



Fylgirit með skýrslu starfshóps um laga- umgjörð hvalveiða

Fylgirit með skýrslu starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

Útgefandi: Atvinnuvegaráðuneytið

Umbrot og textavinnsla: Atvinnuvegaráðuneytið

© 2025 Atvinnuvegaráðuneytið

Borgartún 26 — 105 Reykjavík

545 8600 | atrn@atrn.is

Maí 2025

stjornarradid.is | atrn.is

Efnisyfirlit

1. Umsagnir hagaðila	4
1.1 Dýraverndarsamband Íslands	4
1.2 Félag Skipstjórnarmanna	22
1.3 Fiskistofa	24
1.4 Hvalur hf.	26
1.5 Hvalaskoðunarsamtök Íslands	48
1.6 Hvalavinir, Landvernd, Samtök um dýravelferð á Íslandi o.fl.	50
1.7 Náttúruverndarsamtök Íslands	59
1.8 Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi	83
1.9 Sjómannasamband Íslands	85
2. Tölfræðigögn Hafrannsóknastofnunar um hvalveiðar	86
2.1 Veiðitölur	86
2.2 Ráðgjöf	89
2.3 Stofnstærðir	92

1. Umsagnir hagaðila

1.1 Dýraverndarsamband Íslands

Starfshópur um lagaumgjörð hvalveiða Matvælaráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík
Reykjavík, 10. febrúar 2025



Efni: Sjónarmið Dýraverndarsambands Íslands um lagaumgjörð hvalveiða.

Með erindi dagsettu 23. janúar 2025 gaf starfshópur um lagaumgjörð hvalveiða Dýraverndarsambandi Íslands (DÍS) kost á að koma á framfæri umsögn til starfshópsins. Fram kemur í erindinu að samkvæmt skipunarbréfi skuli starfshópurinn skila matvælaráðuneytinu skýrslu þar sem komi fram valkostagreining um mögulegar leiðir til úrbóta og færar leiðir til stefnumótunar. Skulu valkostirnir taka mið af a) áframhaldandi veiðum, b) takmörkun veiða, c) banni við veiðum til frambúðar. Dýraverndarsamband Íslands þakkar tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og vill byrja á að taka fram að sambandið mælir eindregið með þeim valkosti að banna hvalveiðar til frambúðar.

Dýraverndarsamband Íslands leitaði í janúar til lögmannsstofunnar Magna og óskaði eftir lögfræðilegu áliti á lögmæti hvalveiða með hliðsjón af skuldbindingum Íslands á þessu sviði. Fyrir liggja drög að áliti sem ekki náðist að fullvinna fyrir umsagnarfrest, en þess er vinsamlegast óskað að fá að senda álitið í heild sinni sem fylgiskjal síðar í vikunni þegar það er fullbúið.

Dýraverndarsamband Íslands telur fulla þörf á því að afnema núgildandi lög um hvalveiðar, nr. 26/1949, í ljósi þess að þau eru úrelt og að þeim hefur ekki verið framfylgt sem skyldi eins og fært er rök fyrir hér að neðan. DÍS telur að framkvæmd laganna um hvalveiðar hafi á þessari öld ekki verið í samræmi við upphaflegan tilgang þeirra og þau markmið sem löggjafinn lagði upp með. Þá telur DÍS að hvalveiðar stríði gegn lögum um velferð dýra, nr. 55/2013, og leggur jafnframt til að Ísland dragi tafarlaust til baka þá fyrirvara sem gerðir voru við CITES- samninginn hvað varðar hvalategundir sem ber sérstaklega að vernda og koma í veg fyrir milliríkjaviðskipti með.

Rökstuðningur

Heimildir til hvalveiða ráðast af tvenns konar heimildum. Annars vegar af almennu leyfi til slíkra veiða sem ráðherra veitir á grundvelli 1. gr. laga um hvalveiðar, nr. 26/1949. Hins vegar af ákvörðunum um leyflegar veiðitegundir og veiðimagn sem ráðherra tekur með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli 3. og 4. gr. sömu laga. Í leyfi til hvalveiða sem síðast var gefið út þann 4. desember sl. fólst almenn heimild til að stunda hvalveiðar innan þeirra marka sem leiða m.a. af þeim almennu stjórnvaldsfyrirmælum sem um veiðarnar gilda á hverjum tíma.

Af framangreindu leiðir að niðurstaðan um hvort og þá í hvaða mæli veiðar á langreyði eru heimilar innan efnahagslögsögu Íslands ræðst m.a. af efni þeirra almennu stjórnvaldsfyrirmæla sem atvinnuvegaráðherra setur á grundvelli 4. gr. laga nr. 26/1949, einkum fyrirmælum um leyflegt veiðimagn sem ráðherra setur á grundvelli c-liðar 4. gr. Því til samræmis er umrætt lögfræðiálit afmarkað við ákvarðanatöku ráðherra á þessum grundvelli og þau lagalegu álitæfni sem rísa í tengslum við hana.

Líkt og rakið er í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um hvalveiðar, nr. 26/1949, voru lögin sett í tilefni af aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða sem gerður var í Washington 2. desember 1946. Um þetta tilefni laganna segir í greinargerð frumvarps þeirra:

„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 þess að vernda hvalastofninn 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 verði hugsanlegt að lögfasta samningsákvæðin í heild, en gera verður ráð fyrir, að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til. Sýnist því hagkvæmara, að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stöð í allrúmri lagaheimild. Hefur sú leið verið farin í frumvarpi þessu.“

Eins og fram kemur í framanröktum athugasemdum var farin sú leið með setningu laganna að eftirláta ráðherra að setja reglur um veiðarnar með almennum stjórnvaldsfyrirmælum í stað þess að kveða á um þær í lögunum sjálfum. Lögin eru þannig rammalög þar sem ráðherra er falið að setja efnisreglur um stjórn hvalveiða að virtum þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands á þessu sviði hverju sinni. Var þessi nálgun einkum rökstudd með vísan til þess að gera mætti ráð fyrir því að „nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til“. Frá þessari löggjafarstefnu hefur ekki verið vikið við síðari breytingar á lögunum.

Það leiðir af framangreindu að skuldbindingar Íslands að þjóðarétti á sviði hvalveiða hafa beina og sérstaka þýðingu við beitingu þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefur falið ráðherra að fara með samkvæmt ákvæðum laga um hvalveiðar, nr. 26/1949, enda er valdframsal löggjafans til ráðherra samkvæmt lögunum beinlínis reist á þeirri forsendu að það sé nauðsynlegt til þess að ráðherra geti tekið tillit til þessara skuldbindinga og hagað ákvörðunum sínum til samræmis við efni þeirra. Ráðherra er því ekki frjálst að horfa framhjá þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands við ákvarðanatöku sína á grundvelli laganna heldur ber ráðherra að gæta þess við framkvæmd laganna að haga henni til samræmis við slíkar skuldbindingar, einkum þær skuldbindingar sem kveðið er á um í alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða. Úrlausn um efni þessara

alþjóðlegu skuldbindinga hefur þannig beina, sérstaka og verulega þýðingu fyrir framkvæmd laganna, enda ber ráðherra að tryggja samræmi þeirra á milli.

Engum vafa veldur að Alþjóðahvalveiðiráðið telst viðeigandi alþjóðastofnun í skilningi 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna og að það er sú stofnun sem aðildarríki síðarnefnda samningsins, þ.m.t. Ísland, höfðu í huga við fullgildingu samningsins, en Ísland var aðili að ráðinu þegar það fullgilti hafréttarsamninginn árið 1985. Ísland gekk að nýju í ráðið árið 2002 eftir 10 ára fjarveru. Við inngönguna árið 2002 gerði Ísland hins vegar fyrirvara við ákvörðun ráðsins um núllkvóta frá árinu 1982 sem Ísland hefur borið fyrir sig síðan. Óháð lögmæti þessa.

fyrirvara leiðir af honum að Ísland hefur frá inngöngu sinni að nýju í ráðið árið 2002 ekki starfað með öðrum aðildarríkjum þess að verndun og stjórnun hvala og rannsóknnum á þeim, sbr. 65. gr. hafréttarsamningsins. Þvert á móti hefur Ísland, með vísan til áðurnefnds fyrirvara, talið sér heimilt að taka ákvarðanir um hvalveiðar í sér-efnahagslögsögu sinni án samstarfs við önnur aðildarríki Alþjóðahvalveiðiráðsins á vettvangi þess. Þrátt fyrir að Ísland sé aðili að Alþjóðahvalveiðiráðinu fer samstarf Íslands við önnur ríki „hvað hvali snertir“ því í reynd ekki fram á vettvangi þess.

Ekki liggur fyrir að Ísland hafi borið þær ákvarðanir sem teknar hafa verið um veiðimagn á m.a. langreyðum frá árinu 2006, þegar veiðar hófust að nýju, undir Alþjóðahvalveiðiráðið eða freistað þess að eiga samstarf á vettvangi þess við undirbúning þessara ákvarðana. Ekki liggur þannig annað fyrir en að þessar ákvarðanir, þ.m.t. þær sem teknar voru við síðustu breytingar á reglugerð nr. 163/1973 í desember 2024, hafi verið teknar án samráðs á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins.

Ekki verður séð að slík málsmeðferð sé í samræmi við ákvæði laga nr. 26/1949 eins og þau ber að tülka í ljósi og til samræmis við ákvæði alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða og ákvæði hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, einkum 65. gr. hans. Þessi ákvæði áskilja öll að ákvarðanir um stjórnun hvalveiða séu teknar að viðhöfðu samráði á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana. Slíkt samráð og samvinna er meðal meginmarkmiða laganna og ástæða þess að ráðherra er þar falið umtalsvert svigrúm til reglusetningar. Reglusetning án slíks samráðs er því ekki í samræmi við markmið laganna og gengur gegn því fyrirkomulagi sem þar er gengið út frá.

Þann 11. ágúst 2022 undirritaði þáverandi matvælaráðherra reglugerð um aukið eftirlit með veiðum á stórhvölum. Það tók þá þegar gildi og af alls 148 langreyðum, sem veiddar voru á þeirri vertíð, náði hið aukna eftirlit um borð í hvalveiðibátum Hvals hf. til 58 hvala. Í ljós kom að 33% þeirra dó ekki samstundis eða þriðjungur dýranna. Við skoðun eftirlitsmanna í hvalstöðinni í Hvalfirði kom í ljós að 36 hvalir höfðu verið skotnir oftari en einu sinni með sprengiskutlum. Fimm hvalir voru skotnir þrisvar og 4 hvalir fjórum sinnum. Einum hval, með skutul í bakinu, var veitt eftirför í 5 klukkustundir án árangurs. Sá slapp helsærður. Miðgildi tíma frá fyrsta skoti til dauða þeirra hvala sem drápuð við veiðarnar sjálfar var heilar 11,5 mínútur.

Í framhaldi þessarar sláandi niðurstöðu lýsti Matvælastofnun (MAST) því yfir að aflífun á hluta stórhvela við veiðar á Íslandi hafi tekið of langan tíma út frá meginmarkmiðum laga um velferð dýra, nr. 55/2013.

MAST fól því næst fagráði um velferð dýra að yfirfara eftirlitsgögn MAST. Þann 16. júní 2023 birtist álit fagráðs og komst það að þeirri niðurstöðu að við veiðar á stórhvelum væri ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja velferð dýra við aflífun. M.ö.o. telur fagráðið enga leið til að veiða svo stór dýr í hafinu á mannúðlegan hátt. Því taldi ráðið veiðar á stórhvelum ekki samrýmast ákvæðum laga um velferð dýra, nr. 55/2013.

Fagráðið kallaði ýmsa sérfræðinga á sinn fund, þeirra á meðal Egil Ole Oen, dýralækni og sérfræðing í hvalveiðum. Egil Ole staðfesti það, sem hann hefur áður haldið fram í grein sinni í *Senri Ethnological Studies* frá 2021, að ekki sé hægt að tryggja skjótan dauðdaga hvalanna. Fram kemur einnig hjá Agli Ole að rafmagn tryggi ekki skjótari dauða hvala en geti þvert á móti lengt dauðatímann í vissum tilvikum. Það að Hvalur hf. hafi verið að þróa slíka tækni breytir því engu um það að ómögulegt er að stunda þessar veiðar á mannúðlegan hátt. Í þessu ljósi, og í ljósi þess sem á undan greinir, leggst DÍS alfarið gegn því að nokkurt nýtt leyfi verði veitt til hvalveiða við Ísland.

Í umsókn Hvals hf. er meðal annars vísað til 1. gr. reglugerðar um hvalveiðar, nr. 163/1973, þar sem tekið sé fram að við hrefnuveiðar skuli nota búnað sem tryggi að hrefnur aflífist samstundis eða aflífun taki sem skemmstan tíma og valdi þeim sem minnstum þjáningum. Síðan segir Hvalur hf: „Ekki er að finna sambærileg ákvæði um veiðar á langreyðum í reglugerðinni að frátöldum tilteknum kröfum um notkun á sprengiskutlum.“

Það er í sjálfu sér jákvætt að Hvalur hf skuli í umsókn sinni benda á þetta misræmi í reglugerðinni en það breytir ekki því að lög um velferð dýra eru með víðtækt gildissvið og ná m.a. yfir langreyðar. Þar segir í 21. gr: „Dýr skulu aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti og eftir því sem unnt er án þess að önnur dýr verði þess vör. Forðast skal að valda dýrum óþarfa þjáningu eða hræðslu.“

Þá tekur ný reglugerð um veiðar á langreyðum, nr. 895/2023, á þessu atriði en þar segir í 9. gr.: „Við veiðar skal ávallt stefnt að því að dýr aflífist samstundis þannig að það valdi langreyðum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma.“

Þá var það tekið fram í leyfisbréfi páverandi sjávarútvegsráðherra til Hvals hf. árið 2019 að við veiðarnar skuli nota búnað sem tryggi að dýrin aflífist samstundis eða að aflífun taki sem skemmstan tíma og valdi sem minnstri þjáningu. Ljóst er að Hvalur hf. hefur ekki farið að þessu ákvæði leyfisbréfsins.

Fram kom bæði hjá MAST sem og í áliti fagráðs um velferð dýra að ekki væri ástæða til að ætla að hvalvertíðin 2022, sem eftirlitsskýrsla MAST og álit fagráðs ná til, hefði

verið frábrugðin öðrum vertíðum og því má ætla að þriðjungur hvala sem skotnir eru með sprengiskutli heyji að jafnaði langt dauðastríð. Það gefur auga leið að slíkar veiðar eru allsendis óviðunandi.

Vart reyndist tölfræðilegur munur á útkomunni í eftirlitsskýrslu MAST frá hvalvertíðinni 2023 út frá dýravelferðarþættinum, í ljósi þess hve fá dýr voru veidd það ár, og breytir því sú skýrsla engu um það álit okkar að veiðar á langreyðum stríða gegn lögum um dýravelferð, nr. 55/2013.

Ísland hefur verið aðili að CITES-samningi um alþjóðaverslun með tegundir dýra og plantna í útrýmingarhættu frá árinu 2000. Frá upphafi hefur Ísland gert ýmsa fyrirvara varðandi þær hvalategundir sem hafa einhverja viðdvöl innan íslenskrar efnahagslögsögu. Dýraverndarsamband Íslands telur engin efnisleg rök fyrir því að viðhalda þessum fyrirvörum – sérstaklega hvað varðar langreyðar, steypireyðar, hnúfubaka og fleiri tegundir sem eru eða hafa nýlega verið á válistum og stofnstærð hefur mælst í sögulegu lágmarki og leggur því til að fyrirvararnir verði afturkallaðir.

Dýraverndarsamband Íslands lýsir sig reiðubúið að mæta á fund starfshópsins til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum.

Virðingarfyllst f.h. stjórnar DÍS, Andrés Ingi Jónsson,
framkvæmdastjóri, Dýraverndarsamband Íslands.

MAGNA

L Ö G M E N N

ÁLITSGERÐ

Sendandi: MAGNA lögmenn
Viðtakandi: Dýraverndarsamband Íslands
Viðfangsefni: Lagaumgjörð hvalveiða
Dagsetning: 17. febrúar 2025

I TILEFNI OG AFMÖRKUN

- 1 Álitsgerð þessi er rituð í tilefni af beiðni Dýraverndarsambands Íslands um álit á veiðum á langreyði í sérefnahagslögsögu Íslands. Í beiðninni er óskað álits á lögmæti þessara veiða með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands á þessu sviði.
- 2 Heimildir til hvalveiða ráðast einkum af stjórnvaldsfyrirmælum sem atvinnuvegaráðherra setur á grundvelli laga nr. 26/1949 um hvalveiðar með síðari breytingum. Annars vegar af leyfi til slíkra veiða sem ráðherra veitir á grundvelli 1. gr. laganna. Hins vegar af ákvörðunum um leyfilegt veiðimagn og veiðitegundir sem ráðherra tekur með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli 3. og 4. gr. sömu laga. Eins og nánar er rakið í álitinu þessu eru nánin tengsl milli ákvæða laga nr. 26/1949 og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á þessu sviði. Af þessum sökum hefur efni alþjóðlegra skuldbindinga Íslands beina þýðingu við mat á þeirri réttarstöðu sem ríkir samkvæmt ákvæðum laganna.
- 3 Í samræmi við framangreint beinist umfjöllun í álitinu þessu í fyrsta lagi að efni alþjóðlegra skuldbindinga Íslands að þjóðarétti með tilliti til verndunar, stjórnunar og rannsókna á hvólum. Í öðru lagi beinist umfjöllun í álitinu að þýðingu þessara skuldbindinga fyrir þá réttarstöðu sem fyrir hendi er samkvæmt ákvæðum laga nr. 26/1949. Tekið skal fram að umfjöllun í álitinu er afínörkuð við réttarstöðu ráðherra samkvæmt fyrirmælum laga nr. 26/1949 eins og þau ber að skýra með hliðsjón af og til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á þessu sviði. Í álitinu er ekki tekin afstaða til athafna löggjafans við setningu laga nr. 26/1949, þ.m.t. til þess álitaefnis hvort fyrirmæli þeirra feli í sér of viðtækt valdframsal til ráðherra andstætt ákvæðum 75. gr. stjórnarskrárinnar.

II LAGAGRUNDVÖLLUR

A Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar

- 4 Líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar voru lög sett í tilefni af aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða sem gerður var í Washington 2. desember 1946. Um þetta tilefni laganna segir í frumvarpi til þeirra:

„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 þess að vernda hvalastofninn gegn rányrkju og eru því sett ákvæði um, að hvalveiðar megi eigi stunda á tilteknum svæðum, að vissar tegundir hvala séu

MAGNA

algerlega friðaðar, að enn aðrar tegundir megi einungis veiða er þær hafa náð tiltekinni lágmarksstærð o. s. frv. Hefði verði hugsanlegt að lögfesta samningsákvæðin í heild, en gera verður ráð fyrir, að nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til. Sýnist því hagkvæmara, að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stöð í allrúmri lagaheimild. Hefur sú leið verið farin í frumvarpi þessu.“

- 5 Eins og fram kemur í framanröktum athugasemdum var farin sú leið með setningu laganna að eftirláta ráðherra að setja reglur um veiðarnar með almennum stjórnvaldsfyrirmælum í stað þess að kveða á um þær í lögunum sjálfum. Var þessi löggjafarstefna einkum rökstudd með vísan til þess að gera mætti ráð fyrir því að „nýir samningar verði gerðir um breytingar á friðunarákvæðum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gefa tilefni til“. Ekki hefur verið vikið frá þessari stefnu við síðari breytingar á lögunum.
- 6 Samkvæmt 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar með áorðnum breytingum hafa þeir einir rétt 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 fiskveiðilandhelgi Íslands, er fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins. Slík leyfi má aðeins veita aðilum er fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Áður en leyfi er veitt, skal ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar.
- 7 Samkvæmt 3. gr. laganna er óheimilt að veiða hvalkálfa og hvali, sem kálfar fylgja, sbr. a-lið, og tilteknar tegundir hvala og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, eftir því sem ráðuneytið ákveður nánar í reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar sem Ísland er eða kann að gerast aðili að, sbr. b-lið.
- 8 Samkvæmt 4. gr. laganna getur ráðuneytið með reglugerð:
 - 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.“
- 9 Í 5. gr. er tekið fram að verkun hvalafla megi einungis fara fram á þeim stöðum, sem ráðuneytið samþykkir. 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.
- 10 Samkvæmt 6. gr. setur ráðuneytið reglur um eftirlit með hvalveiðum samkvæmt lögunum og skal þar gert ráð fyrir að skipaðir verði opinberir eftirlitsmenn er taki laun úr ríkissjóði. Í ákvæðinu er tekið fram að jafnframt skuli ákveða gjald fyrir leyfi samkvæmt 1. gr. laganna til að standast kostnaðinn af eftirlitinu.

MAGNA

- 11 Í 8. gr. segir að ráðuneytið geti gefið sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði. Leyfið skal háð þeim skilyrðum, sem ráðuneytið ákveður, og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laganna.

B Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða

- 12 Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða var sem fyrr greinir undirritaður í Washington 2. desember 1946 og fullgiltur af Íslands hálfu árið 1947. Aðfararorð hans eru svohljóðandi:

„The Governments whose duly authorised representatives have subscribed hereto,

Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks;

Considering that the history of whaling has seen over-fishing of one area after another and of one species of whale after another to such a degree that it is essential to protect all species of whales from further over-fishing;

Recognizing that the whale stocks are susceptible of natural increases if whaling is properly regulated, and that increases in the size of whale stocks will permit increases in the number of whales which may be captured without endangering these natural resources;

Recognizing that it is in the common interest to achieve the optimum level of whale stocks as rapidly as possible without causing widespread economic and nutritional distress;

Recognizing that in the course of achieving these objectives, whaling operations should be confined to those species best able to sustain exploitation in order to give an interval for recovery to certain species of whales now depleted in numbers;

Desiring to establish a system of international regulation for the whale fisheries to ensure proper and effective conservation and development of whale stocks on the basis of the principles embodied in the provisions of the International Agreement for the Regulation of Whaling, signed in London on 8th June, 1937, and the protocols to that Agreement signed in London on 24th June, 1938, and 26th November, 1945; and

Having decided to conclude a convention to provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry;

Have agreed as follows:“

- 13 Samningurinn skiptist í meginmál og viðauka (e. schedule). Meginmál samningsins skiptist í greinar I-XI. Samkvæmt grein I í samningnum er viðauki við samninginn órjúfanlegur hluti hans. Í grein III er kveðið á um stofnun Alþjóðahvalveiðiráðsins, en þar segir m.a.:

„1. The Contracting Governments agree to establish an International Whaling Commission, hereinafter referred to as the Commission, to be composed of one member from each Contracting Government. Each member shall have one vote and may be accompanied by one or more experts and advisers.

2. The Commission shall elect from its own members a Chairman and Vice-Chairman and shall determine its own Rules of Procedure. Decisions of the Commission shall be taken by a simple majority of those members voting except that a three-fourths majority of those members voting shall be required for action in pursuance of Article V. The Rules of Procedure may provide for decisions otherwise than at meetings of the Commission.

3. The Commission may appoint its own Secretary and staff.

MAGNA

4. The Commission may set up, from among its own members and experts or advisers, such committees as it considers desirable to perform such functions as it may authorize."

- 14 Í grein V er fjallað um valdheimildir ráðsins til breytinga á viðaukanum og reglusetningar, en þar segir:

„1. The Commission may amend from time to time the provisions of the Schedule by adopting regulations with respect to the conservation and utilization of whale resources, fixing (a) protected and unprotected species; (b) open and closed seasons; (c) open and closed waters, including the designation of sanctuary areas; (d) size limits for each species; (e) time, methods, and intensity of whaling (including the maximum catch of whales to be taken in any one season); (f) types and specifications of gear and apparatus and appliances which may be used; (g) methods of measurement; and (h) catch returns and other statistical and biological records.

2. These amendments of the Schedule (a) shall be such as are necessary to carry out the objectives and purposes of this Convention and to provide for the conservation, development, and optimum utilization of the whale resources; (b) shall be based on scientific findings; (c) shall not involve restrictions on the number or nationality of factory ships or land stations, nor allocate specific quotas to any factory ship or land station or to any group of factory ships or land stations; and (d) shall take into consideration the interests of the consumers of whale products and the whaling industry.

3. Each of such amendments shall become effective with respect to the Contracting Governments ninety days following notification of the amendment by the Commission to each of the Contracting Governments, except that (a) if any Government presents to the Commission objection to any amendment prior to the expiration of this ninety-day period, the amendment shall not become effective with respect to any of the Governments for an additional ninety days; (b) thereupon, any other Contracting Government may present objection to the amendment at any time prior to the expiration of the additional ninety-day period, or before the expiration of thirty days from the date of receipt of the last objection received during such additional ninety-day period, whichever date shall be the later; and (c) thereafter, the amendment shall become effective with respect to all Contracting Governments which have not presented objection but shall not become effective with respect to any Government which has so objected until such date as the objection is withdrawn. The Commission shall notify each Contracting Government immediately upon receipt of each objection and withdrawal and each Contracting Government shall acknowledge receipt of all notifications of amendments, objections, and withdrawals.

4. No amendments shall become effective before 1st July, 1949."

- 15 Viðaukinn er mun umfangsmciri en meginmál samningsins. Með áorðnum breytingum skiptist viðaukinn í 31 tölusettar efnisgreinar í sex köflum I-VI. Flestar efnisgreinarnar skiptast síðan í málsgreinar og staflíði. Í I. kafla viðaukans eru ákvæði sem varða skilgreiningu hugtaka (e. interpretation), í II. kafla ákvæði sem lúta að veiðitíma (e. seasons), í III. kafla ákvæði sem lúta að veiði (e. capture), í IV. kafla ákvæði sem lúta að verkun (e. treatment), í V. kafla ákvæði sem lúta að veiðieftirliti (e. supervision and control) og loks í VI. kafla ákvæði sem lúta að upplýsingagjöf (e. information required). Viðaukinn hefur að geyma ítarlegar reglur um öll framangreind atriði sem fela í sér heildstætt regluverk um stjórnun hvalveiða á vegum aðildarríkja samningsins á heimsvísu.
- 16 Með ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins árið 1982 var e-lið 10. gr. viðaukans breytt og kvóti vegna veiða í atvinnuskyni á öllum stofnum sem samningurinn tekur til ákveðinn núll frá og með árinu 1986, en ákvæðið er svohljóðandi:

MAGNA

„Notwithstanding the other provisions of paragraph 10, catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks for the 1986 coastal and the 1985/86 pelagic seasons and thereafter shall be zero. This provision will be kept under review, based upon the best scientific advice, and by 1990 at the latest the Commission will undertake a comprehensive assessment of the effects of this decision on whale stocks and consider modification of this provision and the establishment of other catch limits.“

- 17 Ísland greiddi atkvæði gegn þessari ákvörðun en neytti hins vegar ekki heimildar samkvæmt 3. mgr. greinar V til að mótmæla henni og tók hún því gildi gagnvart Íslandi árið 1986 í samræmi við efni sitt. Ísland sagði í kjölfarið upp aðild sinni að samningnum árið 1992 en gerðist á ný aðili að honum árið 2002 með þeim fyrirvara að Ísland teldi sig óbundið af framanröktum ákvæðum e-liðar 10. gr. viðaukans.

- 18 Upphaflega tilkynnti Ísland um nýja aðild sína að samningnum með aðildarskjal 8. júní 2001, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 18/2001, en þar sagði:

„Hinn 8. júní 2001 var bandaríska utanríkisráðuneytinu afhent aðildarskjal Íslands vegna alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða sem gerður var í Washington 2. desember 1946 og bókunar við samninginn sem gerð var í Washington 19. nóvember 1956. Fyrirvari var gerður við e-lið 10. mgr. fylgiskjals með samningnum sem kveður á um núllkvóta að því er varðar hvalveiðar í atvinnuskyni. Fyrirvarinn er óaðskiljanlegur hluti aðildarskjalsins.“

- 19 Í kjölfar andmæla annarra ríkja á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins gegn þessum fyrirvara tilkynnti Ísland um viðbót við framangreint aðildarskjal 14. maí 2002, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 27/2002, en þar sagði:

„Hinn 14. maí 2002 var bandaríska utanríkisráðuneytinu afhent viðbót við fyrirvara Íslands við elið 10. mgr. fylgiskjals með alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða frá 2. desember 1946, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 18/2001 þar sem samningurinn er birtur. Samkvæmt viðbótinni skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að heimila ekki íslenskum skipum að stunda hvalveiðar í atvinnuskyni á meðan framgangur væri í samningaviðræðum innan Alþjóðahvalveiðiráðsins um endurskoðað stjórnkerfi. Tekið var fram að þetta gildi þó ekki ef svonefndur núllkvóti fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni, sem kveðið er á um í e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins, væri ekki felldur úr gildi innan hæfilegs tíma eftir að lokið hefði verið við hið endurskoðaða stjórnkerfi. Einnig var tekið fram að hvalveiðar í atvinnuskyni yrðu undir engum kringumstæðum heimilaðar á Íslandi nema á traustum vísindalegum grundvelli og undir virkri stjórn og eftirliti.“

- 20 Í kjölfar frekari andmæla tilkynnti Ísland um enn aðra viðbót við aðildarskjal sitt 10. október 2002, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 40/2002, en þar sagði:

„Hinn 10. október 2002 var bandaríska utanríkisráðuneytinu afhent viðbót við fyrirvara Íslands við e-lið 10. mgr. fylgiskjals með alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða frá 2. desember 1946, sbr. auglýsingar í C-deild Stjórnartíðinda nr. 18/2001, þar sem samningurinn er birtur, og 27/2002. Í viðbótinni felst að auk þeirra skuldbindinga sem fram koma í fyrri viðbót við fyrirvarann, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 27/2002, skuldbinda íslensk stjórnvöld sig til að heimila ekki íslenskum skipum að stunda hvalveiðar í atvinnuskyni fyrir 2006.“

MAGNA

C Samstarfssamningur Noregs, Íslands, Grænlands og Færeyja um stjórnun á veiðum, rannsóknir og sjálfbæra nýtingu á sjávarspendýrum á Norður-Atlantshafi

21 Með samstarfssamningi Noregs, Íslands, Grænlands og Færeyja um stjórnun á veiðum, rannsóknir og sjálfbæra nýtingu á sjávarspendýrum á Norður-Atlantshafi sem undirritaður var í Nuuk 9. apríl 1992 komu aðildarríki samningsins á fót nýrri alþjóðastofnun, Norður-Atlantshafs-sjávarspendýraráðinu (e. North Atlantic Marine Mammal Council, hér eftir „NAMMCO“).

22 Samkvæmt 2. gr. samningsins er markmið ráðsins eftirfarandi:

„The objective of the Commission shall be to contribute through regional consultation and cooperation to the conservation, rational management and study of marine mammals in the North Atlantic.“

23 Í 9. gr. samningsins er tekið fram að hann raski ekki öðrum skyldum samningsaðila að þjóðarétti.

24 Nokkru ljósi á aðdraganda að stofnun NAMMCO og tilefni hennar er varpað í opnunarávarpi á fyrsta fundi ráðsins í Þórshöfn 10. september 1992, en þar kom m.a. fram:

„It was a most timely step our four countries took in Tromsø in 1990 when they established NAC, which now has been succeeded by NAMMCO. It shows that these four countries are not content to sit passively by and watch the framework for international cooperation on the management of whale stocks crumble under pressure from radical environmentalist and animal welfare groups. It shows that these four countries, who all have such a substantial interest in the rational utilisation of the living resources of the sea, work actively to safeguard the necessary cooperation on these matters in our region by establishing this organisation – an organisation which extends international cooperation to small cetaceans and seals, and which will have the necessary expertise to maintain cooperation on the great whales should the present international system break down.“

D Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna

25 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna var undirritaður árið 1982 og fullgiltur af Íslands hálfu árið 1985. Samningurinn tók gildi 16. nóvember 1994.

26 Í 64. gr. samningsins er fjallað um miklar fartegundir, sbr. I. viðauka við samninginn, en þar segir:

„1. The coastal State and other States whose nationals fish in the region for the highly migratory species listed in Annex I shall cooperate directly or through appropriate international organizations with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such species throughout the region, both within and beyond the exclusive economic zone. In regions for which no appropriate international organization exists, the coastal State and other States whose nationals harvest these species in the region shall cooperate to establish such an organization and participate in its work.

2. The provisions of paragraph 1 apply in addition to the other provisions of this Part.“

27 Í 65. gr., sem fjallar um sjávarspendýr, segir:

„Nothing in this Part restricts the right of a coastal State or the competence of an international organization, as appropriate, to prohibit, limit or regulate the exploitation of marine mammals more strictly than provided for in this Part. States shall cooperate with a view to the conservation of marine

MAGNA

mammals and in the case of cetaceans shall in particular work through the appropriate international organizations for their conservation, management and study.”

III FORSENDUR

A Ályktanir af lagagrundvelli málsins og afmörkun álitafna

28 Samkvæmt því sem rakið er í kafla II að framan eru lög nr. 26/1949 um hvalveiðar sett í tilefni af aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða og reist á því meginsjónarmiði að alþjóðasamvinna sé nauðsynleg á málefna sviði laganna. Vegna þessara nánu tengsla laganna við alþjóðasamvinnu og þeirrar löggjafarforsendu við setningu þeirra að þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands á þessu sviði myndu taka breytingum í tímans rás fór löggjafinn þá leið að eftirláta ráðherra nánari útfærslu reglna um stjórnun veiða með almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Lögin eru þannig rammalög þar sem ráðherra er falið að setja efnisreglur um stjórn hvaveiða með almennum stjórnvaldsfyrirmælum að virtum þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands á þessu sviði hverju sinni.

29 Það leiðir af framangreindu að skuldbindingar Íslands að þjóðarétti á sviði hvalveiða hafa beina þýðingu við beitingu þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefur falið ráðherra að fara með samkvæmt ákvæðum laga nr. 26/1949, enda er valdframsal löggjafans til ráðherra samkvæmt lögunum beinlínis reist á þeirri forsendu að það sé nauðsynlegt til þess að ráðherra geti tekið tillit til þessara skuldbindinga og hagað ákvörðunum sínum til samræmis við efni þeirra. Ráðherra er því ekki frjálst að horfa framhjá þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands við ákvarðanatöku sína á grundvelli laganna heldur ber ráðherra að gæta þess við framkvæmd laganna að haga henni til samræmis við slíkar skuldbindingar.

30 Í framangreindu sambandi hafa einkum þýðingu skuldbindingar Íslands á grundvelli alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða sem voru sem fyrr segir þær skuldbindingar sem löggjafinn lagði til grundvallar við setningu laganna. Aðrar alþjóðlegar skuldbindingar kunna þó einnig að hafa þýðingu í þessu sambandi, einkum þær sem hafa nán tengsl við fyrrnefndan samning. Þeirra á meðal eru skuldbindingar Íslands á grundvelli 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Í þeim felst sérstakur áskilnaður um alþjóðasamvinnu um verndun og stjórnun sjávarspendýra, þ.m.t. hvala. Að því er hvali varðar felst í ákvæðinu beinn áskilnaður um alþjóðasamvinnu á vettvangi „viðeigandi alþjóðastofnana“.

