðal þeim kröfum um vísindalegan grundvöll að nýtingu hvalveiðistofna sem leiðir af alþjóðlega hvalveiðisamningnum, verður að ætla að sjónarmið geti staðið til þess að ráðherra geti verið skylt að taka ákvarðanir um takmörk veiðimagns. Lögin mæla þó ekki með beinum hætti fyrir um að slíkt sé skylt.

Það vekur vissa athygli að c-liður 4. gr. virðist (samkvæmt orðanna hljóðan) gera ráð fyrir að veiðimagn *ákveðinna fyrirtækja* eða *leiðangra* verði ákveðið með reglugerð. Það er að vissu leyti óvenjulegt ef ráðstafanir gagnvart einstökum aðilum yrðu með þessum hætti ákveðnar með reglugerð. Með hliðsjón af því að leyfum til veiða á vissum hvalastofnum hefur í reynd aðeins verið úthlutað til mjög fárra aðila kann þetta þó að vera talin hallkvæm regla. Ekki verður heldur annað séð en að ráðherra gæti í sjálfur sér engu að síður ákveðið almenna úthlutunaraðferð með reglugerð, s.s. um að veiðimagni verði úthlutað til fyrirtækja eða leiðangra sem fái leyfi til hvalveiða hverju sinni, og svo ákveðið nánara veiðimagn þeirra í einstökum stjórnvaldskvörðunum en ekki í almennri reglugerð.

Athyglisvert er jafnframt að með þessu lagaákvæði kann ráðherra að vera falin heimild til að ákveða úthlutunarfyrirkomulag á réttinum til veiða, t.d. til að ákveða hvort um sé að ræða heildarpott sem allir með viðeigandi veiðileyfi geti veitt úr, eða hvort úthluta eigi kvóta til einstakra handhafa veiðileyfa. Slíkt kynni einnig að hafa í för með sér spurningar um hvort einstakar veiðiheimildir yrðu framseljanlegar. Þar sem lög mæla ekki nánar fyrir um þetta atriði virðist sem ráðherra yrði ekki bundinn af öðru en því

³⁸³ Að framan, í kafla 13.4.2.3, var fjallað um það til hvaða aðila verði úthlutað leyfum til veiða á hval, þ.e. hverjir geti verið handhafar hvalveiðileyfis. Eins og bent er á í neðanmálsgrein í þeim kafla er ekki útilokað að af c-lið 4. gr. megi draga þá ályktun að þeir aðilar sem taldir eru upp í ákvæðinu (fyrirtæki, leiðangur eða landstöð) gætu allir verið handhafar veiðileyfa skv. 1. gr. laganna eða jafnvel að beinlínis hafi verið gengið út frá þeim möguleika við setningu laganna.

að úthlutunarfyrirkomulagið gangi ekki gegn tilgangi laganna, s.s. um viðeigandi vernd og viðhald hvalastofna og nýtingu þeirra, og að gætt sé að almennum reglum íslensks réttar, s.s. jafnræðisreglu.

13.4.9 Takmörkun veiðibúnaðar, ákveðin með reglugerð

Samkvæmt d-lið 4. gr. getur ráðherra með reglugerð takmarkað veiðibúnað. Lögin tilgreina ekki með beinum hætti nánari tilgang reglugerðarheimildarinnar, en af tilurð laganna og lögskýringargögnum má ráða að heimildin hafi haft þann tilgang að framfylgja reglum í viðauka við hvalveiðisamninginn svonefnda í þágu markmiða hans, sbr. einnig þau sjónarmið um túlkun laganna sem rakin hafa verið hér að framan. Í umræddum viðauka er m.a. að finna ákvæði um bann við tilteknum veiðibúnaði við hvalveiðar.

Eins og rakið hefur verið í skýrslunni, sbr. m.a. kafla 4.2, 4.3 og 4.4, hafa reglugerðir um hvalveiðar kveðið á um veiðiaðferðir og veiðibúnað. Slík fyrirmæli geta byggst á ýmsum sjónarmiðum, þótt gera megi ráð fyrir að þar komi helst til álita sjónarmið um velferð dýra og fulla nýtingu hvala sem á annað borð er leitast við að veiða, en sjónarmiðið um fulla nýtingu á m.a. stoð í 5. gr. hvalveiðilaganna.

Hér skiptir einnig máli að í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.) tekur umboðsmaður fram, með vísan til hvalveiðisamningsins og tiltekinna aðgerða hvalveiðiráðsins sem starfar á grundvelli hans, að hann telji ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd á lögum nr. 26/1949, þ. á m. útgáfu reglugerða samkvæmt 4. gr. þeirra, þótt sú heimild yrði ekki nýtt til að stöðva tilteknar hvalveiðar með þeim hætti sem gert var með reglugerð nr. 642/2023. Nánar um þá reglugerðarheimild sem fram kemur í d-lið 4. gr. segir umboðsmaður t.d. svo:

„Ég tel t.a.m. ljóst að heimild ráðherra til setningar reglugerðar um veiðibúnað með vísan til d-liðar 4. gr. laganna standi eðli málsins samkvæmt í nánari efnislegum tengslum við markmið um dýravelferð en þær sem lúta að takmörkunum á veiðimagni, veiðisvæðum eða áskilnaði um íslenskt ríkisfang eða lögheimili til veiðileyfis. Á þessum grundvelli tel ég t.d. ekki óeðlilegt að horft sé til dýravelferðar þegar ráðherra kveður með reglugerð á um takmarkanir á veiðibúnaði samkvæmt lögum nr. 26/1949 og gildir þá einu þótt fyrir hendi sé sérstök heimild í lögum nr. 55/2013 til að kveða á um „aðferðir við veiðar“ á villtum dýrum. Verður þá einnig að hafa í huga að reglur um veiðibúnað fjalla um nánara fyrirkomulag veiða án þess að þær séu alfarið bannaðar. Við útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla um veiðibúnað verða markmið um velferð dýra þannig samþætt þeim nýtingarsjónarmiðum sem lög nr. 26/1949 eru reist á og áður er vikið að.“

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan fela skilyrði sem atvinnustarfsemi eru sett af hinu opinbera í sér tilteknar takmarkanir á rétti manna til að stunda atvinnu.

