

Þriðjudaginn 5. nóvember 1991.

Nr. 93/1989. **Jökull hf.**

(Þorsteinn Júlíusson hrl.)

gegn

sjávarútvegsráðherra**f.h. sjávarútvegsráðuneytisins****og fjármálaráðherra****f.h. ríkissjóðs**

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.).

Stjórnsýsla. Ógild stjórnarathöfn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Bjarni K. Bjarnason, Gunnar M. Guðmundsson og Haraldur Henrysson og Guðmundur Ingvi Sigurðsson hæstaréttarlögmaður.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 14. mars 1989. Hann gerir þær dómkröfur, að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og breytt á þá leið, að úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins frá 7. ágúst 1987 í málinu nr. 59/1987 verði felldur úr gildi og ríkissjóði verði gert að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar úr hendi áfrýjanda fyrir Hæstarétti, en til vara krefjast þeir þess, að málskostnaður verði felldur niður.

Mörg ný skjöl hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Í hinum áfrýjaða dómi er því lýst, á hvern hátt sjávarútvegsráðuneytið hefur eftirlit með því, að settum reglum um stjórnkerfi fiskveiða sé fylgt. Sérstakir eftirlitsmenn starfa á vegum ráðuneytisins og fylgjast með löndun á afla, eftir því sem tök eru á. Þá beinist eftirlit ráðuneytisins einnig að athugun á því, hvort framleiðslumagn fiskvinnslufyrirtækja sé í samræmi við hráefniskaup, sem þau og aflaseljendur hafa gefið Fiskifélagi Íslands skýrslur um, sbr. 15. gr. laga nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986-1987 og 12. gr. reglugerðar nr. 465/1985 um stjórn botnfisksveiða 1986. Þá greinir einnig frá því í dóminum, að umfangsmikil könnun hafi farið fram

í ársbyrjun 1987 á því, hvort samræmi væri milli framleiðslumagns og hráefniskaupa fiskvinnslufyrirtækja á árinu 1986, og var fyrir-
tæki áfrýjanda valið til athugunar. Taldi ráðuneytið, að verulegt
misræmi væri milli framleiðslumagns áfrýjanda og hráefnismagns
þess, sem áfrýjandi hafði haft til vinnslu á árinu 1986, samkvæmt
þeim upplýsingum, sem áfrýjandi hafði sjálfur gefið Fiskifélagi
Íslands um innvegið aflamagn og ráðstöfun þess. Samkvæmt
heimild í lögum nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla kvað
sjávarútvegsráðuneytið upp úrskurð þann, sem um er deilt í máli
þessu, hinn 7. ágúst 1987.

II.

Meginmálsástæða áfrýjanda er sú, að lög nr. 32/1976 brjóti gegn
ákvæðum 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sem
kveður á um þrískiptingu ríkisvaldsins, og því beri að ógilda úr-
skurð ráðuneytisins. Telur hann, að með setningu laganna hafi lög-
gjafarvaldið gengið lengra en stjórnarskráin heimili með því að
framselja dómsvald í hendur framkvæmdarvaldinu. Með lögnum
sé sjávarútvegsráðuneytinu ekki eingöngu falið dómsvald, heldur
einnig rannsóknarvald og saksóknarvald um þau málefni, er lögin
taka til. Þá telur hann lögin einnig brjóta gegn 1. mgr. 6. gr. mann-
réttindasáttmála Evrópu, sem fullgiltur var fyrir Ísland á árinu
1953, sbr. auglýsingu nr. 11/1954.

Lög nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla eru um margt
sérstök og eiga sér fáar hliðstæður í íslenskri löggjöf. Samkvæmt
3. gr. laganna úrskurðar sjávarútvegsráðuneytið, hvort um ólög-
legan sjávarafla sé að ræða og í hve miklu magni. Heimilt er að
áætla magnið eftir framkomnum gögnum, ef vafi leikur á um það.
Ráðuneytið úrskurðar einnig, hvert vera skuli andvirði hins ólöglega
afla, sem upptöku sætir. Í 3. mgr. 3. gr. er kveðið á um það, á
hverju ráðuneytið skuli byggja ákvarðanir sínar. Tilgangur laga
þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu fiskistofna.
Af lögskýringargögnum má ráða, að þessi leið sé réttlætanleg vegna
ríkrar nauðsynjar þess, að friðunarreglum sé framfylgt á sem skjót-
astan hátt.

Ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur ekki verið skilið á þann
hátt, að löggjafanum sé óheimilt að fela stjórnvöldum úrskurðar-
vald á tilteknu sviði. Þótt sjávarútvegsráðuneytinu séu veittar mjög

viðtækar heimildir með lögum þessum til upptöku ólöglegs sjávar-
afla og ákvörðunar um andvirði hans, ber að hafa í huga, að úr-
skurðir ráðuneytisins verða bornir undir almenna dómstóla. Sam-
kvæmt þessu verður ekki talið, að lög nr. 32/1976 brjóti í bága
við 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá er ekki heldur fallist á það, að framangreind lög séu andstæð
1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en sáttmálinn hefur
ekki öðlast lagagildi hér á landi.

III.

Áfrýjandi heldur því fram, að ógilda beri úrskurð ráðuneytisins
vegna þess, að hann sé gallaður að formi til. Hann sé örökstuddur
og ekki hafi verið gætt réttra aðferða við rannsókn málsins, m.a.
hafi ekkert samband verið haft við seljendur aflans, áður en
úrskurðurinn var kveðinn upp.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 32/1976 skal ákvörðun ráðuneytis um
upptöku afla tekin með skriflegum úrskurði, og samkvæmt 2. mgr.
2. gr. reglugerðar nr. 232/1986 um upptöku ólöglegs sjávaraflla skal
úrskurðurinn vera rökstuddur. Úrskurðarorð hins umdeilda úr-
skurðar ráðuneytisins frá 7. ágúst 1987 er tekið upp í hinn áfrýjaða
dóm, en hann er rökstuddur á eftirfarandi hátt:

„Mál nr. 59/1987.

Vísað er til bréfs ráðuneytisins, dags. 21. apríl 1987, þar sem
óskað var eftir skýringum vegna misræmis á magni afurða, fram-
leiddra á árinu 1986, og uppgefnum afla til Fiskifélags Íslands.
Samkvæmt athugun ráðuneytisins vantar 120 lestir af þorski til þess
að standa undir framleiðslu Jökuls hf. á árinu 1986.

Ráðuneytið hefur ekki beint neinar skýringar á þessu misræmi,
og staðfesta upplýsingar í bréfi Jökuls hf., dags. 6. júlí 1987, að
fyrri skýrslur til Fiskifélags Íslands hafi verið rangar.

Ráðuneytið telur, að misræmi þetta stafi af því, að Fiskifélagi
Íslands hafi vísvitandi verið gefnar upp rangar upplýsingar í því
skyni að fara í kringum reglur um þorskkvóta báta, sem leggja upp
hjá Jökli hf. Sé því hér um ólöglegan afla að ræða, og beri að gera
upptækar 120 lestir af óslægðum þorski hjá Jökli hf. vegna afls,
sem tekinn var til vinnslu hjá fyrirtækinu árið 1986.

Ráðuneytið hefur ákveðið meðalverð til upptöku kr. 16,00 pr.

kíló miðað við þorskígildi. Andvirði hins ólöglega afla, sem til upptöku kemur, er því kr. 1.536.000.“

Í 1. til 4. tl. 1. gr. laga nr. 32/1976 er kveðið á um það, hvað sé ólöglegur sjávarafli. Ekkí kemur fram í úrskurðinum, á hvaða ákvæði greinarinnar er byggt. Engin grein er gerð fyrir aflaheimildum (kvóta) þeirra báta, sem lögðu upp hjá áfrýjanda á þeim tíma, sem hér skiptir máli, og hvort þær voru fullnýttar. Þá kemur ekki heldur fram, við hvaða aflamagn eða framleiðslumagn er miðað. Í 3. mgr. 3. gr. laganna er kveðið á um það, á hverju ráðuneytið skuli byggja ákvarðanir sínar. Þar segir m.a., að ráðuneytið skuli jafnan gefa hlutaðeigandi kaupendum og seljendum sjávarafla, sem talinn er ólöglegur, kost á að gera grein fyrir sínu máli. Ekkert samband var haft við seljendur aflans, áður en úrskurður var kveðinn upp, og var ráðuneytinu þó kunnugt um nöfn tiltekinna báta, sem lögðu upp afla hjá áfrýjanda. Ráðuneytinu bar að fara eftir skýlausu orðalagi laganna og gefa seljendum aflans kost á að tala sínu máli, og nægir ekki, þótt það hafi verið gert eftir á við meðferð kærumálsins. Samkvæmt þessu var málsmeðferð ráðuneytisins um margt áfátt.

