

Alatulkkila o.fl. gegn Finnlandi

Dómur frá 28. júlí 2005

Mál nr. 33538/96

6. gr. Réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi

14. gr. Bann við mismunun

1. gr. 1. viðauka. Friðhelgi eignarréttar

Stjórn fiskveiða. Réttindi og skyldur að einkamálarétti. Aðgangur að dómstól. Takmarkanir á eignarrétti. Mismunun.

1. Málsatvik

Kærendur eru 10, fæddir á árabílinu 1934-1957 og búa allir í Finnlandi. Eru þeir eigendur vatnssvæða eða veiðimenn á Botníuflóa. Ennfremur eru þeir allir kjörnir fulltrúar félaga eigenda og/eða veiðimanna á svæðinu.

Þann 26. apríl 1996 gaf finnsk-sænska nefndin um landamæraár út bann fyrir árin 1996 og 1997 við öllum veiðum á laxi og sjóbirtingi á tilteknum hafsvæðum og við öllum veiðum laxi og sjóbirtingi nema með handveiðarfærum í Tornio ánni. Byggði bannið á reglugerð um fiskveiðar á vatnasvæði Tornio árinna. Hluti kæranda fékk bætur frá ríkinu vegna þess fjárhagslega tjóns sem bannið olli þeim á fiskveiðitímabili ársins 1996. Gilti sú bótaákvörðun fyrir alla þá sem höfðu atvinnu af veiðum á hafsvæðum við Tornio ánnu.

Reglugerð um fiskveiðar á vatnasvæði Tornio árinna var sett á grundvelli laga frá 1971, en í þeim var samningi Finnlands og Svíþjóðar um landamæraár veitt lagagildi. Samningnum og reglugerðinni var breytt árið 1987, en sú breyting var ekki innleidd í finnskan rétt með lögum. Með breytingunni var finnsk-sænsku nefndinni um landamæraár veitt heimild til að kveða á um vernd fiskistofna og bann við veiðum með tilteknum veiðarfærum til tveggja ára í senn. Þann 13. júní 1996 dæmdi Hæstiréttur Svíþjóðar að ekki yrði refsað fyrir brot gegn banni nefndarinnar við veiðum með tilteknum veiðarfærum þar sem ákvörðun finnsk-sænsku nefndarinnar skorti lagagrundvöll að sænskum rétti. Í kjölfarið, í ársbyrjun 1997, lýstu Finnland og Svíþjóð því yfir að ekki skyldi beita heimild nefndarinnar til að kveða á um vernd fiskistofna. Í kjölfar þess voru síðan samþykkt ný lög í Finnlandi um veiðar á veiðisvæðum Tornio árinna sem veittu stjórnvöldum heimild til að setja reglur um fiskveiðar þar. Slíkar reglur voru settar þegar í stað við gildistöku laganna þann 5. júní 1997 og voru þær samhljóða fyrri ákvörðun finnsk-sænsku nefndarinnar. Á árinu 1998 voru samþykktar nýjar reglur. Með dómi þann 5. ágúst 1997 komst finnskur dómstóll að þeirri niðurstöðu að þar sem hlutar hinnar eldri reglugerðar um fiskveiðar á vatnasvæði Tornio árinna skorti lagagrundvöll yrði henni ekki beitt í máli fyrir dómstólnum.

Félög þau sem kærendur voru í fyrirsvari fyrir og fleiri aðilar kröfðust þess fyrir stjórnarsýslufirrétti að ákvörðun finnsk-sænsku nefndarinnar frá 26. apríl 1996 yrði ógilt. Byggðu þeir á því að ákvörðunin væri í andstöðu við stjórnarskránnu og almenn lög, m.a. 6. gr. og 1. gr. viðauka 1 við sáttmálann sem veitt hefði verið lagagildi að landsrétti. Var þeirri kröfu hafnað með dómi frá 31. desember 1998. Taldi stjórnarsýslufirrétturinn að öllum stefnendum hefði verið kynnt sú fyrirætlun að takmarka ætti veiðar á þeim tegundum sem bannið varðaði og hefðu þeir haft tækifæri á því að koma skoðunum sínum á framfæri við þá nefnd sem ákvörðunina tók. Takmörkun á veiðum hefði verið gerð í því markmiði að styrkja fiskistofnana og þannig tryggja veiðar til framtíðar. Þá var ekki talið að ákvörðun nefndarinnar væri í andstöðu við 6. gr. sáttmálans né stjórnarskrá Finnlands. Var það því niðurstaða stjórnarsýslufirréttar að ákvörðunin hefði hvorki verið byggð á ómálefnalegri beitingu laga né að málsmeðferð hefði verið haldin neinum ágöllum sem vörðuðu ógildingu hennar.

2. Meðferð málsins hjá Mannréttindadómstólnum

Kæran

Kærendur töldu veiðibannið takmarka rétt þeirra til friðhelgi eignarréttar og að þeim hefði verið mismunað miðað við veiðimenn á aðliggjandi vatnasvæðum. Byggðu þeir á 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann og 14. gr. hans hvað þetta varðaði. Töldu þeir einnig að þeir hefðu ekki haft aðgang að

dómstól eða öðru skilvirku úrræði til þess að þeim væri unnt að véfengja ákvörðunina, sbr. 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.

