

Fimmtudaginn 5. mars 1998.

Nr. 310/1997.

Kan ehf.

(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.,

Stefán Geir Þórisson hdl.)

gegn

Íslenska ríkinu

(Jón G. Tómasson hrl.)

og gagnsök

Stjórnarskrá. Þjónustugjöld. Fiskveiðar. Eftirlit.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Aðaláfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 24. júlí 1997. Hann krefst þess aðallega, að viðurkennt verði með dómi, að sér sé óskyldt að hafa eftirlitsmann frá Fiskistofu um borð í m/s Kan, BA-101, þann tíma, sem skipið er að veiðum á deilislvæði, merktu 3M („Flæmska hattinum“), samkvæmt viðauka III við samning um framtíðarsamvinnu ríkja um fiskveiðar á Norðvestur-Atlantshafi, sem undirritaður var í Ottawa 24. október 1978 („NAFO-samninginn“). Til vara krefst hann þess, að veitt verði viðurkenning fyrir því, að Fiskistofu sé óheimilt að hafa víðtækara eftirlit með þessum veiðum skipsins en heimilt er að hafa með veiðum íslenskra skipa, sem veiðar stunda innan íslenskrar lögsögu. Þá krefst hann þess, að gagnáfrýjandi verði dæmdur til að greiða sér 2.340.900 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 882.900 krónum frá 29. ágúst 1996 til 6. mars 1997, en af 2.340.900 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Loks krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 12. september 1997. Hann krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms að öðru leyti en því, að hann verði sýknaður af öllum kröfum aðaláfrýjanda. Þá krefst hann málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann verulegrar lækkunar á fjárkröfum aðaláfrýjanda í framhaldssök, en aðaláfrýjandi verði allt að einu dæmdur til greiðslu málskostnaðar.

I.

Eins og fram kemur í hinum áfrýjaða dómi, setti sjávarútvegsráðherra 28. desember 1995 reglugerð nr. 676/1995 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Var hún sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 34/1976 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Í II. kafla reglugerðarinnar er fjallað um veiðar íslenskra skipa á Norðvestur-Atlantshafi. Í 3. og 4. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um það, að eftirlitsmaður á vegum Fiskistofu skuli vera um borð í hverju skipi, sem veiðir á samningssvæðinu frá 1. janúar 1996 og þar til annað verður ákveðið af sjávarútvegsráðuneytinu. Skal útgerð sjá eftirlitsmönnum fyrir fæði og aðstöðu, meðan þeir eru við eftirlitsstörf um borð. Þá er skipstjórum skylt að veita eftirlitsmönnum endurgjaldslaust alla þá starfsaðstöðu og aðstoð, sem þeim er nauðsynleg í starfi sínu, meðal annars greiðan aðgang að fjarskiptatækjum, staðsetningartækjum og kortum. Aðaláfrýjandi taldi reglugerð þessa ekki hafa nægilega lagaheimild og bar það undir Héraðsdóm Reykjavíkur með stefnu, sem lögð var fram í dómi 9. maí 1996. Áður en dómur gekk, voru tvívegis sett ný lög, sem snertu sakarefni málsins. Lög nr. 88/1996 um eftirlit með fiskveiðum utan lögsögu Íslands tóku gildi 14. júní 1996, og lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands tóku gildi 30. desember 1996. Með síðarnefndu lögnum voru fyrrnefndu lögin felld úr gildi svo og lög nr. 34/1976. Aðaláfrýjandi höfðaði framhaldssakir til þess að koma að nýjum kröfum, og voru þær þingfestar 19. september 1996 og 6. mars 1997.

Í greinargerð aðaláfrýjanda fyrir Hæstarétti kemur fram, að viðurkenningarkröfur hans taki eingöngu til tímans eftir 1. janúar 1997. Vegna fyrri tíma, frá 16. febrúar 1996 og til ársloka það ár, gerir hann kröfu um greiðslu á kostnaði vegna dvalar eftirlitsmanns um borð í skipi hans. Hann kveður þó málgrundvöllinn eftir sem áður vera hinn sama og verið hafði frá upphafi, það er, að veiðieftirlit gagnáfrýjanda á „Flæmska hattinum“ hefði verið ólöglegt gagnvart sér.

II.

Lög nr. 151/1996 eru heildarlög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Í 8. gr. laganna eru ákvæði um veiðieftirlit. Þar segir í 1. mgr.,

að eftirlitsmönnum Fiskistofu sé heimilt að fara í eftirlitsferðir með íslenskum skipum við veiðar utan íslenskrar lögsögu og að ákvæði laga um stjórn fiskveiða og laga um fullvinnslu botnfisksafla um borð í veiðiskipum skuli gilda um eftirlit með framkvæmd laganna, eftir því sem við eigi. Auk þess skuli ráðherra með reglugerð gera íslenskum skipum að sæta því eftirliti, sem kveðið sé á um í samningum, sem Ísland sé aðili að. Í 7. mgr. kemur fram, að hafi íslensk stjórnvöld á grundvelli milliríkjasamnings eða með öðrum skuldbindandi hætti samið um, að eftirlit með veiðum fiskiskipa úr stofni, sem eingöngu veiðist utan lögsögu Íslands, skuli vera með þeim hætti, að um borð í hverju fiskiskipi starfi eftirlitsmaður, skuli útgerðir skipa, sem veiðar stunda úr þeim stofni, greiða 15.000 krónur fyrir hvern dag, er skipið stundar þær veiðar. Þá segir í 8. mgr., að útgerð skips skuli greiða fæði veiðieftirlitsmanna og sjá þeim endurgjaldslaust fyrir aðstöðu, meðan þeir stunda eftirlitsstörf um borð. Snýst ágreiningur máls þessa um grundvöll 8. mgr. 8. gr. laganna og þær kröfur um fæði og aðstöðu eftirlitsmanna, sem á því ákvæði eru reistar.