31 Þar sem Ísland er aðili að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða, og þar sem með honum er komið á fót viðeigandi alþjóðastofnun um samstarf aðildarríkja hennar um verndun og stjórnun hvala og rannsóknir á þeim, Alþjóðahvalveiðiráðinu, sem Ísland er aðili að, falla skuldbindingar Íslands á grundvelli 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna að megin stefnu til saman við skuldbindingar Íslands samkvæmt fyrrnefnda samningnum, enda lýtur megin efni hans að samstarfi aðildarríkja um verndun og stjórnun hvala og rannsóknir á þeim á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar. Greinarmun á þessum skuldbindingum kann hins vegar að leiða af þeim fyrirvara sem Ísland hefur gert við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða. Af þeim fyrirvara leiðir að reynt getur á það álitafni hvort aðild Íslands að Alþjóðahvalveiðiráðinu, með þeirri takmörkun sem felst í fyrirvaranum, fullnægi skuldbindingum Íslands á grundvelli 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, en enginn fyrirvari hefur verið gerður við þá skuldbindingu af Íslands hálfu.

MAGNA

- 32 Við úrlausn framangreinds álitaefnis reynir í fyrsta lagi á efni fyrirvara Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða. Í öðru lagi reynir á það hvort Ísland teljist, að virtu þessu efni fyrirvarans, uppfylla samstarfsskyldur sínar samkvæmt 65. gr. hafréttarsamningsins með aðild sinni að Alþjóðahvalveiðiráðinu. Ef þeirri spurningu er svarað neitandi reynir í þriðja lagi á það hvort Ísland teljist uppfylla þessa skyldu með öðrum hætti. Sé þeirri spurningu jafnframt svarað neitandi reynir loks á þýðingu þessa fyrir þá réttarstöðu sem fyrir hendi er samkvæmt lögum nr. 26/1949 að virtum nánnum tengslum ákvæða þeirra við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á málefnasviði laganna.

B Efni fyrirvara Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða

- 33 Samkvæmt efni sínu er fyrirvari Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða afmarkaður við þá ákvörðun um núllkvóta vegna veiða í atvinnuskyni sem fram kemur í e-lið 10. málsgreinar viðauka við samninginn. Sé efni fyrirvarans túlkað þröngt felur það í sér að umrædd ákvörðun um núllkvóta eigi ekki við um veiðar af hálfu Íslands án þess að Ísland sé þar með leyst undan skyldu sinni til samstarfs við önnur aðildarríki samningsins um veiðar sínar í samræmi við markmið hans. Samkvæmt þessari þröngu túlkun bærir Íslandi, sem aðildarríki samningsins sem teldi ákvörðun ráðsins um núllkvóta ekki eiga við um veiðar á sínum vegum, að leggja fyrir ráðið tillögur um kvóta sér til handa og færa rök fyrir þeim á vettvangi ráðsins. Í þröngri túlkun fyrirvarans felst þannig að ekki sé unnt að gagnálykta frá fyrirvara við ákvörðun ráðsins um núllkvóta á þann veg að Ísland hafi sjálfðæmi um veiðar án þess að þurfa að bera ráðstafanir sínar í þeim efnum upp í Alþjóðahvalveiðiráðinu.
- 34 Af áðurgreindum aðildarskjölum Íslands við aðild þess að samningnum árið 2002 og síðari framkvæmd Íslands verður ráðið að Ísland hafi lagt til grundvallar rýmri túlkun en framangreinda á fyrirvara sínum við samninginn. Þannig verður ráðið að Ísland telji sig ekki einvörðungu óbundið af ákvörðun ráðsins um núllkvóta heldur jafnframt óbundið af afstöðu ráðsins til veiða á vegum Íslands að öðru leyti og frjálst að ákveða veiðar sínar einhliða án samráðs eða samstarfs við önnur aðildarríki Alþjóðahvalveiðiráðsins. Af því má ráða að fyrirvari Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða lúti ekki aðeins að fyrri ákvörðun um núllkvóta heldur almennt að valdheimildum Alþjóðahvalveiðiráðsins til að taka bindandi ákvarðanir um hvalveiðar innan sérefnahagslögsögu Íslands, óháð efni slíkra ákvarðana, meðan ekki hafi gengið eftir þau skilyrði sem Ísland setti í aðildarskjölum sínum og lutu að framgangi viðræðna um endurskoðað veiðistjórnunarkerfi og afléttingu núllkvóta innan hæfilegs tíma frá endurkoðun þess.
- 35 Samkvæmt framansögðu verður ráðið að fyrirvari Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða sé víðtækur fremur en afmarkaður og að efni hans lúti ekki einvörðungu að fyrirbyggjandi ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins um núllkvóta heldur nái jafnframt almennt til valdheimilda ráðsins til að fjalla um og taka ákvarðanir um veiðar innan sérefnahagslögsögu Íslands meðan ekki séu uppfyllt þau skilyrði sem Ísland setti einhliða í aðildarskjölum sínum við inngöngu í ráðið á ný árið 2002.
- 36 Tekið skal fram að með framangreindri umfjöllun er ekki tekin afstaða til þess hvort fyrirvarinn teljist lögmætur frá sjónarhóli almennra reglna þjóðaréttarins um fyrirvara við alþjóðasamninga.

MAGNA

C Telst Ísland uppfylla skyldu sína samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna til samstarfs á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar með aðild sinni að Alþjóðahvalveiðiráðinu?

- 37 Samkvæmt framansögðu liggur fyrir að við inngöngu á ný í Alþjóðahvalveiðiráðið árið 2002 setti Ísland einhliða skilyrði fyrir þátttöku sinni í starfi ráðsins sem lutu m.a. að nánar tilgreindri ákvarðanatöku á vettvangi þess og niðurstöðum hennar. Þannig liggur fyrir að Ísland gekk í ráðið að nýju með fyrirvara um ákvörðun þess frá árinu 1982 um bann við veiðum í atvinnuskyni, sem hafði sem fyrr segir orðið tilefni úrgöngu Íslands úr ráðinu tíu árum fyrr, og áskildi sér einhliða rétt til að stunda hvalveiðar í atvinnuskyni andstætt þessari ákvörðun. Sem fyrr segir er ljóst af aðildarskjölum Íslands og síðari framkvæmd af þess hálfu að Ísland hefur litið svo á að um viðtækan fyrirvara sé að ræða sem leysi Ísland undan því að þurfa að bera áform um hvalveiðar í sérefnahagslögsögu sinni upp á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins.
- 38 Ljóst er að þær ráðstafanir sem Ísland boðaði í framangreindum fyrirvörum eru ósamrýmanlegar bæði form- og efnisreglum alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða. Að því er varðar efni voru boðaðar ráðstafanir Íslands ósamrýmanlegar fyrri ákvörðun ráðsins um bann við veiðum í atvinnuskyni. Að því er varðar form voru ákvarðanir Íslands teknar einhliða án þess að þær hafi áður sætt umfjöllun og afgreiðslu á vettvangi ráðsins í samræmi við reglur samningsins þar um. Tekið skal fram í því sambandi að ekki er unnt að líta svo á að í við atkvæðagreiðslu á vettvangi ráðsins um inngöngu Íslands í það árið 2002 hafi verið tekin afstaða af þess hálfu til boðaðra ákvarðana Íslands um hvalveiðar.
- 39 Í samræmi við fyrirvara Íslands hafa þær ráðstafanir sem Ísland hefur gert á sviði hvalveiða að því er varðar veiðar í atvinnuskyni eftir inngöngu sína í Alþjóðahvalveiðiráðið á nýjan leik árið 2002 ekki sótt stoð í ákvarðanir ráðsins um m.a. veiðimagn. Þessar ráðstafanir hafa því verið gerðar einhliða af Íslands hálfu án samstarfs við aðrar þjóðir á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins. Að þessu leyti eru þær veiðar sem stundaðar hafa verið á stórhvelum í atvinnuskyni í sérefnahagslögsögu Íslands með hléum frá árinu 2006 frábrugðnar þeim veiðum sem stundaðar voru fyrir árið 1986. Síðarnefndu veiðarnar fóru fram á grundvelli og í samræmi við niðurstöður samstarfs Íslands við önnur aðildarríki Alþjóðahvalveiðiráðsins á vettvangi þess. Fyrirnefndu veiðarnar hafa hins vegar verið stundaðar einhliða án slíks samstarfs.
- 40 Þegar framangreint er virt verður ekki séð að í aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða og Alþjóðahvalveiðiráðinu, með framangreindum fyrirvara um þá grundvallarákvörðun ráðsins frá árinu 1982 að banna veiðar í atvinnuskyni, felist fullnægjandi samstarf um verndun og stjórnun hvala í skilningi 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Ástæða þess er sú að fyrirvarinn er viðtækur og að umrædd ákvörðun markar samstarfi aðildarríkja samningsins og ráðsins um verndun og stjórnun hvala sem fyrr segir nýjan farveg hvað varðar veiðar í atvinnuskyni og hefur grundvallarþýðingu um allt frekara samstarf aðildarríkja ráðsins. Aðildarríki sem gerir fyrirvara um að samstarfið sé fellt í þennan farveg stendur þar með í reynd utan við það eins og því hefur verið markaður farvegur af hálfu annarra aðildarríkja og hefur sú verið raunin um Ísland allt frá inngöngu þess á nýjan leik árið 2002. Efnislega lýtur fyrirvarinn því í reynd að samstarfi á vettvangi ráðsins eins og því hefur verið markaður farvegur af hálfu aukins meirihluta aðildarríkja þess.

MAGNA

- 41 Áréttað skal að samstarfsskylda ríkja á grundvelli 65. gr. hafréttarsamningsins útilokar á engan hátt að aðildarríki samningsins taki efnislega ólíka afstöðu til verndunar og stjórnunar hvala og rannsókna á þeim og fylgi þeirri afstöðu eftir í samræmi við eigið mat. Aftur á móti áskilur ákvæðið að slíkri afstöðu aðildarríkis sé komið á framfæri og henni fylgt eftir á viðeigandi hátt sem samkvæmt ákvæðinu felst í samstarfi við önnur ríki á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar samkvæmt þeim reglum sem um slíkt samstarf gilda.
- 42 Jafnframt ber að áréttu að þótt ekki sé sjálfsgefið að með 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna sé lögð jákvæð skylda á sérhvert aðildarríki hans til aðildar að viðeigandi alþjóðastofnun um verndun og stjórnun hvala leggur ákvæðið þá neikvæðu skyldu á aðildarríki samningsins að grípa ekki til ráðstafana sem haft geta verulega þýðingu um verndun og stjórnun hvala án samstarfs við önnur aðildarríki á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar. Einhliða ráðstafanir ríkja sem sniðganga slíkt samstarf og eru til þess fallnar að hafa verulega þýðingu um þau málefni sem ákvæðið tekur til eru því almennt ósamrýmanlegar því.
- D Telst Ísland uppfylla skyldu sína samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna til samstarfs á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnunar með aðild sinni að NAMMCO?**
- 43 Hér að framan er komist að þeirri niðurstöðu að verulegur vafi leiki á því að Ísland geti, að virtum þeim fyrirvara sem Ísland hefur gert við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða, talist uppfylla fyllilega skyldur sínar samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna með aðild sinni að og þátttöku í starfi Alþjóðahvalveiðiráðsins. Samhliða uppsögn alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða og úrgöngu úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992 stóð Ísland sem áður segir að stofnun NAMMCO ásamt Færeyjum, Grænlandi og Noregi. Markmið NAMMCO er líkt og áður greinir að stuðla með svæðisbundnu samráði að verndun, skynsamlegri stjórnun og rannsóknum á sjávarspendýrum í Norður-Atlantshafi. Fyrir liggur að um sambærilegt samstarf er að ræða og fram fer á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins og að markmið aðildarríkja NAMMCO með stofnun þess var m.a. það að uppfylla samstarfsskyldur sínar samkvæmt 65. gr. hafréttarsamningsins án þess að þurfa að eiga aðild að Alþjóðahvalveiðiráðinu eða lúta ákvörðunum þess.
- 44 Ljóst er að NAMMCO er undirsvæðis- eða svæðisstofnun í skilningi ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna enda til hennar stofnað af einungis fjórum ríkjum og viðfangsefni hennar afmörkuð við tiltekið svæði, þ.e. Norður-Atlantshafið. Samkvæmt stofnsamningi NAMMCO er ráðinu ætlað að stuðla að markmiðum sínum með „svæðisbundnu samráði og samvinnu“ (e. regional consultation and cooperation). Ekki er því um að ræða heimsstofnun í skilningi hafréttarsamningsins.
- 45 Óháð aðild Íslands að Alþjóðahvalveiðiráðinu mælir staðbundið eðli NAMMCO eindregið gegn því að ráðið geti talist viðeigandi alþjóðastofnun í skilningi 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna með tilliti til samstarfs um verndun og stjórnun langreyða. Í því sambandi er til þess að lúta að langreyður eru samkvæmt I. viðauka samningsins mikil fartegund í skilningi 64. gr. hans. Án tillits til þess hvernig langreyður sem veiðst getur innan sérefnahagslögsögu Íslands flakkar nánar tiltekið er ljóst að þar undir eru hafsvæði sem snerta hagsmuni mun fleiri ríkja en aðildarríkja NAMMCO. Þar sem langreyður er fartegund sem ekki er bundin við sérefnahagslögsögu aðildarríkja NAMMCO eða aðiliggjandi hafsvæða

MAGNA

verður að telja að NAMMCO sé ekki, eitt og sér, viðeigandi alþjóðastofnun þegar kemur að verndun, stjórnun og rannsóknum á þessari tegund.

- 46 Í framangreindri niðurstöðu felst ekki að NAMMCO geti ekki undir öðrum kringumstæðum talist viðeigandi alþjóðastofnun í merkingu 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Hins vegar stendur staðbundið eðli hennar og mjög takmarkaður fjöldi aðildarríkja til þeirrar niðurstöðu að þessi stofnun geti ekki, ein og sér, talist viðeigandi til samstarfs um verndun og stjórnun hvalategunda sem flakkað geta um hafsvæði sem snerta hagsmuni mun fleiri ríkja en að slíkri stofnun standa. Sú staðreynd að þegar er til staðar önnur alþjóðastofnun með sama hlutverk þar sem aðildarríki eru margfalt fleiri stendur til sömu niðurstöðu. Í því felst hins vegar sem fyrr segir ekki að samstarf á vettvangi NAMMCO rúmist ekki innan ákvæða 65. gr. hafréttarsamningsins þótt það nægi ekki, eitt og sér, til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt því í þessu tilliti.

E Þýðing alþjóðlegra skuldbindinga með tilliti til réttarstöðu ráðherra samkvæmt ákvæðum laga nr. 26/1949

- 47 Hér að framan er komist að þeirri niðurstöðu að Ísland geti ekki talist uppfylla samstarfsskyldu sína við önnur ríki um verndun, stjórnun og rannsóknir á hvölum samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna með aðild sinni að Alþjóðahvalveiðiráðinu eða NAMMCO. Þá liggur ekki fyrir að Ísland geti eða hafi uppfyllt þessa skyldu með öðrum hætti að því er varðar þær veiðar sem stundaðar hafa verið á langreyði í atvinnuskyni í sérefnahagslögsögu Íslands frá árinu 2006. Liggur þannig ekki annað fyrir en að þessar veiðar stríði gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Ítrekað skal í því sambandi að enginn fyrirvari hefur verið gerður af Íslands hálfu hvað þessar skuldbindingar varðar.
- 48 Við mat á þýðingu framangreindrar réttarstöðu að þjóðarétti fyrir réttarstöðu atvinnuvegaráðherra samkvæmt ákvæðum laga nr. 26/1949 þarf að hafa í huga þær forsendur sem löggjafinn lagði til grundvallar við setningu laganna árið 1949. Þær lutu annars vegar að því að setning laganna væri nauðsynleg vegna aðildar Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða og hins vegar að því að rétt væri vegna breytilegs efnis alþjóðlegra skuldbindinga Íslands að eftirláta ráðherra að setja reglur um veiðarnar með stoð í rúmri reglugerðarheimild. Þessi leið var gagnert farin af hálfu löggjafans til þess að gera ráðherra kleift að tryggja samræmi milli alþjóðlegra skuldbindinga Íslands og gildandi stjórnvaldsfyrirmæla á hverjum tíma. Þessu til samræmis er ráðherra falin heimild í b-lið 3. gr. laganna til að banna veiðar á tilteknum tegundum hvala og hvölum undir tiltekinni lágmarksstærð „í reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar, sem Ísland er eða kann að gerast aðili að“. Þá er ráðherra heimilað með f-lið 4. gr. laganna að setja í reglugerð „hvers konar önnur ákvæði, sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar“.
- 49 Þegar framangreint er virt leikur enginn vafi á því að atvinnuvegaráðherra ber við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli 3. og 4. gr. laga nr. 26/1949 að gæta að því að þau samrýmist „alþjóðasamningum um hvalveiðar sem Ísland er aðili að“. Meðal þeirra alþjóðlegra skuldbindinga sem ráðherra ber að líta til í því sambandi eru skuldbindingar Íslands á grundvelli 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna.

MAGNA

- 50 Áréttar ber í því sambandi að sömu markmið og forsendur búa að baki ákvæðum 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna og ákvæðum alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða, þ.e. það markmið að tryggja viðgang hvalastofna á heimsvísu og sú forsenda að því markmiði verði ekki náð öðruvísi en með alþjóðlegu samstarfi ríkja sem stunda hvalveiðar. Með öðrum orðum eru þessar alþjóðlegu skuldbindingar reistar á því sjónarmiði að alþjóðlegt samstarf sé nauðsynlegt við stjórnun hvalveiða. Sama sjónarmið bjó að baki setningu laga nr. 26/1949 enda voru lögín sem fyrr segir sett í tilefni af aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða. Minnt skal á í því sambandi að í aðfararorðum samningsins, sem lá fyrir löggjafanum við setningu laganna, kom berum orðum fram það markmið hans að koma á fót alþjóðlegu veiðistjórnunarkerfi.
- 51 Ekki verður séð að það geti samrýmst því hlutverki sem löggjafinn hefur samkvæmt öllu framansögðu falið ráðherra með ákvæðum laga nr. 26/1949, einkum 3. og 4. gr. laganna, að ráðherra taki ákvörðun um veiðar á langreyði í sérefnahagslögsögu Íslands á þessum lagagrundvelli án þess að sú ákvörðun sæki stoð í og rúmist innan ákvarðana sem teknar hafa verið í samstarfi við önnur aðildarríki hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins. Með öðrum orðum verður ekki séð að einhliða ákvörðun ráðherra þessa efnis, án samstarfs um hana við önnur aðildarríki hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana, sé samrýmanleg því hlutverki sem ráðherra fer með samkvæmt lögnum.
- 52 Ítrekað skal í þessu sambandi að viðtækt valdframsal Alþingis til ráðherra með ákvæðum laganna helgaðist ekki síst af því að ráðherra var með lögnum falið að framfylgja þeim ákvörðunum sem teknar yrðu á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins og Ísland hafði skömmu fyrir setningu laganna skuldbundið sig til að virða. Í lögnum fólst því ekki óheft ákvörðunarvald ráðherra um hvalveiðar innan sérefnahagslögsögu Íslands heldur takmarkaðist valdframsal Alþingis til ráðherra af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á hverjum tíma sem voru í senn tilefni lagasetningarinnar og henni var ætlað að innleiða í íslenskan rétt.
- 53 Í framangreindri niðurstöðu felst ekki að ákvæði 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna útiloki veiðar á langreyði innan sérefnahagslögsögu Íslands. Áréttar skal í því sambandi að með þessu ákvæði er engin efnisleg afstaða tekin af hálfu aðildarríkja samningsins til þess hvort og þá í hvaða mæli hvalveiðar skuli leyfðar. Ísland hefur því ekki skuldbundið sig með aðild sinni að hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna til að stunda ekki hvalveiðar í sérefnahagslögsögu sinni. Hins vegar hefur Ísland ótvírætt skuldbundið sig til þess, án fyrirvara, að eiga samstarf um slíkar veiðar við önnur aðildarríki samningsins á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana. Ísland hefur að þessu leyti afsalað sér rétti til einhliða ákvarðanatöku um hvalveiðar og skuldbundið sig til að taka slíkar ákvarðanir í samstarfi við önnur ríki á viðeigandi vettvangi. Þessi skuldbinding er sem fyrr segir óháð fyrirvara Íslands við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða og enginn fyrirvari verið gerður við hana af Íslands hálfu.
- 54 Í framangreindri niðurstöðu felst heldur ekki að með ákvæðum 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna sé ákvörðunarvald um málefni sjávarspendýra framselt til tiltekinnar eða tiltekinnna alþjóðastofnana. Með ákvæðinu er ekki gengið lengra en svo að kveða á um skyldu aðildarríkjanna til að eiga í slíku samstarfi sem þeim er eftirlátið að útfæra nánar. Ákvæðið

MAGNA

áskilur því ekki að aðildarríkin feli alþjóðastofnun bindandi ákvörðunarvald í þessum efnum. Hins vegar er áskilið samkvæmt því að samstarf í því formi sem aðildarríkin koma sér saman um eigi sér stað. Ákvæðið útilokar því samkvæmt efni sínu einhliða ákvarðanatöku aðildarríkis án slíks samstarfs.

- 55 Eins og rakið hefur verið í þessu áliti verður ekki annað séð en að gildandi ákvarðanir atvinnuvegaráðherra um veiðar á langreyði í sérefnahagslögsögu Íslands hafi verið teknar einhliða án samstarfs við önnur ríki af því tagi sem áskilið er samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Meginástæðu þess má rekja til samskipta Íslands við önnur aðildarríki alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða sem leiddu til uppsagnar samningsins af hálfu Íslands árið 1992 og fyrirvara við samninginn við endurnýjaða aðild Íslands að honum árið 2002. Þar sem fyrirvarinn útilokar í reynd samstarf Íslands við önnur aðildarríki samningsins á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins um veiðar á m.a. langreyði hefur slíkt samtarf um þær ekki átt sér stað á vettvangi ráðsins. Þá nægir það þrönga samstarf sem Ísland hefur átt við Færeyjar, Grænland og Noreg á vettvangi NAMMCO ekki til þess að uppfylla skyldur Íslands að þessu leyti. Viðhlítandi alþjóðlegt samstarf um veiðar Íslands á langreyði hefur því ekki átt sér stað.
- 56 Ástæða þess að framangreint hefur þá þýðingu sem raun er fyrir ákvarðanatöku atvinnuvegaráðherra á grundvelli laga nr. 26/1949 er sú að lögin eru sett til innleiðingar á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og að ráðherra er þar sérstaklega falið að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli til samræmis við þessar skuldbindingar. Að því leyti sem slík fyrirmæli samrýmast ekki alþjóðlegum skuldbindingum Íslands verður því ekki séð að útgáfa þeirra sé samrýmanleg hlutverki ráðherra samkvæmt lögnum.

IV NIÐURSTAÐA

- 57 Með vísan til þeirra réttarreglna og lagasjónarmiða sem rakin eru í áliti þessu er það niðurstaða undirritaðs lögmanns að veiðar á langreyði í sérefnahagslögsögu Íslands séu að svo stöddu ekki samrýmanlegar skuldbindingum Íslands samkvæmt 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Jafnframt er það niðurstaða undirritaðs að einhliða ákvörðun atvinnuvegaráðherra um slíkar veiðar, án þess að slík ákvörðun sæki stoð í og rúmist innan ákvarðana sem teknar hafa verið í samstarfi við önnur aðildarríki hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins eða annarrar viðeigandi alþjóðastofnunar, sé ekki í samræmi við hlutverk ráðherra samkvæmt lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar.

Reykjavík, 17. febrúar 2025,


Flóki Ásgeirsson lögmaður

1.2 Félag Skipstjórnarmanna



Matvælaráðuneytið

Borgartúni 26,
105 Reykjavík

Reykjavík, 15.02.2025

Efni: Umsögn um lagaumgjörð hvalveiða.

Ég undirritaður fyrir hönd Félags skipstjórnarmanna vill byrja á því að þakka fyrir að fá að senda ykkur í þessum mikilvæga starfshópi sjónarmið félagsins varðandi málefnið.

Það sem er mikilvægast að okkar álit er að það verði stundaðar sjálfbærar hvalveiðar á Íslandi í samræmi við ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Það er sjálfsagt að endurskoða gildandi lög og reglur um hvalveiðar og vinnslu, með það að markmiði að eyða þeirri óþolandi óvissu sem fyrirtækið og starfsfólk þess hafa búið við undanfarin ár. Um hvalveiðar og vinnslu þarf að vera skýr lagarammi, sem fyrirtæki og starfsfólki ber að fylgja. Við endurskoðun laganna verður að hafa að leiðarljósi að tryggja fyrirsjáanleika, þannig að hægt verði að gera áætlanir til framtíðar, svo hægt sé að endurnýja skip og búnað.

Það er staðreynd að hvalveiðar eru umdeildar, hávær hópur fólks leggst með öllum ráðum gegn þeim, mikill halli er á fjölmiðlaumræðu um málið sem einkennist oft af æsifrættamennsku. Rökræn umræða um nýtingu þeirrar auðlindar sem hvalastofnar eru og áhrifa stækkandi hvalastofna á jafnvægi í lífríki hafsins, hún fæst ekki og hún nær ekki í gegn. Félag skipstjórnarmanna og fleiri samtök sjómanna hafa ítrekað sent fjölmiðlum ályktanir um nauðsyn hvalveiða, án þess að um málið sé fjallað á málefnalegan hátt.

Andstæðingar hvalveiða hafa sagt að stundi íslendingar hvalveiðar, þá muni ferðamenn hætta að heimsækja landið, við munum verða beittir viðskiptaþvingunum, við munum ekki geta selt sjávarafurðir okkar o.s.frv. Ekkert af þessu hefur raungerst, þrátt fyrir að andstæðingar hvalveiða hafi safnað undirskriftum og ummælum frægs fólks innanlands og erlendis til stuðnings við þeirra skoðun. Nú eru rök andstæðinga að lög um hvalveiðar þarfnist endurskoðunar og að veiðarnar uppfylli ekki lög um velferð dýra nr. 55/2013, er þá einkum horft til 21. greinar laganna og fullyrt að vart sé hægt að uppfylla skilyrði um að dýrin séu aflífuð með skjótum og öruggum hætti. Vafi hefur leikið á að þau lög eigi við um hvalveiðar, en gagnrýninni hefur verið tekið á jákvæðan hátt og strax svarað með úrbótum.

Verklag við hvalveiðar er þannig að skipstjórar á hvalveiðiskipunum skjóta hvalina, þeir leggja sig fram um að aflífa hvalinn strax og eru sífellt að gera betur. Til að bæta veiðitæknina eru meðal annars haldin námskeið og æfingar til að bæta hittni, en fjárfest var í búnaði til að meta fjarlægð í dýrin áður en skotið er og bannað að skjóta á lengra færi en 20 metrum. Síðast en ekki síst, þá var fjárfest í búnaði sem gerir mögulegt að leiða rafmagn með öruggum hætti í skutulinn sem tryggja á tafarlausa aflífun dýranna. Það er vægast sagt athyglisvert að þessi búnaður hefur verið tilbúinn til notkunar í tvö ár um borð í skipunum, en ekki fengist leyfi til að prófa hann og nota.



Eins og áður hefur komið fram, þá styður Félag skipstjórnamanna sjálfbæra nýtingu á fiskveiðiauðlindinni. Aðalrök okkar fyrir hvalveiðum eru að hvöllum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum í íslensku lögsögu. Fyrir tveimur áratugum eða svo kallaði skipstjórinn menn gjarnan á þilfar ef sást til hvals í námunda við skipið, í dag sjá menn hvali upp á hvern einasta dag, stundum svo marga að menn geta ekki komið tölu á fjöldann. Óumdeilt er að hvalir éta milljónir tonna af átu, loðnu og fleiri fisktegundum úr lífríki hafsins. Við erum sannfærðir um að fyrr en seinna mun fjölgun hvala hafa þau áhrif á nytjastofna okkar, að þeir munu minnka, spurning hvort það er ekki þegar raunin með loðnustofninn.

Við erum sannfærðir um að veiðar á hval eins og öðrum nytjastofnum eiga að byggjast á vísindalegri ráðgjöf og bestu þekkingu að höfðu samráði við hagsmunaaðila, á sjálfbærni stofna en ekki á tilfinningarökum. Að sjálfsögðu eigum við að gera allt sem við getum til deydna dýrin á eins skjótan hátt og mögulegt er. Hvalur hf, hefur lagt í margra milljóna fjárfestingu í nýjum búnaði sem er tilbúinn um borð í skipunum, en ekki hefur fengist leyfi til að nota hann. Búnaður þessi leiðir rafmagn í skutulinn, þannig að þegar skutullinn hittir hvalinn, þá bæði springur hleðsla eins og áður, en að auki fær hvalurinn rafstuð sem á að tryggja að hann drepst samstundis. Í framtíðinni mun sprengihleðslan mögulega verða óþörf og einungis rafmagn notað til að aflífa hvalinn. Heimila þarf notkun þessa nýja búnaðar við raunverulegar aðstæður.

Umsögn okkar á einnig við um veiðar á hrefnu.

Að lokum, það eru fáar þjóðir í heiminum sem hafa jafnmikla hagsmuni af því að jafnvægi ríki í hafinu í kringum Ísland, þannig að við getum um ókomin ár nýtt auðlindina á sjálfbæran hátt. Við Íslendingar þurfum að standa saman sem þjóð í því að verja hagsmuni okkar innanlands og á alþjóðavettvangi.

Við í Félagi skipstjórnamanna, höfum miklar áhyggjur af stækkandi hvalastofnum.

Ég er reiðubúinn að koma til fundar og ræða málið frekar við starfshópinn.

Fh. Stjórnar Félags skipstjórnamanna

Árni Sverrisson formaður,

1.3 Fiskistofa



Efni: Umsögn vegna vinnu starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

Fiskistofa vill koma á framfæri ákveðnum sjónarmiðum varðandi lagaumgjörð hvalveiða er lúta að starfi stofnunarinnar. Fiskistofa telur að umsögn um þann þátt að rýna heimildir og skyldur ráðherra og annarra stjórnvalda til þess að stjórna hvalveiðum og takmörk þeirra, liggi utan verkssviðs stofnunarinnar.

Varðandi heimildir og skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðaskuldbindingum telur stofnunin að skerpa megi á þeim takmörkunum í regluverkinu sem settar eru fram í grein 4 og 5 í kafla II. í fylgiskjali frá 2018 við alþjóðasamning um stjórnun hvalveiða frá 1946 („The Schedule“).

Þegar kemur að stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins er vert að benda á að einföldun leyfisbréfa hafi verið til bóta að mati stofnunarinnar, þar sem veiðileyfi eru skilyrt með vísan í lög og reglur sem gilda við veiðarnar, frekar en að tiltaka einstakar reglur í leyfinu sjálfu.

Hvað varðar lög um hvalveiðar nr. 26/1949

Fiskistofa telur að endurskoða mætti lög um hvalveiðar og jafnvel að sameina reglugerðir nr. 895/2023 og nr. 163/1973 til einföldunar.

Rétt er að benda á að Fiskistofa hefur ekki stjórnsýsluúrræði til að bregðast við brotum á lögum og reglum um hvalveiðar. Viðbrögð Fiskistofu við meintum brotum á umræddu regluverki er því að upplýsa leyfisveitanda um ef talið er að ekki sé farið að skilyrðum leyfis og að kæra meint brot til lögreglu. Refsingar eru m.a. í formi sekta í gullkrónum sem þyrfti væntanlega að endurskoða.

Varðandi reglugerð um veiðar á langreiðum nr. 895/2023

Varðandi 3. gr. reglugerðarinnar telur fiskistofa að það yrði til bóta að skilgreina verksvið hverrar stofnunar betur.

Í 4. gr. er fjallað um veiðibúnað og að tilkynna skuli allar breytingar á veiðibúnaði til Fiskistofu. Fiskistofa telur æskilegt að inn kæmi viðbót við þessa grein eða sem viðbótargrein að Fiskistofa skuli taka út veiðibúnað, virkni hans og ástand áður en veiðar hefjast á hverri vertíð ásamt því að fara yfir skráningar og skil gagna til Fiskistofu. Einnig að fram skuli fara skotpróf bæði í landi og á sjó, áður en haldið er í fyrstu veiðiferð.

Í 8. gr. reglugerðarinnar er fjallað um þjálfun, fræðslu og hæfni. Fiskistofa telur að bæta ætti inn í reglugerðina að námskeiðin þurfi að sitja árlega áður en vertíð hefst. Fiskistofa vill einnig benda á að í ákvæðinu er fjallað um að við veiðar skuli tryggt að a.m.k. þrír úr áhöfn hafi reynslu af hvalveiðum, minnst sex mánuði á síðustu fimm árum.

Í ljósi þess að veiðar hafa aðeins verið stundaðar í um 4 mánuði á árunum 2019-2023 þá þyrfti að koma til undanþágu og mats Fiskistofu um hæfni og þekkingu a.m.k. þriggja áhafnarmeðlima og sérstaklega hæfni skotmanna.

Varðandi reglugerð um hvalveiðar nr. 163/1973

Fiskistofa telur að skoða þyrfti ákvæði 2. gr. reglugerðar 163/1973 m.t.t. þess hvort framkvæmanlegt sé að hafa eftirlit með því að kjöt af 50-55 feta dýrum fari á innlendan markað eins og greinin stendur nú.

Í 7. gr. reglugerðar nr. 163/1973 er kveðið á um að haldin sé dagbók yfir veiðarnar sem hafi tölusettar blaðsíður, sé gegnumdregin og löggilt af sjávarútvegsráðuneytinu. Aflaupplýsingar mætti skrá og skila með rafrænum hætti líkt og ætlast er til við fiskveiðar í atvinnuskyni.

Fyrir hönd Fiskistofu Jóhann Ásmundsson

1.4 Hvalur hf.

HVALUR HF

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík
Berist til starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

Sent rafrænt á mar@mar.is og hjalti.jon.gudmundsson@mar.is

Hvalfirði, 14. febrúar 2025

Efni: Umsögn Hvals hf. vegna vinnu starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

Inngangur

1. Hvalur hf. („Hvalur“) vísar til erindis starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða 23. janúar 2025. Starfshópurinn var skipaður af matvælaráðherra með bréfi 13. febrúar 2024 „til að rýna og skila skýrslu um lagaumgjörð og stjórnsýslu hvalveiða“, en samkvæmt skipunarbréfinu á skýrslan „að vera grundvöllur að framtíðarstefnumótun á málefnasviði hvalveiða, svo efla megi faglegan grundvöll ákvarðanatöku og stuðla að bættri stjórnsýslu málaflokksins til frambúðar“. Með erindinu var Hval, sem skilgreindum hagaðila, gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum varðandi viðfangsefni starfshópsins, sbr. erindi þetta.
2. Samkvæmt erindinu eru helstu viðfangsefni starfshópsins í *fyrsta lagi* að „rýna heimildir og skyldur ráðherra og annarra stjórnvalda til þess að stjórna hvalveiðum og takmörk þeirra, meðal annars með hliðsjón af lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrár, lagasamræmi og samþættingu og samspili ólíkra þátta, meðal annars með hliðsjón af áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023“. Í *öðru lagi* að „rýna hverjar séu heimildir og skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum“, en „[g]ildandi lög um hvalveiðar hafi fáar efnisreglur að geyma og gert sé ráð fyrir því að hvalveiðum sé stjórnað með setningu reglugerða til samræmis við þjóðaréttinn“. Í *þriðja lagi* að „rýna stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins, ef og þá að því marki sem fyrri framkvæmd kann að hafa áhrif á eða þýðingu fyrir framtíðarákvarðanir og stefnumótun á málefnasviðinu“.
3. Tekur eftirfarandi umfjöllun sérstaklega mið af þessum viðfangsefnum.
 - a) Heimildir og skyldur ráðherra og annarra stjórnvalda til þess að stjórna hvalveiðum og takmörk þeirra, meðal annars með hliðsjón af lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrár,

lagasamræmi og samþættingu og samspili ólíkra þátta, meðal annars með hliðsjón af áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023?