Almennt verður að ganga út frá að slíkar takmarkanir þurfi að styðjast við lagaheimild sem fullnægir að öðru leyti viðeigandi kröfum um skýrleika og efnislegt inntak. Þótt reglugerðarheimildin í d-lið 4. gr. geti út af fyrir sig staðið eins og hún er, m.a. með vísan til framangreindra sjónarmiða og þess að hún fjallar um almennar takmarkanir á atvinnurekstur en felur ekki í sér heimild til að banna hann, þá gæti engu að síður horft til aukins skýrleika ef lög um hvalveiðar tilgreindu nánar þau sjónarmið sem ráðherra ætti m.a. að stefna að við beitingu hennar, s.s. sjónarmið um dýravelferð.³⁸⁴ Í því sambandi getur einnig skipt máli að skýrt sé hvaða skilyrði um vopn og veiðibúnað eigi að styðjast við önnur lagaákvæði annars vegar, t.d. almenn lög um vopn og meðferð þeirra, og hvaða skilyrði að þessu leyti eigi að byggjast á lögum um hvalveiðar hins vegar.

13.4.10 Aðrar takmarkanir í samræmi við alþjóðasamninga, ákveðnar með reglugerð

Í f-lið 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar kemur fram að ráðherra geti með reglugerð sett „hvers konar önnur ákvæði, sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.“

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í kafla 13.3.2 hér að framan skal hér bent á að umrædd reglugerðarheimild er mjög opin. Hún vísar til þátttöku í alþjóðasamningnum um hvalveiðar, og styðst þannig við ákveðinn tilgang. Vegna þess hversu opin heimildin eru má hins vegar ætla að nokkur takmörk séu á því hversu langt stjórnvöld geta gengið, á grundvelli hennar, í að setja reglur sem takmarka með umtalsverðum hætti atvinnufrelsi eða eignarráð. Í kafla 13.1 hér að framan var á það bent að þótt þessi heimild geti verið viðhlítandi grundvöllur vissra ráðstafana af hálfu stjórnvalda verði almennt að telja að svo vítt framsal á valdi til almennrar reglusetningar frá Alþingi til ráðherra sé ekki í góðu samræmi við íslenska stjórnskipan, sérstaklega varðandi mögulegar takmarkanir á atvinnufrelsi eða atvinnuréttindi.³⁸⁵ Til nánari skýringar vísast hér enn fremur til sjónarmiða sem rakin voru í kafla 13.4.5.

13.4.11 Framkvæmd eftirlits og gjaldtaka, ákveðin með reglum

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um hvalveiðar skal setja „reglur um eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögum þessum, og skal þar gert ráð fyrir, að skipaðir verði opinberir eftirlitsmenn, er taki laun úr ríkissjóði.“ Ákvæði þetta er skýrt að því leyti að ráðherra skal setja reglur um eftirlit með hvalveiðum og að eftirlitið skuli vera opinbert. Þá kemur fram í 2. mgr. 1. gr. sömu laga að leyfishafi hvalveiðileyfis skuli „á hverjum tíma veita allar þær upplýsingar um starfsemi sína og starfsháttu, sem ráðuneytið telur nauðsynlegar.“

³⁸⁴ Í kafla 3.17 í álitinu er sérstaklega vikið að samspili hvalveiðilaganna við lög nr. 55/2013 um dýravelferð. Í þeim kafla er einnig bent á að þótt álitamál um það samspil kalli í sjálfu sér ekki á lagabreytingar þá gæti horft til aukins skýrleika að setja nánari fyrirmæli um veiðiaðferðir eða heimild ráðherra til að mæla fyrir um veiðiaðferðir og hæfni veiðimanna í þágu dýravelferðar í hvalveiðilögin sjálf.

³⁸⁵ Sjá til hliðsjónar, **H 15/2000** (Stjórnugrís), þar sem Hæstiréttur tekur fram að þegar reyni á 72. og 75. gr. stjórnarskrár þá verði löggjafinn að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin sé nauðsynleg. Eigi þetta einnig við um ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum. Dómurinn er reifaður í kafla 10.4 að framan.

Ekki verður séð að ákvæðið um eftirlit með hvalveiðum kalli sem slíkt nauðsynlega á úrbætur.³⁸⁶ Engu að síður má benda á að lagaákvæði um opinbert eftirlit með atvinnustarfsemi virðast í íslenskum rétti almennt útfærð með tiltölulega nákvæmum hætti, t.d. um það hvaða stofnun fari með eftirlitið, hvaða úrræði eftirlitsaðila hafi s.s. um gagnaöflun og för eftirlitsmanna um staði þar sem eftirlitsskyld starfsemi fer fram, um meðferð og öryggi upplýsinga sem aflað er, um þagnarskyldu og mögulega um viðurlög og ábyrgð.

Hér að framan, í kafla 13.4.2.1 var bent á að það gæti komið til álita að fela undirstofnun ráðuneytis að gefa út leyfi til hvalveiða. Þar var m.a. bent á að Fiskistofa hafi að jafnaði hlutverki að gegna við tilteknar leyfisveitingar og við eftirlit með veiðum á nytjastofnum sjávar, sbr. m.a. ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar. Í ákvæðum þessara laga, sem og ákvæðum laga nr. 36/1992 um Fiskistofu, eru nokkuð nákvæm ákvæði sem varða eftirlit og almennt eru þau heldur nákvæmari en 6. gr. gildandi laga um hvalveiðar.³⁸⁷

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. skal ákveða gjald fyrir leyfi til hvalveiða samkvæmt 1. gr. laganna „til þess að standast kostnaðinn af eftirlitinu“. Um þessa gjalddöku fer eftir almennum reglum íslensks réttar um heimild til að taka þjónustugjöld. Undir gjaldið má þannig ekki fella annan kostnað en leiðir sannanlega, eða samkvæmt fullnægjandi áætlun, af því eftirliti sem ákveðið er á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laganna. Ekki verður séð að ákvæðið kalli sem slíkt á úrbætur.

13.4.12 Leyfi til vísindaveiða

Samkvæmt 8. gr. laga um hvalveiðar getur ráðuneytið „gefið sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði.“ Segir enn fremur í ákvæðinu að slíkt leyfi skuli „háð þeim skilyrðum, sem ráðuneytið ákveður, og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laga þessara.“

Eins og þekkt er, og m.a. var rakið í kafla 8.3.11, voru nokkur leyfi til vísindaveiða á hrefnu gefin út á árabílinu frá og með 2003 til og með 2007. Þá er gert ráð fyrir að hægt sé að leyfa vísindaveiðar á hval í alþjóðlega hvalveiðisamningnum, sem áður hefur verið vikið að.