Sérstök þörf er á rökstuðningi stjórnsýsluákvarðana, þegar þær eru íþyngjandi og fela í sér refsikennd viðurlög. Eins og hér stendur á, þar sem ráðuneytinu er falið bæði rannsóknarvald og úrskurðarvald og um mikla hagsmuni er að ræða, er sérstök nauðsyn á vandaðri málsmeðferð, bæði um undirbúning og gagnaöflun svo og úrskurðinn sjálfan. Samkvæmt framansögðu fullnægir úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins 7. ágúst 1987 ekki þeim kröfum, sem gera verður til rökstuddra úrskurða í slíkum málum. Ber því að fella hann úr gildi svo og hinn áfrýjaða dóm.

Samkvæmt þessum málalokum ber að dæma stefndu til að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem þykir hæfilega ákveðinn 450.000 krónur.

Það athugast, að rétt hefði verið að dæma mál þetta með sérfróðum meðdómendum.

D ó m s o r ð:

Úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins, dagsettur 7. ágúst 1987, í málinu nr. 59/1987 er felldur úr gildi svo og hinn áfrýjaði dómur.

Stefndu, sjávarútvegsráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, greiði áfrýjanda, Jökli hf., 450.000 krónur í málskostnað samtals í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 28. febrúar 1989.

Mál þetta, sem dómtekið var 2. febrúar sl., er höfðað með framlagningu gagna í dómi 14. apríl sl.

Sóknaraðili er Jökull h/f, Hellissandi.

Varnaraðilar eru sjávarútvegsráðherra f.h. sjávarútvegsráðuneytis og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Dómkröfur sóknaraðila eru þær, að felldur verði úr gildi með dómi réttarins úrskurður sjávarútvegsráðuneytis, dags. 7. ágúst 1987, í málinu nr. 59/1987, en úrskurðarorð hljóðar svo:

„Samkvæmt lögum nr. 32, 19. maí 1976, um upptöku ólöglegs sjávarafla og reglugerð sama efnis nr. 232, 6. maí 1986, eru 96,0 þorskígildi af afla þeim, sem Jökull hf. tók á móti til vinnslu á árinu 1986, gerð upptæk af sjávarútvegsráðuneytinu, og skal andvirði hins ólöglega afla, 1.536.000 kr., renna til fiskirannsóknna og vísindalegs eftirlits með fiskveiðum eftir nánari ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins. Úrskurður þessi er hér með birtur Skúla Alexanderssyni f.h. Jökuls hf., Hellissandi.

Kærufrestur til sjávarútvegsráðuneytisins er 30 dagar frá dagsetningu úrskurðar. Sé andvirði ólöglegs sjávarafla ekki greitt innan 30 daga frá lokum kærufrests, reiknast vanskilavextir á skuldina í samræmi við 5. gr. laga nr. 58/1960 og ákvörðun Seðlabanka Íslands á hverjum tíma. Úrskurði ráðuneytisins má fullnægja með aðför, hafi andvirði upptöku ekki verið greitt innan 60 daga frá lokum kærufrests.“

Þá krefst sóknaraðili þess, að ríkissjóði verði gert að greiða honum málskostnað samkvæmt gjaldskrá Lögmannafélags Íslands og málskostnaðarreikningi, sem hann afhenti dómnum við flutning málsins. Þá krefst hann þess einnig, að vextir verði dæmdir af málskostnaði og að í dómi verði kveðið á um söluskatt á málflutningsþóknun.

Af hálfu varnaraðila eru þær kröfur gerðar aðallega, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum sóknaraðila og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins. Til vara er þess krafist, að málskostnaður verði felldur niður.

Málavextir.

Frá ársbyrjun 1984 hefur veiðum á helstu botnfiskstegundum við landið verið stjórnað með svonefndu kvótakerfi. Í árslok 1985 voru samþykkt lög nr. 97/1985 um stjórn fiskveiða 1986-1987. Samkvæmt 1. gr. þeirra laga

skyldi sjávarútvegsráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar ákveða með reglugerð þann afla, sem veiða mátti úr helstu botnfiskstegundum við Ísland á komandi ári. Samkvæmt 2. gr. laganna má enginn stunda botnfisksveiðar nema að fengnum sérstökum leyfum. Ákvörðun um leyfilegan afla botnfisks árið 1986 var tekin í reglugerð nr. 465/1985 um stjórn botnfisksveiða 1986.