Samkvæmt framansögðu er í lögum nr. 151/1996 ótvíræð heimild til að haga veiðieftirliti utan lögsögunnar með þeim hætti, sem nú er gert. Þótt veiðieftirlit þetta leggi nokkrar kvaðir á alla þá, sem stunda slíkar veiðar, verður ekki talið, að með því sé takmarkað frelsi manna til að stunda atvinnu, svo að brjóti gegn 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995. Þá hefur ekki heldur verið sýnt fram á það, að viðvera eftirlitsmanna á þann veg, sem hér um ræðir, sé til þess fallin að raska friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sem kveðið er á um í 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995.

Aðaláfrýjandi byggir einnig á því, að það standist ekki að stjórn-lögum að koma löggæslu og eftirliti fyrir með þeim hætti, að sá, sem eftirliti sæti hverju sinni, skuli bera af því kostnaðinn. Það brjóti í bága við reglur um jafnrétti borgara fyrir lögum samkvæmt 65. gr. stjórnarskrár, sbr. 3. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995, og feli í sér skattlagningu, sem þurfi að fullnægja ákvæði 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrár, sbr. 15. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995. Eins og að framan er rakið, er í 8. gr. laga nr. 151/1996 kveðið á um það, að útgerð

skips skuli greiða fæði eftirlitsmanns og sjá honum fyrir endurgjaldslausri aðstöðu um borð. Verður ekki litið svo á, að þetta ákvæði falli undir fyrirmæli laga um almenna tekjuöflun ríkissjóðs. Hér er hins vegar um að ræða ákveðna tilhögun á endurgjaldi vegna veittrar þjónustu, og er því ætlað að standa undir kostnaði að hluta við veiðieftirlitið. Útgerðarmenn hafa beina hagsmuni af eftirlitinu, sem er í þágu útvegsins og í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða. Ekki er fram komið, að gjaldtakan í heild hafi verið meiri en kostnaði við eftirlitið nam. Gjaldið nær til allra, sem eins er ástatt um, og brýtur því hvorki gegn 65. gr. né 77. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt framansögðu er aðalkröfu aðaláfrýjanda hafnað.

III.

Aðaláfrýjandi krefst til vara viðurkenningar á því, að Fiskistofu sé óheimilt að hafa víðtækara eftirlit með veiðum skips síns á „Flæmska hattinum“ en heimilt er að hafa með veiðum íslenskra skipa, sem stunda veiðar innan íslenskrar lögsögu.

Í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og 6. gr. laga nr. 54/1992 um fullvinnslu botnfisksafla um borð í veiðiskipum er gert ráð fyrir því, að eftirlitsmenn séu um borð í fiskiskipum um takmarkaðan tíma í senn og útgerðinni gert skylt að sjá þeim fyrir aðstöðu um borð og greiða kostnað, sem af dvöl þeirra leiðir. Er eftirlit það, sem kveðið er á um í lögum nr. 151/1996, umfangsmeira, og telur aðaláfrýjandi, að í þessu felist brot á jafnræðisreglu íslenskrar stjórnskipunar.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 151/1996 skal ráðherra með reglugerð gera íslenskum skipum að sæta því eftirliti, sem kveðið er á um í samningum, sem Ísland er aðili að. Lög nr. 48/1979 heimila sjávarútvegsráðherra að setja reglur um framkvæmd samnings frá 24. október 1978 um framtíðarsamvinnu ríkja um fiskveiðar á Norðvestur-Atlantshafi (NAFO), en samningurinn er prentaður sem fylgiskjal með lögnum. Samkvæmt 5. tl. 11. gr. samningsins segir, að fiskveiðinefnd, sem stofnað var til með samningnum, geti samþykkt tillögur um alþjóðlegar ráðstafanir varðandi stjórnun og eftirlit innan umráðasvæðisins í þeim tilgangi að tryggja á því svæði

framkvæmd samningsins og þeirra ráðstafana, sem í gildi eru samkvæmt honum. Á ársfundi nefndarinnar í september 1995 var samþykkt, að árin 1996 og 1997 væri samningsríkjum NAFO skylt að hafa eftirlitsmann um borð í hverju skipi, sem haldið væri til veiða á samningssvæðinu. Hér er um fjarlæg mið að ræða, þar sem allt önnur aðstaða er til eftirlits en innan landhelgi. Hlýtur það að fara eftir aðstæðum hverju sinni, hvernig eftirliti er háttað og hvaða fyrirhöfn er því samfara. Eftirlitið tekur jafnt til allra, sem veiðar stunda á þessum miðum. Verður því ekki talið, að það feli í sér ólögmæta mismunun, og er varakröfu aðaláfrýjanda hafnað.

IV.

Aðfararkröfur aðaláfrýjanda eru samkvæmt tveimur reikningum, sem hann hefur gert á hendur gagnáfrýjanda vegna dvalar eftirlitsmanna um borð í skipi hans. Síðari reikningurinn er vegna fæðis og gistingar fyrir eftirlitsmann í sex veiðiferðum um borð í m/s Kan, BA 101, á tímabilinu 15. júní til 19. desember 1996, samtals í 180 daga. Fæðis- og gistikostnaður er miðaður við auglýsingu ferðakostnaðarnefndar ríkisins nr. 4/1995, 7.100 krónur á dag, og er starfsaðstaða og fjarskiptakostnaður metið á 1.000 krónur á dag, samtals 1.458.000 krónur.