Það fellur utan viðfangsefnis þessarar skýrslu að leggja mat á hvaða vísindarannsóknir á hval, hvalastofnum eða öðrum þáttum lífríkisins kalli á að hvalir séu veiddir og hvaða vísindarannsóknir sé hægt að framkvæma á hvölum án veiða og aflífunar. Um slíkt hefur m.a. verið fjallað í ályktun alþjóða hvalveiðiráðsins frá 2018, sem vísað

³⁸⁶ Hér má benda á að opinbert eftirlit með atvinnustarfsemi þarf eðli málsins samkvæmt að lúta að því hvort sú starfsemi sem er andlag eftirlitsins fari fram í samræmi við lög, reglugerðir og leyfi sem starfsemin lýtur. Einföld lagaheimild til að ákveða að atvinnustarfsemi lúti eftirliti er ein og sér almennt ekki nægjanleg lagastoð fyrir því að setja starfseminni *aðrar takmarkanir* en þá að þola eftirlitið. Hvað felst nánar í einstökum lagaheimildum til að ákveða að fram fari opinbert eftirlit veltur hins vegar á aðstæðum og túlkun heimildanna hverju sinni, sbr. til hliðsjónar **H 432/2000** (hreindýraveiðar).

³⁸⁷ Tekið skal fram að með þessari ábendingu hefur ekki verið útilokað að tiltekin lagaákvæði um Fiskistofu eigi nú þegar við um eftirlit með hvalveiðum þegar ráðherra felur Fiskistofu með reglugerð að annast það eftirlit sem kveðið er á um í 6. gr. laga um hvalveiðar.

er til í kafla 6.3 (vi) og í dómi Alþjóðadómstólsins í Haag frá 2014,³⁸⁸ sem rakinn er í kafla 6.3 (xi). Starfshópurinn telur það ekki á verksviði sínu að taka nánari afstöðu um þetta efni. Hér verður því gengið út frá því, m.a. með vísan til forsendna í tilvitnuðum dómi Alþjóðadómstólsins,³⁸⁹ að Ísland muni áfram hafa heimild í lögum til að leyfa vísindaveiðar á hval, enda sé á þessum tíma ekki fyrir séð hvort slíkar veiðar kunni að vera nauðsynlegar til tiltekinnar rannsóknar. Hins vegar blasir við, að mati starfshópsins, að rétt sé að setja leyfum til vísindaveiða nánari lagalegan ramma, þannig að t.d. sé ljóst í hvaða tilgangi stjórnvöld geti veitt slík leyfi, um umfang og tilgang nánari skilyrða í því efni og um eftirlit með vísindaveiðum.

13.5 Gildistími leyfa til hvalveiða

Eins og rakið hefur verið að framan falla hvalveiðar undir vernd atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrár og réttur til slíkra veiða getur enn fremur notið verndar stjórnarskrár sem eignarréttindi. Lög nr. 26/1949 leyfa að hvalveiðum séu settar takmarkanir með reglugerðum, en þær takmarkanir þurfa að vera í samræmi við markmið laganna og standast aðrar almennar lagareglur, s.s. um að meðalhófs sé gætt við nánari útfærslu takmarkana hverju sinni.

Mismunandi er til hversu langs tíma leyfi til hvalveiða hafa verið veitt, en gildistími þeirra hefur að jafnaði verið ákveðinn með reglugerðum, a.m.k. hin síðari ár, sbr. nánara yfirlit í kafla 8.3.4.

Í gildandi reglugerðum, bæði um veiðar á hrefnu og langreyði, er miðað við að leyfi gildi til fimm ára, og framlengist um eitt ár í senn. Ef fullnægt er kröfum stjórnarskrár til breytinga á leyfisveitingum eða til að fella leyfi niður, sbr. umfjöllun í köflum 10, 11 og 12, má því í reynd líta svo á að á einstökum leyfum sé fimm ára uppsagnarfrestur.

Lög um hvalveiðar mæla ekki fyrir um gildistíma leyfa til hvalveiða, nema að því leyti að þegar um er að ræða notkun erlendra skipa en þá skal leyfi ekki veitt til lengri tíma en eins árs, sbr. 2. gr. laganna. Þá mæla þau heldur ekki berum orðum fyrir um að gildistími leyfa skuli ákveðinn með reglugerðum. Með tilliti til fyrirsjáanleika og samræmis við leyfisveitingar verður þó að telja mikilvægt að almennur rammi að þessu leyti sé settur með lögum eða reglugerð,³⁹⁰ sem tryggi leyfishöfum tiltekinn fyrirsjáanleika um veiðar, eins og valið hefur verið að gera með þeim reglugerðum sem nú eru í gildi.

³⁸⁸ Á ensku: Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening) (Judgment) ICJ Rep 226.

³⁸⁹ Þótt dómstóllinn hafi talið að þær vísindaveiðar sem fjallað var um í dóminum stæðust ekki kröfum hvalveiðisamningsins bera forsendur dómsins með sér að veiðar á hval í vísindaskyni, og þar með talið að deyða hvali og vinna og selja hvalafurðir sem til falla, séu í samræmi við samninginn að tilteknum forsendum fullnægðum.

³⁹⁰ Sjá **UA 5651/2009** (kvörtun hvalaskoðunarfyrtækja).

13.6 Samræmi við aðra löggjöf um nytjastofna sjávar, veiðar og vinnslu

Nýting sjávarafurða er almennt meðal mikilvægustu hagsmunamála Íslands og um þá nýtingu hefur á undanförunum árum og áratugum verið þróað bæði laga- og stofnanakerfi, m.a. með lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í þessari löggjöf og í reglugerðum sem settar eru á grundvelli hennar koma t.d. fram reglur og stefnumið um að nytjastofnar sjávar séu sameign þjóðarinnar, um ákvarðanir veiðiheimilda og úthlutun veiðiheimilda í einstökum tegundum, um meðferð veiðiheimildanna og framsal þeirra, vísindalegan grundvöll veiða, um veiðarfæri og skip, stofnanakerfi og eftirlit svo dæmi séu tekin.

Þá má hér einnig nefna lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sem vísað var til í kafla 13.4, skipalög nr. 66/2021, lög um áhafnir skipa nr. 82/2022, og aðra löggjöf sem getur varðað útgerð skipa og atvinnurekstur á sviði sjávarútvegs og veiða.