Um lög nr. 26/1949 og reglugerðir samkvæmt þeim

4. Um hvalveiðar er fjallað í samnefndum lögum nr. 26/1949 en tilefni setningar þeirra var aðild íslenska ríkisins að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða (e. *The International Convention for the Regulation of Whaling*) frá árinu 1946. Í frumvarpi því sem varð að lögunum kemur meðal annars fram að „[v]egna þátttöku Íslands í alþjóða hvalveiðisamningum (sbr. Stj.tið. A. 55/1947), er nauðsynlegt að endurskoða gildandi löggjöf um hvalveiðar“. Það er meginmarkmið samningsins að tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaaudlindarinnar með það að markmiði að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti, sbr. nánari umfjöllun í kafla c hér síðar. Ber meðal annars að taka tillit til hagsmuna neytenda hvalaafurða og hvalveiða sem atvinnugreinar. Í lögum nr. 26/1949, eins og þeim hefur síðar verið breytt, er í 1. gr. kveðið á um að rétt til að stunda hvalveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands hafi þeir einir sem fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins. Slíkt leyfi megi aðeins veita aðilum er fullnægi skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og áður en leyfi sé veitt skuli ráðherra leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar.
5. Líkt og er rakið í kafla c í umsögn þessari kom fram í frumvarpi að lögunum að það „[h]efði 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“ og „[s]ýnist því hagkvæmara, að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stofð í *allríumri lagaheimild*“, og þess vegna hafi „sú leið verið farin í frumvarpi þessu“.¹ Var þannig fyrst og fremst mælt fyrir um aðalmarkmið alþjóðahvalveiðisamningsins í lögunum, einkum 4. gr. þeirra, og gert ráð fyrir frekari útfærslu þeirra í reglugerð sem auðveldara væri að breyta en lögum.
6. Veigamesta reglugerðin á því sviði er reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar, sem er sett með stofð í lögum nr. 26/1949, en reglugerðin hefur tekið allnokkrum breytingum frá setningu hennar. Reglugerðin fjallar með skýrum hætti um hvalveiðar, svo sem veiðiaðferðir, veiðibúnað, skráningu og skýrsluskil. Þá er í reglugerðinni nánar mælt fyrir um skyldur leyfishafa og eftirlit með veiðunum, sem er í höndum Fiskistofu. Þá er tekið fram í 15. gr. reglugerðarinnar að ráðuneytið geti sett leyfishöfum skilyrði með ákvæðum í leyfisbréfum, þ. á m. um lengd veiðiferða og útbúnað veiðiskips, sbr. b- og c-lið greinarinnar. Vert er einnig að minnast reglugerðar nr. 895/2023, um veiðar á langreyðum, sem hefur að geyma ítarlegar efnisreglur um nánari framkvæmd veiða á langreyðum og veiðiaðferðir. Um þessi stjórnvaldsfyrirmæli er fjallað nánar í kafla b.²

¹ Alpt. 1948-1949, A-deild, bls. 8.

² Til viðbótar framangreindum réttarheimildum ber að nefna reglugerð nr. 489/2009 um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum með síðari breytingum, sem hefur ekki sérstaka þýðingu hér, auk reglugerðar nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum, sbr. hér í framhaldi. Þá gilda

Um atvinnuréttindi Hvals

7. Hvalur fékk fyrst leyfi til hvalveiða 29. janúar 1947 á grundvelli þágildandi laga nr. 72/1928 um hvalveiðar. Leyfi Hvals (hið almenna leyfi) var endurnýjað þann 22. október 1959 á grundvelli núgildandi laga nr. 26/1949, og sem leggur grunninn að starfsemi Hvals. Á grundvelli leyfisins stundaði Hvalur hefðbundnar hvalveiðar allt til ársins 1985, er samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins frá 1982 um svokallaðan 0-kvóta tók gildi, eða tímabundið bann við öllum hvalveiðum í atvinnuskyni, og kom það til framkvæmda árið 1986. Hvalveiðar í atvinnuskyni hófust aftur við Íslandsstrendur árið 2006 og hafa verið stundaðar síðan (með hléum). Voru leyfi til veiða á langreyðum jafnan veitt til fimm ára í senn, en þann 11. júlí 2024 varð breyting á og Hval veitti leyfi til veiða á langreyðum einungis út árið.³ Þann 4. desember 2024 veitti matvælaráðuneytið Hval leyfi til veiða á langreyðum til fimm ára, sem framlengist árlega um eitt ár frá útgáfudagsetningu þess. Í leyfinu, sem var gefið út með vísan til 1. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, er meðal annars tilgreint að um „veiðarnar, þ.m.t. veiðiaðferðir, búnað, vinnslu, aflaskráningu og skýrsluskil ber leyfishafa að fullnægja þeim skilyrðum sem gerðar eru til veiðanna samkvæmt gildandi lögum og reglum á hverjum tíma“ og vísað í því sambandi til laga nr. 26/1949 um hvalveiðar, laga nr. 55/2013 um velferð dýra, *eftir því sem við á*, og laga nr. 30/2018 um Matvælastofnun, *eftir því sem við á*.
8. Þess má geta, varðandi fyrrnefnt leyfi frá árinu 1959, að með álitgerðum Sigurðar Línal frá 1. maí 2002 og 10. október 2005, sem voru unnin fyrir Hval, var komist að þeirri niðurstöðu að leyfi Hvals til hvalveiða frá 22. október 1959 væri enn í gildi. Leyfið væri ívilnandi, það væri forsenda atvinnurekstrar og með því hefði verið stofnað til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda. Var það niðurstaða Sigurðar að lagaheimild þyrfti til afturköllunar atvinnuréttinda og vísað um það til atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig má nefna að árið 1985 fór Hvalur þess á leit við Dr. Gauk Jörundsson að hann léti uppi álit sitt á því hvort íslensk stjórnvöld yrðu skaðabótaskyld við félagið ef því yrði meinað að stunda hvalveiðar eftir 1985 á grundvelli fyrrnefndrar samþykktar Alþjóðahvalveiðiráðsins. Í stuttu máli var það niðurstaða Gauks að atvinnuréttindi, þ.m.t. leyfi til hvalveiða, nytu almennt verndar sem eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og þar skipti ekki máli hvort atvinna væri stunduð samkvæmt sérstöku leyfi eða ekki. Því til stuðnings vísaði Gaukur meðal annars til *Hrd. 1964:573 (sundmarðadómur)*. Í ljósi fjárhagslegra hagsmuna Hvals og þess að markmið bannsins væri ekki að vernda hvalastofna heldur hagsmuni tengda fiskveiðum og fiskmarkaði erlendis var það niðurstaða Gauks að hvalveiðibannið mætti leggja að jöfnu við eignarnám. Þar af leiðandi yrði íslenska ríkið bótaskyld gagnvart Hval á grundvelli eignarréttarákvæðis

einnig um hvali ákvæði í Rekabálki Jónsbókar, Alþingisdómur um rekamark frá um 1300, Konungsbréf frá 23. júní 1779 og opið bréf frá 4. maí 1778.

³ Hefur Hvalur beint kvörtun til umboðsmanns Alþingis vegna margvíslegra annmarka á stjórnsýslu ráðherrans við leyfisveitinguna og er kvörtunin enn til meðferðar hjá embættinu (*fskj. 1*).

stjórnarskrárinnar kæmi bannið til framkvæmda. Fyrirnefnd álit, auk almenns starfsleyfis Hvals, hafa þegar verið afhent starfshópnum.

9. Hvalur vísar hér jafnframt til framkominna sjónarmiða í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023 um stjórnarskrárvarin réttindi og sem síðar verður gerð skil.
10. Af framangreindu þykir ljóst að gildandi starfsleyfi Hvals, þ. á m. leyfið frá 1959, samkvæmt lögum nr. 26/1949 teljast til *atvinnuréttinda*, en slík réttindi njóta hvorutveggja verndar samkvæmt 75. gr. og 72. gr. stjórnarskrár.^{4 5} Verða þeim réttindum ekki settar skorður nema með lögum og að almannahagsmunir krefjist þess, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár. Við mat á gildi slíkrar lagasetningar ber jafnframt að horfa til *meðalhófs*. Er þá haft í huga að takmarkanir á mannréttindum, þ. á m. atvinnuréttindum og atvinnufrelsi, verða ætíð að teljast nauðsynlegar og leiðir af því að löggjafinn má ekki ganga of langt í inngripi sínu með hliðsjón af því *markmiði í þágu almannahagsmuna* sem að er stefnt.⁶
11. Í þessu samhengi áréttar Hvalur að markmið laga um hvalveiðar er að vernda hvalastofninn gegn ofveiði og tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaaúðlindarinnar. Líkt og gerð er nánari grein fyrir í *kafla c* hér síðar, verður að ætla að þegar aðfaraorð alþjóðahvalveiðisamningsins eru skoðuð í samhengi, að átt er við vernd gegn ofveiði og að ætlun samningsaðilanna hafi verið að búa til sameiginlegan grundvöll til þess að stjórna hvalveiðum og koma í veg fyrir að gengið yrði þessari auðlind til þurrðar. Hvalur telur ljóst að gildandi hvalveiðilöggjöf, og um leið starfsemi Hvals á grundvelli hennar, hafi þjónað framangreindum markmiðum vel í gegnum tíðina; sé t.a.m. litið til gildandi veiðiráðgjafar Hafrannsóknastofnunar fyrir árin 2018-2025 kemur þar fram að langreyði hefur fjölgað jafnt og þétt við Ísland frá

⁴ Með atvinnuréttindum hefur verið vísað til heimildar manna til þess að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp eða þau störf sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi stjórnvalda eða löggildingu þess til að stunda, sbr. t.a.m. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 537 og Karl Axelsson: „Eru atvinnufrelsi og atvinnuréttindi ósamrýmanleg?“, *Afnælisrit. Markús Sigurbjörnsson sjötugur*, bls. 400 og *Hrd.* 44/2022.

⁵ Endurspeglast það t.a.m. í álit umboðsmanns nr. 12291/2023 þar sem fram kom að „[i] skjóli hins almenna atvinnufrelsis, eða á grundvelli leyfa sem stjórnvöld hafa veitt með stoð í settum lögum, kunna menn hins vegar að hafa tekið upp störf eða starfsemi sem þeir byggja afkomu sína á „og í því sambandi geta þeir sett fjármuni í sérhæfð atvinnutæki og lagt efnahagslegt öryggi sitt undir“, sbr. ummæli í dómi Hæstaréttar 19. apríl 2023 í máli nr. 44/2022.“ Hefur þá verið litið svo á „að þeir fjárhagslegu hagsmunir, sem bundnir eru við heimildir manna til að halda áfram starfsemi, sem þeir hafa þegar tekið upp, þ.e. svonefnd atvinnuréttindi, geti af þessum sökum notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar.“ Í þeim skilningi er leyfi til hvalveiða ívilnandi, enn fremur er það forsenda atvinnurekstrar Hvals og í skjóli þess hefur Hvalur öðlast stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi, sbr. 75. gr. og 72. gr. stjórnarskrár.

⁶ Sjá álit umboðsmanns Alþingis nr. 12291/2023 og Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 107.

upphafi hvalatalninga árið 1987 og var fjöldinn í síðustu talningu (2015) sá mesti síðan talningar hófust.⁷

12. Að þessu öllu gættu, meðal annars álitsgerða Sigurðar Líndal og Dr. Gauks Jörundssonar og álits umboðsmanns Alþingis, telur Hvalur vandséð að umtalsverðar skerðingar löggjafans á stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum félagsins, svo sem með hvalveiðibanni, geti staðist ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrár og framangreindan áskilnað um almannahagsmuni, nauðsyn og meðalhóf, þ. á m. þótt slíkar aðgerðir helguðust af dýravelferðar og -verndunarsjónarmiðum. Gildir raunar einu í því samhengi hvort um sé að ræða almennt veiðileyfi Hvals frá 1959, eða leyfi félagsins til veiða á langreyðum frá 4. desember 2024.

13. Hvalur vísar einnig í framangreindu tilliti til þess að gera verður, þ. á m. að virtum sjónarmiðum um meðalhóf, *kröfur til skýrleika og vandaðs undirbúnings* íþyngjandi laga- og reglugerðarákvæða, þ. á m. reglugerðarheimilda, sbr. einnig umfjöllun næsta kafla.⁸

Um heimildir ráðherra og stjórnvalda til að setja hvalveiðum skorður með almennum fyrirmælum

14. Við skoðun á heimildum ráðherra og stjórnvalda til að setja hvalveiðum skorður með almennum fyrirmælum ber einkum að hafa eftirfarandi þætti í huga. Í *fyrsta lagi* ber að huga að lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrár og lögmætisreglu stjórnsýsluréttar, en starfsemi Hvals er atvinnustarfsemi sem nýtur verndar samkvæmt 75. gr. og 72. gr. stjórnarskrár, sbr. fyrri umfjöllun. Varðar hvers konar inngríp í starfsemi Hvals þannig stjórnarskrárvarin réttindi félagsins. Í *öðru lagi* verður inngríp eða takmörkun að helgast af *málefnalegum sjónarmiðum* og samrýmast *markmiðum* hlutaðeigandi löggjafar. Loks í *þriðja lagi* ber, sem endranær, að gæta meðalhófs þarúg að ekki sé gengið lengra með inngrípi eða takmörkun á starfsemi Hvals en nauðsynlegt er til þess að ná því (lögmæta) markmiði sem að er stefnt. Hér í framhaldi verður fjallað um framangreinda þætti. Jafnframt verður í eftirfarandi umfjöllun höfð rík hliðsjón af niðurstöðu umboðsmanns í máli nr. 12291/2023.

15. Hvalur er sem fyrr segir með leyfi til veiða á langreyðum til fimm ára, sem framlengist árlega um eitt ár, auk þess sem félagið er með almennt veiðileyfi til veiða á öllum tegundum stórhvala frá 1959. Hér verður einnig að hafa í huga að þegar lög áskilja opinber leyfi til að stunda tiltekna atvinnu felur það í sér takmörkun á því atvinnufrelsi sem verndað er með 75. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur Hvalur þannig

⁷ Má hér jafnframt geta að samkvæmt úttekt *The International Union for Conservation of Nature Red List of Threatened Species* („IUCN Red List“) frá 12. desember 2022 er fjöldi fullþroska dýra í Norður-Atlantshafi talinn 85.000 dýr og er stofninn talinn vera „least concern“ samkvæmt þeirra mælikvörðum.

⁸ Sjá til hliðsjónar Hrd. 20/2022 hvar segir: „Sé löggjöf til þess fallin að takmarka mannréttindi ber dómstólum að meta hvort löggjafinn hafi gætt sjónarmiða um meðalhóf, jafnræði og skýrleika lagaheimilda. Jafnframt er það hlutverk dómstóla að skýra löggjöf og beita henni í tilteknu tilviki með þeim hætti sem best samrýmist ákvæðum stjórnarskrár og eftir atvikum alþjóðlegum skuldbindingum.“

ríkari ástæður en ella til að treysta því að félagið fái að stunda áfram þá starfsemi í samræmi við nánari ákvæði leyfisins og þær reglur sem um það gilda, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 30. desember 2005 í máli nr. 4260/2004 auk álits nr. 12291/2023, og svo lengi sem félagið uppfyllir áfram viðeigandi skilyrði og lagakröfur. Af þessum ástæðum njóta fjárhagslegir hagsmunir Hvals, sem orðið hafa til í skjóli löggjafar sem felur í sér takmörkun á atvinnufrelsi, ríkrar réttarverndar, sbr. t.d. fyrrgreindan *Hrd.* 44/2022 auk fyrri umfjöllunar um stjórnarskrárvarin réttindi félagsins, og þarf sérhver takmörkun af hálfu stjórnvalda á starfsemi Hvals því að eiga sér skýra og glögga stöð í lögum.

16. Þá leiðir af lögmatísreglunni að ákvarðanir stjórnvalda skuli almennt eiga sér heimild í lögum. Þetta gildir bæði um stjórnvaldsákvarðanir og almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem *reglugerðir*.⁹ Þeim mun *almennari* og *óljósari* sem lagaheimild reglugerðar er, því takmarkaðri valdheimildir hefur ráðherra til að setja íþyngjandi háttarnisreglur í reglugerð. Jafnframt, því tilfinnanlegri eða *meira íþyngjandi* sem ákvæði reglugerðar er, þeim mun strangari kröfur verður að gera til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem ákvæði reglugerðarinnar er byggt á. Þetta á enn frekar við þegar um er að ræða *nýja íþyngjandi stjórnsýsluframkvæmd* en við slíkar aðstæður verður meðal annars að athuga hvort sú lagaheimild sem stuðst er við geti borið hana uppi.
17. Birtist þetta skýrlega í fyrrgreindu áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023.¹⁰ Líkt og nánar greinir í álitinu gaf matvælaráðherra þann 20. júní 2023 út reglugerð nr.

⁹ Sjá *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 18-19: „Það er einkenni lýðræðisríkja og meginregla að íslenskum rétti að einstaklingar búi við athafnafrelsi. Að megistefnu [sic] til eru það einvörðungu hinir lýðræðislega kjörnu fulltrúar þjóðarinnar á Alþingi sem öðlast með kjöri sínu vald til þess að setja athafnafrelsi borgaranna skorður með lögum, þó innan þess ramma er stjórnarskrá setur. Stjórnvöld verða á hinn bóginn almennt að sækja valdheimildir sínar í þau lög sem þingið setur og geta almennt ekki upp á sitt eindæmi íþyngt borgurunum án atbeina Alþingis. Til einföldunar má því orða áhrif þessarar meginreglu svo að borgaranir megi gera hvaðeina sem ekki er bannað í lögum, en stjórnvöld geti einvörðungu íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum ef þau hafa til þess sérstaka heimild í lögum. [...] Eins og áður segir verður íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að byggjast á sérstakri lagaheimild. Þegar á milli lagaheimildar og ákvörðunar er „skotið“ reglugerð verður í raun að fara fram tvöföld könnun á heimild ákvörðunar. Þannig verður stjórnvaldsákvörðunin að eiga sér næga stöð í þeirri reglugerð sem hún er byggð á, en reglugerðin verður síðan að eiga sér næga stöð í lögum um það atriði sem ákvörðunin lýtur að. Þegar viðeigandi lagaákvæði, sem efnið snertir, er á annað borð til að dreifa ræðst það af lögskýringu hvort það hafi að geyma næga valdheimild til töku tiltekinnar ákvörðunar. Við þá lögskýringu er almennt á því byggt að þeim mun tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er þeim mun strangari kröfur verði að gera til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem ákvörðunin er byggð á. Samkvæmt því eru gerðar breytilegar kröfur til lagaheimilda eftir efni ákvörðunar. Við mat á því hvort ákvörðun er talin íþyngjandi er bæði litið til þess hvaða réttindi eru skert svo og hvers eðlis skerðingin er. Stundum eru gerðar ríkar kröfur til skýrleika lagaheimilda. Almennt er tilhneiging til þess að áskilja skýra lagaheimild til að skerða þau réttindi manna sem um er fjallað í VII. kafla stjórnarskrárinnar, svo sem frelsi, friðhelgi heimilis og fjölskyldu, eignarrétt o.fl. Hið sama gildir um ákvarðanir stjórnvalda er leggja skatta, þjónustugjöld og aðrar fjárhagslegar skyldur á menn.“

¹⁰ Um þetta segir meðal annars í áliti umboðsmanns: „Af framangreindu leiðir m.a. að ákveði löggjafinn að fela stjórnvöldum að útfæra nánar með stjórnvaldsfyrirmælum hvernig setja skuli stjórnskipulega vernduðum atvinnuréttindum skorður er sérstakt tilefni til þess að vandað sé til

652/2023 sem kvað meðal annars á um að veiðar á langreyði skyldu ekki hefjast fyrir en 1. september 2023. Fól ákvörðunin í reynd í sér *bann* á hvalveiðum að verulegu leyti fyrir árið 2023 og um leið gríðarlega takmörkun á starfsemi Hvals. Matvælaráðherra byggði heimild sína til framangreindra aðgerða á b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949.¹¹ Í niðurstöðu umboðsmanns um lagastoð reglugerðarinnar sagði meðal annars að horfa yrði „til þess að reglugerð ráðherra fól fyrirsjáanlega í sér fyrirvaralítið íþyngjandi inngríp í atvinnuréttindi og atvinnufrelsi þeirra sem nutu leyfis til veiða á langreyðum en þar var einungis um að ræða Hval hf.“ og að „Hvalur hf. naut leyfis til veiða á langreyði á árinu 2023 og hafði því ríkari ástæður en ella til að treysta því að það fengi að meginstefnu að stunda áfram þessa atvinnustarfsemi sína“. Fór því ekki á milli mála, að mati umboðsmanns, að gera bæri ríkar kröfur til þeirrar lagaheimildar sem ráðherra studdi útgáfu reglugerðar sinnar við hinn 20. júní 2023 og var það álit umboðsmanns að ráðherra hefði skort nægilega skýra stoð í 4. gr. laga nr. 26/1949 til útgáfu reglugerðar nr. 642/2023. Hvalur telur ljóst að þessi sjónarmið hafi ávallt þýðingu þegar stjórnvöld hafa til skoðunar að setja starfsemi félagsins skorður með almennum stjórnvaldsfyrirmælum og verða slík inngríp að byggjast á skýrri heimild í lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar.

18. Við nánari túlkun lagaheimilda stjórnvalda til setningar stjórnvaldsfyrirmæla, sem fela í sér takmarkanir atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, verður einnig að horfa til þess *markmiðs* sem löggjafinn hefur stefnt að með því að fela stjórnvaldi heimild til almennra fyrirmæla, líkt og komist var að orði í álit umboðsmanns Alþingis nr. 12291/2023.¹² Stjórnvaldsfyrirmæli sem í reynd stefna að öðru markmiði en býr að baki þeirri lagaheimild sem þau eru byggð á myndu þ.a.l. skorta fullnægjandi lagastoð. *Samræmi við önnur lög* getur þó einnig haft þýðingu, en „við þær aðstæður að löggjafinn hefur tekið afdráttarlausa afstöðu til ákveðins atriðis með tiltekinni lagasetningu leiðir 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“, líkt og umboðsmaður tiltekur í álit sínu. Af þessu leiðir að sérhver stjórnvaldsfyrirmæli sem sækja stoð í lög nr. 26/1949 verða að samrýmast markmiðum laganna um verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaauðlindarinnar.

stjórnsýslufrákvæmdar þannig að tryggt sé að niðurstaðan eigi sér nægilega stoð í lögum og samræmist þeim að öðru leyti, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 29. desember 2006 í máli nr. 4597/2005. Þetta á enn frekar við þegar um er að ræða nýja íþyngjandi stjórnsýslufrákvæmd en við slíkar aðstæður verður m.a. að athuga hvort sú lagaheimild sem stuðst er við geti borið hana uppi (Páll Hreinsson: Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins, Reykjavík 2022, bls. 407). Verður þá að hafa í huga að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla, sem takmarka atvinnuréttindi eða atvinnufrelsi, er ekki nægilegt að líta til þess hvort stjórnvald hafi, samkvæmt einfaldri textaskýringu laga, heimild til ákveðinna ráðstafana heldur ræðst svigrúmið að þessu leyti af nánari túlkun þeirra eins og þau horfa við atvikum.“

¹¹ Samkvæmt b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949 um hvalveiðar er ráðherra heimilt að setja ákvæði í reglugerð sem *takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs*.

¹² Sjá einnig til hliðsjónar Hrd. 403/1998 og Hrd. 12/2000.

19. Enn fremur verður að taka til skoðunar hvort takmörkun byggist á *málefnalegum sjónarmiðum* og samrýmist *lögmætum markmiðum*. Sem fyrr greinir verða takmarkanir á hvalveiðum að meginstefnu að taka mið af þeim markmiðum og sjónarmiðum sem teljast lögmæt samkvæmt lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar. Þótt ekki sé útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd á lögum nr. 26/1949, sbr. álit umboðsmanns Alþingis,¹³ ber við mat á heimildum ráðherra og annarra stjórnvalda til að setja stjórnarskrárvarinni starfsemi Hvals skorður, *fyrst og fremst* að líta til þess hvort slíkar takmarkanir rúmist innan laga nr. 26/1949, og reglugerða nr. 163/1979 og nr. 895/2023 (að því leyti sem þau samrýmast lögnum), eða séu í samræmi við þau markmið sem löginn grundvallast á.
20. Enn fremur vill Hvalur taka fram að, að því marki sem stjórnvöld telja ástæðu til að beita ákvæðum laga nr. 55/2013 um dýravelferð, og afleiddri löggjöf um hvalveiðar, verði að horfa til *eðlis þeirra veiða* sem um ræðir hverju sinni og hvaða kröfur séu *raunhæfar* í þeim efnum, rétt eins og í norskum rétti, hvar framangreind löggjöf sækir fyrirmynd sína.¹⁴ Þetta er algjört grundvallaratriði.
21. Loks verður að horfa til þess að við beitingu valdheimilda sinna ber stjórnvöldum meðal annars að virða *almenna meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar*. Verða stjórnvöld þ.a.l. að leggja mat á hvaða leiðir eru færar m.t.t. þess lögmæta markmiðs sem þau stefna að hverju sinni og taka þá viðeigandi tillit til hagsmuna og réttinda þeirra sem í hlut eiga, líkt og fram kom í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023. Ber sem endranær að gæta þess að hin „lögmætu markmið“, séu markmið sem leiði skýrlega af viðeigandi löggjöf, þ.e. á sviði hvalveiða. Við slíkt heildarmat verður að ganga út

¹³ Í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023 var meðal annars fjallað um sjónarmið um dýravelferð og þýðingu þeirra fyrir framkvæmd laga um hvalveiðar. Tók umboðsmaður meðal annars fram að hann teldi ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd á þeim lögum og að gildandi löggjöf gerði ráð fyrir ákveðinni samþættingu markmiða nýtingar og dýravelferðar í lagaframkvæmd. Það tillit sem bæri að taka til lagasamræmis að þessu leyti breytti því þó ekki að löggjafinn hefði komið sérstökum reglum um velferð dýra fyrir í lögum þar um og að sama skapi hefðu lög um hvalveiðar þá hagsmuni ekki að meginmarkmiði. Af þessu leiddi að þegar ráðherra nýtti sér heimildir sínar samkvæmt lögum um hvalveiðar gæti hún ekki litið fram hjá markmiðum þeirra laga og horft einvörðungu til þeirra hagsmuna sem lögum um velferð dýra væri ætlað að tryggja. Í málinu þótti ekki séð að við útgáfu reglugerðar nr. 642/2023 hefði ráðherra tekið tillit til markmiða laga um hvalveiðar eða leitast við að samþætta þau sjónarmiðum um velferð dýra.

¹⁴ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 55/2013 segir meðal annars að við gerð lagafrumvarpsins hafi einkum verið stuðst við nýlega löggjöf Norðmanna á sviði dýravelferðar en þar eru í gildi lög um dýravelferð nr. 2009-06-19-97 (n. *Lov om dyrevelferd*). Af lögskýringargögnum með norskum dýravelferðarlögnum má ráða að við mat á því hvað telst vera forsvaranleg aðferð við aflifun skuli horft til nútímaþekkingar, meðal annars á dýrategundinni, þróunarstigi hennar og einnig til ólíkra aflifunaraðferða. Þá segir að matið á því hvað telst vera forsvaranlegt með tilliti til dýravelferðar sé mismunandi eftir því hvort um sé að ræða dýrahald eða veiðar og fóngun villtra dýra. Tekið er sem dæmi að ekki séu gerðar sömu kröfur til nákvæmni og nærgætni í síðarnefnda tilvikinu. Markmiðið sé að valda dýrum sem minnstum þjáningum og streitu, en við það mat verði þó að horfa til þess hvað sé raunhæft út frá eðli viðkomandi veiða.

Þess ber að geta að hvalveiðar teljast ekki andstæðar norskri dýravelferðarlöggjöf.

frá því að þeir hagsmunir sem njóta verndar mannréttindareglna stjórnarskrár vegi þungt og þegar um skerðingu atvinnuréttinda einstakra aðila er að ræða skiptir í því tilliti máli hvert sé nánara eðli og inntak slíkra hagsmuna, hverjar réttmætar væntingar hlutaðeigandi séu en einnig hvernig staðið er að undirbúningi og útgáfu fyrir mála, sbr. til hliðsjónar fyrrnefndan *Hrd.* 44/2022.

22. Í framangreindu samhengi áréttast að langreyði hefur fjölgað jafnt og þétt við Ísland frá upphafi hvalatalninga árið 1987 og var fjöldinn í síðustu talningu (2015) sá mesti síðan talningar hófust. Fær Hvalur þannig tæpast séð að ákvarðanir um lækun heildarveiðimagns, stöðvun starfsemi eða hvaðeina því tengt, geti talist *nauðsynlegar* í framangreindum skilningi. Enn síður, getur það talist réttlætning takmörkunar að einstaka „hagsmunasamtökum“ skuli ekki hugnast atvinnustarfsemin. Jafnframt vill Hvalur áréttast mikilvægi þess að ákvarðanir um heildarveiðimagn o.fl. séu byggðar á *traustum vísindalegum upplýsingum*, svo sem lögbundnu álitum Hafrannsóknastofnunar, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/1949, og hér síðar.
23. Hvalur leyfir sér jafnframt að benda á að *réttmætar væntingar* Hvals setja stjórnvöldum skorður. Hvalur byggir afkomu sína meðal annars á hvalveiðum og hefur réttmætar væntingar af því að halda leyfinu, og geta nýtt það, á meðan félagið uppfyllir þau skilyrði sem því eru sett.¹⁵ Var meðal annars tekið undir þetta í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023. Í ljósi réttmætra væntinga félagsins verður þannig að leggja til grundvallar strangar kröfur til þess að gætt verði meðalhófs m.t.t. stöðu og hagsmuna þess.¹⁶
24. Samkvæmt öllu framansögðu er ljóst að heimildir ráðherra og annarra stjórnvalda til þess að stjórna hvalveiðum í formi íþyngjandi ráðstafana gagnvart atvinnuréttindum

¹⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 480. Sjá jafnframt nmgr. 762 á sömu bls.: „Hugtakið *lögmat* (*réttmat*) vænting (e. *legitimate expectation*) hefur mótagst í meðförum Mannréttindadómstóls Evrópu við úrlausn þess hvort réttindi njóti verndar 1. gr. 1. viðauka MSE, m.a. í tengslum við *ýmsar leyfisveitingar* stjórnvalda og skilyrði leyfa. [...] Er þá litið til þess hvort atvik máls séu þess eðlis að þau hafi skapað lögmæta væntingu hjá manni um að tiltekin verðmæti eða hagsmunir séu eign hans.“ Sjá jafnframt Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“, bls. 480-482.

¹⁶ Í álitum umboðsmanns nr. 12291/2023 fjallaði umboðsmaður sérstaklega um aðdraganda þeirrar reglugerðar matvælaráðherra sem kvörtun Hvals laut að, þ.e. um frestun upphafs hvalveiðitímabilsins, með hliðsjón af kröfum stjórnsýsluréttar um meðalhóf og réttmætar væntingar. Taldi hann að miða yrði við að Hvalur hefði, 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. Þá hefði Hvalur, í ljósi hins skamma aðdraganda og skorts á upplýsingum, fengið ófullnægjandi færi á að mæta þeirri röskun hagsmuna sem fyrirhugað tímabundið veiðibann var til þess fallið að valda félaginu. Því yrði að leggja til grundvallar að útgáfa reglugerðarinnar hefði falið í sér fyrirvaralausa og verulega íþyngjandi ráðstöfun m.t.t. stöðu og hagsmuna Hvals. Taldi umboðsmaður, einkum í ljósi *réttmætra væntinga félagsins*, að við þær aðstæður sem uppi voru við útgáfu reglugerðarinnar, yrði að leggja til grundvallar strangar kröfur til þess að gætt væri meðalhófs m.t.t. stöðu og hagsmuna þess. Var það álit umboðsmanns að útgáfa reglugerðarinnar hefði ekki samrýmt kröfum um meðalhóf og þ.a.l. ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti.

Hvals sæta verulegum takmörkunum og verða fyrst og síðast að grundvallast af nýtingarsjónarmiðum.

b) Stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins, ef og þá að því marki sem fyrri framkvæmd kann að hafa áhrif á eða þýðingu fyrir framtíðarákvæðanir og stefnumótun á málefnasviðinu¹⁷

25. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 26/1949 skal ráðuneytið setja reglur um eftirlit með hvalveiðum. Koma þær reglur fram í 10. gr. reglugerðar nr. 163/1973 um hvalveiðar, eins og henni hefur síðar verið breytt. Þar er tekið fram að eftirlitsmenn Fiskistofu fylgist með 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 koma í fylgiskjali við alþjóðasamninginn um stjórnun hvalveiða frá 1946. Fiskistofa hafi jafnframt eftirlit með því að skilyrði sem fram koma í veiðileyfi varðandi veiðibúnað og veiðar séu uppfyllt. Þá er tekið fram í 15. gr. reglugerðarinnar að ráðuneytið geti sett leyfishöfum skilyrði með ákvæðum í leyfisbréfum, þ. á m. um lengd veiðiferða og útbúnað veiðiskips, sbr. b- og c-lið greinarinnar.
26. Stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins hefur hingað til verið lengst af í höndum ráðuneytisins og síðar Fiskistofu, þ. á m. eftirlit með skilvirkni aflifunar.¹⁸ Hefur framkvæmdin verið í föstum skorðum um langt skeið og í grunninn án vandkvæða. Á miðri hvalvertíð sumarið 2022, nánar tiltekið 7. júlí 2022 og eftir að Alþingi hafði farið í sumarfrí, tilkynnti þáverandi matvælaráðherra að hann hygðist gera umfangsmiklar breytingar á reglum um hvalveiðar með breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar.¹⁹ Fór svo að ráðherra undirritaði nýja reglugerð nr. 917/2022, um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum hinn 10. ágúst 2022.²⁰ Með reglugerðinni var MAST falið að hafa reglubundið eftirlit með því að farið væri að lögum um velferð dýra við veiðar á hvölum. Í kjölfar gildistöku hennar tók eftirlit með hvalveiðum Hvals stakkaskiptum en um árabíl hefur eftirlitið meðal annars falist í því að eftirlitsmaður, á vegum Fiskistofu, hefur komið um borð í hvalveiðiskip með reglubundnum hætti, fylgst með veiðum og síðan í framhaldi skrifað skýrslu um það sem fyrir augu bar. Hefur sú breyting nú orðið á að eftirlitsmaðurinn hefur, til viðbótar við að fylgjast með um borð, tekið upp á snjallsíma myndefni á meðan á veiðum stendur og í svo til öllum veiðiferðum, sem hefur síðan verið gert almenningi

¹⁷ Hvalur lætur hjá líða í þessum kafla að fjalla aftur um fyrrnefnt álit umboðsmanns í máli nr. 12291/2023. Efni þess álits fellur hins vegar jafnframt hér undir.

¹⁸ Sjá meðal annars skýrslu Dr. Egil Ole Øen, dags. 19. febrúar 2015, frá hvalvertíð 2014 sem ber heitið „Killing efficiency in the Icelandic fin whale hunt 2014“ sem var afrakstur rannsóknar fyrir Fiskistofu í tengslum við stjórnsýslueftirlit stofnunarinnar. Fjallaði skýrslan meðal annars um Tafarlausa Dauðatiðni (e. *Instantaneous Death Rate - IDR*) og Tíma Til Dauða (e. *Time To Death - TTD*), þ.e. sömu atriði og eftirlitsskýrslur MAST hafa síðar lotið að (fskj. 2).