Eins og áður er fram komið, byggir aðaláfrýjandi kröfur sínar á því, að veiðieftirlitið á „Flæmska hattinum“ hafi verið ólögmætt gagnvart sér. Á þeim tíma, sem hér um ræðir, voru í gildi lög nr. 88/1996. Þau lög höfðu einungis að geyma eina efnisgrein, þar sem kveðið var á um eftirlit með veiðum íslenskra skipa utan íslenskrar lögsögu. Í frumvarpi til laganna voru upphaflega margar reglur um efnislegar takmarkanir á heimildum til veiða, sem gæfu tilefni til eftirlits, en við afgreiðslu málsins á Alþingi voru öll ákvæði frumvarpsins felld brott nema sú grein, sem fjallar um eftirlit með framkvæmd veiðanna. Lög nr. 88/1996 voru sett á stjórnskipulegan hátt, og var samstaða á Alþingi um afgreiðslu frumvarpsins og nauðsyn þess að hafa eftirlit með veiðunum. Sú grein laganna, sem eftir stóð, er efnislega og nánast orðrétt samhljóða 8. gr. laga nr. 151/1996. Með vísan til þess, sem greinir í II. kafla að framan, er talið, að lög nr. 88/1996 veiti viðhlítandi lagaheimild fyrir því að hafa eftirlitsmenn frá Fiskistofu um borð í skipi aðaláfrýjanda. Er kröfu hans um

greiðslu kostnaðar vegna dvalar þeirra á tímabilinu frá 15. júní til 19. desember 1996 hafnað.

Fyrri reikningur aðaláfrýjanda er vegna þriggja veiðiferða á tímabilinu 16. febrúar til 12. júní 1996, samtals 109 dagar, að fjárhæð 882.900 krónur, sem reiknuð er á sama hátt og gert var í reikningi vegna seinna tímabilsins. Á þeim tíma voru í gildi lög nr. 34/1976. Reglugerð nr. 676/1995, þar sem kveðið er á um eftirlitið og að útgerð skuli sjá eftirlitsmönnum fyrir fæði og aðstöðu, meðan þeir eru við eftirlitsstörf um borð, var sett með heimild í þeim lögum. Í 1. mgr. 1. gr. laganna sagði, að sjávarútvegsráðherra setti með reglugerð þær reglur um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, sem nauðsynlegar þættu, til þess að framfylgt yrði ákvæðum alþjóðasamninga, sem Íslendingar væru að gerast aðilar að, eða þeirra samninga, sem gerðir væru milli íslenskra og erlendra stjórnvalda. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. var ráðherra auk þess heimilt að setja aðrar þær reglur um þessar veiðar, sem honum þætti þurfa, svo sem til samræmingar við reglur þær, er giltu um veiðar íslenskra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í lögnum voru engin ákvæði um gjaldtöku vegna eftirlitsins. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til aðaláfrýjanda 9. janúar 1996 er viðurkennt, að hvergi sé kveðið á um það í reglugerðinni, að fæði eftirlitsmanna skuli látið í té endurgjaldslaust og að útgerðin geti gert Fiskistofu hæfilegan reikning fyrir því. Þá segir og í bréfinu, að því síður leiði það af ákvæðum reglugerðarinnar, að útgerð sé gert að bera annan kostnað vegna eftirlitsmanns, svo sem vegna launa hans eða ferðakostnaðar.

Samkvæmt framansögðu er fallist á það með aðaláfrýjanda, að ekki hafi verið nægileg heimild í lögum nr. 34/1976 til að skylda hann til að greiða kostnað vegna fæðis og aðstöðu eftirlitsmanna um borð í skipi hans vegna tímabilsins fram til 14. júní 1996. Þykir endurgjald til hans vegna þess kostnaðar hæfilega ákveðið í héraðsdómi, 200.000 krónur, með vöxtum, eins og í dómsorði greinir.

Rétt þykir, að málskostnaður falli niður í héraði, en aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað fyrir Hæstarétti, eins og segir í dómsorði.

D ó m s o r ð:

Gagnáfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af viðurkenningar-kröfum aðaláfrýjanda, Kans ehf.

Gagnáfrýjandi greiði aðaláfrýjanda 200.000 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. ágúst 1996 til greiðsludags.

Málkostnaður í héraði fellur niður.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda 150.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 2. júlí 1997.

I.

Kan ehf., kt. 641095-2499, Síðumúla 34, Reykjavík, höfðaði mál þetta, sem var dómtekið 12. f. m., með stefnu, birtri 7. maí 1996, á hendur íslenska ríkinu.

Krafa samkvæmt stefnu þessari var um það, að viðurkennt yrði með dómi, að stefnanda væri óskýlt að hafa eftirlitsmann frá Fiskistofu um borð í m/s Kan, BA-101, þann tíma, sem skipið væri að veiðum á deilissvæði, merktu 3M („Flæmska hattinum“), samkvæmt viðauka III við samning um framtíðarsamvinnu ríkja um fiskveiðar á Norðvestur-Atlantshafi, sem undirritaður var í Ottawa 24. október 1978 („NAFO-samningur“), en Ísland er aðili að honum, sbr. auglýsingu nr. 17 frá 29. desember 1978. Með samningnum er stefnt að samráði og samvinnu að bestu nýtingu og skynsamlegri stjórnun og verndun fiskveiðiauðlinda á samningssvæðinu, og samþykktir um sameiginlegar aðgerðir eru bindandi ráðstöfun fyrir alla samningsaðila. Lög um framkvæmd samningsins eru nr. 48/1979, og er sjávarútvegsráðherra samkvæmt 1. gr. heimilað að setja reglur þar að lútandi. Á fundi Norðvestur-Atlantshafs-fiskveiðistofnunarinnar (NAFO) dagana 11.–15. september 1995 var samþykkt, að árin 1996 og 1997 skyldi samningsríkjunum vera skylt að hafa eftirlitsmenn um borð í hverju skipi, sem yrði haldið til veiða á samningssvæðinu.