Sérstakir eftirlitsmenn hafa starfað á vegum sjávarútvegsráðuneytisins til þess að fylgjast með því, að settum reglum um stjórnkerfi fiskveiða sé fylgt. Fara þeir í veiðiferðir með fiskiskipum og fylgjast með löndun á afla, eftir því sem tök eru á. Því er haldið fram af varnaraðila, að eftirlitsmenn þessir hafi iðulega komist að sameiginlegum tilraunum skipstjórnarmanna og fiskvinnslufyrirtækja, er kaupa afla, til að skjóta undan afla eða láta skrá aflategundir ranglega. Til að hafa virkt eftirlit með því, að ekki sé farið í kringum reglur um fiskveiðikvóta báta með þessum hætti, hafi eftirlit ráðuneytisins einnig beinst að því að athuga, hvort framleiðslumagn fiskvinnslufyrirtækja á ákveðnu tímabili sé í samræmi við þau hráefniskaup, sem þau og aflaseljendur hafa gefið Fiskifélagi Íslands skýrslur um skv. 15. gr. 1. nr. 97/1985 og 12. gr. reglugerðar nr. 465/1985 um stjórn botnfisksveiða 1986.

Í ársbyrjun 1987 fór fram umfangsmikil könnun á því, hvort samræmi væri milli framleiðslumagns og hráefniskaupa fiskvinnslufyrirtækja á árinu 1986. Sú könnun tók til fjölmargra fiskvinnslufyrirtækja. Fyrirtæki sóknaraðila var valið til athugunar, og komu þær skýringar fram í málinu, að annars vegar hefði eftirlitsmönnum ráðuneytisins borist til eyrna orðrómur um, að óvenjumikill ýsuafli væri hjá bátum þeim, er lönduðu hjá sóknaraðila, og hins vegar hafi það komið fram við athugun eftirlitsmanna í febrúar 1987 á afla tveggja báta, sem lögðu upp hjá sóknaraðila á árinu 1986, að afli var ranglega gefinn upp við vigtun. Annar þessara báta lagði afla sinn upp hjá sóknaraðila, er þetta gerðist.

Hafi ráðuneytið aflað sér gagna frá Fiskifélagi Íslands, útflytjendum á framleiðsluvörum stefnanda og hjá sóknaraðila sjálfum um framleiðslu hans á árinu 1986. Þá hafi verkstjóri sóknaraðila upplýst, að engar birgðir saltfisks hefðu verið til staðar í húsinu í upphafi árs 1986. Hins vegar hefðu saltfisksbirgðir í lok árs 1986 verið 8,9 tonn auk 3,2 tonna, er flutt hefðu verið út með Eldvík 5. janúar 1987. Við athugun ráðuneytisins kom í ljós, að allnokkuð var um það, að sóknaraðili seldi afurðir til fiskverslana innan lands, og fékk ráðuneytið gögn um þá sölu frá bókhaldara sóknaraðila.

Ráðuneytið taldi athugun þessa leiða í ljós, að verulegt misræmi væri milli framleiðslumagns fyrirtækisins á þorsk- og ýsuafurðum og þess hráefnismagns, sem fyrirtækið hafði haft til vinnslu á árinu 1986, samkvæmt

þeim upplýsingum, sem sóknaraðili hafði sjálfur gefið Fiskifélagi Íslands um innvegið aflamagn og ráðstöfun þess.

Hafði fyrirtækið þannig framleitt 408.258 kg af þorskafurðum, er skiptust í saltfisksframleiðslu 392.320 kg, frystar afurðir 7.711 kg og aðra vinnslu úr þorski, er nam 8.227 kg. Miðað við þá nýtingarstuðla, er ráðuneytið studdist við í athugunum sínum á fiskvinnslufyrirtækjum við Breiðafjörð, þurfi alls um 1238 tonn af óslægðum þorski til að standa undir þeirri framleiðslu, þar af 1187 tonn til saltfisksframleiðslunnar, en 21 tonn til frystingar og 30 tonn til annarrar vinnslu. Samkvæmt gögnum fyrirtækisins hafi það haft alls 1118 tonn til ráðstöfunar, en að mati ráðuneytisins gat það þó vart verið meira en 1114 tonn, þar eð gögn hafi bent til, að með ráðstöfunarafla í þorski væru talin 4 tonn í ufsa og löngu, er framleidd voru á árinu 1986, án þess að það hráefni kæmi fram á vigtarskýrslum. Samkvæmt þessu taldi ráðuneytið, að vantaði a.m.k. 124 tonn af óslægðum þorski inn í húsið, til að það gæti staðið undir allri þorskframleiðslunni, og gerði það athugasemdir við það.

Ýsuframleiðsla sóknaraðila hafi verið 18.313 kg. Samkvæmt nýtingarstuðlum, er ráðuneytið studdist við, hafi þurft 42 tonn af óslægðri ýsu til að standa undir þeirri framleiðslu, en skv. gögnum fyrirtækisins hefði það haft til ráðstöfunar 69 tonn. Miðað við innveginn afla vantaði því framleiðslu úr 27 tonnum af ýsu, sem ráðuneytið gerði einnig athugasemd við.