Veiðar og vinnsla sjávarafurða lýtur enn fremur ýmsum almennum lagakröfum sem m.a. birtast í lögum um matvæli nr. 93/1995, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Kröfur sem af þessum lögum leiða, og fjölda reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra, hafa mótast á undanförunum árum, m.a. vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í þessari löggjöf, og reglugerðum sem settar eru á grundvelli hennar, koma til dæmis fram reglur um starfsleyfi, heilbrigðiskröfur til vinnslu og meðhöndlunar matvæla og um eftirlit.

Þá má hér einnig nefna hafnalög nr. 61/2003, skipulagslög nr. 123/2010 og lög um mannvirki nr. 160/2010, sem m.a. geta haft áhrif á það hvar hvalveiðiskip geta landað veiðiafla, hvar vinnsla hvalafurða og/eða geymsla þeirra getur farið fram o.s.frv.

Hvað varðar þá almennu lagaumgjörð sem hvalveiðum er búin með lögum nr. 26/1949 er til þess að líta að lögin eru komin til ára sinna. Lagaumgjörð hvalveiða hefur ekki þróast með sama hætti og önnur löggjöf á sviði veiða í sjó, t.d. hvað það varðar að færa leyfisveitingar og eftirlit til undirstofnunar ráðuneytis en fela ráðherra áfram viðeigandi reglugerðarheimildir, sbr. umfjöllun í kafla 13.4.2.1. Sama má segja um nánari skilyrði þess að geta fengið út gefið leyfi til veiða, s.s. um það hvort leyfin eigi að gefa út á skip eða hvort þau verði gefin út á öðrum forsendum, sbr. t.d. umfjöllun í köflum 13.4.2.3 og 13.4.2.4.

Enn fremur virðast mega færa rök fyrir því að ákvæði laga um hvalveiðar gætu samræmst betur þeim breytingum sem orðið hafa á öðrum lögum, s.s. hvað varðar vinnslu og meðferð matvæla, hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Þannig væri skýrt að ráðuneytinu væri ekki með hvalveiðilögum ætluð verkefni og eftirlit sem falla

samkvæmt öðrum lögum betur að verkefnum annarra stjórnvalda og þá innan þeirrar almennu löggjafar sem þau starfa eftir, s.s. Matvælastofnun, sbr. t.d. umfjöllun í köflum 13.4.3 og 13.4.4.

Eins og ráða má af reglugerðum sem varða hvalveiðar, sbr. reglugerð um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum nr. 489/2009 og reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum, hefur ráðuneytið með þeim, og þá með stoð í fleiri lögum en lögum um hvalveiðar, leitast við að samþætta stjórnsýslu og eftirlit Matvælastofnunar og Fiskistofu við leyfisveitingar til hvalveiða og eftirlit með hvalveiðum. Virðist það að hluta gert þannig að nánar sé útfært hlutverk þessara stofnana samkvæmt lögum sem um þær gilda, s.s. lögum um matvæli, en að hluta með valdframsali frá ráðuneytinu. Við það verða í sjálfsu sér ekki gerðar athugasemdir, enda sé ljóst á hvaða lagagrundvelli hver reglugerð eða fyrirmæli í henni byggjast, og þá einnig að skýrt sé hvaðan lagagrundvöllur einstakra valdheimilda hverrar stofnunar kemur.

Ábending starfshópsins að þessu leyti lýtur engu að síður að því að lög um hvalveiðar virðast, t.d. 5. gr. þeirra laga, að hluta fjalla um sömu viðfangsefni og nú er gert ráð fyrir að önnur stjórnvöld annist í stað ráðuneytisins og þá á öðrum lagagrundvelli. Það myndi auka skýrleika ef nánar lægi fyrir hvort þessi hlutverk væru á ábyrgð ráðuneytisins, á grundvelli laga um hvalveiðar, eða færu eftir almennari lagareglum, s.s. lögum um matvæli.

Gildandi lög um hvalveiðar hafa þann kost að þau eru einföld í framsetningu og að mati starfshópsins er ekki augljóst að það myndi endilega fela í sér úrbætur í þeirri lagaumgjörð að fella nýtingu hvala með beinum hætti undir aðra löggjöf um nýtingu sjávarafurða. Það virðist hins vegar mega færa rök fyrir því að verði hvalveiðum haldið áfram þá geti falist ýmsir kostir í því að samræma lagaumgjörð hvalveiða, eftir því sem við á, við þá lagaumgjörð sem almennt gildir um nytjastofna sjávar. Þá virðast einnig vissir kostir geta falist í því að aðlagða lagaumgjörð hvalveiða að þeirri almennu löggjöf sem gildir, m.a. um sjávarútveginn, s.s. um leyfisveitingar, efnislegar kröfur og eftirlit á sviði hollustuhátta og matvælaeftirlits.

13.7 Dýravelferð

Eins og rakið er í kafla 4.3 setti matvælaráðherra í ágúst 2022 reglugerð nr. 917/2022 um velferð dýra við veiðar á hvölum. Reglugerðin var sett á grundvelli laga nr. 55/2013 um velferð dýra, en síðan felld úr gildi með reglugerð 895/2023, um veiðar á langreyðum. Síðarnefnda reglugerðin er sett á grundvelli laga um hvalveiðar nr. 26/1949, á grundvelli laga um velferð dýra nr. 55/2013 og á grundvelli laga nr. 30/2018 um Matvælastofnun. Hvað varðar lög um velferð dýra er sérstaklega tekið fram í 15. gr. reglugerðarinnar að hún sækir stoð í 2. mgr. 13. gr. laganna,

Hvað varðar þá stoð sem reglugerðin sækir í lög um velferð dýra er sérstaklega tilgreint í 15. gr. reglugerðarinnar að hún sækir stoð í 2. mgr. 13. gr., 3. mgr. 27. gr. og 46. gr. laganna, en í þessum ákvæðum er ráðherra falið að setja í reglugerð „nánari fyrirmæli um eftirlit og framkvæmd þess“, um „aðferðir við veiðar“ og „framkvæmd laga þessara“.

Af þessu má sjá að stjórnvöld hafa talið að hvalveiðar falli undir lög um velferð dýra nr. 55/2013, og að þau lög geti falið í sér sjálfstæðar heimildir til eftirlits og til að setja nánari reglur um aðferðir við hvalveiðar á grundvelli dýravelferðar.