Reglugerð nr. 676/1995 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands var sett af sjávarútvegsráðherra 28. desember 1995. Í II. kafla, sem ber fyrirsögnina „Ákvæði um veiðar íslenskra skipa á Norðvestur-Atlantshafi“, eru ákvæði í 5.–14. gr. um ráðstafanir, sem miða að takmörkunum á veiðum og að eftirliti með þeim. Samkvæmt því, sem segir í 4. gr., gilda ákvæðin jafnframt um veiðar íslenskra skipa á því svæði, sem framangreindur samningur tekur til, og er vísað til viðauka hans um skiptingu

svæðisins í vísindaleg og tölfraðileg undirsvæði, deilissvæði og undirdeilissvæði.

Í bréfi, dags. 4. janúar 1996, sem var sent sjávarútvegsráðherra fyrir hönd stefnanda og Eri ehf., var tilkynnt, að á meðan lögfræðileg athugun stæði yfir á framangreindri reglugerð, yrði ekki tekið við eftirlitsmönnum frá Fiskistofu um borð í skipin Erik, BA-204, og skip stefnanda, Kan, BA-101. Engar athugasemdir væru hins vegar gerðar við venjulegt eftirlit af hálfu NAFO. Ekki verði séð, að hinn rýri lagatexti og þær réttarheimildir, sem vitnað sé til í reglugerðinni, veiti nægjanlega heimild til setningar margra ákvæða hennar, m. a. til þeirrar skattlagningar sem mælt sé fyrir um í 3. og 4. mgr. 8. greinar:

„Frá 1. janúar 1996 og þar til annað verður ákveðið af sjávarútvegsráðuneytinu, skal eftirlitsmaður á vegum Fiskistofu vera um borð í hverju skipi, sem veiðir á samningssvæðinu. Skal útgerð sjá eftirlitsmönnum á vegum Fiskistofu fyrir fæði og aðstöðu, meðan þeir eru við eftirlitsstörf um borð.

Skipstjórum er skylt að veita eftirlitsmönnum samkvæmt þessari grein endurgjaldslaut alla þá starfsaðstöðu og aðstoð, sem þeim er nauðsynleg í starfi sínu, m. a. greiðan aðgang að fjarskiptatækjum, staðsetningartækjum og kortum.“

Í stefnu segir, að af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins og Fiskistofu muni eftirlitsmenn hafa verið sendir utan á næstu dögum og staðið til að koma þeim um borð í skipin með atbeina strandgæsluskipa frá Kanada. Hinn 7. janúar 1996 hafi skipstjórar skipanna Dalborgar, EA-317, Eriks, BA-204, og Kans, BA-101, sent skeyti til skipherra kanadíska strandgæsluskipisins, þar sem málið hafi verið skýrt og tekið fram, að skipin myndu ekki taka hina íslensku eftirlitsmenn um borð. Urðu þeir frá að hverfa við svo búíð. Hinn 10. janúar 1996 var haldinn fundur um málið í sjávarútvegsráðuneytinu og því næst aflað lögfræðilegra álitsgerða, annars vegar lögmanna Félags úthafsútgerða og hins vegar ríkislögmanns. Hinn 2. febrúar 1996, eftir að m/s Erik, BA-204, hafði lagt af stað til lands og Fiskistofu verið send tilkynning um það samkvæmt 7. gr. reglug. nr. 676/1995, var umboðsmanni þess skips og m/s Kans, BA-101, í Kanada tjáð, að kanadísk stjórnvöld myndu neita skipunum um heimild til að landa afla sínum í Kanada og skipta um áhafnir í kanadískri höfn. Ástæðu þessarar afstöðu kanadískra stjórnvalda tjáði umboðsmaðurinn vera þá, að neitað hefði verið að taka íslenska eftirlitsmenn um borð í þau. Segir í stefnu, að lögmaður stefnanda hafi samdægurs náð sambandi við aðstoðarmann sjávarútvegsráðherra, sem hafi sagt, að ráðuneytinu hefði verið kunnugt um, að kanadísk stjórnvöld hygðust beita skipin þessum þvingunum. Af hálfu stefnanda var óskað eftir atbeina ís-

lenskra stjórnvalda við að aflétta þeim. Aðstoðarmaðurinn hafi viljað fá um þetta formlegt erindi, og var það afhent að morgni laugardagsins 3. febrúar 1996. Að lokum segir, að mikið hafi legið á að fá afstöðu hinna kanadísku stjórnvalda breytt, þar sem m/s Erik, BA-204, var komið til hafnar og tekið að bíða afgreiðslu. Þegar er ljóst hafi orðið þriðjudaginn 6. febrúar 1996, að íslensk stjórnvöld vildu ekki ljá skipunum umbeðinn atbeina, hafi sjávarútvegsráðherra verið tilkynnt, að útgerðirnar þyldu ekki þennan þrýsting og myndu taka eftirlitsmennina um borð. Lögmæti reglugerðarinnar yrði hins vegar borið undir íslenska dómstóla. Síðan þessir atburðir urðu, hafi skip stefnanda stundað veiðar á þessu svæði og haft eftirlitsmann frá Fiskistofu um borð allan tímann.