¹⁹ Á þeim tíma fór ráðherra matvæla bæði fyrir málaflökki sjávarútvegsmála sem og landbúnaðarmála (velferð dýra), sbr. 3. og 4. mgr. 8. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 6/2022.

²⁰ Áður hafði ráðherrann verið gerður afturreka með drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 163/1973 meðal annars vegna efasemda um lagastöð hennar.

aðgengilegt á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Tveir skipverjar á hvalveiðiskipum Hvals töldu stjórnsýslueftirlit MAST sumarið 2022 brjóta gegn persónuverndarlöggjöf og stjórnarskrárvörðum réttindum þeirra til friðhelgis einkalífs og höfðuðu þeir dómsmál fyrir Héraðsdómi Suðurlands. Taldi héraðsdómur eftirlitið ekki ólöglegt eins og á stóð, en að mati Hvals verður að telja slíkt eftirlit æði óhefðbundið og raunar algjörlega úr hófi. Dómum héraðsdóms var ekki áfrýjað af hálfu skipverjanna. Hvalur höfðuði sömuleiðis dómsmál vegna sama eftirlits þar sem félagið taldi ekki lagastoð fyrir gjaldtöku MAST vegna eftirlitsins. Fór svo að íslenska ríkið borgaði dómkröfuna auk afleidds kostnaðar og féllst þannig á málatalibúnað Hvals, án þess að málið þyrfti að ganga til dóms.

27. Þann 10. júlí 2023, eftir setningu fyrrnefndrar reglugerðar nr. 642/2023 um frestun hvalveiða, tilkynnti ráðuneytið að komið hefði verið á fót starfshópi til að afmarka frekar þær breytur sem gætu komið til skoðunar í tengslum við úrbætur við veiðar og sem myndu skila ráðuneytinu tillögum að mögulegum lausnum. Í tengslum við vinnu starfshópsins sendi Hvalur ráðuneytinu gögn og upplýsingar, þ. á m. ítarlegt minnisblað/skýrslu Jóns Atla Magnússonar/Tensor ehf. um úrbætur og þróun sem innleiddar höfðu verið (fskj. 3). Starfshópurinn skilaði skýrslu þann 28. ágúst 2023 þar sem talið var mögulegt að bæta veiðiaðferðir, einkum með hliðsjón af framkomnum tillögum og úrbótum Hvals, en þess ber reyndar að geta að allar þessar úrbætur voru tilbúnar við upphaf hvalvertíðarinnar í júní.
28. Í kjölfarið setti ráðherra reglugerð nr. 895/2023 um veiðar á langreyðum þann 31. ágúst 2023 en með henni urðu enn frekari kaflaskil á stjórnsýsluframkvæmdinni. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að markmið hennar sé að bæta umgjörð veiða á langreyðum og til að ná því markmiði skuli tryggt að búnaður og framkvæmd veiða standist þau lágmarksviðmið sem kveðið sé á um í lögum og reglugerðinni. Í 2. til 4. mgr. sömu greinar segir að reglugerðin gildi um veiðar á langreyðum og hún komi til viðbótar við lög og reglugerðir sem gildi, þ. á m. reglugerð um hvalveiðar. Við veiðar skuli ávallt stefnt að því að dýr aflífist samstundis og staðið skuli að veiðum þannig að það valdi langreyðum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma. Óheimilt sé að beita aðferðum sem valdi dýri óþarfa limlestingum eða kvölum. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. er MAST falið að hafa reglubundið eftirlit með því að farið sé að lögum um velferð dýra og reglugerðinni við veiðar á langreyðum. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 3. gr. hennar fer Fiskistofa með eftirlit með framkvæmd veiðanna að öðru leyti samkvæmt lögum um hvalveiðar og reglugerðum settum á grundvelli þeirra og ber eftirlitsmönnum Fiskistofu að fylgjast með að veiðibúnaður sé í samræmi við lög og reglugerðir sem og þær reglur sem fram koma í fylgiskjali við alþjóðasamninginn um stjórnun hvalveiða frá 1946. Fiskistofu ber einnig að hafa eftirlit með því að skilyrði sem fram komi í leyfi séu uppfyllt. Í reglugerðinni er nánar kveðið á um þær kröfur sem gerðar eru til t.a.m. veiðibúnaðar, aðstæðna við veiðar og framkvæmd veiða og skyldra þátta, sbr. einnig hér í framhaldi. Samkvæmt 15. gr. reglugerðarinnar er hún sett með stoð í 3. gr., 4. gr., 1. mgr. 6. gr., sbr. og 3. mgr. 1. gr.

laga nr. 26/1949, og 2. mgr. 13. gr., 3. mgr. 27. gr. og 46. gr. laga nr. 55/2013, sem og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 30/2018.

29. Eftir gildistöku reglugerðar nr. 895/2023 hafa komið upp tilvik þar sem reynt hefur á framkvæmd þessa *tvöfalda eftirlitskerfis* en auk þess hefur að mati Hvals skort sérþekkingu innan MAST á sviði sjávarútvegsmála og hvalveiða.
30. Í þessu samhengi bendir Hvalur á dómsmál sem Hvalur höfðaði þann 12. desember 2023 fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur til viðurkenningar á skaðabótaskyldu vegna stjórnvaldsákvörðunar MAST 14. september 2023 um að stöðva veiðar um borð í Hval 8 tímabundið vegna meintra brota á dýravelferð (*fskj.* 4). Var ákvörðun MAST reist á þeirri forsendu að skyttan um borð í Hval 8 hafi dregið að framkvæma endurskot þrátt fyrir öll meint tækifæri þar á og brotið gegn reglum um dýravelferð. Hvalur telur þá ályktun alranga þar sem *meginástæða* þess tíma sem leið að endurskoti megi fyrst og fremst rekja til *bilunar í spili* við það að keðjutóg/krókur losnuðu og slógust í hlíf á spili, þ.e. vegna bilunar í *veiðibúnaði sem Fiskistofa hefur eftirlit með*, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 4. gr. reglugerðar nr. 895/2023; skyttan hafi ekki átt þess kost að framkvæma endurskot fyrir en raun varð. Eftir höfðun dómsmálsins lagði MAST hins vegar stjórnvaldssekt á Hval meðal annars með þeim rökum „að *veiðibúnaður* var m.a. ekki í því ástandi sem hann ætti að vera“, eða á *öðrum grunni* en upphafleg stjórnvaldsákvörðun um stöðvun veiða og vegna atriðis sem lýtur í grunninn eftirliti annars eftirlitsstjórnvalds, þ.e. Fiskistofu. Hvalur hefur stefnt MAST og íslenska ríkinu vegna ákvörðunarinnar (*fskj.* 5) og eru bæði þessi mál því nú til meðferðar hjá dómstólum.
31. Sem annað dæmi bendir Hvalur á að í drögum að eftirlitsskýrslu MAST vegna ársins 2023 gætti grundvallar misskilnings um inntak 7. gr. reglugerðar nr. 895/2023. Segir þar að við veiðar skuli hvalveiðibyssu miðað á skilgreint marksvæði, sbr. mynd í viðauka I við reglugerðina. Stofnunin af óskiljanlegum ástæðum einblíndi hins vegar á hvar skot hæfði húð dýrsins en ekki líffæri. Taldi MAST, út frá þeirri ályktun sinni, að skila hefði þurft frávíkaskýrslu samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar vegna sex dýra þar sem skutull hefði ekki hitt á skilgreint marksvæði. Til viðbótar framangreindu tiltók MAST að í tveimur tilvikum hafi dýr ekki drepist samstundis en endurskot ekki framkvæmt. Skráði stofnunin tilvikin sem frávík samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar. Hvalur benti stofnuninni á að í báðum þessum tilvikum hafi ósæð rofnað samkvæmt krufningarskýrslum, sem voru meira að segja unnar af fulltrúa MAST í Hvalfirði, og því óumdeilanlegt að dýrin hafi dáið tafarlaust, sbr. nánari umfjöllun um *viðmið um dauða* samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar hér síðar. Féllst MAST að endingu á framangreindar athugasemdir Hvals (sjá nánari samskipti á *fskj.* 6).
32. Í ljósi fenginnar reynslu sendi Hvalur 13. desember 2024 erindi til matvælaráðuneytisins þar sem farið var yfir ýmsa annmarka sem Hvalur telur vera á reglugerðinni og stjórnsýslueftirliti á grundvelli hennar (*fskj.* 7).

- Í *fyrsta lagi* benti Hvalur á, sbr. einnig fyrri og síðari umfjöllun, að stjórnsluframkvæmdin, einkum stjórnslueftirlit, væri orðið þungt í vöfum enda sætir Hvalur eftirliti bæði af hálfu MAST og Fiskistofu, að miklu leyti um sömu eða sambærileg atriði, sbr. og að framan. Hefur Fiskistofa raunar sjálf bent á framangreinda annmarka, nú síðast í umsögn Fiskistofu 4. júní 2024 í tengslum við leyfisveitingu Hvals (*fskj. 8*), en þar benti stofnunin á að þörf væri á skýrari verkaskiptingu milli eftirlitsaðila.
- Í *öðru lagi* benti Hvalur á að *viðmið um dauða* samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar væri ekki í samræmi við skilgreiningu Alþjóðahvalveiðiráðsins. Lagði Hvalur til að skerpt yrði á skilgreiningunni og bætt við að við mat á dauðatíma *skuli* líta til þess hvort ósæð hafi rofnað enda merkir það líffræðilega að dýr hafi dáið samstundis. Er það að mati Hvals til muna nákvæmari mælikvarði en eingöngu hreyfingarleysi líkt og nú er miðað við í 2. gr. reglugerðarinnar. Er það jafnframt í samræmi við fyrrnefnda eftirlitsskýrslu sem unnin var fyrir Fiskistofu með veiðunum frá 2014, hvar mikil áhersla var lögð á krufningu dýranna. Þá hefur MAST sjálf bent á mikilvægi krufningar í eftirlitsskýrslu stofnunarinnar vegna veiðanna 2023 (*fskj. 6*).
- Í *þriðja lagi* benti Hvalur á að skilyrði 8. gr. reglugerðarinnar um þjálfun, fræðslu og hæfni áhafnar þrengir töluvert að starfsemi félagsins. Hafa hvalveiðar ekki verið stundaðar óslitið á síðustu fimm árum, meðal annars vegna COVID-19 og ákvarðana stjórnvalda, auk þess sem þær eru aðallega stundaðar yfir sumartímann. Getur skilyrðið um að aðili hafi verið hluti af *áhöfn við hvalveiðar* í minnst sex mánuði á síðustu fimm árum því leitt til þess að enginn maður á Íslandi uppfylli skilyrðin, enda hefur það ítrekað komið fyrir að af veiðum geti ekki orðið. Benti Hvalur sömuleiðis á að reynsla glatast ekki þó menn starfi ekki við veiðarnar í yfir 5 ár, auk þess sem ekki verði séð að svo strangt skilyrði sé nauðsynlegt til að ná fram markmiðum ákvæðisins. Að mati Hvals væri eðlilegra að horfa til viðlíkra krafna um reynslu af hrefnuveiðum í reglugerð nr. 163/1973 sem og í fyrri starfsleyfum Hvals. Samkvæmt fyrri starfsleyfum skal tryggt að a.m.k. þrír úr áhöfn hafi reynslu af hvalveiðum og að *skyttur* sem annast veiðar og aflífun dýra hafi sótt viðurkennt námskeið í meðferð skutulbyssa og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar. Þá gerði Hvalur athugasemd við þá sértæku kröfu 8. gr. reglugerðarinnar að skyttur ljúki námskeiði, viðurkenndu af eftirlitsaðilum, um líffræði, þ.m.t. atferli, sársaukaskyn og streitu, auk vistfræði með tilliti til hvala og um regluverk sem um hvalveiðar gilda. Ekki er boðið upp á slíkt fastsett námskeið og verður ekki annað séð en að skyldan til þess að koma slíku óskilgreindu námskeiði á fót hvíli á Hval og eftir atvikum öðrum leyfishöfum. Lagði

Hvalur því til að skyttur skyldu ljúka skotvopnanámskeiði SKOTVÍS þar sem meðal annars er könnuð þekking manna á undirstöðuatriðum í stofnvistfræði, náttúruvernd, hlunnindanýtingu, veiðisiðfræði, o.fl.

- Í *fjórða lagi* benti Hvalur á að ýmis ákvæði reglugerðarinnar, t.d. 2. og 4. gr., fjalla um sérstakan búnað sem Hvalur hefur hannað og á öll réttindi að. Koma slík skilyrði í veg fyrir að aðrir geti þróað og markaðssett sambærilegan búnað og útilokar auk þess aðra frá veiðum á langreyðum nema með leyfi Hvals.
 - Þá benti Hvalur á í *fimmta lagi* að ýmis frávik samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar, svo sem vegna endurskota o.fl., væru, að mati Hvals, hluti af hefðbundnum og eðlilegum veiðum á villtum dýrum og ekki rétt að um tilkynningarskyld atvik sé að ræða.
 - Loks lagði Hvalur til í *sjötta lagi* að Fiskistofu yrði veitt heimild til að meta eftirlitsþörf en í fyrrgreindri umsögn stofnunarinnar frá 4. júní 2024 miðaði stofnunin við 10% eftirlit með hvalveiðum og taldi það vera nægjanlegt eftirlit. Þá kom jafnframt fram í eftirlitsskýrslu MAST um velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi 2022 að sérfræðingaráð NAMMCO hefði ráðlagt ítarlega söfnun gagna og útgáfu skýrslna, þar sem Tafarilaus Dauðatiðni og Tími Til Dauða væru birt, með 10 ára millibili, *nema upp komi atriði við veiðarnar sem mæla með þéttari söfnun gagna og skýrslum*. Telur Hvalur rétt að eftirlit með starfseminni taki mið af þessari sérfræðiráðgjöf Fiskistofu og ráðleggingum sérfræðingaráðs NAMMCO til framtíðar.
33. Í ljósi alls framangreinds telur Hvalur betur farið að Fiskistofa sinni í grunninn *öllu eftirliti* með hvalveiðum, meðal annars samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar, enda starfar stofnunin að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála og hefur *sérþekkingu* á því sviði. Kristallast hið flókna og óheppilega *tvöfalda eftirlit* vel í framangreindum dómsmálum er varða stjórnvaldsákvörðun og -sekt MAST vegna veiða á Hval 8.
34. Hvalur bendir jafnframt á að á liðinni hvalvertíð, sumarið 2024, fékk Hvalur leyfi til veiða á langreyðum þann 11. júní 2024, eða alltof seint til að unnt væri að hefja veiðar, og aðeins vegna ársins 2024. Var það í skýrri andstöðu við fyrri stjórnsýsluframkvæmd en frá árinu 2009 hafa starfsleyfi (leyfilegur heildarafli/kvóti) Hvals verið til fimm ára í senn, byggt á næsta sömu lagaumgjörð og gildir í dag. Hefur Hvalur af þessu tilefni, og sem fyrr greinir, sent inn kvörtun til umboðsmanns Alþingis sem umboðsmaður hefur til umfjöllunar. Hvalur fékk hins vegar í haust nýtt leyfi til veiða sem er ekki háð sömu annmörkum, sem fyrr segir.
35. Til viðbótar, og sem Hvalur gerir einnig að umtalsefni í kvörtun sinni til umboðsmanns, véc matvælaráðherra við veitingu leyfisins 2024 frá ráðgjöf

Hafrannsóknastofnunar en samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 694/2024 um (13.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar var kveðið á um að leyfilegur heildarafl langreyða á árinu 2024 skyldi nema 99 dýrum á svæði EG/WI og 29 dýrum á svæði EI/F. Var sá fjöldi verulega lægri, eða um 40%, en samkvæmt *lögbundnu áliti* Hafrannsóknastofnunar, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 1. gr. laga um hvalveiðar nr. 26/1949, þ.e. *gildandi veiðiráðgjöf* Hafrannsóknastofnunar frá 13. júní 2017. Ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar kveður á um að á tímabilinu 2018-2025 verði árlegar veiðar á langreyði ekki meiri en 161 dýr á svæðinu EG/WI og að hámarki 48 langreyðar á svæðinu EI/F. Bar ráðherra fyrir sig að veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar væri ekki nægilega skýr, einkum um þann *sjálfbærnistuðul* (e. *tuning level*) sem stofnunin lagði til grundvallar, að því er virðist í tilefni af ábendingum frá Náttúruverndarsamtökum Íslands og International Fund for Animal Welfare, USA, um að Hafrannsóknastofnun notaði sjálfbærnistuðulinn 0,6 við útreikning sinn, en veiðistjórnunarkerfi Alþjóðahvalveiðiráðsins miðaði við stuðulinn 0,72. Í ábendingum samtakanna var „fullyrt að ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar á þessum grundvelli [væri] meira en þrefalt hærri en ef miðað væri við þær forsendur sem vísindanefnd Alþjóðahvalveiðiráðsins mælir með“. Gaf Hafrannsóknastofnun í kjölfarið „að gefnu tilefni“ út fréttatilkynningu vegna fullyrðinga matvælaráðherra um framangreint á opinberum vettvangi hvar stofnunin áréttaði „að vegna hugmyndafræðilegs ágreinings um nýtingu hvala innan framkvæmdanefndar IWC (sem er ekki skipuð vísindamönnum og að mörgu leiti [sic] aðskilin frá vísindanefnd ráðsins) veita þau ekki ráðgjöf um nýtingu hvalastofna nema þegar um frumbyggjaveiðar eru að ræða“ og að „[r]áðgjöf NAMMCO byggir á sama grunni og niðurstöður úttektar vísindanefndar IWC þar sem er miðað við að halda stofnum á milli 60-72% af stofnstærð þessara hvalastofna áður en veiðar hófust (sem er oft kallað á ensku “tuning level”), en sýnt hefur verið fram á innan vísindanefndar hvalveiðiráðsins að þetta bil samræmist varúðarsjónarmiðum auk skilyrða um hámarksafrakstur“. Með ákvörðun sinni vék matvælaráðherra sömuleiðis frá *fastmótaðri stjórnsýsluframkvæmd* um að við ákvörðun leyfilegs heildarafla sé gildandi veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar tekin beint upp í reglugerð.

36. Telur Hvalur til framtíðar litið ótækt að leyfisveitingar sem og ákvörðun um leyfilegan heildarafla séu háð pólitískum duttlungum hverju sinni.
37. Að lokum telur Hvalur að liðka þurfi fyrir *þróun veiðiaðferða í atvinnugreininni*. Er það mat Hvals að ákvæði 4. gr. reglugerðar 895/2023 girði fyrir frekari þróun á veiðibúnaði, þar sem mælt er sérstaklega fyrir um ákveðna gerð sprengju, þ.e. Hvalgranat-99 auk þess sem tilkynna skal Fiskistofu um *sérhverja breytingu* á veiðibúnaði. Í þessu ljósi bendir Hvalur á að allar þær viðbætur um veiðiaðferðir og veiðibúnað sem fjallað er um í reglugerð nr. 895/2023 komu frá Hval, líkt og fyrr greinir. Telur Hvalur rétt að kveðið verði á um það með jákvæðum hætti að leyfishafa sé heimilt að þróa veiðibúnað með það að markmiði að auka skilvirkni búnaðar og lágmarka þjáningar dýrs, og að eftirlit með slíkum prófunum og samþykki fyrir notkun þeirra sé á hendi Fiskistofu.

38. Svo sem ofangreind umfjöllun ber með sér, sem er ekki tæmandi og stiklað á stóru, hefur stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins síðustu ár fjarri lagi verið í föstum skorðum og í anda góðra stjórnsýsluhátta. Er nauðsynlegt að mati Hvals að bætt sé hér úr og í því sambandi meðal annars tekið mið af framangreindri umfjöllun.

c) Hverjar eru heimildir og skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum?

39. Líkt og að framan greinir er fjallað um hvalveiðar í samnefndum lögum nr. 26/1949. Tilefni lagasetningar þeirrar var aðild íslenska ríkisins að alþjóðahvalveiðisamningnum. Í frumvarpi því sem varð að lögunum kemur meðal annars fram að „[v]egna þátttöku Íslands í alþjóða hvalveiðisamningnum (sbr. Stj.tið. A. 55/1947), er nauðsynlegt að endurskoða gildandi löggjöf um hvalveiðar“. Samningar „þessir eru byggðir á þeirri meginreglu, að alþjóðasamvinna sé nauðsynleg til þess 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.“ Þá segir að það „[h]efði 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“ og „[s]ýnist því hagkvæmara, að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild,“ og þess vegna hafi „sú leið verið farin í frumvarpi þessu“, sbr. einnig umfjöllun undir kafla a sem er öðrum þræði af sama meiði.
40. Markmið og tilgangur samningsins koma fram í aðfaraorðum hans en þar er meðal annars rakið að ríkisstjórnir þær, sem eru aðilar að samningnum, viðurkenni að náttúruleg fjölgun hvalastofna geti orðið sé hvalveiðum stjórnað á réttan hátt og 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 stjórnsýslu 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.²¹

²¹ Aðfaraorð samningsins hljóða nánar svo: RÍKISSTJÓRNIR ÞÆR, en fulltrúar þeirra, sem til þess hafa fullt umboð, hafa ritað nöfn sín hér undir, VIÐURKENNA þá hagsmunum þjóða heims að varðveita fyrir komandi kynslóðir þá miklu náttúruauðlind sem hvalastofnar eru, TELJA að saga hvalveiða hafi leitt í ljós að ofveiði hafi verið stunduð á einu svæði eftir öðru og á einni tegund eftir annarri í þeim mæli að nauðsyn beri til að vernda allar hvalategundir fyrir frekari ofveiði, VIÐURKENNA að náttúruleg fjölgun hvalastofna geti orðið sé hvalveiðum stjórnað á réttan hátt og að stækkun hvalastofna muni leyfa fjölgun á þeim hvölum sem óhætt er að veiða án þess að náttúruauðlind þessari sé hætta búin, VIÐURKENNA að það sé í allra þágu að ná fram sem mestum vexti og viðgangi hvalastofna, eins fljótt og auðið er, án þess að valda útbreiddri efnahagslegri neyð og næringarskortri, VIÐURKENNA að á meðan þessum markmiðum sé náð beri að takmarka hvalveiðar við þær tegundir, sem eru best til þess fallnar að þola nýtingu, í því skyni að gera hlé til þess að tilteknar hvalategundir, þar sem einstaklingum hefur fækkað vegna rányrkju, geti náð sér, HAFI HUG Á að koma á alþjóðlegu stjórnsýslu

41. Í 1. gr. samningsins segir svo að „[s]amningur þessi inniheldur fylgiskjal sem er óaðskiljanlegur hluti hans“ og að „[a]llar tilvísanir til „samningsins“ eru og tilvísanir til fyrrnefnds fylgiskjals, annaðhvort samkvæmt núgildandi skilmálum þess eða með áorðnum breytingum samkvæmt ákvæðum V. gr.“ Í fyrrgreindri V. gr. samningsins segir síðan að „[Hvalveiðiráðinu] er heimilt að breyta ákvæðum fylgiskjalsins eftir þörfum með því að samþykka reglur um verndun og nýtingu hvalaaudlindarinnar 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 gríðasvæða, d) stærðarmörk hverrar tegundar um sig, e) veiðitíma og -aðferðir og sóknarkraft með tilliti til hvalveiða (m.a. hámarksafla af hvölum á hverju veiðitímabili), f) gerð og lýsingu veiðarfæra og tækja og búnaðar sem er heimilt að nota, g) mæliaðferðir og h) aflaskýrslur og aðrar tölfræðilegar og líffræðilegar upplýsingar“. Þá segir enn fremur að „[f]yrirnefndar breytingar á fylgiskjalinu skulu a) vera þær sem er nauðsynlegt að gera til þess að ná fram settum markmiðum og tilgangi með samningi þessum og að tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaaudlindarinnar, 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“.
42. Líkt og að framan greinir var tilefni laga nr. 26/1949 aðild íslenska ríkisins að alþjóðahvalveiðisamningnum en af lögskýringargögnum má ráða að sú leið var farin að hafa „allrúma“ lagaheimild en „að hin ýmsu ákvæði verði nánar tiltekin í reglugerð“ með stoð í þeirri lagaheimild. Var sá háttur hafður á þar sem ráðgert var að nýir samningar yrðu gerðir um breytingar á friðunarákvæðunum eftir því sem vísindalegar rannsóknir gæfu tilefni til.
43. Birtist þessi nálgun einkum í 3. og 4. gr. laganna. Í 3. gr. er tekið fram að óheimilt sé að veiða annars vegar hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja, sbr. a-lið greinarinnar, og hins vegar tilteknar tegundir hvala og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, eftir því sem nánar sé kveðið á um í reglugerð sem ráðuneytið ákveði með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar sem Ísland sé eða kunni að gerast aðili að, sbr. b-lið greinarinnar. Þá er í 4. gr. að finna umrædda reglugerðarheimild. Í henni kemur fram að ráðuneytið geti með reglugerð bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum; takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs; takmarkað heildarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar; takmarkað veiðibúnað; bannað íslenskum ríkisborgurum og þeim, sem

hvalveiða í því skyni að tryggja að verndun og þróun hvalastofna verði með eðlilegum og skilvirkum hætti og reist á grundvelli meginreglna ákvæða alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða, sem var undirritaður í London 8. júní 1937, og bókananna við hann, sem voru undirritaðar í London 24. júní 1938 og 26. nóvember 1945, EFTIR AÐ HAFA ÁKVEÐIÐ að gera samning þar sem kveðið er á um eðlilega verndun hvalastofna og þannig gert kleift að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti, ...

heimilisfang eiga á Íslandi, að taka þátt í hvalveiðum, sem ekki eru háðar jafnströngum fyrirætlum og þeim, sem á Íslandi gilda og sett hvers konar önnur ákvæði, sem talin eru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.

44. Um 3. og 4. gr. segir í frumvarpi til laganna:

Í hvalveiðisamningunum eru nákvæm fyrirætlir um þau atriði, sem rædd eru í þessum greinum. Þeim ákvæðum virðist hagkvæmast fyrir komið í reglugerð. Í núgildandi hvalveiðisamningum eru ákvæði um algera friðun gráhvata og sléttbaka, svo og hvata þeirra, er a-liður 3. gr. ræðir um. Þá eru þar einnig ákvæði um lágmarksstærð skiðishvata, sem heimilt er að veiða. Friðunarákveði samkvæmt b-lið 3. gr. myndu eigi ná til smáhvataveiða þeirra, sem tíðkast hafa hér við land, t. d. fyrir Vestfirðum. 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.

45. Aðalatriðum alþjóðahvalveiðisamningsins var því komið fyrir í 4. gr. og gert ráð fyrir frekari útfærslu þeirra í reglugerð sem auðveldara væri að breyta en lögum. Ljóst er því að heimildir og skyldur ráðherra samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum snúa einkum að atriðum sem fjallað er um í 3. og 4. gr. laga nr. 26/1949.

46. Í gegnum tíðina hafa verið gerðar ýmsar breytingar á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar með stoð í 4. gr. laganna. Var það einmitt á þessum lagagrundvelli sem matvælaráðherra stöðvaði veiðar tímabundið sumarið 2023, nánar tiltekið með stoð í b-lið 4. gr., sem mælir fyrir um að ráðherra geti með reglugerð takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs. Líkt og alkunna er, og fjallað er um hér að framan, komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu í áliti sínu í máli nr. 12291/2023, að ákvörðunin hafi ekki átt sér nægilega skýra stoð í 4. gr. laganna, „eins og sú grein verður skýrð með hliðsjón af markmiðum sínum, lagasamræmi og grunnreglum stjórnskipunarréttar um vernd atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“.

47. Í álitinu, og sem einnig hefur verið komið inn á að framan, fjallaði umboðsmaður jafnframt um þýðingu viðmiða um velferð dýra á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins fyrir framkvæmd laga um hvalveiðar, hvar á því var byggt af hálfu matvælaráðherra að ákveðin dýravelferðarsjónarmið búi að baki heimild Alþjóðahvalveiðiráðsins til að breyta fylgiskjali samningsins. Taldi umboðsmaður ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd á lögum nr. 26/1949 en sú ályktun yrði ekki dregin af alþjóðlegum reglum að veiðar á langreyðum bæri að banna á ákveðnum tímum eða mögulega fyrir fullt og allt á grundvelli dýravelferðarsjónarmiða. Benti hann á „að nánari viðmið á vettvangi samningsins um mannúðlegar veiðar myndu fyrst og fremst hafa þýðingu þegar fjallað hefur verið um þau á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins og það talið tækt að gera breytingar á skuldbindingum aðildarríkjanna á grundvelli slíkra sjónarmiða“. Að öðru leyti yrði „að horfa til þess að það er meginmarkmið samningsins að vernda hvalastofninn svo sem m.a. verður ráðið af aðfaraorðum hans“ auk þess sem „breytingar á fylgiskjali samkvæmt 2. mgr. 5. gr. hans [verða] m.a. að vera nauðsynlegar til að ná fram settum markmiðum og tilgangi hans og tryggja verndun, þróun og hámarksnýtingu hvalaaúðlindarinnar“. Þá verða þær jafnframt að „vera byggðar á niðurstöðum

vísindarannsókna og taka tillit til hagsmuna neytenda hvalaafurða og hvalveiða sem atvinnugreinar“.

48. Af öllu framangreindu má ráða að þjóðréttarlegar skuldbindingar geta haft ákveðna þýðingu við útfærslu á lögum nr. 26/1949 og þá einkum varðandi útfærslu á 3. og 4. gr. laganna. Beiting og túlkun þeirra skuldbindinga þarf þó alltaf að vera í samræmi við markmið og tilgang þjóðréttarsamningsins um *þróun og hámarksnýtingu hvala-audlindarinnar*, líkt og staðfest hefur verið í áliti umboðsmanns. Jafnframt bendir Hvalur á að hvað sem líður þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins þá geta þær í engu haggð réttindum Hvals að því marki sem þau njóta stjórnskrárverndar, sbr. að framan og hér síðar.
49. Því hefur verið hreyft við í umræðunni að fyrirvari Íslands við e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins hafi verið ólögmaður, hvers efni gerir ráð fyrir tímabundnum 0-kvóta, eða tímabundnu banni við öllum hvalveiðum í atvinnuskyni, sbr. fyrri umfjöllun.²² Átti sú umræða sér raunar stað fljótlega eftir endurinnngöngu íslenska ríkisins í Alþjóðahvalveiðiráðið,²³ en undanfarið hefur umræðan hafist aftur, þ. á m. fyrir tilstuðlan meðlims í starfshópnum.²⁴ Til nánari glöggvunar þykir nauðsynlegt að fara stuttlega yfir söguna.²⁵ Ísland gekk í Alþjóðahvalveiðiráðið árið 1948. Var Ísland aðili að Alþjóðahvalveiðiráðinu er það samþykkti *tímabundið bann* (0-kvóta) við öllum veiðum í atvinnuskyni vegna bágrar stöðu hvalveiðistofna. Var það gert með fyrirnefndum breytingum á e-lið 10. mgr. fylgiskjalsins. Íslenska ríkið greiddi atkvæði gegn banninu, en nýtti sér ekki rétt til þess að vera undanþegið því vegna pólitíssks þrýstings, meðal annars frá Bandaríkjunum, en á þeim tímamarki stóð til að bannið yrði endurskoðað árið 1990 enda von bundin við að helstu hvalastofnar hefðu þá náð

²² Hljóðar ákvæðið svo: *Notwithstanding the other provisions of paragraph 10, catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks for the 1986 coastal and the 1985/86 pelagic seasons and thereafter shall be zero. This provision will be kept under review, based upon the best scientific advice, and by 1990 at the latest the Commission will undertake a comprehensive assessment of the effects of this decision on whale stocks and consider modification of this provision and the establishment of other catch limits.*

²³ Sjá t.d. umfjöllun um málstofu Hafréttarstofnunar Íslands um lagalegan grundvöll hvalveiða frá 10. nóvember 2006: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-fretti/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>. Einnig má benda á grein Alexander Gillespie: „Iceland's Reservation at the International Whaling Commission“, bls. 977-998, *European Journal of International Law* frá 2003 og Þórunn Oddný Steinsdóttir og Þorbjörn Björnsson: „Lögmæti hvalveiða Íslendinga“, bls. 52-61, *Þjóðarspeglinum*, rannsóknarriti Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands frá 2011.

²⁴ Sjá málstofu um fyrirvara Íslands við Alþjóðahvalveiðisamninginn sem haldin var í Háskólanum í Reykjavík þann 2. maí 2024. Á fyrirlestrinum fjallaði meðlimur starfshópsins, Dr. Snjólaug Árnadóttir ásamt doktorsleiðbeinanda sínum við Edinborgarháskóla, Dr. Kasey McCall-Smith, almennt um fyrirvara í þjóðarétti og tóku þær svo sérstaklega fyrir fyrirvara Íslands við alþjóðahvalveiðisamninginn frá 1946. Umfjöllun um viðburðinn má sjá hér: <https://www.ru.is/frettir/farid-i-saumana-a-fyrirvara-islands-vid-hvalveidisamninginn> og upptöku er að finna hér <https://www.ru.is/vidburdir/fyrirvarar-vid-millirikjasamninga-fyrirvari-islands-vid-hvalveidisamninginn>.

²⁵ Um nánari umfjöllun um söguna og lögmæti fyrirvara íslenska ríkisins vísast til: Þórunn Oddný Steinsdóttir og Þorbjörn Björnsson: „Lögmæti hvalveiða Íslendinga“, bls. 52-61.

að taka við sér.²⁶ Þegar ljóst var að slík endurskoðun færi ekki fram, hvar ekki var pólitískur vilji innan Alþjóðahvalveiðiráðsins til þess að aflétta banninu, sagði íslenska ríkið sig, eðli málsins samkvæmt, úr Alþjóðahvalveiðiráðinu í mótmælaskyni.²⁷ Árið 1999 ályktaði Alþingi svo að hvalveiðar skyldu hefjast á nýjan leik sem fyrst.²⁸ Ákváðu stjórnvöld þá að hefja viðræður um endurinnngöngu í Alþjóðahvalveiðiráðið en, í ljósi reynslunnar, með fyrirvara um að Ísland væri ekki bundið af hvalveiðibanni e-liðar 10. mgr. fylgiskjalsins.²⁹ Var fyrirvarinn settur í aðildarskjal Íslands vegna samningsins. Þá var sérstaklega tekið fram að hann væri óaðskiljanlegur hluti af aðildarskjalinu til að fyrirbyggja þann möguleika að líta mætti á Ísland sem aðila að samningnum og Alþjóðahvalveiðiráðinu án tillits til fyrirvarans.³⁰ Ísland varð því aftur aðili að Alþjóðahvalveiðiráðinu þann 14. október 2002, með framangreindum fyrirvara.