Að þessu leyti er áhugavert að í **UA 12291/2023** (kvörtun Hvals hf.) fjallar umboðsmaður m.a. stuttlega um samspil laga nr. 55/2013 um velferð dýra og laga nr. 26/1949 um hvalveiðar.³⁹¹ Þar komst hann að þeirri niðurstöðu að gildandi lög gerðu ráð fyrir ákveðinni samþættingu markmiða nýtingar villtra dýra og dýravelferðar, án tillits til þess hvort slík viðmið kynnu líka að leiða af þjóðréttarlegum skuldbindingum vegna hvalveiða. Engu að síður yrði ekki fram hjá því litið að lög nr. 26/1949 um hvalveiðar hefðu ekki dýravelferð að meginmarkmiði. Þótt sjónarmið um dýravelferð nyttu lögverndar yrði að skoða nánar hverju sinni hvernig slík sjónarmið gætu haft áhrif á beitingu hvalveiðilaganna. Heimild ráðherra til að setja reglur um veiðibúnað, á grundvelli laga um hvalveiðar, stæðu þannig til að mynda í nánari tengslum við markmið um dýravelferð heldur en reglur sem lytu að takmörkun á veiðimagni eða veiðisvæðum. Með vísan til þessa yrðu beiting laga um hvalveiðar að byggjast á markmiðum þeirra laga en gæti ekki byggst einvörðungu á hagsmunum sem lögum um dýravelferð væri ætlað að tryggja.

Af framangreindu má draga þá ályktun að lög um dýravelferð nr. 55/2013 geti haft sjálfstæða þýðingu við nánari útfærslu á veiðiaðferðum við hvalveiðar, og þar með talið þær reglugerðarheimildir sem ráðherra hefur á grundvelli þeirra og eftirlit sem Matvælastofnun er falið með framkvæmd laga um velferð dýra. Á grundvelli laga um velferð dýra verða hins vegar ekki, í andstöðu við markmið laga um hvalveiðar, teknar ákvarðanir um það hvort megi nýta hvali.

Í þessu ljósi virðist ekki bein þörf á úrbótum á lögum hvað varðar nánari fyrirmæli um dýravelferð. Engu að síður má þó benda á að lög um velferð dýra fjalla aðeins að mjög litlu leyti um veiðar á villtum dýrum, þótt þau geri vissulega ráð fyrir að slíkar veiðar séu stundaðar. Til marks um það er ákvæði 2. mgr. 27. gr. laganna þar sem fram kemur að til veiðbótar við almenna skyldu til að standa þannig að veiðum að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflífun sem skemmstan tíma, sbr. 1. mgr. 27. gr., þá skuli við veiðar á villtum dýrum „að auki fara að fyrirmælum gildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum“. Gildandi lög um það efni eru lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum, og þar er m.a. að finna ákvæði um hvað má nota við veiðar, sbr. 9. gr. laganna og skyldur og hæfni veiðimanna. Hvalir eru hins vegar undanskildir gildissviði þessara laga, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna og þá

³⁹¹ Sjá einnig kafla 9.7, 9.8 og 9.9 í skýrslunni, þar sem álitid er nánar reifað m.t.t. þessara atriða.

geyma lög nr. 26/1949 sjálf nær engin fyrirmæli um veiðiaðferðir á hvölum. Það kynni því að horfa til aukins skýrleika ef lög um hvalveiðar myndu sjálf geyma einhver nánari fyrirmæli um veiðiaðferðir eða heimildir til að setja nánari reglur um veiðiaðferðir og hæfni veiðimanna m.t.t. dýravelferðar, t.d. til samræmis við lög nr. 64/1994.

13.8 Samantekt

Í þessum kafla hefur verið til skoðunar sá valkostur að hvalveiðum verði haldið áfram. Í samræmi við það hvernig verkefni starfshópsins er afmarkað hefur sú skoðun beinst að lagaumgjörð hvalveiða og mögulegum úrbótum á henni.

Ganga verður út frá að hvalveiðar þurfi að lúta tilteknum kröfum samkvæmt lögum, og opinberri stjórn sem af því leiðir. Fyrir því liggja skýr rök, m.a. alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Lögbundið starfsumhverfi og kröfur til hvalveiða fela almennt í sér tilteknar takmarkanir á þá sem vilja stunda slíkar veiðar, eða tengda starfsemi. Þess háttar takmarkanir verða ekki á lagðar nema með lögum eða með stoð í lögum sem jafnframt þurfa almennt að fullnægja viðmiðum sem leiða af stjórnarskránni um skýrleika, meðalhóf og jafnræði (kaflí 13.2). Það á einnig við þótt kröfur eigi rót í þjóðréttarlegum skuldbindingum (kaflí 13.3).

Gildandi lög nr. 26/1949 um hvalveiðar voru sett í því markmiði að koma hér á landi upp stjórnkerfi hvalveiða til samræmis við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða (hvalveiðisamninginn) sem Ísland er aðili að, og í reynd verður ekki annað sagt en að sú stefna hafi gengið eftir. Hins vegar eru lög nr. 26/1949 komin til ára sinna. Hér að framan hefur verið bent á nokkra þætti þeirra laga og framkvæmd laganna sem rétt er að huga að. Í samanteknu máli má segja að helstu ábendingar sem fram hafa komið lúti að eftirfarandi:

- Að fela lægra settu stjórnvaldi að fara með útgáfu leyfa í stað ráðuneytis, þótt stjórnun málaflöksins innan ramma laga svo sem í formi reglugerða verði áfram hjá ráðuneyti (kaflí 13.4.2.1) og þá eftir atvikum hugað að lagafyrirmælum um eftirlit með hvalveiðum (kaflí 13.4.11).
- Að auglýsa hvalveiðileyfi opinberlega (kaflí 13.4.2.2.).
- Að mæla skýrar fyrir um það til hverra eigi að úthluta veiðileyfum, þ.e. hverjir geti verið handhavar leyfa (kaflí 13.4.2.3, sbr. eftir atvikum ábendingu í kafla 13.4.2.4).
- Að fella brott úr lögum það hlutverk ráðherra að samþykkja staðsetningu verkunarstöðva, a.m.k. ef ætlunin er að fylgja núverandi framkvæmd (kaflí 13.4.3.)
- Að mæla skýrar fyrir um tilgang reglugerðarheimilda í lögum um hvalveiðar. Með því er nánar tiltekið átt við að færð séu í lög skýrari viðmið um þau sjónarmið sem

ráðherra má byggja á við útgáfu reglugerða, s.s. um *friðun, velferð dýra, öryggi við veiðar, hagsmuni annarra atvinnugreina* o.s.frv. (kaflar 13.4.5 til 13.4.10).