Samkvæmt stefnu þessari er annars vegar vísað til þess, að ákvæði 3. og 4. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 676/1995 um eftirlitsmenn um borð í skipunum, sem sett var með heimild í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 34/1976 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, hafi ekki fullnægjandi stöð í lögum til að geta talist gild með vísun til krafna stjórnskipunarlaga um jafnrétti borgara fyrir lögum, sjá 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. einnig lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og lög nr. 54/1992 um fullvinnslu botnfisksafla um borð í veiðiskipum: a) Ákvæði 3. mgr. 17. gr. laga nr. 38/1990: „Eftirlitsmönnum er heimilt að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og að fara um borð í skip til athugunar á farmi og veiðarfærum. Enn fremur skal þeim heimill aðgangur að öllum vinnslusölum fiskverkana og birgðageymslum.“ b) Ákvæði 4. mgr. 18. gr. sömu laga: „Útgerð skips skal greiða fæði veiðieftirlitsmanna og sjá þeim endurgjaldslaust fyrir aðstöðu, meðan þeir stunda eftirlitsstörf um borð.“ c) Ákvæði 6. gr. laga nr. 54/1992: „Eftirlitsmaður eða eftirlitsmenn skulu vera um borð í fiskiskipi, sem leyfi hefur til fullvinnslu botnfisks, fyrstu sex mánuðina, eftir að leyfi er veitt í fyrsta sinn. Eftir þann tíma skal eftirlitsmaður vera um borð, eftir því sem ástæða er talin til hverju sinni af veiðieftirliti sjávarútvegsráðuneytisins. Skal útgerð sjá eftirlitsmönnum fyrir fæði og aðstöðu, meðan þeir eru við eftirlitsstörf um borð. Þá skal útgerð skips greiða allan kostnað, sem hlýst af veru eftirlitsmanna um borð.“

Í annan stað er skírskotað til þess, að það fari gegn þeirri vernd, sem felist í 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, að skylda stefnanda til að hýsa eftirlitsmenn ríkisins um borð í skipi sínu á þann hátt, sem hin umdeildu reglugerðarákvæði ákveði.

Með framhaldsstefnu, þingfestri 5. september 1996, jók stefnandi við nýjum kröfuliðum. Annars vegar krafðist hann þess til vara, að viðurkennt yrði með dómi, að Fiskistofu væri óheimilt að hafa viðtækara eftirlit með

umræddum veiðum m/s Kans, BA-101, en heimilt sé að hafa með veiðum íslenskra skipa innan lögsögunnar. Hins vegar var á grundvelli reiknings, sem sendur var sjávarútvegsráðuneytinu 29. júlí 1996, gerð krafa um skaðabætur, að fjárhæð 882.900 krónur, með dráttarvöxtum frá 29. ágúst 1996 til greiðsludags.

Í framhaldsstefnu þessari er vísað til þess, að eftir höfðun málsins hafi verið sett lög nr. 88/1996 um eftirlit með fiskveiðum utan lögsögu Íslands. Af hálfu stefnanda sé ekki talið, að þau lög veiti stefnda viðhlítandi heimild til þess að hafa eftirlitsmann frá Fiskistofu um borð í skipi stefnanda. Hvað sem öðru líði, megi ekki vegna reglna íslenskrar stjórnskipunar um jafnrétti borgara fyrir lögum samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, gera útgerðum úthafsveiðiskipa að sæta þungbættara eftirliti með veiðum en gildi um veiðar innan lögsögunnar. Þess vegna sé haldið fast við viðurkenningarkröfuna, sem gerð hafi verið í frumstefnu, en við hana síðan aukið framangreindri varakröfu, og taki viðurkenningarkröfurnar til tímabilsins eftir setningu laga nr. 88/1996. Vegna setningar laga þessara sé rétt að gera kröfu um skaðabætur vegna þess kostnaðar, sem stefnandi hafi haft af dvöl eftirlitsmanna um borð í m/s Kan, BA-101, þar til þau hafi gengið í gildi 15. júní 1996.

Stefnandi jók enn við kröfur sínar með framhaldsstefnu, sem þingfest var 6. mars 1997. Krafðist hann nú viðurkenningar á því, ef talið yrði, að varnaraðila væri heimilt að hafa eftirlitsmenn um borð í skipi stefnanda, a) að óheimilt væri að krefja stefnanda um greiðslu kostnaðar við þetta og b) að stefnandi ætti rétt á, að stefndi greiddi honum þann kostnað, sem hann hefði af þessu. Í öðru lagi var á grundvelli reiknings, dags. 31. 12. 1996, á hendur sjávarútvegsráðuneytinu krafist greiðslu skaðabóta, að fjárhæð 1.458.000 kr., með dráttarvöxtum frá 6. mars 1997 til greiðsludags. Skaðabótakrafa stefnanda nam þá samtals 2.340.900 kr. með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 882.900 kr. frá 29. ágúst 1996 til 6. mars 1997, en af 2.340.900 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

Í þessari framhaldssök vísar stefnandi til þess, að eftir þingfestingu fyrri framhaldssakar hafi lög nr. 34/1976 og lög nr. 88/1996 verið felld úr gildi með lögum nr. 151/1996, sem tekið hafi gildi 1. janúar 1997. Jafnframt hafi 28. desember 1996 verið sett reglugerð nr. 685/1996, sem síðar hafi verið breytt með reglugerð nr. 28/1997, um úthlutun veiðiheimilda á Flæmingjagrunni. Með þessum lagabreytingum hafi enn að nýju verið breytt réttarástandinu á því sviði, sem um sé fjallað í málinu. Þetta valdi því, að ekki sé lengur unnt að gera viðurkenningarkröfu vegna tímabilsins fram að gildistöku hinna nýju laga. Því sé í framhaldssök þessari gerð krafa um skaða-

bætur vegna þess kostnaðar, sem stefnandi hafi haft af dvöl eftirlitsmanna um borð í m/s Kan, BA-101, í gildistíð laga nr. 88/1996, frá 15. júní 1996 til loka þess árs.