50. Líkt og að framan greinir hefur það sjónarmið komið fram að fyrirvarinn hafi verið efnislega óheimill að þjóðarétti. Er sú afstaða reist á þeirri hugmyndafræði að fyrirvari Íslands fari gegn 19. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá 1969. Samkvæmt ákvæðinu er fyrirvari við alþjóðasamning óheimill ef hann samrýmist ekki markmiði samningsins.³¹ Telja þeir sem aðhyllast slík sjónarmið að tilgangur og markmið alþjóðahvalveiðisamningsins hafi breyst frá því að hann var saminn og að beita skuli „lifandi túlkun“ á efni hans. Með þeim rökum sé Alþjóðahvalveiðiráðið raunar orðið einhvers konar „hvalafriðunarráð“ og þess vegna fari fyrirvarinn gegn tilgangi og markmiði hans.³²
51. Hvalur telur framangreind sjónarmið ekki standast nánari skoðun. Í fyrsta lagi áréttar Hvalur að Ísland er ekki aðili að Vínarsamningnum frá 1969. Jafnvel þó samningurinn

²⁶ Sjá meðal annars: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

²⁷ Rétt er að taka fram að endurskoðun tímabundna bannsins hefur ekki enn farið fram, nú 35 árum eftir að hún átti að eiga sér stað.

²⁸ Tillaga til þingsályktunar um hvalveiðar, Alpt. 1998–99, A-deild, bls. 801.

²⁹ Ber þess alveg sérstaklega að geta að eftir útgöngu úr Alþjóðahvalveiðiráðinu fylgdust íslensk stjórnvöld með framvindu mála sem áheyrnaraðilar. Áður en kom að pólitískri ákvörðun um endurinnngöngu í Alþjóðahvalveiðiráðið átti sér stað jákvæð þróun innan þess með svokölluðum miðjuhópi ríkja sem virtist reiðubúinn að fallast á mjög takmarkaðar hvalveiðar í atvinnuskyni á grundvelli endurskoðaðs stjórnskerfis en viðræður fóru þá fram innan Alþjóðahvalveiðiráðsins. Það var meðal annars vegna þess sem íslensk stjórnvöld ákváðu að það þjónaði hagsmunum Íslands betur að taka beinan þátt í þeim viðræðum í þeim tilgangi að geta haft áhrif á gang mála.

³⁰ Sjá nánar meðal annars <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

³¹ Ákvæðið hljóðar svo: *A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, formulate a reservation unless: (a) the reservation is prohibited by the treaty; (b) the treaty provides that only specified reservations, which do not include the reservation in question, may be made; or (c) in cases not falling under subparagraphs (a) and (b), the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.*

³² Um þessi sjónarmið vísast sérstaklega til Alexander Gillespie: „Iceland’s Reservation at the International Whaling Commission“, bls. 977–998 og framangreindrar málstofu um fyrirvara Íslands við alþjóðahvalveiðisamninginn sem haldin var í Háskólanum í Reykjavík þann 2. maí 2024.

verði talinn endurspegla venjurétt er sú réttarheimild skör lægri og svigrúm til mats því takmarkaðra. Í öðru lagi kemur tilgangur og markmið alþjóðahvalveiðisamningsins skýrlega fram í aðfaraorðum hans, sbr. framangreinda umfjöllun, þ.e. *þróun og hámarksnýting hvalaaudlindarinnar með það að markmiði að þróa hvalveiðar sem atvinnugrein með skipulögðum hætti*. Verði fallist á rök um breyttan tilgang samningsins væri um kollvörpun á upphaflegum samningi að ræða, auk þess sem slíkt færi gegn fyrrgreindu áliti umboðsmanns Alþingis um að nýtingarsjónarmið séu í forgrunni. Telja verður augljóst, að mati Hvals, þegar aðfaraorð samningsins eru skoðuð í samhengi, að átt er við *vernd gegn ofveiði* og að ætlun samningsaðilanna hafi verið að búa til sameiginlegan grundvöll til þess að stjórna hvalveiðum og koma í veg fyrir að gengið yrði þessari auðlind til þurrðar, líkt og fyrr greinir.³³ Tómas H. Heiðar, núverandi forseti Alþjóðlega hafréttardómsins (International Tribunal for the Law of the Sea), komst raunar svo fast að orði árið 2006 að „[b]annið við hvalveiðum í atvinnuskyni er augljóslega ekki í samræmi við þetta markmið samningsins og leiðir af því að fyrirvari Íslands við bannið er í fullu samræmi við markmið samningsins og því efnislega heimill að þjóðarétti“.³⁴ Segir þetta allt sem segja þarf. Í þriðja lagi átti hvalveiðibannið aðeins að gilda tímabundið og í þeim tilgangi að ná fram markmiðum samningsins um hámarksnýtingu hvalaaudlindarinnar. Bendir það eindregið til þess að markmið og tilgangur samningsins hafi ekki breyst í áttina að „hvalafriðunarráði“.³⁵ Í fjórða lagi verður að gera ráð fyrir því að ef Alþjóðahvalveiðiráðið hefði ekki fallist á fyrirvarann hefði Ísland ekki gerst aðili að því á nýjan leik³⁶ og í fimmta lagi verður að árétta að unnið hefur verið eftir fyrirvaranum í 23 ár og íslenskir þegnar hafa meðal annars byggt upp atvinnustarfsemi á grundvelli hans. Væri vægast sagt fjarstæðukennt að komast að þeirri niðurstöðu nú að fyrirvari Íslands sé og hafi alltaf verið ólögmaður.

³³ Sjá ítarlegri umfjöllun: Þórunn Oddný Steinsdóttir og Þorbjörn Björnsson: „Lögmæti hvalveiða Íslendinga, bls. 52-61. Einnig má benda á: Helgi Áss Grétarsson: „Hvalveiðar Íslendinga í atvinnuskyni eru löglegar“, bls. 232-236, *Úlfjótí – tímariti laganema frá 2019*.

³⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/11/10/Island-og-Althjodahvalveidiradid/>.

³⁵ Um framangreint má enn fremur benda á svokallaða „St. Kitts and Nevis Declaration“ sem undirrituð var árið 2006 af 30 aðildarríkjum Alþjóðahvalveiðiráðsins þar sem segir meðal annars: *UNDERSTANDING that the purpose of the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW) is to 'provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry' (quoted from the Preamble to the Convention) and that the International Whaling Commission (IWC) is therefore about managing whaling to ensure whale stocks are not over-harvested rather than protecting all whales irrespective of their abundance*. Yfirlýsinguna má sjá hér: <https://www.ecolex.org/details/decision/st-kitts-and-nevis-declaration-04a050fe-037b-4938-8f21-04d62ba2fe02/>.

³⁶ Í þessu sambandi má benda á að Japan yfirgaf Alþjóðahvalveiðiráðið árið 2019 og er því ekki lengur bundið banninu.

Niðurlag

52. Framangreind umfjöllun er ekki tæmandi um viðfangsefnið en er ætlað að bregða ljósi á breiðu myndina eins og hún horfir við Hval. Hvalur væntir þess að tekið verði tillit til þessara sjónarmiða við vinnu starfshópsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Hvals hf.


Kristján Loftsson,
framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:

1. Kvörtun til umboðsmanns Alþingis, dags. 14. ágúst 2024.
2. Skýrsla Dr. Egil Ole Øen, dags. 19. febrúar 2015, „Killing efficiency in the Icelandic fin whale hunt 2014“.
3. Minnisblað/skýrsla Jóns Atla Magnússonar/Tensor ehf.
4. Stefna til viðurkenningar á skaðabótaskyldu vegna stjórnvaldsákvörðunar MAST 14. september 2023 um að stöðva veiðar tímabundið um borð í Hval 8.
5. Stefna vegna stjórnvaldssektar í tengslum við stjórnvaldsákvörðun MAST 14. september 2023 um að stöðva veiðar tímabundið um borð í Hval 8.
6. Eftirlitsskýrsla MAST vegna veiða 2023 og samskipti vegna hennar, 2024.
7. Erindi Hvals til matvælaráðuneytisins, dags. 13. desember 2024.
8. Umsögn Fiskistofu, dags. 4. júní 2024.

1.5 Hvalaskoðunarsamtök Íslands

Reykjavík, 10. febrúar 2025

Umsögn Hvalaskoðunarsamtaka Íslands til starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

Hvalaskoðunarsamtök Íslands eru félagssamtök 13 hvalaskoðunarfyrirtækja sem starfa við Faxaflóa, Breiðafjörð, á Vestfjörðum og Norðurlandi. Á árinu 2024 fóru **425.809 farþegar** í hvalaskoðun með aðildarfyrirtækjum samtakanna, aðeins lítillega færri en árið áður. Þetta gerir hvalaskoðun að einni vinsælustu afþreyingargrein íslenskrar ferðaþjónustu, þar sem um 20% allra ferðamanna sem heimsækja Ísland velja að sigla með okkur til að sjá lifandi hvali í þeirra náttúrulega umhverfi.

Frá stofnun samtakanna hefur afstaða okkar til hvalveiða verið skýr: **Við erum alfarið andvíg hvalveiðum við Ísland.**

Þessi afstaða byggir á eftirfarandi rökum:

- Ímynd Íslands og ferðaþjónustunnar**
Hvalveiðar skaða alþjóðlega ímynd Íslands sem umhverfisvæns og náttúruverndarsinnaðs lands. Fjölmíðlaumfjöllun og viðbrögð ferðamanna sýna að hvalveiðar eru tímaskekkja sem dregur úr aðdráttarafli Íslands sem áfangastaðar.
- Viðskiptaleg áhrif**
Hvalaskoðun skilar margfalt meiri efnahagslegum og samfélagslegum ávinningi en hvalveiðar. Þessi sjálfbæra atvinnugrein byggir á verndun dýralífs og er mikilvæg fyrir íslenska ferðaþjónustu, sem er ein stærsta atvinnugrein landsins.
- Dýravelferð**
Veiðar á stórhvelum fela í sér óásættanlega þjáningu dýra. Eins og fram hefur komið í opinberum eftirlitsskýrslum Matvælastofnunar og áliti Fagráðs um velferð dýra er ljóst að hvalveiðar standast ekki nútímakröfur um dýravelferð og brjóta í bága við lög nr. 55/2013 um velferð dýra.

Gamaldags veiðar og lög frá síðustu öld

Við teljum að hvalveiðar séu byggðar á **gamaldags vinnubrögðum og löggjöf sem hefur ekki verið uppfærð í tæp 80 ár og sé brot á alþjóðaskuldbindinum Íslands**. Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar eru rammalög sem samræmast ekki nútíma viðhorfum um náttúruvernd, sjálfbærni og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Á þessari öld hefur aðeins eitt fyrirtæki í heiminum, Hvalur hf., stundað veiðar á stórhvelum í viðskiptaskyni. Þetta sýnir að slíkar veiðar eru ekki lengur samþykktar á alþjóðavettvangi og eiga ekki rétt á sér í nútíma samfélagi.

Árekstrar við hvalaskoðun

Við höfum áhyggjur af árekstrum við hvalaskoðun á þeim svæðum sem hafa verið að byggjast upp síðustu árin og þar sem hrefnuveiðar hafa verið leyfðar. Þessi árekstrar skapa hættu á

truflun á hvalaskoðunarferðum og geta skert upplifun ferðamanna, sem hefur bein neikvæð áhrif á atvinnugreinina.

Tillaga

Á þessum forsendum leggjum við eindregið til að:

1. **Hvalveiðar verði lagðar niður með lagasetningu.**
2. Nútímavæða þarf löggjöf á þessu sviði með áherslu á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, verndun dýralífs og alþjóðlega samvinnu.
3. Við tryggjum að áfram verði unnið að því að byggja upp og vernda hvalaskoðun sem sjálfbæra atvinnugrein.

Við getum ekki gengið út frá því sem sjálfsögðum hlut að hvalir verði alltaf hluti af vistkerfi Íslands. **Þetta er dýrmæt auðlind sem við verðum að umgangast af virðingu og varfærni.** Við treystum því að starfshópurinn taki tillit til ofangreindra sjónarmiða og meti mikilvægi þess að hlúa að þeirri auðlind sem hvalir eru fyrir íslenskt samfélag og ferðaþjónustu.

F.h. Hvalaskoðunarsamtaka Íslands,



Rannveig Grétarsdóttir

Formaður Hvalaskoðunarsamtaka Íslands

1.6 Hvalavinir, Landvernd, Samtök um dýravelferð á Íslandi o.fl.

Til starfshóps um lagaumgjörð og stjórnsýslu hvalveiða. *Reykjavík, 9. febrúar 2025*

Sameiginleg umsögn Hvalavina, Landverndar, Samtaka um dýravelferð á Íslandi, Sustainable Ocean Alliance á Íslandi og Ungra umhverfissinna.

Eftirfarandi samtök hafa kynnt sér málið og þakka starfshópnum fyrir tækifærið til að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri, sem við vonum að tekið verði tillit til við stefnumótunarvinnu í framhaldi.

Dýravelferð og lög

Samkvæmt skýrslunni „Eftirlitsskýrsla - Velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi 2022“ standast veiðiaðferðir Hvals hf. engan veginn kröfur laga um dýravelferðarlög.

Frávikin eru svo stór að frekar er um að ræða reglu en undantekningu. Af þeim 148 hvölum sem voru veiddir 2022, voru 36 langreyðar (24%) skotnar oftari en einu sinni með sprengiskutli. Þar af voru fimm hvalir skotnir þrisvar og fjórir hvalir skotnir fjórum sinnum. Einum hval með skutul í bakinu var veitt eftirför í 5 klukkustundir án árangurs. Dauðastríð hvala varði í allt að tvær klukkustundir. Þrír hvalir voru skotnir en náðust ekki og hafa því háð langt og kvalafullt dauðastríð.

Niðurstaða hvalveiða árið 2023 var hlutfallslega svipuð, skot geiguðu ítrekað og dauðastríð langreyða voru löng og kvalarfull, ein kylfull kýr og ófæddur kálfur hennar voru drepin og ein langreyður hvarf eftir að hafa verið skotin og enginn veit hversu lengi hennar dauðastríð entist.

Hryllileg meðferð á dýrum með þessum hætti er óásættanleg og þetta er í sjálfu sér næg ástæða til að banna með öllu hvalveiðar.

Íslenska þjóðin vill ekki hvalveiðar

[Kannanir](#) sýna að á tímabilinu maí 2022 til í ágúst 2023 jókst andstaða Íslendinga við hvalveiðar um 10% og eru nú einungis um 29% íslendinga sem styðja hvalveiðar og er meirihluti þeirra karlmenn yfir sextugt. Unga fólkið, sem erfir landið, vill ekki hvalveiðar, en einungis 15% fólks á aldrinum 18-29 ára styður þær. Hvalveiðar eru ekki arðbærar fyrir íslenskan efnahag. Miðað við gögn úr ársreikningum Hvals hf. var tap félagsins af hvalveiðum þrír milljarðar króna á árunum 2012 til 2020. Félagið hagnaðist á sama tíma verulega á fjárfestingum ótengdum útgerð. Þetta kemur fram í samantekt endurskoðunarfyrtækisins Gæðaendurskoðun á tíu ársreikningum útgerðarinnar, sem ætti raunar frekar að kalla fjárfestingafélag miðað við tekjulindir þess (frétt á Vísí 14. Maí 2023).

Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar, segir hvalveiðar Íslendinga hafa neikvæð áhrif á ímynd Íslands og að það sé nóg að einungis 7 til 8 þúsund ferðamenn hætta við að koma hingað vegna hvalveiða til að þeir 2 milljarðar sem áætlað er að komi inn í þjóðarbúið á góðu hvalveiðiári tapist. Ferðaþjónustan segir að það hafi raunveruleg áhrif þegar erlendir fjölmiðlar fjalla um veiðarnar (í Víkulokunum á Rás 1, 13 maí 2023).

Einnig er það svo að hvalaskoðunarfyrirtæki skila meiru í þjóðarbúið en hvalveiðar. Rannveig Grétarsdóttir, [talsmaður hvalaskoðunarfyrirtækja](#), segir: „Í gegnum tíðina hafa hvalaskoðunarfyrirtæki og Samtök ferðaþjónustunnar mótmælt hvalveiðum vegna áhrifa þeirra á greinina. Rannveig telur óvíst hvaða áhrif þessar veiðar munu hafa. „Hrefnuveiðarnar hafa auðvitað bein áhrif á ferðirnar okkar því það er verið að skjóta hrefnurnar út í flóa en langreyðaveiðarnar valda okkur meiri áhyggjum í alþjóðasamfélaginu. Ég held að þetta hafi áhrif á Ísland yfir höfuð, á alþjóðavettvangi.“ Ísland er eitt af stærstu hvalaskoðunarlöndunum í Evrópu, og tekjur greinarinnar aukast stöðugt. Þessi þróun endurspeglar þá skýru framtíðarsýn sem íslenska þjóðin styður—vegferð í átt að sjálfbærari og arðbærari efnahagsstefnu.

Hvalveiðar og áhrif þeirra á stofnstærð hvala veldur einnig áhyggjum. Fækkun hvala vegna veiða gæti dregið úr vinsældum hvalaskoðunar og þannig skapað grundvallarárekstur milli þessara tveggja atvinnugreina, sem gæti haft umtalsverðar efnahagslegar afleiðingar.

Eftirspurn eftir hvalkjöti hefur hrunið á undanförunum árum, bæði innanlands og á erlendum mörkuðum. Japan hefur lengi verið stærsti kaupandinn, en þar hefur samt sem áður stór hluti útflutts hvalkjöts haldist óseldur og endað í frystigeymslum. Þörfin minnkaði fyrir innflutning frá Íslandi minnkaði enn frekar þegar [Japan hóf aftur eigin atvinnuhvalveiðar eftir 30 ára hlé árið 2019](#). Þessi þróun undirstrikar dvinandi markað fyrir hvalkjöt og veitir sterka röksemd fyrir því að hætta hvalveiðum alfarið.

Þrátt fyrir minnkandi eftirspurn haldast hvalveiðar að mestu leyti vegna persónulegs áhuga einstaklinga eins og Kristjáns Loftssonar. Framboð á hvalkjöti er langt umfram eftirspurn, sem dregur í efa bæði tilgang og sjálfbærni iðnaðarins. Það er vart verjanlegt að viðhalda starfsemi sem stendur ekki undir sér fjárhagslega, sérstaklega þegar mikill kostnaður fellur til vegna skipaleigu og útflutnings hvalkjöts, á meðan stór hluti þess safnast upp í frystigeymslum og hefur afar takmarkaða dreifingu á íslenskum markaði. Samkvæmt okkar heimildum er það hvalkjöt sem Hvalur hf. veiddi árið 2023, 24 hvalir, tugir tonna, enn óselt í frystigeymslum félagsins. Fjármunir og aðföng sem fara í hvalveiðar gætu nýst mun betur í efnahagslega og alþjóðlega farsælli verkefni fyrir Ísland.

Hvalveiðar eru ekki menningararfur íslensku þjóðarinnar

Menningarlegt vægi hvalveiða á Íslandi er málefni sem stuðningsmenn hvalveiða leggja gjarnan áherslu á. Þeir benda á mikilvægi þess að viðurkenna menningarlega

tengingu Íslands við veiðarnar og halda því fram að landið eigi að fá undanþágu innan ramma Alþjóðahvalveiðiráðsins (IWC).

Ísland á þó ekki rétt á slíkri stöðu þegar hún er borin saman við réttindi frumbyggjaþjóða. Saga hvalveiða á Íslandi er tiltölulega stutt, eða um 150 ár, og skortir því þær gömlu hefðir sem finnast meðal frumbyggja í m.a. Alaska og Norður-Kanada. Samband Íslands við hvalveiðar hefur því alls ekki sama sögulega og menningarlega vægi og hjá frumbyggjum, sem gerir landið óhæft til að fá réttindi til hvalveiða á grundvelli menningarlegs arfleðis.

Þó að hvalkjöt hafi verið einhver hluti af íslenskum matarvenjum þá var það vegna hvalreka, ekki hvalveiða.

„Hvalveiðar hafa sannarlega verið stundaðar í sjónum í kringum landið öldum saman, en fyrst og fremst af útlendingum. Íslendingar eru hins vegar frumkvöðlar í hvalveiðibanni. Þetta skrifar Margrét Tryggvadóttir í Kjarnanum árið 2022 og bætir við að það voru útlendingar sem veiddu hvali við Íslandsstrendur öldum saman. Baskar, Hollendingar, Frakkar, Bandaríkjamenn, Þjóðverjar, Danir og Norðmenn veiddu hvali á Íslandsmiðum og þróuðu aðferðir til að drepa sem flest dýr með sem árangursríkustum hætti. Þegar leið á 19. öldina voru settar upp hvalveiðistöðvar á nokkrum stöðum á Íslandi. Sóðaskapurinn var mikill og rotnandi hvalaskrokkum hent í fjörur landsins eftir að búið var að hirða allt nýtilegt af þeim. Tækninýjungar, svo sem hraðskreiðari skip og veiðarfæri, ollu ofveiði og þrengdu mjög að hvalastofnunum.

Íslendingar eru hins vegar frumkvöðlar í hvalveiðibanni. Á meðan útlendingar sópuðu hér upp hvölum reyndum við af veikum mætti að hafa stjórn á starfseminni. Strax árið 1886 voru hvalveiðar bannaðar á sumrin innan 3 mílna lögsögunnar en það hafði lítil áhrif enda hægt að veiða utan við mílurnar þrjár og draga aflann í næstu hvalveiðistöð. Íslenskir sjómenn voru almennt á móti hvalveiðum enda trufluðu þær aðrar veiðar. Alþingi bannaði hvalveiðar í 10 ár frá árinum 1915 og það bann var framlengt til 1928.

Það er svo ekki fyrr en 1948 sem fyrirtækið Hvalur hf. kemur sér upp hvalveiðistöð í Hvalfirði. Veiðar jukust jafnt og þétt og náðu sennilega hámarki á 8. áratugnum. Þá var megnið af kjötinu selt til Bretlands og notað í mjöl til dýraeldis. Þær veiðar stóðu þar til Alþjóðahvalveiðiráðið bannaði hvalveiðar í atvinnuskyni 1986. (Margrét Tryggvadóttir, [Kjarninn júlí 2022](#))

Hvalur hf. varð stórtækasta hvalveiðiútgerð á Íslandi og er í dag sú eina starfandi. Samkvæmt upplýsingum frá árinu 1975 veiddi Hvalur hf. að meðaltali 250 langreyðar, 65 sandreyðar og 78 búrhvali árlega, til viðbótar við nokkra steypireyði og hnúfubaka. Megnið af hvalkjötinu var selt til Bretlands, á meðan hvalamjöl var notað til dýraeldis innanlands. Fram að lokum 20. aldar veiddu íslenskir hvalveiðimenn alls um 17 þúsund hvali á Íslandsmiðum. Sögu hvalveiða við Ísland og spillingarmála þeim tengdum má lesa um í [grein Valgerðar Árnadóttur](#) sem birt var á Vísi í fyrra.

Loftslagsvá og vistkerfi sjávar

Hvalir gegna mikilvægu hlutverki í baráttunni gegn loftslagsvánni sem er ein af helstu ógnum sem við stöndum frammi fyrir. Með lífsferli sínu bindur eitt stórhveli um [33 tonn af kolefni](#) eða á við 1.500 tré. Sömuleiðis gegna þeir lykilhlutverki í fæðukeðju hafsins. Með því að kafa á sjávarbotn og ferðast um höfin framleiða og dreifa hvalir næringarrík úrgangský sem styrkja svif og önnur smádýr. Svifþörungar framleiða [helming þess súrefnis sem finnst í andrúmslofti jarðar](#). Þetta gera þeir með því að binda um 40% af öllum losuðu koltvíoxíð. Með því að viðhalda þessum stofnum stuðla hvalir því óbeint að kolefnisbindingu, sem undirstrikar hið flókna og samtvinnnaða hlutverk hvala í að viðhalda heilsu hafsins og jafnvægi í hnattrænu umhverfi. Fjölgun hvala styrkir líka fiskistofna, stóra sem smáa, og á endanum hvalina sjálfa.

Hvalir safna beint í sig koltvísýringi á lífsleiðinni, sem eftir andlát þeirra sekkur með hræjum þeirra til sjávarbotns. Þetta ferli, sem kallast „hvalfall“ (e. whale falls), gegnir lykilhlutverki í því að geyma mikið magn kolefnis í djúpum hafsins, þar sem það helst bundið til langs tíma. Að auki eru hvalirnir sjálfir mikilvæg næringarauðlind fyrir fjölda smádýra á botni sjávar. Sumsé, hvalir gefa meira en þeir taka. Þeir stuðla að heilbrigðu lífríki sjávar og hafa lifað í jafnvægi við umhverfi sitt í tugi milljóna ára.

Verandi aðili samninga Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál ([UNFCCC](#)) annars vegar og líffræðilega fjölbreytni ([UN CBD](#)) hins vegar er það því næsta ljóst að áframhaldandi hvalveiðar vinna þvert á markmið og fyrirheit sem Ísland hefur skuldbundið sig til að taka þátt í og ná. Bann við hvalveiðum hins vegar styður við og stuðlar að settum markmiðum, bæði Parísarsamkomulagi loftslagssamningsins og fjölda markmiða settum fram í Kunming-Montréal rammasamkomulagi samningsins um líffræðilega fjölbreytni ([Kunming Montréal Global Biodiversity Framework](#)). Meðal markmiða hins síðarnefnda er markmiðið um að minnsta kosti 30 prósent vernd á hafi og landi fyrir árið 2030 ([Target 3](#)), en samkvæmt Grænbók stjórnvalda um líffræðilega fjölbreytni ([2022](#)) höfum við enn sem komið er eingöngu verndað 0,07% af efnahagslögsögu Íslands og því ljóst að við þurfum allar hendur á dekk er kemur að verndun hafsins (sem við jú reiðum okkur á)—þar væri til dæmis viðeigandi fyrsta skref að banna hvalveiðar í hafinu umhverfis Íslands. En fleiri fjölmörg markmið samningsins tengjast hvalveiðum beint:

Fyrsta markmið rammasamkomulagsins um líffræðilega fjölbreytni; „Öll svæði eru skipulögð eða þeim stýrt þannig að tap á líffræðilegri fjölbreytni er lágmarkað“ (Plan and Manage all Areas To Reduce Biodiversity Loss, [Target 1](#)), er kýrskýrt dæmi um það hvernig áframhaldandi hvalveiðar vinna þvert á sett markmið og hvernig bann við hvalveiðum styður við sett markmið stjórnvalda. Markmið fjögur; „Tegundatap er stöðvað, erfðabreytileiki verndaður og árekstrum mannsins við villt dýr er stýrt“ ([Target 4](#)) og markmið fimm; „Sjálfbær, örugg og lögleg nýting og sala á villtum tegundum er tryggð“ ([Target 5](#)) eru enn fremur augljós dæmi sem styðja við það að hvalveiðum verði hætt. Markmið átta; „Áhrif loftslagsbreytinga á líffræðilega fjölbreytni eru lágmarkuð

og þol bygggt” (Minimize the Impacts of Climate Change on Biodiversity and Build Resilience, [Target 8](#)) snýst um að byggja viðnámsþrótt vistkerfa til að takast á við loftslagsbreytingar, og er sérstaklega ætlast til að það sé gert með náttúrulegum leiðum hvar vistkerfisnálgun er beitt. Hvalir og jákvætt samspil þeirra við bæði loftslag og líffræðilega fjölbreytni eru hér skólabókardæmi um akkúrat þess konar lausn.

Með því að stöðva hvalveiðar gæti Ísland sett gott fordæmi og styrkt ímynd sína sem leiðandi þjóð í umhverfismálum. Slík ákvörðun myndi sýna fram á raunverulegan vilja til að fylgja alþjóðlegum skuldbindingum og stuðla að sjálfbærri framtíð.

Andstaða Alþjóðasamfélagsins og Evrópuþingsins

Þrátt fyrir alþjóðlegar reglugerðir heldur Ísland áfram hvalveiðum, sem hefur valdið mikilli gagnrýni og skaðað alþjóðlega ímynd landsins. Veiðarnar hafa ítrekað leitt til refsiaðgerða frá Bandaríkjunum og skapað neikvæða umræðu í Evrópu, sem hefur sett skugga á stöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Auk þess hafa þær haft neikvæð áhrif á viðskiptahagsmuni Íslands, þar sem íslenskar vörur hafa oft en einu sinni verið teknar úr sölu í erlendum verslunum í mótmælaskyni. Með því að hætta hvalveiðum gæti Ísland ekki aðeins endurheimt og eftir alþjóðlega ímynd sína heldur einnig sýnt í verki samstöðu með alþjóðasamfélaginu, sem er sérstaklega mikilvægt á þessum tímum.

Við höfum séð það á baráttu okkar að aldrei hefur áður verið jafn mikil athygli á hvalveiðum Íslendinga og hafa nú yfir [2.2 milljón manns](#) skrifað undir undirskriftalista og hvatt íslensk stjórnvöld til að hætta hvalveiðum.

36 Evrópuþingmenn [skoruðu á íslensk stjórnvöld](#) að binda enda á hvalveiðar í desember síðastliðnum. Í bréfi hópsins til ríkisstjórnarinnar segir að ákvörðun Bjarna Benediktssonar að gefa út ótímabundið hvalveiðileyfi, í tímabundinni starfsstjórn, stríði gegn alþjóðlegum skuldbindingum og sérstaklega þeim sem hafi verið gerðar í Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Evrópuþingið ræddi í framhaldi hvalveiðar Íslendinga miðvikudaginn 22. janúar síðastliðinn. Þar mælti þingkonan Emma Fourreau: „2.130 hvalir gætu verið drepnir af Íslendingum á næstu fimm árum, þrátt fyrir að alþjóðlegt hvalveiðibann hafi verið í gildi frá 1986. Þrátt fyrir að Íslendingar sjálfir séu andvígir þessari úreltu og grimmu iðju, en aðeins 29% þeirra styðja hana. Þrátt fyrir að íslenskt hvalkjöt sé mestmegnis flutt út til Japan, lands sem eltir uppi aðgerðasinna sem berjast fyrir verndun hafsins og lífríkis þess. Evrópusambandið hefur engan hag af því að umbera slíkar aðgerðir lengur. Hverju erum við að bíða eftir til að vernda hvali, þessa lykilaðila í jafnvægi sjávarvistkerfa, okkar dýrmætustu bandamenn gegn loftslagsbreytingum? Hvalirnir, sem prýða drauma barna og þjóðsögur, allt frá Melville til Jules Verne, hvalirnir, sem með mætti sínum og tign minna okkur á hógvæð og virðingu sem náttúran, þessi villta og stórbrotna sem var fyrir okkur og mun lifa okkur, á skilið. Evrópusambandið verður að nýta öll úrræði sem það hefur til að koma í veg fyrir að Ísland endurveki þessa drápiðju.

Takið skýra afstöðu með alþjóðalögum. Beitið viðeigandi þvingunum ef nauðsyn krefur, þar á meðal á vörur úr íslenskum sjávarútvegi, ef hvalveiðar verða hafnar að nýju. Verið trú hlutverki okkar heimsálfu í verndun hafsins og lífríkis þess.”

Umræðuna alla má sjá og heyra hér: <https://lnkd.in/dTaqSvM7>.

Íslensk heilbrigðisfyrvöld þurfa að rannsaka heilnæmi hvalkjöts

Nýleg [rannsókn](#) norskra náttúruverndar- og dýravelferðarsamtaka sýnir að hrefnukjöt sem veitt er í landhelgi Noregs er með of hátt magn PFAS til að teljast æskilegt til að borða. Niðurstaða rannsóknarinnar er sú að þeir sem borða hvalkjöt séu að ógna eigin heilsu. Með aðeins einni lítilli máltíð getur einstaklingur neytt PFAS efna í magni sem fer vel yfir örugg mörk. Þetta er sérstakt áhyggjuefni þegar kemur að börnum og unglingum. Samkvæmt nýlegri rannsókn frá norsku stofnuninni fyrir almannaheill (NIPH) voru meira en einn af hverjum fjórum (28,6%) norskum börnum með PFAS gildi sem fara yfir það sem telst öruggt.

* PFAS er skammstöfun á *per- and polyfluorinated alkyl substances* sem er flokkur manngerðra fjölliða sem hafa verið notuð í meira en 50 ár í fjölda vörutegunda, þar á meðal matarinnpökkun, steikingarpönnum, vatnsheldum fötum, rafmagnstækjum, slökkviefnum, hreinsiefnum o.fl. PFAS efni brotna seint eða aldrei niður í umhverfinu og færast upp fæðukeðjuna. Aukin meðvitund er um skaðsemi efnanna á heilsu fólks og annarra lífvera.

Tillaga til breytinga á lögum og ógilding sérлага um selveiðar og hvalveiðar

Lög um velferð dýra eru lágmarks reglur í samfélagi manna um hegðun okkar gagnvart öðrum dýrum. Þau eru eina björgin sem dýr eiga sér í réttarríki manna. Lögin skapa dýrum réttindi í ljósi þess að þau eru skyni gæddar verur. Réttindi sem fólki ber að virða. Þau innihalda ákvæði sem hvalveiðar geta ekki uppfyllt. Þrátt fyrir kjöraðstæður við veiðar er ekki hægt að tryggja skjóta, örugga og sársaukalaus aflífun. Þetta hefur nú verið staðfest með eftirliti sem haft var með veiðunum. Einnig gaf Fagráð um velferð dýra sitt faglega álit á veiðunum og var niðurstaða þeirra afdráttarlaus: Veiðiaðferð sem notuð er við hvalveiðar samræmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Dýralæknafélag Íslands gaf út yfirlýsingu árið 2023 í kjölfar útgáfu skýrslu Matvælastofnunnar um velferð hvala við veiðar á langreyðum við Ísland árið 2022. Fagfélagið kallaði eftir því að veiðarnar yrðu stöðvaðar strax í ljósi þess að aflífunaraðferðir brutu gegn meginmarkmiðum laga um velferð dýra.

Undirrituð eru því þeirrar skoðunar að stjórnvöldi skuli banna hvalveiðar til frambúðar. Frumvarp var lagt fram þess efnis á síðasta þingi.

Veiðar á hvölum eru í eðli sínu veiðar með skotvopni, sprengiskutli sem skotið er af færi. Skiptir engu í því máli hvort veiðarnar eru stundaðar sem sport eða í atvinnuskyni.

Vegna þeirrar aflífunar og þess að veiðidýrið er spendýr, er eðlilegt að veiðarnar falli undir lög nr. 64/1994 um veiðar á villtum dýrum.

Við endurskoðun laga um hvalveiðar nr. 26/1949 og lög um bann við selveiðum er eðlilegt að þau lög verði felld úr gildi ásamt 2 tl. 2 mgr l.nr. 64/1994 um veiðar á villtum dýrum þar sem segir að: „Ákvæði laga þessara taka hvorki til hvala né sela en um þær tegundir gilda sérstök lög.“ Það er ástæðulaust að enn gildi sérlög um þessar tvær dýrategundir, þær tilheyra vistkerfi landsins rétt eins og önnur dýr í náttúru Íslands. Það væri einnig tækifæri til að brjóta upp síló og aðskilnað málefna sjávar og lands sem ríkt hefur lengi og valdið flækjum í stjórnsýslu.

Þá myndu lög um hvalveiðar og lög um selveiðar falla brott.

Leyfisveitingar til veiða á selum og hvölum myndu með þessu færast til umhverfisráðuneytisþar með yrðu Fiskistofa og Matvælastofnun leystar undan hlutverki sínu við eftirlit og útgáfu undanþága frá gildandi lögum til dæmis.

Með þessu næði samræmd löggjöf yfir öll villt spendýr og veiðar með skotvopnum auk þess sem refsheimildir og viðurlög við brotum, eftirlit og útgáfa yrði samræmd og fært undir þær stofnanir sem hafa eftirlit með heilbrigði vistkerfisins á sjó og landi við Ísland.