Niðurstaða

Um 6. gr. Varðandi það hvort atvik málsins snertu réttindi og skyldur kæranda að einkamálarétti og heyrðu þannig undir 1. mgr. 6. gr. byggði dómstóllinn á því að kærendur hefðu verið eigendur að vatnasvæðum og á þeim grundvelli í raun notið réttar til veiða á þeim svæðum. Fæli það í sér réttindi að einkamálarétti og féllu atvik máls því undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Dómstóllinn tók fram að það styddi þá niðurstöðu að sá hluti kæranda sem hafði atvinnu af fiskveiðum hefði fengið bætur frá ríkinu vegna fiskveiðabannsins. Varðandi það hvort kærendur hefðu haft aðgang að dómstól eða öðru skilvirku úrræði byggði dómstóllinn á því að stjórnsluflýfirréttur hefði metið lögmæti bannsins og það hvort það stæðist stjórnarskrá og 6. gr. sáttmálans. Þótt ekki hefði verið sérstaklega vísað til 1. gr. 1. viðauka sáttmálans hefði rökstuðningur stjórnsluflýfirréttarins tekið á réttlæti málsmeðferðarinnar og komist að þeirri niðurstöðu að kærendur hefðu haft tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina. Ennfremur hefði stjórnsluflýfirrétturinn kannað nauðsyn bannsins og hvort það stæðist kröfur um meðalhóf þegar hann komst að þeirri niðurstöðu að bannið hefði verið nauðsynlegt fyrir vernd fiskistofnanna. Þá hefði rétturinn á engan hátt hafnað lögsögu sinni til að taka málsástæður kæranda til efnismeðferðar. Að öllu virtu taldi dómstóllinn meðferð málsins fyrir réttinum hafa veitt kærendum aðgang að skilvirku úrræði til endurskoðunar krafna þeirra.

Dómstóllinn tók einnig fram að ekki virtist sem kærendur óskað eftir munnlegri málsmeðferð fyrir stjórnsluflýfirréttinum sem þeim þó stóð til boða. Þeir hefðu þannig afsalað sér rétti til munnlegrar málsmeðferðar. Þá var málið ekki talið hafa varðað almannahagsmunum með þeim afleiðingum að réttinum hefði verið skylt að viðhafa munnlega meðferð málsins.

Dómstóllinn taldi því að 1. mgr. 6. gr. hefði ekki verið brotin, hvorki hvað varðaði umfang endurskoðunar stjórnsluflýfirréttarins á ákvörðuninni né vegna þess að munnleg málsmeðferð fór ekki fram.

Um 1. gr. 1. viðauka: Dómstóllinn taldi kærendur hafa notið veiðiréttar á grundvelli eignarréttar síns að vatnasvæðum. Ákvörðun finnsk-sænsku nefndarinnar fæli því í sér takmörkun á notkun eigna í skilningi 2. mgr. 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann. Dómstóllinn taldi takmörkunina hafa verið réttlæt看anlega, þar sem hún byggði á lögum og var gerð í því lögmæta markmiði til verndar mikilvægum almannahagsmunum að vernda fiskistofna. Þá hefði verið gætt meðalhófs um val á aðferð til að ná því markmiði. Með vísan til þess svigrúms til mats sem ríkjum væru veitt í slíkum málum, taldi dómstóllinn enga ástæðu til að efast um að ástand umræddra fiskistofna kallaði á verndunaraðgerðir eða að tímasetning eða beiting bannsins byggði á staðbundnum aðstæðum. Þar að auki leiddi takmörkunin ekki til algers afnáms réttar kæranda til veiða í viðkomandi vötnum. Þeim sem höfðu veiðar að atvinnu hefði verið gert mögulegt að sækja um bætur vegna fjárhagslegs tjóns og hefðu sumir kæranda nýtt sér þann rétt. Hvað varðaði þá málsástæðu að missir möguleika til frístundaiðkunar væri ekki bættur af ríkinu vísaði dómstóllinn til þess að ríki nytu ríks svigrúms til mats um að skilgreina bótarétt. Dómstóllinn myndi virða slíkt mat ríkja nema það væri augljóslega handahófskennt eða ósanngjarnt sem ekki væri raunin í málinu. Með vísan til alls ofangreinds taldi dómstóllinn að bannið samræmdest kröfum 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann.

Um 1. gr. 1. viðauka sbr. 14. gr. Dómstóllinn taldi að með vísan til gagna málsins væri engin ástæða til að efast um að mismunandi tímasetningar veiðibanns og mismunandi takmarkanir á veiðarfæranotkun væru réttlæt看anlegar með vísan til mismunandi hrygningarstöðva laxa og mismunandi náttúrulegra aðstæðna á veiðisvæðum. Því lægju fullnægjandi hlutlægar og málefnalegar ástæður í skilningi 14. gr. sáttmálans til grundvallar mismunandi meðferð og meðalhófgregla hefði verið virt. Var því ekki talið að brotið hefði verið gegn 1. gr. 1. viðauka, sbr. 14. gr. sáttmálans.