Af hálfu stefnda var þess krafist, að viðurkenningarkröfum stefnanda samkvæmt staflíðum a) og b) í hinni síðari framhaldssök yrði vísað frá dómi. Með úrskurði dómsins, upp kveðnum 28. apríl 1997, var fallist á þá kröfu. Jafnframt var skaðabótakröfu stefnanda vísað frá dómi af sjálfsdáð-um. Gerð var athugasemd við lítils háttar misræmi um dagafjölda, sem eftirlitsmenn hefðu verið um borð í m/s Kan, annars vegar samkvæmt reikningum stefnanda og hins vegar samkvæmt reikningum frá Fiskistofu vegna kostnaðar við veiðieftirlit árið 1996, en kröfunni var vísað frá með þessum rökstuðningi: „... er skaðabótakrafa stefnanda sett fram, án þess að tilraun sé gerð til að gera grein fyrir því tjóni, sem henni er ætlað að bæta. Við svo búið varð raunhæfum vörnum ekki við komið. Af þessu leiðir, að viðhlítandi grunn skortir fyrir því, að dómur verði lagður á kröfu þessa“. Úrskurðurinn var kærður til Hæstaréttar Íslands, og gekk dómur í málinu 28. maí 1997 (mál nr. 198/1997). Niðurstaða héraðsdóms um frávísun viðurkenningarkrafna stefnanda (sóknaraðila) í a- og b-lið í síðari framhaldssök var staðfest. Um skaðabótakröfuna segir, að hún „sé ekki svo skýr sem æskilegt væri. Hins vegar verður ekki talið, að annmarki á þessum málalí-
búnaði sóknaraðila sé slíkur, að ekki megi bæta úr honum við aðalmeðferð málsins í héraði“. Í dómsorði er „lagt fyrir héraðsdómara að taka til efnis-
meðferðar skaðabótakröfur sóknaraðila á hendur varnaraðila, íslenska rík-
inu. Málskostnaður í héraði og kærumálskostnaður fellur niður“.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru í samræmi við það, sem að framan greinir: viðurkenningarkröfur, aðal- og vara-, eins og þær voru settar fram í frumstefnu og fyrri framhaldsstefnu, og skaðabótakrafa, eins og hún var sett fram í síðari framhaldsstefnu, sbr. einnig fyrri framhaldsstefnu. Þá er þess krafist, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi hans.

II.

A.

Rök stefnanda fyrir viðurkenningarkröfum:

a) Það fer gegn þeirri vernd, sem felst í 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, að skylda stefnanda til að hýsa eftirlitsmenn ríkisins um borð í skipum sínum með þeim hætti, sem hér um ræð-
ir.

b) Það fær ekki staðist að réttum stjórnlögum að koma löggæslu og eftirliti fyrir með þeim hætti, að sá, sem eftirliti sætir hverju sinni, skuli bera af því kostnaðinn. Brýtur þetta fyrirkomulag í bága við reglur stjórnskipunar-laga um jafnrétti borgara fyrir lögum, sjá einkum 65. gr. stjórnarskrár, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Í reynd felur gjaldtaka þessi í sér skattlagningu, sem þá þarf m. a. að fullnægja ákvæði 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Það gerir þessi skattlagning ekki, þar sem í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 151/1996 felst ólögmætt framsal til stjórnvalda á ákvörðunarvaldi um skattlagninguna. Raunar felst í þessu fyrirkomulagi að auki takmörkun á atvinnufrelsi, sem á sér ekki viðhlítandi stoð í lögum og fer því einnig í bága við 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995.

c) Í því felst ólögmæt mismunun gagnvart stefnanda og öðrum útgerðum, sem stunda veiðar á Flæmska hattinum, að ákveða umfangsmeira og kostnaðarsamara eftirlit með veiðum þeirra en gildir um veiðar skipa innan fiskveiðilögsögunnar. Brýtur þetta gegn hinn stjórnarskrárbundnu jafnræðisreglu, sem fyrr var nefnd.

Skaðabótakrafa stefnanda skiptist í tvo hluta vegna tímabila fyrir og eftir 15. júní 1996, og er um rök fyrir gerð hennar vísað til þess, sem fyrr er fram komið. Krafan er samkvæmt tveimur reikningum stefnanda, reikningi, dags. 13. júní 1996, sem var sendur sjávarútvegsráðuneytinu 29. júlí 1996, að fjárhæð 882.900 kr., og reikningi, dags. 31. desember 1996, að fjárhæð 1.458.000 kr. Báðir reikningarnir eru annars vegar um fæði og gistingu fyrir eftirlitsmann Fiskistofu um borð í m/s Kan, BA-101, og hins vegar starfsaðstöðu og fjarskiptakostnað. Um fæðis- og gistikostnað er í báðum tilvikum tekið fram, að fjárhæð hans, 7.100 kr. á dag, sé miðuð við auglýsingu ferðakostnaðarnefndar ríkisins nr. 4/1995, en gjald fyrir starfsaðstöðu og fjar-skiptakostnað, 1000 kr. á dag, er án skýringar. Dagafjöldi er 109 samkvæmt fyrri reikningnum, en 180 samkvæmt hinum síðari. Því er haldið fram, að grunnrök 5. gr. kaupalaga nr. 39/1922 eigi við um reikningsgerðina.