Lokaorð

Hvalirnir eru ekki „okkar eign“, þeir eiga sig sjálfir og þeir ferðast um heimshöfn og stuðla að heilbrigði sjávar allri heimsbyggðinni til góða, leyfum þeim að lifa. Vonum við að ofangreind rök og

sjónarmið geti orðið stjórnvöldum innblástur og hvati til þess að banna hvalveiðar fyrir fullt og allt. Rökin gegn hvalveiðum eru einfaldlega ótal fleiri og mun stærri og sterkari en rökin með þeim. Að lokum undirstrikum við vilja okkar til að veita stjórnvöldum upplýsingar og aðstoð í áframhaldandi vinnu hér um, hvort sem er með fundum eða setu í nefndum hér um.

Undirrituð,

Valgerður Árnadóttir, formaður **Hvalavina**

Þorgerður María Þorbjarnadóttir, formaður **Landverndar**

Rósa Líf Darradóttir, formaður **Samtaka um dýravelferð á Íslandi**

Sæunn Júlía Sigurjónsdóttir, formaður **Sustainable Ocean Alliance á Íslandi**

Laura Sólveig Lefort Scheefer, hringrásarfulltrúi **Ungra Umhverfissinna**

Sigrún Perla Gísladóttir, náttúruverndarfulltrúi **Ungra umhverfissinna**

Jan 30, 2025

Commentary on the work of the working group on the legal framework for whaling

Dear Þorgeir Örlygsson, Adalheidur Johannsdóttir, Snjólaug Arnadóttir, Trausti Fannar Valsson:

As an Icelandic organization committed to the protection of whales and the ocean, I would like to call attention to the numerous international agreements and obligations Iceland is party to that require the protection of whales.

The International Whaling Commission (IWC) has had a moratorium on commercial whaling since 1986. Iceland withdrew from the IWC in 1992, but rejoined in 2002 and took a reservation to the moratorium in order to start commercial whaling again. The reservation itself has been strongly contested and is likely not in accordance with international law. Iceland should either withdraw from the IWC or end commercial whaling.

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), to which Iceland is a party, prohibits the trade in endangered species.

According to the Icelandic government, "The CITES Convention is intended to protect species of animals and flora that are in danger of extinction. The agreement includes rules for the import and export of live and dead animals, plants and their products. The Directorate of Fisheries on behalf of the Icelandic Government enforces the agreement regarding marine species. Amongst other things, this includes issuing so called CITES certificates that allow the export and import of endangered marine species."

Fin whale numbers world wide have been devastated by industrial whaling, with estimates of up to a 90% overall population decrease. Fin whales are listed as endangered under the Endangered Species Act, and vulnerable under The International Union for Conservation of Nature (IUCN) Red List for threatened species. CITES protects against the trade of whale products of all great whales, including fin whales. Iceland should enforce the CITES convention and ban the export of fin whale products from the country.

The Pelly Amendment in the United States "authorizes the President to embargo wildlife products, including fish, and limit other imports from nations whose nationals are determined by the Secretary of the Interior or Commerce to be engaging in trade or take that undermines the effectiveness of any international treaty or convention for the protection of endangered or threatened species to which the United States is a party." (US Fish and Wildlife Service). Iceland was 'certified' by the US Secretary of Commerce in 2014 under President Obama for whaling, and is currently in violation of the Pelly Amendment, and risks further sanctions.

Iceland is a party to the **United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)**. In May of this year, the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) issued an advisory opinion - that member states have a legal obligation to do everything they can to mitigate the impacts of climate change on the sea based on UNCLOS. Whales are carbon sinks, sequestering tons of carbon in their lifetime, and are critical for the growth of phytoplankton, which also sequesters masses of carbon. The ocean is the world's largest carbon sink, and whales are an integral part of the carbon pump. The advisory opinion requires countries to enhance ocean carbon sinks, and therefore protect great whales.

Any of the 170 UNCLOS member states can now sue over climate obligations, including possibly killing great whales. Australia successfully sued Japan at the Internal Court of Justice in 2010 for violating UNCLOS, which ended Japan's illegal whaling in the Antarctic. By continuing commercial whaling, Iceland could be in violation of UNCLOS and under threat of an international lawsuit.

We respectfully request that you consider these international treaties and obligations in your report, and we ask the Icelandic government to end whaling in accordance with its international obligations.

Thank you for your time and attention to this important matter.

Sincerely,

Micah Garen
Balena
501120-1620

1.7 Náttúruverndarsamtök Íslands



Starfshópur um lagaumgjörð og stjórnsýslu í tengslum við hvalveiðar
Matvælaráðuneytið

Reykjavík

Sent með tölvupósti á eftirfarandi netföng: mar@mar.is, hjalti.jon.gudmundsson@mar.is og thorgeirorlygsson@gmail.com

Reykjavík, 10. febrúar 2025

Efni: Umsögn Náttúruverndarsamtaka Íslands til birtingar sem fylgiskjal með skýrslu starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða

I. Almenn

1. Til Réttar hafa leitað Náttúruverndarsamtök Íslands, kt. 460697-2049, Þórunnartúni 2, 105 Reykjavík vegna beiðni starfshóps um lagaumgjörð og stjórnsýslu í hvalveiðum, er skipaður var af matvælaráðherra árið 2024, um umsögn vegna fyrirhugaðrar skýrslu hópsins.

II. Um hagsmuni umbjóðanda

2. Umbjóðandi minn er leiðandi félagasamtök á sviði náttúru- og dýraverndar og hefur sem slíkur látið sig varða hvalveiðar áratugum saman þar sem hann telur að það samrýmist hvorki gildandi landsrétti, þjóðréttarlegum skuldbindingum né siðferðilegum viðmiðum að stunda hvalveiðar við Ísland. Eru rökin gegn veiðunum fjölpætt.
3. Fyrsti hluti umsagnar þessarar snýr að stjórnsýslu en seinni hluti fjallar um þætti er tengjast alþjóðlegum skuldbindingum Íslands m.t.t. hvalveiða.

III. Um heimildir og skyldur ráðherra til leyfisveitinga á málefnasviðinu

4. Fyrir nánari yfirsýn á leyfisveitingum á umræddu málavæði er mikilvægt að gera grein fyrir heimildum og skyldum ráðherra.
5. *Fyrst* verður nánar fjallað um starfsstjórnir og gerð grein fyrir hlutverki ráðherra í starfsstjórn sem er nokkuð frábrugðið almennu hlutverki ráðherra. Ástæðan sem liggur því að baki er sú að í tvígang hefur leyfisveiting á málefnasviðinu verið úr hendi ráðherra sem situr í starfsstjórn. *Næst* verður farið yfir framkvæmdina á stjórnsýslunni á málefnasviðinu almennt. *Að endingu* verður litið til ágalla stjórnsýsluframkvæmdar og vísað til brota á lögum.
6. *Annars vegar* verður litið til stjórnsýsluframkvæmdar frá 27. janúar 2009 þegar Einar K. Guðfinnsson, þv. sjávarútvegsráðherra í starfsstjórn, veitti leyfi til hvalveiða árin 2009 til

2013 á grundvelli reglugerðar sem hann undirritaði sama dag.¹ Umrædd leyfisveiting var mjög umdeild, enda ljóst að ríkisstjórnin sem Einar tilheyrði var fallin og hafði þáverandi forseti fallist á lausnarbeiðni Geirs Haarde, forsætisráðherra, daginn áður. Vísast í minnisblaðs Ástráðs Haraldssonar til Steingríms J. Sigfússonar, dags. 16. febrúar 2009, hvað þessa ákvörðun varðar². Þó umrædd leyfisveiting hafi farið í gegn ber hún með sér töluverða annamarka á stjórnsýsluframkvæmd. Mál það var þó aldrei tekið fyrir á þeim grundvelli að stjórnsýsluframkvæmdin í starfsstjórn hefði annmarka en samfélagsleg umræða í þá veru var hins vegar hávær. Er þessu bætt við umsögnina í þeim tilgangi að vísa til fyrri stjórnsýslu á málefnasviðinu og þá ágalla sem hafa verið á framkvæmdinni fyrir síðustu leyfisveitingu.

7. *Hins vegar* er til skoðunar nýjasta leyfisveiting til hvalveiða sem einnig var framkvæmd í starfsstjórn og lögð verður megináhersla á í umsögn þessari. Mikilvægt er þá að útlista yfirlit yfir helstu atvik tengd síðustu leyfisveitingu, þ.e. ákvörðun Bjarna Benediktssonar þáverandi forsætis-, félagsmála- og matvælaráðherra í starfsstjórn um útgáfu tveggja leyfa til hvalveiða dags. 4. desember 2024. Þar sem sú ákvörðun er sú nýjasta í þessum málaflokki, og grundvöllur þeirra leyfa til hvalveiða sem nú eru í gildi, verður lögð sérstök áhersla á hana í neðangreindri umfjöllun.
8. Til nánari glöggvunar og skýringar á samhengi nýjustu ákvörðunar um leyfisveitingu til hvalveiða er hér lögð fram tímalína yfir helstu atvik er máli skipta:
 - i. **13. október 2024.** Bjarni Benediktsson tilkynnti um fyrirhuguð stjórnarslit á blaðamannafundi.
 - ii. **15. október 2024.** Bjarni Benediktsson biðst lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt á fundi með forseta lýðveldisins. Halla Tómasdóttir, forseti lýðveldisins, fellst á beiðnina og tekur fram í ræðu sinni að sú ríkisstjórn sem beðist hefur lausnar sitji sem starfsstjórn til bráðabirgða. Forseti segir: „Í því felst að hún gegnir þeim störfum sem nauðsynleg eru við daglega stjórn landsins.”
 - iii. Þann **16. október 2024** var skipuð minnihluta starfsstjórn Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks og samþykkt lausnarbeiðni ráðherra Vinstri grænna sem neituðu samstarfi í starfsstjórn. Bjarkey Gunnarsdóttir, þingmaður Vinstri grænna, hafði gegnt hlutverki matvælaráðherra frá 9. apríl 2024. Áður höfðu Svandís Svavarsdóttir og Katrín Jakobsdóttir gegn sama embætti það sama ár.
 - iv. **16. október 2024** - Undirritaður var forsetaúrskurður um breytingu á störfum í ráðuneyti starfsstjórnar þar sem Bjarni Benediktsson myndi gegna hlutverki matvæla-, félags-, og vinnumarkaðsráðherra, til viðbótar við embætti forsætisráðherra.
 - v. **17. október 2024** var birt tilkynning á vefsíðu Alþingis undirrituð af forseta Íslands um að þing yrði rofið 30. nóvember 2024 og almennar kosningar færu fram sama dag.
 - vi. **23. október 2024.** Leyfisumsókn til langreyðaveiða berst frá Hvali hf. vegna vertíðar sem hefst í fyrsta lagi sumarið 2025³. Í fyrsta sinn sótt um „ótímabundið“ leyfi til veiða.

¹ <https://island.is/reglugerdir/nr/0058-2009>

² https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/pdf-skjal/Minnisblad_fra_Astradi_Haraldssyni.pdf

³ Heimild: https://heimildin.is/grein/23228/#=_

- vii. **24. október 2024.** Tilkynnt um að Jón Gunnarsson hyggist taka 5. sæti á lista Sjálfstæðisflokks. Bjarni Benediktsson tilkynnir við sama tilefni að Jón, þá sitjandi þingmaður, hafi verið ráðinn sem sérstakur fulltrúi Bjarna Benediktssonar í matvælaráðuneytinu.
 - viii. **25. október 2024.** Jón Gunnarsson leggur sérstaka áherslu á hvalveiðar og afgreiðslu leyfis til veiðanna í viðtali á Bylgjunni, þar sem fjallað er um endurkomu hans og nýja stöðu í ráðuneytinu. Um tveimur klukkustundum síðar greinir Bjarni frá því í viðtali að loknum ríkisstjórnarfundum að umsókn um hvalveiðileyfi hefði borist og biði því afgreiðslu.
 - ix. **7. nóvember 2024.** Leyniupptaka kemst í dreifingu þar sem sonur og viðskiptafélagi Jóns Gunnarssonar lýsir meintu samkomulagi Jóns og Bjarna um að í skiptum fyrir endurkomu á lista Sjálfstæðisflokks, myndi Bjarni tryggja Jóni stöðu til að vinna að áframhaldandi hvalveiðum. Samdægurs tilkynnir Bjarni ráðuneytisstjóra í matvælaráðuneytinu að Jón eigi ekki að koma að meðferð umsókna um hvalveiðileyfi.
 - x. **25. nóvember 2024.** Náttúruverndarsamtök Íslands og Landvernd senda Bjarna Benediktssyni sameiginlegt bréf þar sem hann er hvattur til þess að veita ekki leyfi til hvalveiða, m.a. vegna rannsóknarreglu og alþjóðlegra skuldbindinga. Bréfið má finna í fylgiskjali nr. 1 með umsögn þessari.
 - xi. **30. nóvember 2024** Alþingiskosningar fóru fram. Samfylking fékk flest greidd atkvæði. Sjálfstæðisflokkur fékk verstu kosningu í sögu flokksins. Vinstri hreyfingin grænt framboð þurrkast út af þingi.
 - xii. **30. nóvember 2024** – Umbjóðandi minn ásamt fjórum öðrum náttúru- og dýraverndarsamtökum skora á forseta lýðveldisins að beita sér fyrir því stöðva áform forsætisráðherra um að veita leyfi til hvalveiða á grundvelli þess að unnið sé í starfsstjórn í samræmi við yfirlýsingar forseta um að gegna aðeins nauðsynlegum störfum.
 - xiii. Þann **3. desember 2024** veitti forseti Íslands formanni Samfylkingarinnar, Krístrúnu Frostadóttur, stjórnarmyndunarumboð.
 - xiv. **4. desember 2024,** formenn Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins hófu stjórnarmyndunarviðræður formlega.
 - xv. **5. desember 2024** birtist tilkynning á heimasíðu Stjórnarráðsins um að matvælaráðherra, Bjarni Benediktsson, hefði gefið út leyfi til veiða á langreyðum til Hvals hf. auk leyfis til veiða á hrefnu. Leyfin eru dagsett 4. desember 2024 og þau eru að finna í fylgiskjöllum nr. 2 og 3.
 - xvi. **21. desember 2024.** Ný ríkisstjórn Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins var kynnt á ríkisráðsfundi og fyrsti formlegi fundur nýrrar ríkisstjórnar fór fram sama dag.
 - xvii. **6. janúar 2025.** Bjarni Benediktsson tilkynnir að hann gefi ekki kost á sér sem formann Sjálfstæðisflokksins. Hann afsalar sér jafnframt þingsæti. Þingsæti Bjarna fellur í skaut Jóns Gunnarssonar.
9. Ljóst er að fordæmalaust er að ráðherrar hafi synjað beiðni forseta lýðveldisins um setu í starfsstjórn eins og gerðist árið 2024 þegar allir ráðherrar VG synjuðu slíkri beiðni, í aðdraganda leyfisveitingarinnar sem átti sér stað 4. desember 2024. Fyrir vikið safnaðist

fordæmalaust ráðherravalld á hendur eins manns, Bjarna Benediktssonar sem sat sem ráðherra í þremur ráðuneytum samtímis er hann tók ákvörðun um leyfisveitingar til hvalveiða. Ólafur Þ. Harðarson, prófessor emeritus í stjórnmálafræði, sagðist í samtali við Morgunblaðið ekki þekkja nein dæmi um það í lýðveldissögunni að flokkar eða einstakir ráðherrar hefðu neitað því að sitja í starfsstjórnun, svo segir í viðtalinu sem dagsett er 16. október 2024:

„Óljóst var í gær hvernig starfsstjórnin mun haga málum í ljósi þessa en Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, sem sátu í ríkisstjórn með VG, eru samtals með 30 þingmenn og skortir því tvo til að hafa meirihluta á þinginu.“⁴
[áherslubreytingar undirritaðrar]

10. Var því mat fræðimannsins máli skipti að þingmeirihluti væri ekki bak við umrædda starfsstjórn.

IV. Um hlutverk starfsstjórnar með vísun til skrifa fræðimanna

11. Hvað varðar stjórnskipuleg álitacfni við stjórnsýsluákvörðun þá er hér um ræðir er rétt að varpa ljósi á hvaða skilyrði til ákvörðunartöku þurfa að vera uppfyllt vörðun teljist málefnaleg og lögmæt. Verða nú reifuð helstu fræðirit á sviði stjórnskipunarréttar til þess að varpa ljósi á það hvernig túlka beri valdheimildir ráðherra í starfsstjórnun.
12. Í fræðiskrifum á sviði stjórnskipunarréttar hefur verið litið svo á að staða starfsstjórnar sé nokkuð önnur en reglulegrar ríkisstjórnar, enda lögmæti hennar þá annars eðlis en á við þegar stjórnin hefur öruggan þingmeirihluta að baki sér eða hlutleysi þingsins. Þó eru skoðanir um það ekki á einn veg.⁵ Bjarni Benediktsson (eldri) benti á að telja yrði þann eðlismun sem væri á starfsstjórn og reglulegri ríkisstjórn mjög „óljósan og lítills virði“ í riti sínu árið 1956⁶. Ólafur Jóhannesson taldi hins vegar að í ljósi stöðu starfsstjórna yrði þeim varla talið skylt eða heimilt að taka mikilvægar pólitískar ákvarðanir nema **þær þyldu enga bið**.⁷ Almennt er þó litið svo á að ráðherrar í starfsstjórn geti skipað menn í embætti, gert samninga við önnur ríki og jafnvel sett bráðabirgðalög eins og ýmis dæmi voru um í tíð starfsstjórna frá fyrri áratugum. Um lögfræðileg mörk á milli umboðs starfsstjórnar og skipaðrar ríkisstjórnar veitir stjórnarskráin engin svör frekar en um flest annað sem tengist störfum ríkisstjórna.⁸
13. Að mati Bjargar Thorarensen, fyrrv. prófessors í stjórnskipunarrétti og Hæstaréttardómara, má ætla:

„...að sterk rök þyrfti til að ráðherra í starfsstjórn hér á landi tæki **óvenjulegar eða afdrifaríkar ákvarðanir**, þótt ekki verði ráðið af íslenskri framkvæmd að starfsstjórnir

⁴ Sjá: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2024/10/16/enginn_hefur_adur_neitad_ad_sitja_i_starfsstjorn/

⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2021, Bls. 381.

⁶ Bjarni Benediktsson: *Þingræði á Íslandi* (1956), bls. 17.

⁷ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 144.

⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2021, Bls. 382-383.

hafi talið sig hafa skertar heimildir til þess. Má þó ætla ólíklegt að starfsstjórn myndi bylta efnahagsmálum til lengri tíma, sækja um aðild að Evrópusambandinu eða kollvarpa stefnu íslenska ríkisins í mikilvægu utanríkismáli svo nokkur dæmi séu tekin. Verður að meta atvik og einnig **stjórnmalaaðstæður** í hverju tilviki og t.d. hvort mikilvæg ákvörðun nýtur stuðnings meiri hluta Alþingis.“⁹ [áherslubreytingar undirritaðrar]

14. Björg telur að enn hafi ekki myndast svo fastar venjur um skertar valdheimildir starfsstjórna að bindandi stjórnskipunarvenja hafi skapast hvað varðar afmörkun þeirra ákvarðana sem ráðherrum í starfsstjórn er óheimilt að taka, þannig að það gæti t.d. bakað lagalega ábyrgð¹⁰.
15. Í ritinu *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa) eftir Björgu Thorarensen, segir á bls. 380:

Eftir að forseti hefur fallist á lausnarbeiðni forsætisráðherra verður skiljanlega að tryggja áfram stjórn yfir landinu þar til ný ríkisstjórn hefur verið mynduð. Er því föst venja að forseti biðji fráfarandi ríkisstjórn um að gegna störfum þar til ný hefur verið mynduð. Slík stjórn er kölluð *starfsstjórn (fungerende regering)* en með því er undirstrikað að hún situr aðeins til bráðabirgða og gegnir þeim störfum sem **nauðsynleg eru** við daglega stjórn landsmála. [áherslubreytingar undirritaðrar]

16. Hefur verið talið að forsætisráðherra sé skylt að verða við þeim tilmælum forseta að sitja áfram um sinn í starfsstjórn¹¹ en óljósara er hversu lengi slíkri stjórn er skylt að sitja og hversu mikið ráðrúm þarf til að fela nýjum aðila að ljúka stjórnarmyndun.¹² Ekki hefur verið fjallað mikið um heimildir eða skyldu annarra ráðherra til að sitja í starfsstjórnnum í samræmi við beiðni forseta þar um. Þó segir í riti Ólafs Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, eftirfarandi:

„Ríkisstjórn er beðin að gegna störfum, þangað til ný stjórn er mynduð. **Verður að telja ráðuneyti skylt að verða við þeim tilmælum um sinn.** Er almennt gert ráð fyrir því, enda eðlilegast, að slík starfsstjórn („fungerandi“ stjórn) sitji aðeins til bráðabirgða. Á slíkri stjórn og reglulegri ríkisstjórn er nokkur eðlismunur. **Starfsstjórnin hefur í raun og veru fengið lausn, en sér áfram að beiðni forseta um dagleg stjórnunarstörf, svo að landið sé ekki með öllu stjórnlaust.** Ráðherrar gegna áfram starfi sem æðstu embættismenn, hver á sínu sviði. **Hins vegar gegna þeir ekki lengur pólitísku hlutverki með sama hætti og regluleg ríkisstjórn.** Þess verður ekki krafizt af starfsstjórn, að hún móti sérstaka

⁹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex, Reykjavík (2021), bls. 383.

¹⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2021, Bls. 383.

¹¹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 140 og Ragnhildur Helgadóttir: *Framkvæmd þingræðisreglunnar* (2011), bls. 206.

¹² Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvaldsins* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex, Reykjavík (2021), bls. 381

stjórnarstefnu eða standi fyrir stjórnarframkvæmdum til úrlausnar aðsteðjandi þjóðfélagsvandamálum.¹³ [áherslubreytingar undirritaðrar]

17. Álit Gunnars G. Schram í ritinu *Stjórnskipunarréttur* frá 1999, er á svipuðum línnum og álit Ólafs hvað varðar afstöðu til þess hvort ráðherrum beri að sitja í starfsstjórn:

... fráfarandi ríkisstjórn er beðin að gegna störfum sínum þar til ný stjórn er mynduð. **Verður að telja ráðuneyti skylt að verða við þeim tilmælum um sinn.** Er almennt gert ráð fyrir því enda eðlilegast að slík starfsstjórn sitji aðeins til bráðabirgða. Á slíkri stjórn og reglulegri ríkisstjórn er **nokkur eðlismunur.** Starfsstjórnin hefur í raun og veru fengið lausn en sér áfram, að beiðni forseta, um dagleg stjórnunarstörf **svo að landið sé ekki með öllu stjórnlaust.** Ráðherrar gegna áfram starfi sem æðstu embættismenn, hver á sínu sviði. Hins vegar **gegna þeir ekki lengur pólitísku hlutverki** með sama hætti sem regluleg ríkisstjórn. Þess verður ekki krafist af starfsstjórn að hún móti sérstaka stjórnarstefnu eða standi fyrir stjórnarframkvæmdum til úrlausnar aðsteðjandi þjóðfélagsvandamálum. **Af hálfu Alþingis og stjórnmalamanna hefur verið gert ráð fyrir þessum mun á reglulegri stjórn og starfsstjórn og mun hafa verið talið að völd hinnar síðarnefndu séu mun takmarkaðri.** Sá er þó galli á að engin ákvæði eru fyrir hendi um starfsstjórn, hvorki í stjórnarskrá né í almennum lögum. Er því allmikil óvissa um vald hennar enda þótt að stefnu til sé fallist á framangreindan mun. Eins og áður er sagt má ætla að starfsstjórn sinni daglegum stjórnunarstörfum. Ráðherrar í starfsstjórn geta því vafalaust skipað í embætti, **veitt leyfi,** úrskurðað stjórnleg kærumál og fleira þess háttar. Á hinn bóginn verður þeim varla talið skylt eða heimilt **að taka mikilvægar pólitískar ákvarðanir nema þá að svo standi á að þær þoli enga bið.**¹⁴ [áherslubreytingar undirritaðrar]

18. Hér sést að mat prófessorsins byggir á því að það sé vissulega munur á starfsstjórnnum og reglulegum stjórnnum þar sem þær fyrrnefndu gegna ekki lengur pólitísku hlutverki. Þrátt fyrir að nefnt sé sem dæmi að heimilt sé að veita leyfi í starfsstjórnnum þá er einnig tekið fram af hálfu fræðimannsins að vart verði talið heimilt að taka mikilvægar pólitískar ákvarðanir nema að slíkar ákvarðanir þoli enga bið. Þessi eðlismunur á sér óumdeilanlega rætur í hinni ólögfestu stjórnskipunareglu sem er þingræðisreglan. Fyrir vikið má færa fyrir því rök að ástæða hefði verið til að stíga varlega til jarðar og vanda mjög vel til ákvörðunartöku til þess að gæta þeirra ríku hagsmuna sem grundvallast í trausti almennings á opinber kerfi og meðferðir opinbers valds. Þau skrif fræðimanna sem vísað hefur verið til að ofan benda þó til að leiðarvísirinn að því hvernig fara megj með vald ráðherra í starfsstjórn, en þar sé vald til ákvörðunartöku minna en almennt gerist, og takmarkist m.a. af eftirfarandi **fimm grundvallarskilyrðum:**

- i. Starfsstjórn gegnir aðeins **naudsynlegum** störfum svo **landið sé ekki stjórnlaust,**
- ii. ráðherra þarf **sterk rök** til að taka **óvenjulegar** eða afdrifaríkar ákvarðanir,
- iii. enda **gegnir hann ekki lengur pólitísku hlutverki,** og

¹³lafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, I hluti, Íðunn Reykjavík 1978. Bls. 149

¹⁴ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, önnur útgáfa, háskólaútgáfan, Reykjavík 1999, bls. 155-156

- iv. **meta verður hvert tilvik út frá stjórnmálaaðstæðum hverju sinni,**
- v. **m.a. út frá því hvort ákvörðun nýtur stuðnings meiri hluta Alþingis.**

19. Framkvæmdavaldshafar eiga að framkvæma vilja löggjafans hverju sinni, en við síðustu leyfisveitingu á málefnasviðinu má sjá að þeir flokkar sem höfðu lýst sig andvíga hvalveiðum voru búnir að ná meiri hluta á Alþingi. Þá sýndi skoðanakönnun sem framkvæmd var í upphaf nóvembermánaðar 2024 að meiri hluti almennings (51%) taldi óeðlilegt að ráðherra í starfsstjórn gæfi út nýtt leyfi til veiða á langreyðum¹⁵. Er þessa getið hér sérstaklega til þess að undirstrika að ákvörðunin sem um ræddi var ekki hefðbundin leyfisveiting, heldur pólitískt bitbein sem ollið hafði gríðarlegum stjórnmálalegum sviptingum á nýloknu kjörtímabili. Má af framangreindu sjá að hæpið verður að teljast að síðasta leyfisveiting á málefnasviðinu standist þau skilyrði sem gera verður til stjórnsýslu í starfsstjórnunum svo hún samræmist stjórnsýslulögum og meginreglum stjórnsýsluréttar, skráðum og óskráðum, er tryggja málefnalega stjórnsýslu.
20. Má einnig sjá fleiri annmarka sem lúta að heimildum og skyldum ráðherra í starfsstjórn við síðustu stjórnsýsluframkvæmd. Fyrsta skilyrðið er búið að baki ákvörðunartöku í starfsstjórn um að hún sinni aðeins „**nauðsynlegum** störfum svo **landið sé ekki stjórnlaust**“ er því ekki uppfyllt. Í því samhengi má telja til að Umsókn Hvals hf., barst 23. október, eða 42 dögum áður en ákvörðun um leyfisveitingu var tekin. Engin gögn hafa verið lögð fram né rök færð fram í fjölmiðlum er skýra það hvernig umrædd leyfisveiting var hluti af **nauðsynlegum** störfum umræddrar starfsstjórnar. Má því sjá ráðherra teygja vald sitt með slíkri framkvæmd um leyfisveitingu.

V. Um stjórnsýsluframkvæmd almennt við leyfisveitingu til hvalveiða

21. Vakin er athygli á því að veiting leyfa til hvalveiða er stjórnsýsluréttarlega ólík annars konar leyfisveitingum í sjávarútvegi sem sæta kærueimild til æðra stjórnvalds enda teknar, öllu jafna, af undirstofnunum. Hér er því um að ræða frávík frá almennri reglu stjórnsýslulaga um að stjórnvaldsákvörðun skuli vera kæránleg, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Er sú staða einnig ástæða þess að vanda ætti til ákvörðunartöku sérstaklega.

VI. Um leyfisveitingar til hvalveiða

22. Annmarkar á stjórnsýsluframkvæmd við leyfisveitingu á málefnasviðinu eru ekki aðeins bundnir við síðustu stjórnsýsluframkvæmd heldur má einnig rekja slíka meinbugi aftur í tímann.
23. Rétt er að geta þess að svo virðist sem Hvalur hf. hafi ekki sótt formlega um leyfi til hvalveiða fyrr en árið 2019. Fram að því virðast umsóknir félagsins hafa ratað til ráðuneytisins með munnlegum hætti, sem vart telst eðlileg stjórnsýsla. Fæst þetta staðfest í fylgiskjali nr. 4 sem er tölvupóstur frá sérfræðingi Matvælaráðuneytisins til undirritaðrar dags. 12. janúar 2024. Hér að neðan eru upplýsingar sem veita yfirsýn yfir það hvenær ársins veiting hvalveiðileyfa hefur farið fram í gegnum tíðina:

¹⁵ <https://www.visir.is/g/20242647269d/helmingi-thaetti-o-edli-legt-ef-bjarni-gaefi-ut-hvalveidileyfi>

- i. Auglýsing atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um leyfi til hvalveiða árið 2013 var birt 26. mars 2013 með umsóknarfresti til 12. apríl 2013.¹⁶
- ii. 27. janúar 2009 veitti Einar K. Guðfinnsson, þv. sjávarútvegsráðherra í starfsstjórn, leyfi til hvalveiða árin 2009 til 2013 á grundvelli reglugerðar sem hann undirritaði sama dag.¹⁷
- iii. Þann 13. desember 2013 undirritaði Sigurður Ingi Jóhannsson, þv. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leyfi til hvalveiða í samráði við ríkisstjórnina fyrir árin 2014-2018, en aðeins er tilgreint hvenær reglugerð var undirrituð en ekki hvenær leyfin voru veitt.¹⁸
- iv. 19. febrúar 2019 undirritaði Kristján Þór Júlíusson, þv. atvinnu- og nýsköpunarráðherra, reglugerð sem heimilaði leyfi til veiða á langreyðum og hrefnu fyrir árin 2019-2023.¹⁹
- v. Hvalur hf. sótti um leyfi til veiða á langreyðum þann 14. mars 2019 og veitti Kristján Þór Júlíusson leyfið þann 5. júlí 2019 til 5 ára.
- vi. Þann 20. júní 2023 setti Svandís Svavarsdóttir, þv. matvælaráðherra, fram reglugerð um frestun tímabils til veiða á langreyðum en 5. janúar 2024 kom fram í áliti umboðsmanns Alþingis að reglugerðin hefði ekki nægilega skýra stöð í lögum.²⁰
- vii. Hvalur hf. óskaði eftir endurnýjun leyfis til veiða á langreyðum 30. janúar 2024. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir tók við af Svandísi Svavarsdóttur sem matvælaráðherra þann 10. apríl 2024²¹ og veitti leyfi til hvalveiða til eins árs þann 11. júní 2024.²²
- viii. 4. desember 2024 veitti Bjarni Benediktsson þáverandi forsætis- félagsmála og matvælaráðherra í starfsstjórn tvö leyfi til hvalveiða, bæði framlengjast sjálfkrafa á ársfresti og eru fyrir vikið *de facto* ótímabundin.

VII. Um annmarka við síðustu stjórnsýsluframkvæmd

24. Síðasta stjórnsýsluframkvæmd á málefnasviðinu var haldin annmörkum, sem gerð verður ítarlegri skil á hér. Mikilvægt er að árétta að sú stjórnsýsluákvörðun þv. ráðherra í starfsstjórn sem fjallað er um sker sig úr fyrri framkvæmd með þrennum hætti:

- i. Ráðherrann sem tók ákvörðunina fékk valdið á grundvelli synjunar annars ráðherra á setu í starfsstjórninni.
- ii. Ráðherrann sem tók ákvörðunina hafði fordæmalaust yfirstjórnlegt framkvæmdavald, þar sem hann sinnti samtímis þremur ráðherraembættum og þar með talið embætti forsætisráðherra. Sem forsætisráðherra má ætla að hann

¹⁶ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2013/03/26/Auglysing-atvinnuvega-og-nyskopunarraduneytisinsum-veitingu-leyfa-til-hrefnuveida-arid-2013/>

¹⁷ <https://island.is/reglugerdir/nr/0058-2009>

¹⁸ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2013/12/13/Reglugerd-um-hvalveidar/>

¹⁹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/02/19/Akvordun-um-hvalveidar/>

²⁰ <https://www.umbodsmadur.is/frettir/nanar/9441/frestun-hvalveida-ekki-i-samraemi-vid-log>

²¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/04/10/Bjarkey-Olsen-Gunnarsdottir-tekur-vid-embætti-matvaelaradherra/>

²² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/06/11/Leyfi-til-veida-a-langreydum-gefid-ut/>

- hafi að öllum líkindum sjálfur haft mikið um það að segja að vald til að taka ákvörðun um umþrætta leyfisveitingu til hvalveiða félli í hans skaut.
- iii. Leyfið sem um ræðir framlengist sjálfkrafa, og er því í raun ótímabundið.

25. Undirrituð óskaði eftir afstöðu Matvælaráðuneytisins til þess hvort umrædd ákvörðun væri lögmæt með erindi dags. 28. janúar 2025, fylgiskjal nr. 5. Þegar þetta er ritað hefur svar ráðuneytisins ekki verið kunngjört, þrátt fyrir yfirlýsingar um að það myndi liggja fyrir á fyrri stigum.

VIII. Nauðsynleg störf ráðherra og óhófleg valdbeiting

26. Öll framangreind atriði skipta máli því þau sýna fram á að valdbeitingin var óhófleg og henni ekki sett réttmæt takmörk. Hefði því í öllu falli þurft að vanda sérstaklega til undirbúnings ákvörðunarinnar sem um ræðir.
27. Þau fimm grundvallarskilyrðið sem rakin eru að ofan er varða valdmörk starfstjórna koma öll til álita hvað varðar síðustu stjórnsýsluframkvæmd á málefnasviðinu. Til upprifjunar eru skilyrðin eftirfarandi:
- Starfsstjórn gegnir aðeins **nauðsynlegum** störfum svo **landið sé ekki stjórnlaust**,
 - ráðherra þarf **sterk rök** til að taka **óvenjulegar** eða afdrifaríkar ákvarðanir,
 - enda **gegnir hann ekki lengur pólitísku hlutverki**, og
 - meta verður hvert tilvik** út frá stjórn málaaðstæðum hverju sinni,
 - m.a. út frá því **hvort ákvörðun nýtur stuðnings meiri hluta Alþingis**.