- Að tengt ákvörðunum um takmörkun veiðimagns (kaflí 13.4.8), eftir atvikum í tengslum við auglýsingu á leyfum (kaflí 13.4.2.2) og gildistíma leyfa (kaflí 13.6), geti komið upp spurningar um framseljanleika veiðiheimilda. Um slíkt er ekki fjallað í lögum.
- Að setja þurfi mögulegum leyfum til veiða í vísindaskyni skýrari lagaramma, þannig að t.d. sé ljóst í hvaða tilgangi stjórnvöld veiti slík leyfi, skilyrði leyfa og eftirlit (kaflí 13.4.12).
- Að með tilliti til fyrirsjáanleika og samræmis við leyfisveitingar sé mikilvægt að almennur rammi um gildistíma leyfa til hvalveiða sé settur með lögum eða reglugerð (kaflí 13.5).
- Að hugað verði að því hvort betur megi samræma lög um hvalveiðar við þá lagaumgjörð sem almennt gildir um nytjastofna sjávar (kaflí 13.6).
- Að hugað verði að því hvort betur megi samræma lög um hvalveiðar við þá almennu löggjöf sem gildir um atvinnustarfsemi hér á landi, þar á meðal um sjávarútveginn, t.d. varðandi eftirlit á sviði hollustuhátta og matvælaeftirlits (kaflí 13.6).
- Að til álita gæti komið að lög um hvalveiðar geymi einhver nánari fyrirmæli um veiðiaðferðir eða heimildir til að setja nánari reglur um veiðiaðferðir eða hæfni veiðimanna (kaflí 13.7). Er þá horft til þess að lög um velferð dýra, sem geta t.d. haft þýðingu við útfærslu á veiðiaðferðum, fjalla aðeins að mjög litlu leyti um veiðar á villtum dýrum, þótt þau geri ráð fyrir að slíkar veiðar séu stundaðar.

Að lokum skal bent á að samkvæmt gildandi reglugerð er bannað að veiða Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyði og búrhval. Aðrar hvalveiðar hafa ekki verið bannaðar. Almenn stjórnvaldsfyrirmæli og stjórnsýsluframkvæmd virðast þó fyrst og fremst miðast við veiðar á langreyði og hrefnu (kaflí 13.4.2.3). Það má því ætla að stjórnvöld séu e.t.v. ekki vel undir það búin komi fram umsóknir um veiðar á öðrum hvaltegundum og rétt að hugað sé að þeirri stöðu í tengslum við aðrar úrbætur á löggjöf og stjórnsýslu málaflokksins.

Skrá yfir tilvitnuð rit, dóma og álit

Tilvitnuð rit:

Ásgerður Ragnarsdóttir, Eignarnám. Reykjavík 2021. Sjá Karl Axelsson.

Barnes, Richard, „The Continuing Vitality of UNCLOS“ í Jill Barrett og Richard Barnes (ritstj.), UNCLOS as a Living Treaty, British Institute of International and Comparative Law 2016.

Barrett, Jill, „UNCLOS: A ‘Living’ Treaty?“ í Jill Barrett og Richard Barnes (ritstj.), UNCLOS as a Living Treaty, British Institute of International and Comparative Law 2016.

Birnie, Patricia, „Marine Mammals: Exploiting the Ambiguities of Article 65 of the Convention on the Law of the Sea and related Provisions: Practice under the International Convention for the Regulation of Whaling“ í David Freestone, Richard Barnes og David M Ong (ritstj.), The Law of the Sea: Progress and Prospects, Oxford University Press 2006.

Bjarni Benediktsson, Ágrip af íslenskri stjórnлагаfræði II. Handrit. Reykjavík 1940.

Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2. útg. Reykjavík 2022.

Boyes, Christina, Eldredge, Cody D., Shannon, Megan og Zvobgo, Kelebogile, „Social Pressure in the International Human Rights Regime: Why States Withdraw Treaty Reservations“, (2024) (54) British Journal of Political Science.

Boyle, Alan, „Law of the Sea Perspectives on Climate Change“ í David Freestone (ritstj.) The 1982 Law of the Sea Convention At 30: Successes, Challenges and New Agendas, Martinus Nijhoff 2013.

Boyle, Alan og Redgwell, Catherine, Birnie, Boyle, and Redgwell’s International Law and the Environment, 4. útgáfa, Oxford University Press, 2021

Castberg, Frede, Norges Statsforfatning II, 3. útgáfa. Ósló 1964.

Chami, Ralph, Cosimano, Thomas F., Fullenkamp, Connel og Oztosun, Sena, „Nature’s Solution to Climate Change: A strategy to protect whales can limit greenhouse gases and global warming“, (2019) 56(004) Finance and Development.

Fitzmaurice, Malgosia, Whaling and International Law, Cambridge University Press 2015.

Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis. Úlfjótur, 3. tbl. 1968.

Gaukur Jörundsson, Um eignarnám. Reykjavík 1969.

Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I. Reykjavík 1982-1983.

Gillespie, Alexander, „Iceland’s Reservation at the International Whaling Commission” (2003) 14 (5) European Journal of International Law.

Guðrún Gauksdóttir, Friðhelgi eignarréttar, bls. 490-491. Reykjavík 2017.

Gunnar G. Schram, Stjórnskipunarréttur, 2. útg. Reykjavík 1999.

Gunnar G. Schram og Davíð Þór Björgvinsson, „Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðaréttar”, skýrsla fyrir forsætisráðuneytið, 6. október 1993.

Harrison, James og Morgera, Elisa, „Article 65: Marine Mammals“ í Alexander Proelss (ritstj.) United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary, C.H. Beck, Hart, Nomos 2017.

Karl Axelsson, Eru atvinnufrelsi og atvinnuréttindi ósamrýmanleg. Afmælisrit Markúsar Sigurbjörnssonar. Reykjavík 2024.

Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir. Eignarnám. Reykjavík 2021.

Karl Axelsson. Eignaréttur I. Sjá Þorgeir Örlygsson og Víðir Smári Petersen.

Kári Hólmur Ragnarsson, Allt kann sá er hófið kann, Tímarit Lögréttu, 1. tbl. 2017, bls. 150-214.

Kári Hólmur Ragnarsson, Skipta gæði lagasetningar máli við endurskoðun dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga?, Úlfjótur 2. tbl. 2021, bls. 219-250.