Eftir því, sem fram kemur í fyrri framhaldsstefnu, vefengir stefnandi gildi laga nr. 88/1996. Vísað er til þess, að ríkisstjórnin hafi í maí 1996 flutt á Alþingi frumvarp til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Í því hafi verið að finna alls konar reglur, sem heimiluðu margvíslegar takmarkanir á veiðum íslenskra skipa á hafsvæðum utan lögsögu Íslands. Í 8. gr. hafi síðan verið að finna reglur um eftirlit með framkvæmd laganna. Við afgreiðslu málsins á Alþingi hafi vikið svo við, að öll ákvæði 8. gr. frumvarpsins hafi verið felld brott og fyrirsögn þess orðið Frumvarp til laga um eftirlit með fiskveiðum utan íslensku lögsögunnar. Segi í 1. mgr. 1. gr., að um „eftirlit með fram-

kvæmd laga þessara“ gildi ákvæði laga um stjórn fiskveiða og laga um fullvinnslu botnfisksafla um borð í veiðiskipum, eftir því sem við eigi. Auk þess skuli ráðherra með reglugerð gera íslenskum skipum að sæta því eftirliti, sem kveðið sé á um í samningum, sem Ísland sé aðili að. Ákvæðin um þetta í 1. mgr. 1. gr. laganna séu því í reynd hliðstæð ákvæðum 1. gr. laga nr. 34/1976 að því leyti, að ekkert sé í lögnum kveðið á um þær efnislegu takmarkanir á heimildum til veiða, sem gefi tilefni til eftirlits. Verði ekki talið, að unnt sé í lögum að framselja vald til að íþyngja íslenskum borgurum og takmarka atvinnufrelsi þeirra til alþjóðastofnana á þann hátt, sem þarna sé ráðgert. Að því er heimildina til eftirlits snertir sérstaklega, er á það bent, að hún hljóti að byggjast á því, að teknað hafi verið löglegar ákvarðanir um þær takmarkanir, sem eftirliti eigi að sæta. Með því að það hafi ekki verið gert, verði að ætla, að heimild 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1996 til eftirlits sé þegar af þessari ástæðu ógild eða merkingarlaus.

B.

Af hálfu stefnda er því haldið fram og að því leidd rök, að ákvæði laga nr. 151/1996 og áður laga nr. 88/1996, sbr. lög nr. 34/1976 og reglug. nr. 676/1995, veiti og hafi veitt viðhlítandi lagaheimild fyrir að hafa eftirlitsmenn frá Fiskistofu um borð í veiðiskipum og að fyrirkomulag eftirlitsins fari ekki í bága við ákvæði 65. gr. eða 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafnar stefndi því, að það sé brot á jafnræðisreglu, að eftirliti með veiðum skipa utan lögsögu sé hátað á annan veg en innan lögsögu. Jafnframt hafnar stefndi því, að ekki fái staðist, að sá, sem eftirliti sæti, skuli bera af því kostnað eða að þjónustugjald feli í sér skattlagningu, svo sem stefnandi haldi fram. Er um þetta vísað til 7. mgr. og 8. mgr. laga nr. 151/1996 og upplýsinga um raunkostnað af eftirlitinu.

Um skaðabótakröfu er því haldið fram af hálfu stefnda, að kostnaður vegna gistingar og fæðis sé miðaður við hótélverð, sem sé nær tífalt herra en reiknaðir fæðispeningar samkvæmt kaupskrá Landssambands íslenskra útvegsmanna, en auk þess krafist greiðslu fyrir starfsaðstöðu og fjarskiptakostnað án sérstaks rökstuðnings, og sé krafan augljóslega án nokkurra tengsla við raunveruleikann. Vísað er til þess, sem segir í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til stefnanda, dags. 9. janúar 1996, að gera megi Fiskistofu hæfilegan reikning fyrir fæðiskostnaði eftirlitsmanns með skírskotun til þess, að í 3. mgr. 8. gr. reglug. nr. 676/1995 sé ekki kveðið á um, að þetta fæði skuli látið í té endurgjaldslaust, andstætt því, sem gert sé um veiðar skipa innan íslenskrar lögsögu, sbr. 4. mgr. 18. gr. laga nr. 38/1990 og 6. gr. laga nr. 54/1992. Af hálfu stefnda er ítrekað, að Fiskistofa sé reiðubúin að

greiða hæfilegan reikning fyrir fæðiskostnað eftirlitsmanns. „Verður ekki séð, að það ætti að vera stefnanda um megn að gera grein fyrir slíkum kostnaði.“

III.

Í málinu liggur frammi tilkynning, dags. 14. febrúar 1997, um úthlutun Fiskistofu til handa m/s Kan, BA, á aflahlutdeild og aflamarki í rækju á Flæmingjagrunni almanaksárið 1997, einnig leyfi Fiskistofu, dags. 15. febrúar 1997, fyrir skipið til rækjuveiða 1997; er það gefið út á grundvelli laga nr. 151/1996 og reglug. nr. 685/1996 og tekur til veiða á deilissvæði 3M (Flæmingjagrunni), sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 676/28. desember 1995 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Í leyfinu er sérstök athygli vakin á því, að eftirlitsmaður frá Fiskistofu skuli vera um borð í skipinu, þegar það stundar rækjuveiðar á Flæmingjagrunni.

Aðalviðurkenningarkrafa stefnanda lýtur að því, að aflétt verði veiði-eftirliti, sem komið hefur verið á til að fullnægja skyldu eftir samningi um framtíðarsamvinnu ríkja um fiskveiðar á Norðvestur-Atlantshafi, en Ísland er aðili að honum, sbr. auglýsingu nr. 17 frá 29. desember 1978. Með reglug. nr. 676/1995, sem var sett með vísun til heimildar í lögum nr. 34/1976 um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, var kveðið á um eftirlitið. Það styðst nú við lög nr. 48/1979 um framkvæmd framangreinds samnings, sbr. 1. gr., og lög nr. 151 frá 27. desember 1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sbr. 8. gr. þeirra laga, en síðastnefnt ákvæði er efnislega samhljóða 1. gr. laga nr. 88 frá 13. júní 1996 um eftirlit með fiskveiðum utan lögsögu Íslands. Lög nr. 151/1996 felldu úr gildi lög nr. 34/1976 og lög nr. 88/1996. Um síðargreind lög skal fram tekið, að dómurinn telur þau hafa verið í gildi, þótt meginefni þeirra yrði mun takmarkaðra en upphaflega var fyrirhugað, og því er ekki haldið fram, að lögin hafi eigi verið sett á stjórnskipulega réttan hátt.