Verður nú hvert ofangreint skilyrði rakið sérstaklega hér að neðan:

28. Ljóst er að veiting leyfis til hvalveiða ekki hluti af **nauðsynlegum störfum** starfsstjórnarinnar sem um ræðir enda hefur leyfi til hvalveiða aðeins einu sinni aldrei áður í sögunni verið veitt svo löngu fyrir vertíð, að því er undirrituð fær best séð. Hvalveiðivertíðir hefjast að öllu jöfnu í júní ár hvert og hafa leyfisveitingar nær undantekningarlaust verið framkvæmdar á sama almanaksári og vertíðin hefst hverju sinni. Þetta sýnir að nauðsyn var ekki fyrir að fara. Þær tímasetninga sýna að leyfisveitingar hafa átt sér stað mun nær hvalveiðivertíðum og því ljóst að nauðsyn bar ekki til að afgreiða umsóknir með sérstökum flýti m.t.t. hagsmuna leyfisbeiðenda. Því fer fjarri að landið hefði verið stjórnlaust ef ákvörðun um leyfi til hvalveiða hefði ekki verið tekin á þeim tímapunkti sem um ræðir.
29. Hér verður að áréttu samspil hugtaksins „nauðsynleg störf“ og rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins. Katrín Jakobsdóttir, þáverandi matvælaráðherra, skipaði starfshóp þann 23. febrúar 2024 er umsögn þessi er skrifuð til. Þá liggur fyrir að sú óvissa um stjórnsýsluframkvæmd sem starfshópnum var ætlað að varpa ljósi á var enn fyrir hendi þegar síðasta leyfisveiting var veitt. Umræddur starfshópur hafði unnið um margra mánaða skeið þegar ákvörðun um leyfisveitingar var framkvæmd. Fyrir vikið hefði verið nægur tími til að fá fram þessi mikilvægu viðhorf áður en ákvörðun um leyfisveitingu átti sér stað og fullrannsaka þannig málavöxtu í tengslum við stjórnvaldsákvörðunina sem um ræðir. Fyrir lá að starfshópurinn ætlaði að ljúka sinni úttekt í febrúar 2025, sem hefði verið ríflega áður en leyfi til hvalveiða eru að jafnaði veitt fyrir vertíð hverja.

30. Er leyfisveitingin sem um ræðir fyrir vikið andstæð rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993 sem kveður á um að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Er þetta sérstaklega augljóst brot þega rýnt er í þá staðreynd fræðanna að starfsstjórnun ber einungis að taka nauðsynlegar ákvarðanir til að stýra landinu. Eykur það á mikilvægi rannsóknarreglu að mati undirritaðrar, hvað varðar það samhengi sem skipun starfshópsins og fyrirhugaðar niðurstöður hans.

IX. Ekki sterk rök fyrir óvenjulegri og afdrifaríkri ákvörðun

31. Þá vikur umfjöllun að því skilyrði, er segir að ráðherra í starfsstjórn þurfi sterk rök til að taka óvenjulegar eða afdrifaríkar ákvarðanir.
32. Þau leyfi sem gefin voru út á málefna sviðinu 4. desember 2024 voru í raun ótímabundin, þar sem þau framlengjast sjálfkrafa árlega um ár í senn, sbr. eftirfarandi orðlag í tilkynningu Matvælaráðuneytisins: „*Leyfin eru veitt til fimm ára líkt og árin 2009, 2014 og 2019 og þannig er nokkur fyrirsjáanleiki í atvinnugreininni tryggður. Leyfin framlengjast árlega um eitt ár.*“²³ Fyrir vikið er um óvenjulega og afdrifaríka ákvörðun að ræða því slíkt leyfi, með sjálfkrafa framlengingu, hefur aldrei áður verið gefið út til hvalveiða. Raunar má færa rök fyrir því að almennt sé óvanalegt að hvers lags leyfi framlengist sjálfkrafa enda um að ræða úthlutun á verðmætum og gæðum sem getur þurft að takmarka m.t.t. ytri og/eða breyttra aðstæðna. Með þessari aðferð stígur ráðherrann skrefinu lengra en forverar hans og heimilar leyfi sem er ótímabundið til veiða sem eru afar umdeildar. Eða tekur með öðrum orðum endanlega ákvörðun um mál sem sætir miklum pólitískum deilum.
33. Þess ber að geta að í samskiptum undirritaðrar við starfsmann Matvælaráðuneytisins dags. 16. desember 2024 og eldra var ekki hægt að fá skýr staðfestingu um að um ótímabundið leyfi væri í raun að ræða, sbr. fylgiskjal nr. 6. Þess má geta að síðasta pósti undirritaðrar til Kristjáns Freys Helgasonar, sérfræðings ráðuneytisins, var aldrei svarað af Kristjáni. Sýna samskiptin að mati undirritaðrar að óvenjulegt er að ákvörðunin sé með sjálfkrafa framlengingu enda virðist sérfræðingur ráðuneytisins ekki geta svarað því hreint út hvort hún sé í raun ótímabundin eða ekki. Veitir það ákveðna innsýn inn í þá ólögsmætu og ófaglegu stjórnsýslu sem einkennir síðustu stjórnsýslufrákvæmd.
34. Bjarni Benediktsson þv. ráðherra skýrði þennan hluta ákvörðunar sinnar með eftirfarandi hætti í viðtali hjá Vísi dags. 20. desember 2024²⁴ og taldi nauðsynlegt að Hvalur hf. hefði *fyrirsjáanleika í rekstri* og því hafi hann gefið út fimm ára hvalveiðileyfi sem *endurnýjast sjálfkrafa* á hverju ári. Hann hafi ekki haft tíma til að taka ákvörðun fyrir kosningar. Óþarfi sé að bíða eftir niðurstöðu starfshóps sem rýnir lagaumgjörð hvalveiða áður en slík ákvörðun er tekin. Með þessu sést að sérstök sjónarmið hafa verið lögð til grundvallar af hálfu ráðherrans við leyfisveitinguna (þ.e. fyrirsjáanleiki í rekstri) sem hafa þá trompað önnur sjónarmið sem lögð hafa verið til grundvallar við fyrri leyfisveitingar, svo sem dýravelferð. Í greininni segir þá einnig:

²³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettit/stok-frett/2024/12/05/Leyfi-til-veida-a-langreydum-og-hrefnu-gefin-ut/>

²⁴ <https://www.visir.is/g/20242666845d/engin-breyting-a-hvalveidileyfi-thvi-thad-se-glaenyt>

„Matvælaráðuneytið upplýsti að sambærilegt ákvæði um endurnýjun hefur ekki verið í fyrri leyfisveitingum“

35. Er því ljóst að ráðuneytið staðfestir í umræddri umfjöllun að um *óvenjulega og fordæmalausa* ákvörðun sé að ræða hvað sjálfkrafa endurnýjun varðar.
36. Í þessu samhengi er rétt að vísa til álits Fagráðs um velferð dýra, dags. 16. júní 2023, sbr. fylgiskjal nr. 7. Í álitinu segir:

Af fyrirbyggjandi gögnum að dæma og því sem fram kom í samtali við sérfræðinga telur ráðið að veiðar á stórhvelum sé ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja velferð dýra við aflífun. Niðurstaða ráðsins er að sú veiðiaðferð sem beitt er við veiðar á stórhvelum samræmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013 um velferð dýra.“

37. Liggur því fyrir að í leyfisveitingu til veiða á langreyðum felst brot gegn lögum um velferð dýra nr. 55/2013 en svo virðist sem „fyrirsjáanleiki“ í rekstri Hvals hf. hafi trompað þá staðreynd. Þó er ljóst að fagrád dýra hefur lögbundið hlutverk um stefnumótun og einstök álitaeðni er varða málefni á sviði velferðar dýra, sbr. 5. gr. laga nr. 55/2013.
38. Ráðherra var spurður að því í fyrirgreindu viðtali hvort ekki hefði verið rétt að bíða eftir niðurstöðum starfshópsins um stjórnsýslu og lagaumgjörð hvalveiða. Við því svaraði ráðherrann:

„Þessi hópur hefur ekki það hlutverk að skrifa ný lög. Þessi hópur á að líta til sögunnar og til annarra landa. Þetta er hópur sem fyrirverandi ráðherra setur á laggirnar og bindur á engan hátt hendur mínar í þessu máli“

39. Þarna er hlutverki starfshópsins ekki alveg rétt lýst enda ljóst að hluti af verkefni hópsins er að fara yfir stjórnsýslu í tengslum við leyfisveitingar til hvalveiða í gegnum tíðina, en umræddar leyfisveitingar hafa gjarnan verið afar umdeildar út frá stjórnsýslulegum sjónarmiðum og því full ástæða til þess að fá þær leiðbeiningar sem hópnun var ætlað að setja fram áður en ákvörðun um veiðar væri tekin- og hvað þá ákvörðun um leyfi sem framlengist sjálfkrafa og er fyrir vikið ótímabundið. Umrædd stjórnsýsla fæst ekki staðist m.t.t. rannsóknarreglu og meginreglna um takmarkannir valdheimilda ráðherra í starfsstjórnun, að mati undirritaðrar.

X. Ráðherra gegnir ekki pólitísku hlutverki

40. Sú ákvörðun er um ræðir er pólitísk í eðli sínu enda um að ræða eitt stærsta pólitíska þrætumál þjóðarinnar, og þeirrar ríkisstjórnar sem var fráfarandi þegar ákvörðunin var tekin. Ljóst er að miklar illdeilur höfðu verið milli stjórnarflokka um þessi mál líkt og fjölmiðla umfjöllun síðustu ára ber með sér. Sjálfstæðisflokkur, hefur stutt hvalveiðar en Vinstri hreyfingin – Grænt framboð verið andvíg þeim og hafa flokkarnir tekist hart á um málið í stjórnarsamstarfinu. Í ljósi þess að tímapressa til ákvörðunartöku var ekki til staðar sést að um pólitíska ákvörðun var að ræða – ekki síst í ljósi þeirra óvanalegu atburða sem áttu sér stað í aðdraganda ákvörðunarinnar.

41. Forsaga málsins er sú að Bjarni Benediktsson réði Jón Gunnarsson, ötulán talsmann hvalveiða og góðvin Kristjáns Loftssonar, eiganda Hvals hf. sem sérstakan starfsmann sinn inn í ráðuneytið. Í kjölfarið úttalaði Jón Gunnarsson sig um það í fjölmiðlum að hann ætlaði sér að koma að leyfisveitingum til hvalveiða en sú lygileg atburðarrás sem afhjúpaði leyniupptökur af syni umrædds þingmanns að fjalla um meinta leikfléttu og spillingu í því samhengi varð til þess að Bjarni fyrirskipaði að Jón kæmi ekki að málinu en tók þess í stað hina umdeildu ákvörðun sjálfur. Hverjum manni ætti því vera það ljóst að þar koma fram yfirlýsingar sem eru þess eðlis að vekja upp tortryggni á því meðal almennings að um málefnalega stjórnsýslu sé að ræða. Fyrir vikið hefði átt að vanda vel til ákvarðana þessum tengdum, í ljósi þess að ekki er nokkurs konar tímapressa í málinum þar sem hvalveiðivertíðir hefjast öllu jafna ekki fyrir en júní ár hvert. Í upptökunum segir sonur Jóns Gunnarssonar að Bjarni hafi fallist á að veita Jóni stöðu innan ráðuneytisins gegn því að hann tæki 5. sæti á lista Sjálfstæðisflokksins. Jafnframt talar Gunnar um að Jón sé byrjaður að vinna í ráðuneytinu og sé að gera allt vitlaust. „Vinstri flokkarnir eru klikkaðir. Jón ætlar að gefa þeim leyfi til hvalveiða til næstu fimm ára. Og hann ætlar að gera það,“ segir Gunnar í umræddum upptökum²⁵.
42. Hafi umrædd ákvörðun ekki verið pólitísk áður en til þessarar atburðarásar kom er ljóst að hún varð það í öllu falli eftir að þessi atvik áttu sér stað, enda urðu þau til þess að Jón var tekinn úr verkefnum er tengdust hvalveiðum í matvælaráðuneytinu.
43. Fræg er sú tilvísun sem eignuð hefur verið Lord Hewart og segir „Justice must not only be done, but must also be seen to be done“ – eða réttlætinu verður ekki aðeins að fullnægja heldur þarf jafnframt að gæta ásýnd þess. Um er að ræða þá grundvallar forsendu lýðræðis að borgarar geti borið traust til stofnanna sinna og valdhafa, því án traustsins eru hin opinberu kerfi að engu hafandi. Það mætti skrifa langan texta um ásýnd þeirrar ákvörðunar um síðustu leyfisveitingu á málefna sviðinu, en undirrituð lætur nægja fullyrða að leyfisveitingin var ónauðsynleg og þar með pólitísk sem er eitt af þeim lykilatriðum sem fræðin undanskilja frá valdi ráðherra í starfsstjórnun. Í þessu samhengi er rétt að nefna að ekki hafa verið rannsókuð vanhæfnissjónarmið í máli þessu en ljóst er að tengsl Kristjáns Loftssonar við Sjálfstæðisflokkinn og þá aðila sem önnuðust ákvörðunartöku í málinu eru fyrir hendi.
44. Nokkru áður en ákvörðun um leyfisveitingu var tekin höfðu umhverfisverndunarsamtök, meðal annars umbjóðandi minn, skorað á Bjarna Benediktsson að gefa ekki út leyfi til hvalveiða á ný fyrir en ný ríkisstjórn hefði tekið til starfa sem hafi umboð Alþingis:

„Verndun lífríkis sjávar er brýnasta hagsmunamál landsins og veiðar á hrefnum og langreyðum á grunnni hægins fyrirvara við alþjóðlegu hvalveiðibanni mun ekki styrkja baráttu Íslendinga fyrir verndun hafsins – lífshagsmunum þjóðarinnar,“

45. Kom fram í bréfi sem samtökin sendu Bjarna²⁶. Hefði þeim ráðherra sem ákvörðunina tók verið í lófa lagið að vanda sérstaklega til verka í ljósi þess að á kjörtímabilinu sem um ræðir féll álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. F132/2023 er varðaði hans hæfi til embættisverka. Umboðsmaður benti í álitinu á að skort hefði á að gerð væri grein fyrir því í undirbúningsgögnum ákvörðunar sem þar var til skoðunar hvort og þá hvernig reglur

²⁵ <https://www.visir.is/g/20242649417d/leyni-lega-upp-takan-a-edition-hotelinu-ef-eg-a-ad-taka-fimm-ta-saetid-vil-eg-verda-thinn-madur-i-thessu->

²⁶ https://www.mbl.is/200milur/frettir/2024/12/05/bjarni_veitir_hvalveidileyfi_til_fimm_ara/

um sérstakt hæfi horfðu við. Þetta hefði skapað hættu á því að aðkoma ráðherra að ákvörðunartöku samrýmdist ekki reglunum. Sú hætta hefði verið til þess fallin að grafa undan trausti almennings á ráðstöfuninni andstætt markmiðum Alþingis á þessu sviði. Ljóst er að sömu sjónarmið eiga við í máli því sem hér er til skoðunar.

XI. Takmarkanir á valdi ráðherra

46. Samkvæmt þeim úrdrætti úr skilyrðum sem takmarka vald ráðherra í starfsstjórn, er nauðsynlegt að meta hvert tilvik *út frá stjórn mála aðstæðum* hverju sinni. Hér að ofan hafa verið reifaðar þær fordæmalausis aðstæður sem uppi voru við ákvörðunartökuna sem um er rætt. Sú umfjöllun verður látin nægja. Að mati undirritaðrar er augljóslega um afar hæpnar stjórnskipulegar og stjórnsýslulegar forsendur að ræða sem, þegar lagðar eru saman, þær mynda forsendur sem sýna að um ólögmæta og ómálefnalega ákvörðun er að ræða.
47. Í þessu samhengi má vísa til umfjöllunar Ólafs Jóhannessonar um réttindi og skyldur ráðherra sem vert er að hafa í huga og er hér lögð fram með tilliti til þess hversu mjög vald hafði safnast á hendur þess aðila sem tók ákvörðun um leyfisveitinguna sem hér um teflir. Ólafur segir:

Um ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum gilda sérreglur. Eru þær næsta frábrugðnar fyrirmælum um aðra embættismenn. Samkvæmt 14. gr. stjkskr. skal ráðherraábyrgð ákveðin með lögum. Hefur þetta verið skilið svo, að til skyldu sérstök lög um ábyrgð ráðherra. Gilda um það efni 1. nr. 4/1963. Getur bæði komið til refsí- og bótaábyrgðar á hendur ráðherra. ... Varðandi ákvarðanir ráðherra: það er föst venja, að tillögur séu lagðar fyrir forseta utan ríkisráðs og hann fallist á þær þar, en síðan séu ákvarðanir formlega staðfestar eftir á í ríkisráði. Er venjan nú orðin svo rík, að henni verður sjálfsagt fylgt framvegis. Með hliðsjón af þessari venju hefur verið talið, að ráðstöfun sé gild, þó að hún hafi ekki verið borin upp fyrir forseta í ríkisráði, en vitaskuld sé hugsanlegt, að ráðherra bakaði sér ábyrgð með því að sniðganga boð 16. gr. stjkskr. Nokkur efnisrök væru til þess að fara hér strangar í sakir, a.m.k. þegar um er að ræða stjórnarathafnir, sem fela í sér endanlega afgreiðslu máls.²⁷

Meðferð máls í ríkisráði tryggir, að aðrir ráðherrar eigi þess kost að láta uppi álit um mál, áður en það er endanlega afgreitt. Aðalreglan er sú samkvæmt íslenskum rétti, að vanræksla um leitun álitis eða umsagnar, þar sem slíkt er lögboðið, hafi í för með sér ógildingu stjórnarathafnar. Eftir því ætti það að skipta máli um gildi ákvörðunar, hvort hún er borin upp fyrir forseta í ríkisráði eða utan þess. Samt sem áður verður sennilega litið svo á hér, að ráðstöfun sé gild, þó að hún sé ekki borin upp fyrir forseta í ríkisráði og þó að endurstaðfesting í ríkisráði farist fyrir, enda er endurstaðfestingin hreint formsatriði.²⁸

48. Þess ber að geta að sú ákvörðun að veita leyfi til hvalveiða árið 2024 var ekki borin upp í ríkisráði. Slík aðgerð hefði þó getað undirbyggt ákvörðunina með aðkomu fleiri valdhafa, líkt og 16. grein stjórnarskrárinnar býður upp á. Er sú staðreynd einkennileg í ljósi þess að

²⁷ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, I hluti, Íðunn Reykjavík 1978. Bls. 151

²⁸ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, I hluti, Íðunn Reykjavík 1978. Bls. 158

- eftir ákvörðunina stigu aðrir ráðherrar í starfsstjórninni fram og sögðust styðja leyfisveitinguna²⁹. Leiða má líkur að því að ákvörðunin sem um ræðir hafi verið tekin í flýti í ljósi þess að ekki hafi verið kallað eftir samþykki annarra í stjórninni, sem vissulega hefði ljáð umræddri leyfisveitingu meira lögmæti.
49. Má spyrja hvort sá flýti hafi orsakast af því að ný ríkisstjórn var við það að taka við stjórnartaumum í málinu, eða rúnum tveimur vikum eftir að leyfisveitingin fór fram? Í öllu falli er ljóst að fálmkennar leyfisveitingar til hvalveiða í gegnum tíðina, benda mjög til þess að ákvarðanir er liggja til grundvallar séu fremur pólitískis eðlis en vandaðar stjórnsýslulegar ákvarðanir.
50. Í könnun Maskínu sem gerð var í kjölfar leyfisveitingarinnar kom fram að 51% landsmanna væru óánægð með þá ákvörðun Bjarna Benediktssonar, þáverandi matvælaráðherra í starfsstjórn, að veita nýtt leyfi til veiða á langreyðum.³⁰

XII. Nýtur ákvörðun stuðnings meirihluta Alþingis

51. Það er lögð áhersla á skilyrði um mat á hvort ákvörðun nýtur stuðnings meiri hluta Alþingis. Hér er því rétt að fjalla stuttlega um þingræðisregluna, grundvallarreglu sem ekki hefur verið lögfest í stjórnarskrá Íslands (en Danir höfðu þó vit á að skrá í sín grundvallarlög árið 1953). Samkvæmt venjulegri skýringu felst það í þingræði að þeir menn einir geti verið ráðherrar sem þjóðþingið eða meirihluti þess vill styðja eða þola í embætti.³¹ Þrátt fyrir að þingræðisreglan sé ekki lögfest með berum orðum í stjórnarskrá styðst reglan við fasta vöndu allt frá árinu 1904 hérlandis og er samgróin réttarvitund á Íslandi. Þá hefur reglan stóð í 1. gr. stjórnarskrár.³²
52. Af athugasemdum við 1. gr. frumvarps að lýðveldisstjórnarskránni er raunar ljóst að ætlunin hafi verið að lögfesta þingræðið. Þar segir „Eftir sem áður er tekið fram, að stjórnin skuli vera þingbundin, og er það nauðsynlegt m.a. til þess, að þingið haldi rétti sínum til áhrifa á skipun og lausn ráðherra.“³³ Almennt hefur hins vegar verið talið að þingræðisreglan byggist á stjórnskipunarvenju og sé því jafn réttthá ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálfar þannig að henni verði ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu.³⁴ Reglan felur í sér að þeir einir geti gegnt ráðherraembætti sem njóta trausts meirihluta Alþingis.³⁵
53. Á því er hér byggt að Bjarni Benediktsson hafi ekki notið trausts meirihluta Alþingis þegar hann tók ákvörðun um leyfisveitingar til hvalveiða, eða í öllu falli að slíkur meirihluti sé ósannaður m.t.t. þeirra þingkosninga sem fram höfðu farið stuttu áður. Brýtur ákvörðunin fyrir vikið gegn sjónarmiðum um málefnalega og góða stjórnsýsluhætti sem og

²⁹ <https://www.visir.is/g/20242660524d/eining-um-hval-veidar-innan-starfsstjornar>

³⁰ https://www.mbl.is/200milur/frettir/2025/01/03/meirihluti_oanaegdur_med_akvordun_bjarna/

³¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa, Háskólaútgáfan Reykjavík 1999, bls. 148.

³² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa, Háskólaútgáfan Reykjavík 1999, bls. 149.

³³ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa, Háskólaútgáfan Reykjavík 1999, bls. 149 (Alpt. 1944, A-deild, bls. 12.)

³⁴ https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/Skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi_skyringar.pdf

³⁵ <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Handb%C3%B3k%20um%20si%C3%B0areglur%20%C3%A1%C3%B0herra%20.%20%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf>

grundvallarskilyrðum fyrir ákvörðunartöku í starfsstjórn og stjórnarskrárvarða þingræðisreglu.

54. Er það lagt í mat starfshópsins hvort sams konar aðstæður hafi verið upp á teningum árið 2009 þegar Einar Guðfinnsson veitti leyfi til hvalveiða, en hér er þó ólíku saman að jafna hvað varðar fráhvarf VG úr ríkisstjórn með tilheyrandi valdasamþjöppun. Sá ráðherra sem tók ákvörðun sem matvælaráðherra, gegndi þannig að vissu leyti boðvalds síns sjálfs sem forsætisráðherra á þeim tíma sem hin umdeilda ákvörðun var tekin.

XIII. Hliðsjón af áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023 um leyfisveitingu á málefnasviðinu

55. Vikið er í skipunarbréfi starfshóps sérstaklega að máli umboðsmanns Alþingi nr. 12291/2023 sem er eitt af stærstu deilumálum varðandi stjórnsýslu og hvalveiðar í samtímasögu þjóðarinnar.
56. Rétt er að taka fram að ákvörðunin sem um ræðir var sérstök að því leyti að hún var tekin daginn áður en fyrirhuguð vertíð hófst, vegna þess að rétt áður kom fram fyrrgreint álit Fagráðs um vernd dýra, á hvalveiðum. Er því um að ræða fordæmalaus tímappressu vegna þess nýja gagns sem lagt var fram svo seint og ráðherrann mat sem lykilgagn varðandi ákvörðunina.
57. Umboðsmaður afmarkaði umfjöllun sína í málinu við það hvort útgáfa reglugerðar hefði átt sér fullnægjandi stoð í heimildarlögum hennar og hvort gætt hefði verið krafna um meðalhóf við þær aðstæður sem uppi voru. Fjallaði umboðsmaður m.a. um stjórnskipulega vernd atvinnufrelsis og atvinnuréttinda og túlkun og beitingu lagaheimilda stjórnvalda. Taldi umboðsmaður m.a. að ef löggjafinn ákvæði að fela stjórnvöldum að útfæra nánar með stjórnvaldsfyrirmælum hvernig setja skyldi stjórnskipulega vernduðum atvinnuréttindum skorður væri sérstakt tilefni til þess að vandað væri til stjórnsýslufrákvæmdar þannig að tryggt væri að niðurstaðan ætti sér nægilega stoð í lögum og samræmdist þeim að öðru leyti. Þess má hér geta að ekki hefur reynt á sams konar mat í öðrum sambærilegum ákvörðunum, svo sem ákvörðun Bjarna Benediktssonar um heilmild til ótímabundinna veiða frá 4. desember 2024.
58. Einnig fjallaði umboðsmaður um viðmið um velferð dýra á alþjóðlegum vettvangi og þýðingu þeirra fyrir framkvæmd laga um hvalveiðar. Tók umboðsmaður m.a. fram að hann *teldi ekki útilokað að líta til sjónarmiða um velferð dýra við framkvæmd á þeim lögum*. Hins vegar bendir álitíð til þess að umboðsmaður hafi ekki talið nægjanlega skýrt tilgreint í hinni umdeildu ákvörðun að dýravelferðarsjónarmið, á borð við varðveislu stofna hvalategunda, væru heimil sem lagagrundvöllur fyrir því inngripi sem átti sér stað við reglugerðasetninguna m.t.t. annars konar hagsmuna á borð við atvinnufrelsi. Má því spyrja hvort ákvörðun ráðherrans um takmörkun veiða hefði staðist kröfur stjórnsýsluréttarins hefði hún haft sterkari skírskotun til slíkra sjónarmiða sem er sérstaklega getið í lögum um hvalveiðar.
59. Í áliti umboðsmanns kom þá fram að þv. ráðherra hefði við útgáfu reglugerðarinnar skort nægilega skýra stoð í 4. gr. laga um hvalveiðar, eins og sú grein yrði skýrð með hliðsjón af markmiðum sínum, lagasamræmi og grunnreglum stjórnskipunarréttar um vernd atvinnuréttinda og atvinnufrelsis. Umboðsmaður fjallaði einnig um aðdraganda reglugerðarinnar með hliðsjón af kröfum stjórnsýsluréttar um meðalhóf og taldi umboðsmaður, einkum í ljósi réttmætra væntinga félagsins, að við þær aðstæður sem uppi

voru við útgáfu reglugerðarinnar, yrði að leggja til grundvallar strangar kröfur til þess að gætt væri meðalhófs m.t.t. stöðu og hagsmuna þess. Var það álit umboðsmanns að útgáfa reglugerðarinnar hefði ekki samrýmt kröfum um meðalhóf og þ.a.l. ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti.

60. Í þessu samhengi er áhugavert að líta til þess að í málinu lá fyrir sérfræðiálit sem sagði að ekki væri mögulegt að veiða dýrin sem um ræðir nema í trássi við aðra löggjöf, nefnilega lög um velferð dýra nr. 55/2013. Spyrja má um hvers konar meðalhóf það sé að heimila veiðar á dýrum sem leiða til þess að önnur lög og nýrri verða brotin? Er hægt að byggja réttmætar væntingar aðila á því að fá að sinna atvinnu sem er eðli máls samkvæmt brot á annarri löggjöf?
61. Í ljósi þess heildarsamhengis sem ákvörðunin sem um ræðir var tekin, mætti segja að álit umboðsmanns væri gott dæmi um það hversu brotakenndur lagarammi og reglusetning er í tengslum við atvinnuvegin sem um ræðir, enda eru ákvarðanir iðulega umdeildar og vekja mikla ólgu á þingi sem hjá þjóð. Þetta sýnir að mati umsagnargjafa að veruleg þörf er á umbótum í löggjöf og framkvæmd.

XIV. Samantekt

62. Svo sem rakið hér að ofan er ljóst að valdheimildir ráðherra í starfsstjórn takmarkast af eftirfarandi þáttum:

- i. Starfsstjórn gegnir aðeins **nauðsynlegum** störfum svo **landið sé ekki stjórnlaust**,
- ii. ráðherra þarf **sterk rök** til að taka **óvenjulegar** eða afdrifaríkar ákvarðanir,
- iii. enda **gegnir hann ekki lengur pólitísku hlutverki**, og
- iv. **meta verður hvert tilvik** út frá stjórn málaaðstæðum hverju sinni,
- v. m.a. út frá því **hvort ákvörðun nýtur stuðnings meiri hluta Alþingis**.

63. Líkt og rakið hefur verið á hver einasti þáttur við um síðustu leyfisveitingu og verður niðurstaðan því óhjákvæmilega sú að farið hafi verið með valdheimildir á hátt sem ekki telst samrýmanlegur umræddum takmörkunum, né rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, meginreglum um góða stjórnsýsluhætti né skyldubundið mat. Hér reynir einnig á sjónarmið um vanhæfni og skörun við önnur lög á borð við lög um velferð dýra.

64. Leyfi til hvalveiða hafa haft slík áhrif í brimrót stjórn mála undanfarin ár, og áratugi, að ekki er hægt að líta á slíka leyfisveitingu líkt og hverja aðra. Þrátt fyrir að hér reyni vissulega á atvinnufrelsiákvæði stjórnaðs undanskilur slíkt ekki valdhafa frá kröfum um málefnalega stjórnsýslu. Enga nauðsyn bar til að afgreiða þá ákvörðun sem um ræðir á þeim tímapunkti sem henni var hrint í framkvæmd, og hjá þeirri staðreynd verður ekki litið.

65. Næst verður rýnt í hverjar séu heimildir og skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum. Gildandi lög um hvalveiðar hafa fáar efnisreglur að geyma og gert sé ráð fyrir því að hvalveiðum sé stjórnað með setningu reglugerða til samræmis

við þjóðaréttinn. 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.

XV. Um lög, alþjóðlegar skuldbindingar og sögulega afstöðu íslenskra stjórnvalda

66. Vert er að geta þess í upphafi að Íslendingar eru ekki hvalveiðipjóð í hefðbundnum skilningi, líkt og frumbyggjaþjóðir eru, (sjá umfjöllun um sögu hvalveiða frá 12. öld til 2018, sem er t.d. [rakin á vefsvæði IFAW](#)). Jafnframt er það mat umbjóðanda míns að rangt sé að tala um hvalveiðar Íslendinga þar eð stefna stjórnvalda hefur lengst helgast af viðleitni þeirra að verja hagsmuni eins fyrirtækis, Hvals hf. Ennfremur verður að hafa í huga að meirihluti aðspurðra í þeim skoðanakönnunum sem framkvæmdar hafa verið undanfarin ár er andvígur veiðum á langreyðum.
67. Það er mat umbjóðanda míns að binda eigi endi á hvalveiðar með breytingum á löggiðf. Mætti hér í fordæmaskyni líta til 197. máls sem var lagafrumvarp á 155. lögjafarþingi 2024 um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við hvalveiðum³⁶.

XVI. Staða Íslands gagnvart alþjóðalögum m.t.t. hvalveiða

68. Árið 1982 samþykkti Alþjóðahvalveiðiráðið bann við hvalveiðum sem tók gildi frá og með árinu 1986. Ísland greiddi atkvæði gegn þessari breytingu á samþykktum IWC en 2. febrúar 1983 felldi Alþingi [þingsályktunartillögu](#) þess efnis að banninu skyldi mómælt. Afstaða Alþingis var kunngjörð með eftirfarandi hætti:

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.

Þar með var Ísland bundið af þessari ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins. Er þetta lykilatriði í því stóra samhengi sem er til skoðunar er varðar alþjóðlegar skuldbindingar Íslands varðandi hvalveiðar.

69. Þegar hvalveiðibannið hófst árið 1986 ákváðu íslensk stjórnvöld að nýta sér 8. gr. [Alþjóðahvalveiðisamningsins um stjórnun hvalveiða \(International Convention for the Regulation of Whaling \(ICRW\)\)](#), sem veitir aðildarríkjum Hvalveiðiráðsins heimild til að gefa út leyfi til veiða á hvölum í rannsóknarskyni á tímabilinu 1986-1989. Ísland var á þessum tíma harkalega gagnrýnt fyrir að nýta sér 8. greinina til að komast hjá því að standa við áður útgefna skuldbindingu um að virða bann Hvalveiðiráðsins. Strax árið 1986 slaufuðu íslensk stjórnvöld áformum um að veiða 80 hrefnur árlega á umræddu tímabili. Eftir erfiðar samningaviðræður var sandreyðum fækkað úr 160 á fjórum árum í 70 og áform um að veiða 320 langreyðar var breytt í 296 á tímabilinu 1986-1989.
70. Miklar deilur urðu um málið á Íslandi og úr varð að Ísland sagði sig úr ráðinu árið 1992. Ákvörðun þar um var tekin í lok árs 1991. Í framhaldinu fór nær allur kraftur stjórnvalda á alþjóðavettvangi í baráttu fyrir hvalveiðum og gegn alþjóðlegum

³⁶ Sjá <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efrir-thingum/ferill/155/197/?ltg=155&mnr=197>

umhverfisverndarsamtökum. Þessi þróun átti sér stað í aðdraganda Ríó-ráðstefnunnar 1992 um sjálfbæra þróun (United Nations Conference on Environment and Sustainable Development).

71. Árið 1992 var [Norður Atlantshafssjávarspendýraráðið](#) (NAMMCO) stofnað að frumkvæði Noregs og Íslands, auk Færeyja og Grænlands. Vonir stóðu til að hið svæðisbundna NAMMCO yrði valkostur við Alþjóðahvalveiðiráðið en væntingar um að Noregur og Japan myndu segja sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu gengu ekki eftir. Ísland stóð því einangrað utan ráðsins.

XVII. Stenst fyrirvari Íslands við núllkvóta lagaleg skilyrði?

72. Brátt fóru að heyrast raddir þess efnis að til að unnt yrði að hefja hvalveiðar á ný yrði Ísland að ganga aftur í Alþjóðahvalveiðiráðið en þó með fyrirvara við ákvörðun ráðsins frá 1982 um núll-kvóta. Meginskýringin var að ekki yrði unnt að flytja út hvalaafurði til Japans nema að Ísland ætti aðild að ráðinu.
73. Í ályktun Alþingis frá 10. mars 1999 segir:

Alþingi ályktar að hefja skuli hið fyrsta hvalveiðar hér við land og tekur fram að ályktun þess frá 2. febrúar 1983 stendur ekki í vegi fyrir því.

74. Þar með veitti Alþingi ríkisstjórn heimild til að leyfa hvalveiðar á ný þrátt fyrir fyrri samþykkt þingsins að þess efnis að Ísland myndi ekki mótmæla ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins um núll kvóta (bann við veiðum). Um er að ræða meginforsendu hvalveiðistefnu Íslands og því mikilvægt að starfshópurinn skoði málið vandlega hvað þetta varðar.
75. Í meðförum meirihluta sjávarútvegsnefndar bættist við eftirfarandi texti:

Alþingi felur ríkisstjórninni að undirbúa hvalveiðar, meðal annars með því að kynna málstað og sjónarmið Íslendinga meðal viðskiptaþjóða okkar. Undirbúningur miði að því að veiðar geti hafist sem fyrst. Kostnaður við kynninguna verði greiddur úr ríkissjóði. Öllu kynningarstarfi verði flýtt svo sem auðið er.