Kjølbro Fridrik Jon, Den Europeiske Menneskerettighedskonvention. For praktikere. Kaupmannahöfn 2023.

Knoph, Ragnar, Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett. Oslo 1921.

Marr, Simon, „The Southern Bluefin Tuna Cases: The Precautionary Approach and Conservation and Management of Fish Resources”, (2000) 11(4) European Journal of International Law.

Matz-Lück, Nele og Fuchs, Johannes, „Marine Living Resources“ í Donald R Rothwell, Alex G Oude Elferink, Karen N Scott og Tim Stephens (ritstjórar), The Oxford Handbook of The Law of the Sea, Oxford University Press 2015.

McDorman, Ted, „Canada and Whaling: An Analysis of Article 65 of the Law of the Sea Convention“, (1998) 29(2) Ocean Development and International Law.

Morgera, Elisa, „Whale Sanctuaries: An Evolving Concept within the International Whaling Commission“, (2004) 35 (4) Ocean Development & International Law.

Mullins, Lara, „The Ramifications of Reservations to Human Rights Treaties“, (2020-09) 8(1) Groningen Journal of International Law.

Nandan, Satya N. og Rosanne, Shabtai, (ritstj.) United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Volume II, Martinus Nijhoff 1985.

Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, 2. útg. Reykjavík 1978.

Ólafur Lárusson, Eignaréttur I. Reykjavík 1950.

Páll Hreinsson, Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar, Reykjavík 2022.

Páll Hreinsson, Lagaheimild reglugerða, Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 2015, bls. 259.

Rose, Gregory og Crane, Sandra, „The Evolution of International Whaling Law“ í Philippe Sands (ritstj.) Greening International Law, Routledge 1993.

Ross, Alf, Dansk Statsforfatningsret II, 3. útg., Kaupmannahöfn 1980.

Sands, Philippe og Peel, Jacqueline, með Fabra, Adriana og MacKenzie, Ruth, Principles of International Environmental Law, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2018.

Sermet Laurent, The European Convention on Human Rights and property rights, 2. Útg. Strassborg 1998.

Schrijver, Nico, Sovereignty over Natural Resources: Balancing rights and Duties, Cambridge University Press 1997.

Sigurður Líndal, Um lagaskil og afturvirkni laga, Úlfjótur, 1. tbl. 2006.

Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra. Reykjavík 1999.

Smári Geirsson, Stórhvalaveiðar við Ísland til 1915. Reykjavík 2015.

Tanaka, Yoshifumi, International Law of the Sea, 4. útgáfa, Cambridge University Press 2023.

Trausti Einarsson, Hvalveiðar við Ísland 1600-1939, Reykjavík 1987.

Vicuña, Francisco, The Changing International Law of High Seas Fisheries, Cambridge University Press 1999.

Villiger, Mark E., Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Martinus Nijhoff 2009.

Víðir Smári Petersen. Eignaréttur I. Sjá Þorgeir Örlygsson og Karl Axelsson.

Wold, Chris, „Implementation of Reservations Law in International Environmental Treaties: The Cases of Cuba and Iceland“ (2003) 14(1) Colorado Journal of International Environmental Law and Policy.

Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen, Eignaréttur I, bls. 245;

Þorgeir Örlygsson. Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra. Sjá Sigurður Línal.

Tilvitnaðir dómar Landsyfírréttar, Hæstaréttar og Landsréttar:

Lyfrd. X. 20,601,603 (bannlagadómar)

H 1937:332 (sala mjólkur)

H 1937:492 (Fossagata)

H 1943:154 (emaileringsbrennsla)

H 1958:737 (starf í undirkjörstjórn)

H 1964:573 (sundmörður)

H 1964:960 (leigubífreiðaakstur)

H 1988:1532 (Frami)

H 1992:1962 (kjarasamningur)

H 1993:1217 (atvinnuleyfi)

H 1996:2956 (Samherji)

H 1996:3002 (fullvirðisréttur)

H 1997:2488 (Hofsstaðir)

H 1997:2563 (búmark)

H 1998:1976 (reikniregla)

H 1998:2233 (umferðarslys)

H 1998:4076 (Valdimar)

H 1999:1709 (vetnisklór)

H 426/1998 (hnefaleikar)

H 12/2000 (Vatneyri)

H 15/2000 (Stjörnugrís)

H 395/2000 (svæfingalæknir)

H 432/2000 (hreindýraveiðar)

H 473/2002 (Fagrimúli)

H 542/2002 (einkadans)

H 236/2004 (vinnuvélar)

H 455/2004 (grásleppuveiðar)

H 220/2005 (tóbaksauglýsingar)

H 182/2007 (Björgun)

H 425/2008 (Brekka)

H 340/2011 (neyðarlagamál)

H 443/2011 (dragnót í Skagafirði)

H 60/2012 (Hverfisgata)

H 173/2015 (Hestamannafélagið Funi)

H 462/2015 (Eyrarhóll)

H 387/2016 (gulllax)

H 525/2016 (sjúklingatryggingar)

H 655/2016 (Fura)

H 779/2016 (skötuselur)

H 20/2022 (Fossatún-2)

H 44/2022 (Félag makrílveiðimanna)

H 24/2023 (fæðingarorlof)

H 1/2024 (atvinnurekstrarbann)

H 19/2024 (ÁTVR)

L 535/2023 (Dista-ÁTVR)

Tilvitnaðir dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð, dómur 23. september 1982 í málum nr. 7151/75 og 7152/75.

Tre Traktörer Aktiebolag gegn Svíþjóð, dómur 7. júlí 1989 í máli nr. 10873/84.

Fredin gegn Svíþjóð, dómur 18. febrúar 1991 í máli nr. 12033/86.

Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, dómur 29. nóvember 1991 í máli nr. 12742/87.

Holy Monestaries gegn Grikklandi, dómur 9. desember 1994 í málum 13092/87 og 13984/88,

Depalle gegn Frakklandi, dómur 29. mars 2010 í mál nr. 34044/02.

Moskal gegn Póllandi, dómur 15. september 2009 í máli nr. 10373/05.

Vékony gegn Ungverjalandi, dómur 13. janúar 2015 í máli nr. 65681/13.

Könvy-Tár Kft. o.fl. gegn Ungverjalandi, dómur 16. október 2018 í máli nr. 21623/13.

Krajnc gegn Slóveníu, dómur 31. október 2017 í máli nr. 38775/14.