Í 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 9. gr. laga nr. 97/1995, er kveðið á um, að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Sá háttur, sem á er hafður um veiðieftirlitið, felur ekki í sér brot á ákvæði þessu. Þá hefur eigi verið sýnt fram á, að það sé þannig rækt, að friðhelgi einkalífs áhafnar sé raskað.

Samkvæmt 8. mgr. 8. gr. laga nr. 151/1996 skal útgerð skips greiða fæði veiðieftirlitsmanna og sjá þeim endurgjaldslaust fyrir aðstöðu, meðan þeir stunda eftirlitsstörf um borð. Samkvæmt 7. mgr. tilvitnaðrar lagagreinar nemur eftirlitsgjald 15.000 kr. fyrir hvern veiðidag, sbr. áður 7. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1996, og segir í greinargerð með lögnum, að gjaldið skuli miða

við það, að það standi undir kostnaði við eftirlit með veiðum úr hverjum stofni fyrir sig. Samkvæmt upplýsingum Fiskistofu um kostnað vegna veiðieftirlitsmanna á Flæmingjagrunni fyrri hluta árs 1996, sem fram voru lagðar ásamt sundurliðun kostnaðarins, nam hann 15.514 kr. á veiðidag án tillits til stjórnunarkostnaðar. Sá kostnaður, sem samkvæmt þessu er lagður á stefnanda við umræddar veiðar, samrýmist því, sem almennt verður talið gilda, og vísast um það m. a. til laga nr. 38/1990 og 54/1992. Álagning hans er reist á almennum, hlutlægum reglum, er taka til allra, sem eins er ástatt um, og brýtur því ekki gegn jafnræðisreglu íslensks stjórnskipunarréttar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki er hér um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins, heldur endurgjald eða þjónustugjald, sem ætlað er að standa undir tiltekinni starfsemi. Með þeirri gjalddöku er ekki brotið gegn 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hefur stefnandi ekki fært að því fullnægjandi rök, að með veiðieftirlitinu eða fyrirkomulagi þess sé atvinnufrelsi takmarkað á þann hátt, að það fari í bága við 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda er þar gert ráð fyrir, að þessu frelsi verði settar skorður með lögum á grundvelli almannahagsmuna, svo sem raunin varð í þessu tilviki.

Lög nr. 38/1990 og 54/1992 eiga það sammerkt með lögum nr. 151/1996, að þær útgerðir, sem eru með eftirlitsmenn um borð í skipi sínu, skulu greiða kostnað fyrir hvern dag auk þess að greiða kostnað vegna fæðis. Fallist er á það, sem fram er haldið af hálfu stefnda, að: „Framkvæmd veiðieftirlits hlýtur ætíð að taka mið af aðstæðum öllum. Framkvæmd eftirlitsins getur þannig verið mismunandi með mismunandi veiðum á Íslandsmiðum, og skýrist það gjarnan af mismunandi útgerðarháttum og öðrum aðstæðum. Venjur og reglur um framkvæmd eftirlits á Íslandsmiðum verða ekki sjálfkrafa færðar yfir á önnur og fjarlæg mið.“ Eigi verður því fallist á vara-viðurkenningarkröfu stefnanda, sem byggist á því, að honum hafi verið mismunað í samanburði við þá, sem stundi veiðar innan fiskveiðilögsögunnar, þannig, að með því sé brotið gegn hinni stjórnarskrárbundnu jafnræðisreglu.

Samkvæmt framangreindu ber að sýkna stefnda af viðurkenningarkröfum stefnanda.

Bótakrafa stefnanda er ekki studd þeim gögnum eða rökum, sem leiði til þess, að taka beri hana til greina, og ekki er um að ræða slíkt réttarsamband milli aðila, að 5. gr. kaupalaga nr. 39/1922 eigi hér við. Stefndi hefur á hinn bóginn viðurkennt greiðsluskyldu fyrir fæði og aðstöðu eftirlitsmanna um borð í skipi stefnanda fyrri hluta ársins 1996 og fram að gildistöku laga nr. 88/1996 að því tilskildu, að stefnandi leggi fram „hæfilegan reikning“ fyrir veru eftirlitsmanns um borð þá 109 daga, sem fyrri reikningur stefn-

anda tekur til. Þykir mega ákveða bætur fyrir upphaldskostnaðinn að þessu leyti að álitum, þótt stefnandi hafi ekki orðið við framangreindri áskorun. Eru þær ákveðnar 200.000 kr. Ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda þá fjárhæð ásamt vöxtum samkvæmt 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. ágúst 1996 til fimmtánda dags eftir dómsuppsögu, en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga frá þeim degi til greiðsludags. Að öðru leyti er stefndi sýknaður af bótakröfu stefnanda.

Eftir þessum úrslitum ber samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 að dæma stefnanda til að greiða stefnda málskostnað, sem ákveðst 200.000 kr.

Mál þetta dæma héraðsdómararnir Sigurður Hallur Stefánsson sem dómsformaður, Helgi I. Jónsson og Páll Þorsteinsson.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af viðurkenningarkröfum stefnanda, Kans ehf.

Stefndi greiði stefnanda 200.000 krónur ásamt vöxtum samkvæmt 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. ágúst 1996 til fimmtánda dags eftir dómsuppsögu, en dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga frá þeim degi til greiðsludags.

Stefnandi greiði stefnda 200.000 krónur í málskostnað.