76. Þar með var viðurkennt að hvalveiðar væru ekki vel kynntar á meðal viðskiptaþjóða Íslands; að ekki yrði unnt að hefja veiðar á ný fyrr en málstaður og sjónarmið Íslendinga nyti meiri skilnings á alþjóðavettvangi en þó sagt að undirbúningur skyldi miða að því að veiðar geti hafist sem fyrst og að kostnaður við kynninguna yrði greiddur úr ríkissjóði. Aldrei var gerð grein fyrir því hversu mikið kynning á málstað og sjónarmiðum Íslands mætti kosta. Ekki heldur var greint hvort málstaður og sjónarmið Íslands helguðust af hagsmunum eins fyrirtækis, Hvals hf., eða þjóðarinnar allrar.
77. Ekki hefur heldur komið fram hversu miklu fé hefur verið varið til að kynna meintan málstað Íslendinga en hann hleypur á hundruðum milljóna, ef ekki milljörðum króna, að mati umboðenda minna. Í því sambandi má nefna að að árunum 2001-2009 greiddi sjávarútvegsráðuneytið 180 þúsund dollara á ári, auk kostnaðar við almannatengsl í

Bandaríkjunum af hálfu fyrirtækisins Plexus. Sá fjáraustur skilaði engum mælanlegum árangri.

78. Spurningin er: stenst það alþjóðalög að Ísland gangi fyrst úr Alþjóðahvalveiðiráðinu vegna óánægju með bann við hvalveiðum og gangi síðan aftur í ráðið, nokkrum árum síðar, með fyrirvara við ákvörðunina sem Ísland hafði áður gengist undir? **Það er mat undirritaðra að sá fyrirvari standist ekki og þar með séu hvalveiðar við Ísland í trássi við alþjóðalög.** Undirrituð telja jafnframt að samkvæmt erindisbréfi starfshópsins sé honum skylt að gera grein fyrir því sínu mati á því hvort fyrirvari Íslands sé í samræmi við alþjóðalög og þá um leið hvort einhliða útgáfa íslenskra stjórnvalda á leyfi til veiða á langreyðum standist slíka löggjöf. Fyrir liggja lögfræðilegar úttektir m.a. á grundvelli meginreglna alþjóðaréttar sem segja að afstaða Ísland, sem felst í fyrirvara gegn megininntaki alþjóðlegs sáttmála, fái ekki staðist.
79. Við þetta bætist að lög um hvalveiðar nr. 26/1949 eru úrelt og standast ekki kröfur sem gera verður um löggjöf sem heimilar atvinnustarfsemi sem gengur gegn alþjóðlegum skuldbindingum Íslands; veiðar sem geta með réttu talist dýraníð sbr. álit Fagáðs um velferð dýra, dags. 16. júní 2023.

XVIII. Stenst fyrirvari Íslands þjóðarrétt?

80. Ísland tilkynnti á fundi Alþjóðahvalveiðiráðsins haldinn í London 23.-27. Júlí 2001, að landið hefði gengið í Alþjóðahvalveiðiráðið á ný. Gallinn á gjöf Njarðar var að óaðskiljanlegur hluti tilkynningar Íslands til vörsluaðila Alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða væri fyrirvari við ákvörðun ráðsins frá árinu 1982 um núll-kvóta. Hvalveiðiráðið lagðist gegn fyrirvara Íslands og samþykkti [ályktun þess efnis að](#):

'The Commission does not accept Iceland's reservation regarding paragraph 10(e) of the Schedule (i.e. that Iceland is not bound by paragraph 10(e) of the Schedule, as reflected in its instrument of adherence dated 8 June 2001.)'

Um afgreiðslu málsins segir:

Sixteen member nations refused to participate in the vote, believing it to be illegal. The motion was then carried with 19 votes in favour, 0 votes against and 3 abstentions.

After consultation with Commissioners, the Chairman then ruled that Iceland should 'assist in the meeting as an observer.' This ruling was challenged. In the subsequent vote, the Chairman's ruling was upheld by 18 votes to 16 votes with 3 abstentions (1 country was absent for the vote).

81. Hið sama gerðist á ársfundi Hvalveiðiráðsins árið 2002, sem haldinn var í Shimonoseki í Japan. Í [ályktun ráðsins](#) segir:

As last year, the major item discussed on the first morning concerned the adherence of Iceland to the Convention with a reservation to Paragraph 10(e). That paragraph refers to what is popularly termed the 'moratorium' on commercial whaling.

There was a difference of views as to whether the Commission should accept Iceland's reservation. A vote to uphold last year's decision, that Iceland should 'assist in the meeting as an observer' was agreed by 25 votes to 20 votes.

Iceland subsequently left the meeting, stating its belief that the vote was illegal.

82. Öðru mál gegndi á aukafundi Alþjóðahvalveiðiráðsins, haldinn í Cambridge í október 2002. Um þann fund segir í fréttatilkynningu ráðsins:

As at the last two Annual Meetings, the major item discussed in the morning concerned the adherence of Iceland to the Convention with a reservation to Paragraph 10(e). That paragraph refers to what is popularly termed the 'moratorium' on commercial whaling. (For the full terms of the reservation submitted by Iceland, click [HERE](#) For further details of this issue, click [HERE](#)).

There was again a difference of views as to whether the Commission should accept Iceland's reservation. After a series of procedural votes, the Commission agreed by 19 votes to 18, that Iceland is a member of the Commission.

83. Segja má að 19. atkvæðið til stuðnings endurinnngöngu Íslands í Alþjóðahvalveiðiráðið hafi verið greitt af Íslandi enda leyfði formaður ráðsins, Bo Fernholm, að Ísland fengi að greiða atkvæði um eigin innngöngu í ráðið með fyrirvara við ákvörðun ráðsins um núll-kvóta.
84. Nefna má líka í þessu samhengi að alþjóðleg verslun með hvalkjöt brýtur gegn ákvæðum CITES-samningsins. Ísland er vissulega ekki bundið af þeim ákvæðum þar eð gerður var fyrirvari við þau þegar Ísland loks gerðist aðili að samningnum árið 2000. Einnig gerði Ísland fyrirvara við ákvæði Bernarsamningsins um verndun allra hvala í Norður-Atlantshafi, einnig þeirra tegunda sem eru beinlínis í útrýmingarhættu og óvíst er um hvort þeim fjölgi á ný á næstu hundruðum ára. Það felst í rannsóknarskyldu ráðherra að athuga hvernig þessi framganga styrkir stöðu Íslands og markaðsmöguleika á alþjóðavettvangi að mati umbjóðanda míns, líkt og hann benti á í bréfi til ráðherrans skömmu áður en ákvörðun um leyfisveitingu var tekin í lok árs 2024.
85. Rannsóknarskyldu, eins og kom fram í fyrri hluta þessarar umsagnar, er verulega ábótavant og vill umbjóðandi minn benda á neðangreind atvik og vekja þannig athygli á vinnubrögðum sem ganga í berhöggi við slíka skyldu ráðherra:

- Í október 2006 veitt þv. sjávarútvegsráðherra, Einar K. Guðfinnsson leyfi til veiða á 9 langreyðum. Ekki er kunnugt um að leyfisveitingin hafi verið afgreiðsla á umsókn um leyfi af hálfu Hvals hf.
- Árið 2009, í lok janúar, veitti Einar K. Guðfinnsson þv. sjávarútvegsráðherra Hvali hf. leyfi til veiða árin 2009–2013. Einar skilaði lyklunum sama dag til arftaka síns,

Steingrims J. Sigfússonar. Engin umsókn um þetta leyfi finnst í matvælaráðuneytinu og því ógerlegt að meta þá rannsókn sem átti sér stað fyrir ákvörðunina sem um ræðir.

- Árið 2013 gaf Sigurður Ingi Jóhannsson þv. sjávarútvegsráðherra Hvali hf. leyfi til veiða árin 2014–2019. Engin umsókn um þetta leyfi finnst í ráðuneytinu.
- Árið 2019 sótti Hvalur hf. um leyfi til veiða á langreyðum árin 2019–2023 eða í fimm ár. Umsóknin barst ráðuneytinu í mars og Kristján Þór Júlísson, þv. atvinnu- og nýsköpunaráðherra, veitti leyfið 5. júlí sama ár, án rannsóknar að því er best verður séð.
- Árið 2024 sótti Hvalur hf. um leyfi til 5 til 10 ára og var umsóknin dagsett 30. janúar. Matvælaráðherra þv., Svandís Svavarsdóttir, tók sér rúman tíma til að svara erindinu og rannsaka málavöxtu.
- 23. október 2024 sótti Hvalur hf. enn um leyfi til veiða. Greinilegt var að Kristján Loftsson vildi fá afgreiðslu sinna mála fyrir kosningar. Leyfið var veitt 4. desember 2024 eftir kosningar en aðeins nokkrum vikum áður en ný ríkisstjórn tók við.

86. Til frekari fróðleiks má lesa hér afstöðu Bandaríkjanna til inngöngu Íslands á aukafundi Hvalveiðiráðsins í október 2002: [17. U.S. Position Paper re Iceland Whaling, Reservation Practice \(October 2002\)](#). Sjá fylgiskjal nr. 8.

87. Umbjóðandi minn bendir einnig á fræðigrein Urs Saxers: *Legal opinion on a Reservation made by Iceland in 2002 when it re-acceded the International Convention for the Regulation of Whaling of 1946 and its Protocol of 1956*. Dr. Urs Saxers, jur., LL.M. (Columbia U., N.Y.), Attorney-at-law, Associate Professor (Privatdozent) of International Law, Law Faculty, University of Zurich, Switzerland; Lecturer in International Law at the Swiss Federal Institute of Technology, Zurich; Lecturer in Law of International Organizations, University of St. Gallen, Switzerland, President of the Swiss Section of the International Commission of Jurists (ICJ). Sjá fylgiskjal nr. 9.

88. Þá vísar umbjóðandi minn til erindisins [Lögmæti hvalveiða Íslendinga](#) eftir Þórunni Oddný Steinsdóttur og Þorbjörn Björnsson, sem flutt á ráðstefnu Félagsvísindastonfunar Háskóla Íslands í október 2011. Sjá fylgiskjal nr. 10.

XIX. Stopular veiðar á langreyðum og hreftum

89. Ekki er að fullu ljóst hvað aftraði veiðum á langreyðum árin 2011–2012, 2016–2017, 2019–2022 og 2024, en fram kom af hálfu Kristjáns Loftssonar, forstjóra Hvals hf. árin 2016 og 2017, að erfitt væri að eiga við japanska embættismenn. Sjá: Morgunblaðið 25. febrúar 2016, *Engar stórhvalaveiðar næsta sumar*. Þar er eftirfarandi haft eftir Kristjáni: „Hann segir fyrirtækið hafa mætt endalausum hindrunum við að koma hvalaafurðum á markað í Japan.“

90. Sjá einnig *Hvalveiðar verða ekki stundaðar næsta sumar*, Morgunblaðið 9. mars 2017. Segir þar: „Að sögn Kristjáns Loftssonar, framkvæmdastjóra Hvals, eru helstu ástæður þessa endalausrar hindranir í Japan við innflutning á hvalaafurðum, en Japan er helsta markaðslandið fyrir hvalaafurðir.“ Sjá fylgiskjal 11.

91. Á blaðamannafundi í Tókýó 16. október sl. upplýsti [talsmaður fyrirtækisins Kyodo Senpaku sem flutt hefur inn langreyðarkjöt frá Íslandi](#) að ekki stæði til að kaupa kjöt frá

- Íslandi í fyrirsjáanlegri framtíð og stærsti markaður Íslands fyrir afurðir af langreyðum ekki lengur til staðar.
92. Í japanska dagblaðinu Asahi Shimbun 23. júlí sl. kom fram að um 2.000 tonn af langreyðarkjöti frá Íslandi væru enn óseld. Um er að ræða 2.500 tonna farm sem sendur var frá Hafnarfirði til Japans í desember 2022. Hvalkjötinu var landað í Osaka sex vikum síðar – í febrúar 2023. Með öðrum öðrum orðum: 17 mánuðum eftir að kjötið komst á markað í Japan voru 80 prósent afurðanna enn óseld.
 93. Ætla má að 150 dauðar langreyðar gæfu af sér um það bil 1.800 tonn af kjöti, sem færi langleiðina með að skapa verulegt offramboð á markaði fyrir hvalkjöt í Japan. Við bætist að japönsk stjórnvöld hafa veitt leyfi til veiða á 59 langreyðum á ári innan 200 mílna efnahagslögsögu landsins, sem gefa af sér önnur 700 tonn af kjöti. Hvalkjöt frá Íslandi myndi því þrengja að vörum frá Kyodo Senpaku, sem einnig gerir út skip til veiða á langreyðum.
 94. Í þessu samhengi bendum við jafnframt á grein í [frétt the Guardian](#) frá 2. maí sl. segir: Between 1,000 and 2,000 tons of whale meat are consumed in Japan a year – less than 1% of the 230,000 tons eaten at the industry's peak in 1962, according to the fisheries agency. Sjá fylgiskjal nr. 12.
 95. Innanlandsmarkaður fyrir hrefnukjöt stendur ekki undir arðbærum veiðum. Hrefnuveiðimenn hafa því kosið að flytja inn hrefnukjöt frá Noregi. Ekki er mögulegt að flytja hrefnukjöt út til Japans.
 96. Eru ofangreindar staðreyndir reifaðar til að veita samhengi fyrir hversu tilgangslaugar leyfisveitingar eru til veiða á þeim tignarlegu sjávarspendýrum sem hvalir eru. Fram hefur komið í fjölmiðlum að hvalveiðar Hvals hf. eru reknar með verulegu tapi³⁷.

XX. Vöntun á afgerandi stefnu Íslands í málefnum hafsins

97. Hvorki ríkisstjórn Íslands né Alþingi hafa mótað stefnu í málefnum hafsins. Vorið 2021 samþykkti Alþingi öðru sinni stefnu í málefnum Norðurslóða en sú stefna hefur enn ekki komist í framkvæmd. Þar sem hlýnun á Norðurslóðum er fjórfalt hraðari en sunnar á hnettinum ætti þetta að vera forgangsmál. Verndun hvala sem mikilvægur hluti af lífríki sjávar er mikilvægur þáttur í hafverndunarstefnu. Rannsóknir sýna að hvalir hafa jákvæð áhrif á loftslag jarðar.
98. Ísland hefur á fyrri stigum undirstrikað mikilvægi þess að [vernda lífríki sjávar](#). Alþjóðlegt bann við hvalveiðum er viðbrögð alþjóðasamfélagsins við aldagamalli rányrkju á þessum merku spendýrum. Hafréttarsamningurinn kveður skýrt á um að hvalir séu ekki einkamál ríkja heldur skulu aðildarríki samningsins starfa saman „að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim“.
99. Undanfarna áratugi hafa hnattrænar ógnir við umhverfi Jarðar aukið kröfur um alþjóðlegt samstarf sem lúti sameiginlegum reglum, meginreglum. Skyldur Íslands í þessum málum ná út fyrir landsteinana og verandi kynslóðir. Ísland ætti að vera leiðandi þjóð í verndun hafsins og hvalveiðar ganga í berhögg við skyldur lands og þjóðar og minnkar rödd okkar í hafverndunarmálum. Því er kominn tími til að endurskoða ríkjandi, úrelta löggjöf.

³⁷ Sjá: <https://www.visir.is/g/20232414286d/hvalur-tapadi-thremur-milljardum-a-hval-veidum-a-ara-tug>

100. Verndun lífríkis sjávar er brýnasta hagsmunamál landsins og veiðar á hrefnum og langreyðum á grunni hæpins fyrirvara við alþjóðlegu hvalveiðibanni mun ekki styrkja baráttu Íslendinga fyrir verndun hafsins – lífshagsmunum þjóðarinnar.

XXI. Lokaorð

101. Að öllu ofangreindu má sjá hversu mjög ábótavant bæði löggjöf og stjórnsýsluframkvæmd er hvað varðar veitingu hvalveiðileyfa. Um er að ræða frávík að því leyti að ákvarðanir sem um ræða þar sæta endurskoðun æðra stjórnvalda, né er fyrir að fara kærueimild sem er meginregla sem tryggir gæði og eftirlit og veitir þar með aðhald í ákvörðunartöku. Fyrir vikið verður málefnasviðið einstaklega viðkvæmt fyrir pólitískum áhrifum ráðherra hverju sinni sem beita gjarnan leyfisveitingavaldinu í þágu þeirrar afstöðu sem þeir eða þeirra stjórnmalahreyfing hefur til hvalveiða almennt. Er augljóst af þeirri miklu pólitísku ólgu sem stafað hefur af leyfisveitingu í gegnum tíðina, án þess að hægt hafi verið að grípa inn í eða leiðrétta vafasama ákvörðunartöku að umrætt ástand veldur stjórnvöldum álitshnekkjum og gerir það umdeilda mál sem hvalveiðar sannarlega eru enn eldfimara.
102. Er það skoðun umsagnargjafa að banna eigi hvalveiðar við Ísland með lagabreytingu. Sé ekki fallist á það er það ósk umsagnargjafa að ný löggjöf verði sniðin um málaflokkinn sem samrýmist almennum meginreglum stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar.

Fylgiskjöl:

1. Bréf Náttúruverndarsamtaka Íslands og Landverndar til Bjarna Benediktssonar, dags. 25. nóvember 2024.
2. Leyfi til veiða á langreyðum, dags. 4. desember 2024.
3. Leyfi til veiða á hrefnu, dags. 4. desember 2024.
4. Tölvupóstur frá Ásgerði Snævarr, sérfræðingi hjá Matvælaráðuneytinu, dags. 12. janúar 2024.
5. Tölvupóstsamskipti undirritaðrar við Hjalta Jón Guðmundsson, sérfræðing Matvælaráðuneytisins, um afstöðu til lögmætis leyfisveitinga. Dags. 30. janúar 2025 og eldra.
6. Samskipti KO og Kristjáns Freys Helgasonar, sérfræðings Matvælaráðuneytisins, dags. 16. desember 2024 og eldra.
7. Álit fagráðs um velferð dýra á hvalveiðum, dags. 16. júní 2023.
8. <https://2009-2017.state.gov/s/l/38638.htm>
9. Legal opinion on a reservation made by Iceland in 2002 when it re-acceded to the International Convention for the Regulation of Whaling of 1946 and its Protocol of 1956. Höfundur Urs Saxer, dags. 17. febrúar 2003.

10. Ritið Rannsóknir í Félagsvísindum XII, lagadeild, ristjóri Hrefna Friðriksdóttir, 2011. Kaflaheiti: Lögmæti hvalveiða Íslendinga. Höf: Þórunn Oddný Steinsdóttir og Þorbjörn Björnsson.
11. Engar stórhvalaveiðar næsta sumar, dags. 25. febrúar 2016, Frétt af vef Morgunblaðsins: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/02/25/engar_storhvalaveidar_naesta_sumar/
12. Hvalveiðar verða ekki stundaðar næsta sumar, dags. 9. mars 2017, Frétt af vef Morgunblaðsins: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/03/09/engar_hvalveidar_naesta_sumar/
13. The vast new whaling 'mother ship' that Japan hopes will revive a shrinking industry, 2. maí 2024. Frétt af vef Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2024/may/02/japan-whale-meat-industry-kangei-maru-mother-ship>

Virðingarfyllt,


Katrín Oddsdóttir, lögmaður

1.8 Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi

Lagaumgjörð hvalveiða

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir samtökin) hafa tekið til umsagnar erindi starfshóps sem skipaður hefur verið í tengslum við rýni á lagaumgjörð hvalveiða. Samtökunum barst erindi frá starfshópnum, dags. 23. janúar 2025, þar sem fram kemur að starfshópnum sé ætlað að skila skýrslu um lagaumgjörð og stjórnsýslu hvalveiða. Þeirri skýrslu er ætlað „að vera grundvöllur að framtíðar stefnumótun á málefnasviði hvalveiða“ líkt og fram kemur í erindi starfshópsins.

Samtökin benda á að það hefur verið stefna samtakanna um langa hríð að nýta beri sjávarauðlindir við Ísland á grundvelli sjálfbærni, skýrrar löggjafar, að veiðar byggja á vísindalegum grunni, þær lúti eftirliti og séu í samræmi við alþjóðalög. Stefna íslenskra stjórnvalda hefur verið sú sama í þessum efnun.

Veiðar á hvölum falla hér undir og hefur stefna Íslands í hvalveiðimálum byggst á því að viðhalda rétti til að nýta hvalastofna við landið með sjálfbærum hætti. Samtökin styðja þá stefnu og í ljósi ríkra hagsmuna af sjálfbærri nýtingu auðlinda hafsins er mikilvægt að standa gegn því að grafið verði undan meginreglunni um sjálfbæra nýtingu auðlinda hafsins sem byggð er á vísindalegri ráðgjöf. Mikilvægt er að hverfa ekki frá þessari meginstefnu Íslands út frá tilfinningum og skammtímahagsmunum með því að ýmist takmarka veiðar með íþyngjandi hætti eða leggja til bann við hvalveiðum til frambúðar.

Til viðbótar verður að nefna að á umliðnum árum hefur hvölum fjölgað stórlega á Íslandsmiðum og hefur fjölgun hvala meðal annars gert fiskiskipum erfitt um vik við fiskveiðar. Bent skal á að hvalveiðar Íslendinga á umliðnum árum hafa verið langt undir ráðgjöf og því ólíklegt að veiðar hafi haft teljanleg áhrif á stofnstærð hvala og þar með afrán þeirra. Fjölgun hvala hefur vissulega áhrif á fiskistofna og ljóst er að afrán hvala á mikilvægum tegundum, svo sem loðnu og þorski, er umtalsvert. Betri gögn um stærð hvalastofna í seinni tíð benda almennt til meira afráns en áður hefur verið áætlað. Mikil þörf er á að auka enn frekar við rannsóknir á afráni hvala. Þó má ætla að áframhaldandi hvalveiðar á grundvelli sjálfbærni og vísindalegrar ráðgjafar muni meðal annars geta minnkað afrán og tryggt betur jafnvægi í vistfræðilegu samspili hvala- og fiskistofna.

Í framangreindu ljósi er rétt að vekja athygli á nýlegri ákvörðun norskra stjórnvalda í tengslum við hvalveiðar. Þann 10. febrúar sl. tilkynntu norsk stjórnvöld um aukningu á hrefnuveiðkvóta á milli ára. Aukningin nemur 249 dýrum á milli ára og því ætlan Norðmanna að veiða alls 1.406 hrefnur á þessu ári. Í fréttatilkynningu norska sjávarútvegsráðherrans kemur fram eftirfarandi:¹

¹ Skv. þýðingu Morgunblaðsins, sbr. frétt sem birtist þann 11. febrúar 2025 á https://www.mbl.is/200milur/frettir/2025/02/11/auka_hrefnukvota_i_thagu_vistkerfisins/

Hvalveiðar Norðmanna eru sjálfbærar, bundnar ströngu regluverki og hrefnustofninn er í mjög góðu ástandi. Noregur notar hagkvæmar og dýravelferðarvænar veiðiaðferðir, og afrán hvala hefur áhrif á vistkerfið. Hvalveiðar stuðla því að auknu jafnvægi í hafinu. Til að ná heims- markmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun verðum við líka að borða meira af sjávarfangi, en hvalveiðar veita holla fæðu sem fengin úr nærumhverfi neytenda.

Taka má heils hugar undir þessi sjónarmið norskra stjórnvalda og ættu íslensk stjórnvöld áfram að gera þau að sínum.

Í erindi starfshópsins til samtakanna eru útlistuð helstu viðfangsefni starfshópsins og þess óskað að samtökin komi sínum sjónarmiðum á framfæri í tengslum við nefnd viðfangsefni. Um þau atriði, að öðru leyti en því sem hér að framan greinir, vísa samtökin til umsagnar Hvals hf. til starfshópsins, dagsett 14. febrúar 2025, og taka undir þau sjónarmið sem þar koma fram.

F.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



1.9 Sjómannasamband Íslands

Efni.

Umsögn hagaðila vegna vinnu starfshóps um lagaumgjörð hvalveiða.

Í bréfi dagsettu 23. janúar 2025, er farið fram á umsögn Sjómannasambands Íslands um ofangreint málefni.

Efnislega vill Sjómannasamband Íslands koma því á framfæri að það lítur á hvalveiðar við Íslandsstrendur sem nauðsynlegar, bæði í atvinnulegu og efnahagslegu tilliti sem og að jafnvægis sé gætt í náttúrunni.

Fram hefur komið að aukning er í nánast öllum hvalastofnum sem hér eru á svamli. Þeir virðast dvelja hér við land miklu lengur ársins en áður, með miklu afráni á æti sem annars væri til staðar fyrir þá fiskistofna sem hér þrífast. Hafrannsóknarstofnun telur að um 40.000 langreyðar séu í stofninum hér við land. 120 - 200 dýra veiði árlega setja stofninn að sjálfsögðu ekki í hættu. Veiðin mætti vera að miklum mun meiri ef að jafnvægi í vistkerfum sjávar er gætt.

Hvalveiðar eru gjaldeyrisskapandi atvinnuvegur. Gefa vel af sér til þeirra sem þær stunda. Sjómannna, landverkafólks og atvinnurekenda. Að þessu sögðu má halda fram með gildum rökum að hvalveiðar séu þjóðhagslega hagkvæmar. Ekkert virðist að marka þann áróður að ferðamenn hætti við komu til Íslands vegna hvalveiða. Einungis aukning er á því sviði.

Gagnrýnt hefur verið að aflifun hvala sé ómannúðleg. Nýjar aðferðir við aflifun hafa verið teknar upp sem stytta dauðastríð þeirra að miklum mun. Sem er vel og að sefa áhyggjur vegna þess.

Sumarið er tími þar sem hefðbundin útgerð dregur saman seglin vegna ástands bolfisks eftir hrygningu. Að sama skapi eru aflaheimildir oft af skörum skammti síðustu mánuði fiskveiðiársins.

Sjómenn innan vébanda SSÍ hafa haft mikla og góða atvinnu af hvalveiðum yfir sumarið þegar þær hafa verið stundaðar. Margar fjölskyldur sjómanna hafa treyst á hvalveiðar til framfærslu yfir sumarið ásamt því fjölmarga fólki sem vinnur við hvalskurðinn í landi. Afleidd störf eru einnig fjölmörg.

Menningarlega eru hvalveiðar okkur nauðsynlegar til að halda í þá verkkunnáttu sem þarf til veiðanna og vinnslunnar í landi.

SSÍ fer fram á við starfshópinn að ef bæta þarf og styrkja lagaumhverfi hvalveiðanna svo þær verði áfram stundaðar við Ísland, að starfshópurinn geri það þannig að enginn vafi leiki á að hvalveiðar séu löglegar við Íslandsstrendur og verði stundaðar áfram til hagsbóta fyrir land og þjóð.

Fh. framkvæmdastjórnar Sjómannasambands Íslands

Valmundur Valmundsson

2. Tölfræðigögn Hafrannsóknastofnunar um hvalveiðar

2.1 Veiðitölur

Ár	Tegund veiða	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
1950	Atvinnuveiðar	28	226	11	0	0	80	345
1951	Atvinnuveiðar	11	312	13	1	2	63	402
1952	Atvinnuveiðar	14	224	2	0	25	62	327
1953	Atvinnuveiðar	5	207	48	2	70	79	411
1954	Atvinnuveiðar	9	177	54	1	93	54	388
1955	Atvinnuveiðar	10	236	20	0	134	44	444
1956	Atvinnuveiðar	8	265	95	0	72	21	461
1957	Atvinnuveiðar	10	348	81	0	78	36	553
1958	Atvinnuveiðar	5	289	123	0	91	36	544
1959	Atvinnuveiðar	6	178	120	0	67	34	405
1960	Atvinnuveiðar	0	160	177	0	42	73	452
1961	Atvinnuveiðar	0	142	150	0	58	58	408
1962	Atvinnuveiðar	0	303	136	0	44	61	544
1963	Atvinnuveiðar	0	283	136	0	20	47	486
1964	Atvinnuveiðar	0	217	138	0	89	46	490
1965	Atvinnuveiðar	0	288	70	0	74	60	492
1966	Atvinnuveiðar	0	310	86	0	41	64	501
1967	Atvinnuveiðar	0	239	119	0	48	76	482
1968	Atvinnuveiðar	0	202	75	0	3	89	369
1969	Atvinnuveiðar	0	251	103	0	69	160	583
1970	Atvinnuveiðar	0	272	61	0	44	134	511

Ár	Tegund veiða	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
1971	Atvinnuveiðar	0	208	106	0	240	146	700
1972	Atvinnuveiðar	0	238	76	0	132	134	580
1973	Atvinnuveiðar	0	267	47	0	139	127	580
1974	Atvinnuveiðar	0	285	71	0	9	94	459
1975	Atvinnuveiðar	0	245	37	0	138	184	604
1976	Atvinnuveiðar	0	275	111	0	3	211	600
1977	Atvinnuveiðar	0	144	110	0	132	194	580
1978	Atvinnuveiðar	0	236	141	0	14	198	589
1979	Atvinnuveiðar	0	260	96	0	84	198	638
1980	Atvinnuveiðar	0	237	101	0	100	202	640
1981	Atvinnuveiðar	0	254	43	0	100	201	598
1982	Atvinnuveiðar	0	194	87	0	71	212	564
1983	Atvinnuveiðar	0	144	0	0	100	204	448
1984	Atvinnuveiðar	0	167	0	0	95	178	440
1985	Atvinnuveiðar	0	161	0	0	38	145	344
1986	Vísindaveiðar	0	76	0	0	40	0	116
1987	Vísindaveiðar	0	80	0	0	20	0	100
1988	Vísindaveiðar	0	68	0	0	10	0	78
1989	Vísindaveiðar	0	68	0	0	0	0	68
1990		0	0	0	0	0	0	0
1991		0	0	0	0	0	0	0
1992		0	0	0	0	0	0	0
1993		0	0	0	0	0	0	0
1994		0	0	0	0	0	0	0
1995		0	0	0	0	0	0	0
1996		0	0	0	0	0	0	0
1997		0	0	0	0	0	0	0
1998		0	0	0	0	0	0	0

Ár	Tegund veiða	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
1999		0	0	0	0	0	0	0
2000		0	0	0	0	0	0	0
2001		0	0	0	0	0	0	0
2002		0	0	0	0	0	0	0
2003	Vísindaveiðar	0	0	0	0	0	37	37
2004	Vísindaveiðar	0	0	0	0	0	25	25
2005	Vísindaveiðar	0	0	0	0	0	39	39
2006	Vísindaveiðar	0	7	0	0	0	61	68
2007	Vísindaveiðar	0	0	0	0	0	45	45
2008	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	38	38
2009	Atvinnuveiðar	0	125	0	0	0	81	206
2010	Atvinnuveiðar	0	148	0	0	0	60	208
2011	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	58	58
2012	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	52	52
2013	Atvinnuveiðar	0	134	0	0	0	35	169
2014	Atvinnuveiðar	0	137	0	0	0	24	161
2015	Atvinnuveiðar	0	155	0	0	0	29	184
2016	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	46	46
2017	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	17	17
2018	Atvinnuveiðar	0	146	0	0	0	6	152
2019	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	0	0
2020	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	0	0
2021	Atvinnuveiðar	0	0	0	0	0	1	1
2022	Atvinnuveiðar	0	148	0	0	0	0	148
2023	Atvinnuveiðar	0	24	0	0	0	0	24

2.2 Ráðgjöf

Ár	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
1950							
1951							
1952							
1953							
1954							
1955	Veiðibann						
1956	Veiðibann			Veiðibann			
1957	Veiðibann			Veiðibann			
1958	Veiðibann			Veiðibann			
1959	Veiðibann			Veiðibann			
1960	Veiðibann			Veiðibann			
1961	Veiðibann			Veiðibann			
1962	Veiðibann			Veiðibann			
1963	Veiðibann			Veiðibann			
1964	Veiðibann			Veiðibann			
1965	Veiðibann			Veiðibann			
1966	Veiðibann			Veiðibann			
1967	Veiðibann			Veiðibann			
1968	Veiðibann			Veiðibann			
1969	Veiðibann			Veiðibann			
1970	Veiðibann			Veiðibann			
1971	Veiðibann			Veiðibann			
1972	Veiðibann			Veiðibann			
1973	Veiðibann			Veiðibann			
1974	Veiðibann			Veiðibann			

Ár	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
1975	Veiðibann			Veiðibann			
1976	Veiðibann			Veiðibann			
1977	Veiðibann	304	685	Veiðibann	132	320	1441
1978	Veiðibann	304	685	Veiðibann	84	200	1273
1979	Veiðibann	304	685	Veiðibann	84	200	1273
1980	Veiðibann	304	685	Veiðibann	100	200	1289
1981	Veiðibann	304	273	Veiðibann	100	200	877
1982	Veiðibann	304	100	Veiðibann	100	200	704
1983	Veiðibann	194	100	Veiðibann	100	212	606
1984	Veiðibann	167	Veiðibann	Veiðibann	100	182	449
1985	Veiðibann	161	Veiðibann	Veiðibann	38	147	346
1986	Veiðibann	80*	Veiðibann	Veiðibann	40*	80*	200
1987	Veiðibann	80*	Veiðibann	Veiðibann	40*	80*	200
1988	Veiðibann	80*	Veiðibann	Veiðibann	40*	80*	200
1989	Veiðibann	80*	Veiðibann	Veiðibann	40*	80*	200
1990	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1991	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1992	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1993	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1994	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1995	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1996	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1997	Veiðibann	NA	Veiðibann	Veiðibann	NA	NA	0
1998	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
1999	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2000	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2001	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2002	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450

Ár	Steypireyður	Langreyður	Búrhvalur	Hnúfubakur	Sandreyður	Hrefna	Heild
2003	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2004	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2005	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2006	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2007	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	250	450
2008	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	400	600
2009	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	100	300
2010	Veiðibann	200	Veiðibann	Veiðibann	NA	200	400
2011	Veiðibann	154	Veiðibann	Veiðibann	NA	216	370
2012	Veiðibann	154	Veiðibann	Veiðibann	NA	216	370
2013	Veiðibann	154	Veiðibann	Veiðibann	NA	229	383
2014	Veiðibann	154	Veiðibann	Veiðibann	NA	229	383
2015	Veiðibann	154	Veiðibann	Veiðibann	NA	229	383
2016	Veiðibann	146	Veiðibann	Veiðibann	NA	224	370
2017	Veiðibann	146	Veiðibann	Veiðibann	NA	224	370
2018	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2019	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2020	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2021	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2022	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2023	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2024	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426
2025	Veiðibann	209	Veiðibann	Veiðibann	NA	217	426

2.3 Stofnstærðir

Talningarár	Steypireyður	95% CI	Langreyður	95% CI	Búrhvalur	95% CI	Hnúfubakur	95% CI	Sandreyður	95% CI	Hrefna	95% CI
1987	222	115-440	5479*	3380-7830	1542*	NA	1722*	1061-2795	1293*	434-3853	24532	13399-44916
1989	531	288-759	10378*	7600-14200	NA	NA	NA	NA	10300*	6150-17260	13487*	NA
1995	979	137-2542	19136*	12235-27497	NA	NA	10521*	3716-24636	9249*	3700-23116	NA	NA
2001	855	358-1419	24887*	18186-30214	11185	NA	14622*	9441-29879	2716	851-8668	43633	30148-63149
2007	NA	NA	30777	21153-44779	12268	6386-23568	18105	7226-45360	9737*	4189-19665	20834	9808-37042
2015	3000	1377-6534	36773	25811-52392	23166	7699-69709	9867	4854-20058	3767	1156-12270	13497	3312-55007

* Ekki leiðrétt fyrir skekkju.

*Hefðbundnar hvalatalningar ná illa yfir útbreiðslu sandreyða við Ísland þar sem þær hafa mjög suðlæga útbreiðslu. Besta og hæsta matið fékkst árið 1989 þegar stórt svæði fyrir sunnan land var skoðað.