Zelenchuk og Tsystyura gegn Úkraínu, dómur 22. maí 2018, mál nr. 846/16 og nr. 1075/16.

Tilvitnaðir dómar og álit annarra alþjóðlegra dómstóla:

Dómur Alþjóðadómsins í Haag, *Hvalveiðar á Suðurskautinu (Whaling in the Antarctic)*, Ástralía g. Japan, Nýja-Sjáland með meðalgönguaðild, 31. mars 2014, ICJ Rep 226.

Dómur Hafréttardómsins, MOX Plant, Írland g. Bretlandi, (bráðabirgðaráðstafanir), 3. desember 2001, 41 ILM 405.

Dómur Hafréttardómsins, Southern Bluefin Tuna, Nýja-Sjáland g. Japan; Ástralía g. Japan, 27. ágúst 1999, XXIII RIAA 1.

Gerðardómur, Chagos Marine Protected Area, Míritíus g. Bretlandi, 18. mars 2015, XXXI RIAA 359.

Gerðardómur, Suður-Kínahafsmálið (South China Sea), Filipseyjar g. Kína, 12. júlí 2016, XXXIII RIAA 153.

Ráðgefandi álit Hafréttardómsins, Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 2. apríl 2015, 54 ILM 890.

Ráðgefandi álit Hafréttardómsins um skyldur ríkja í tengslum við loftslagsbreytingar, 21. maí 2024.

Ráðgefandi álit Hafsbotsdeilnadeildar Hafréttardómsins, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, 1. febrúar 2011, 50 ILM 458.

Tilvitnuð álit umboðsmanns Alþingis:

Mál nr. 3699/2003 (ráðstöfun byggðakvóta).

Mál nr. 4260/2004 (kvörtun hundaræktanda).

Mál nr. 5364/2008 (leyfisveiting til hrefnuveiða).

Mál nr. 5651/2009 (kvörtun hvalaskoðunarfyrtækja).

Mál nr. 12291/2023 (kvörtun Hvals hf.).

Tilvitnaðir þjóðréttarsamningar:

Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða (*International Convention for the Regulation of Whaling*), samþykktur 2. desember 1946, gildistaka 10. desember 1948.

Samningur um samstarf um rannsóknir, varðveislu og stjórnun sjávarspendýra í Norður-Atlantshafi/NAMMCO-samningur (*Agreement on Cooperation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic*), samþykktur 9. apríl 1992, gildistaka 8. júlí 1992.

Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna (United Nations Convention on the Law of the Sea), samþykktur 10. desember 1982, gildistaka 16. nóvember 1994.

Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskstofna og stjórnun veiða úr þeim (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks), samþykktur 4. ágúst 1995, gildistaka 11. desember 2001.

Samningur um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika sjávar utan lögsögu ríkja (Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction), samþykktur 19. júní 2023.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (Convention on Biological Diversity), samþykktur 5. júní 1992, gildistaka 29. desember 1993.

OSPAR-samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic), samþykktur 22. september 1992, gildistaka 25. mars 1998.

Samningur um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins (Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean), samþykktur 3. október 2018, gildistaka 25. júní 2021.

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (United Nations Framework Convention on Climate Change), samþykktur 9. maí 1992, gildistaka 21. mars 1994.

Parísarsamningurinn (The Paris Agreement), samþykktur 12. desember 2015, gildistaka 4. nóvember 2016.

Samningur um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu/CITES-samningur (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), samþykktur 3. mars 1973, gildistaka 1. júlí 1975.

Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða Evrópu/Bernarsamningur (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats), samþykktur 19. september 1979, gildistaka 1. júní 1982.

Samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum/Árósasamningur (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters), samþykktur 25. júní 1998, gildistaka 30. október 2001.

Tilvitnaðar reglugerðir ESB:

Reglugerð (EB) nr. 178/2002 um grundvallarreglur og skilyrði matvælalöggjafar, stofnun Evrópsku matvælastofnunarinnar og verklagsreglur í matvælaöryggismálum.

Reglugerð (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti matvæla.

Reglugerð (EB) nr. 853/2004 um hollustuhætti er varða matvæli úr dýraríkinu.

Reglugerð (ESB) nr. 2017/625 um opinbert eftirlit.

Reglugerð (EBE) nr. 348/81 um sameiginlegar reglur um innflutning á hvölum eða öðrum hvalaafurðum.

Tilvitnaðar ályktanir Alþjóðahvalveiðiráðsins og þings CITES og ákvarðanir fundar samningsins um líffræðilega fjölbreytni:

Ályktun Hvalveiðiráðsins nr. 2018-5, „The Florianópolis Declaration on the Role of the International Whaling Commission in the Conservation and Management of Whales in the 21st Century“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2018-4, „Resolution on Anthropogenic Underwater Noise“. <https://crm.iwc.int/data/node/8639>.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2016-3, „Resolution on Cetaceans and Their Contributions to Ecosystem Functioning“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2014-2, „Resolution on Highly Migratory Cetaceans“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2009-1, „Consensus Resolution on Climate and Other Environmental Changes and Cetaceans“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2007-4, „Resolution on CITES“

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2006-1, „St. Kitts and Nevis Declaration“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2004-3, „Resolution on Whale Killing Issues“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 2003-1, „The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 2001-5, „Resolution on Commercial Whaling“

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins nr. 1997-3 „Resolution on Northeastern Atlantic Minke Whales“.

Ályktun Alþjóðahvalveiðiráðsins 1992-1, Resolution on Humane Killing.

Ályktun þings CITES-samningsins nr. 11.4, „Conservation of cetaceans, trade in cetacean specimens and the relationship with the International Whaling Commission“ (Rev. CoP12).

Ákvörðun 15/4 frá fundi samningsaðila í Montreal, 19. desember 2022, „Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“.

Ákvörðun X/2 frá fundi samningsaðila í Nagoya, 18.– 29. Október 2010, „The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets“.

Ákvörðun VII/11 frá fundi samningsaðila í Kuala Lumpur, 9.- 20. febrúar 2004, „Ecosystem Approach“.

Ákvörðun V/6 frá fundi samningsaðila í Nairobi, 26. maí 2000, „Ecosystem Approach“.

Ákvörðun II/8 frá fundi samningaþila í Jakarta 17. nóvember 1995, 1. mrg., „Preliminary Considerations of Components of Biological Diversity Particularly under Threat and Action which could be taken under the Convention“.