Með bréfi ráðuneytisins 21. apríl 1987 sendi ráðuneytið sóknaraðila yfirlit yfir innveginn afla og ráðstöfun hans og niðurstöður út úr bakfærðri framleiðslu og óskaði eftir því, að fullnægjandi skýringar yrðu gefnar á athugasemdum ráðuneytisins. Jafnframt var sóknaraðila bent á, að allar frekari upplýsingar, er hann teldi sig þurfa á að halda í þessu sambandi, yrðu góðfúslega veittar.

Sóknaraðili lýsti því í bréfi 4. maí 1987, að fyrirtækið gerði aldrei skörp skil á milli tegunda innvegins afla. Jafnframt óskaði sóknaraðili eftir upplýsingum um reiknaða nýtingu einstakra afurða fyrirtækisins og hvaða upplýsingar ráðuneytið hefði um útflutning fyrirtækisins á vegum einstakra útflutningsaðila.

Þessari fyrirspurn svaraði varnaraðili með bréfi 14. maí 1987, þar sem ýtarlega var sundurliðuð nýting í 393.120 kg saltfisksframleiðslu og gefnir upp nýtingarstuðlar í annarri framleiðslu. Jafnframt var sóknaraðila gefinn kostur á að gera athugasemdir við nýtingarstuðlana og gert viðvart um, að ráðuneytið myndi grípa til aðgerða lögum samkvæmt eftir 1. júní 1987, kæmi ekkert fram af hálfu sóknaraðila, er skýrði misræmi það, sem ráðuneytið teldi vera á framleiðsluskýrslum og skýrslum um innveginn afla.

Sóknaraðili fékk síðan frekari frest til svara af sinni hálfu. Í framhaldi af því sendi sóknaraðili svo svör sín 6. júlí 1987. Sendi sóknaraðili yfirlits-

útskrift úr bókhaldi yfir keyptan afla og staðhæfði, að niðurstöður ráðuneytisins, hvað varðaði innveginn heildarafla, væru rangar. Segir varnaraðili um þetta, að sóknaraðili hafi ekki gefið frekari skýringar á misræmi milli framleiðslumagns og keypts afla né heldur hafi hann gert athugasemdir við eða gagnrýnt á rökstuddan hátt nýtingarstuðla þá, sem ráðuneytið studdist við í útreikningum sínum.

Sjávarútvegsráðuneytið kvað síðan upp úrskurð sinn 7. ágúst 1987 og komst að þeirri niðurstöðu, að 120 tonn af þorski vantaði til þess að standa undir framleiðslu hússins á árinu 1986 og að það teldi misræmi milli magns framleiddra afurða og uppgefins afla til Fiskifélags Íslands stafa af því, að Fiskifélaginu hefðu vísvitandi verið gefnar rangar upplýsingar í því skyni að fara í kringum reglur um þorskkvóta báta, sem lögðu upp afla sinn hjá sóknaraðila. Því væri um ólöglegan afla að ræða, og beri að gera upp-tækar 120 lestir af óslægðum þorski hjá sóknaraðila vegna afla, sem tekinn var í vinnslu hjá fyrirtækinu árið 1986. Ráðuneytið ákvað meðalverð til upptöku 16 krónur fyrir hvert kíló miðað við þorskígildi og gerði samkvæmt því upptæk 96 þorskígildi af þeim afla, sem stefnandi tók á móti til vinnslu á árinu 1986.

Sóknaraðili kærði úrskurð þennan í bréfi 3. september 1987. Í framhaldi af því fór fram frekari athugun í ráðuneytinu. Meðal annars óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum frá þeim útgerðaraðilum, sem vitað var um, að hefðu lagt upp hjá sóknaraðila 1986. Staðfestu þeir bréflaga það, sem þeir höfðu tilkynnt Fiskifélagi Íslands, að undanskildum einum, sem sendi ljósrit af vigtarskýrslum.

Framhaldsrannsókn ráðuneytisins leiddi ekkert í ljós, sem það taldi geta skýrt misræmi milli framleiddra þorskafurða og móttekins afla, og af hálfu sóknaraðila hafi ekki heldur komið fram við kærumeðferðina neinar skýringar né rökstudd gagnrýni á nýtingarstuðla ráðuneytisins. Ráðuneytið taldi því engar forsendur til að fella niður eða lækka fyrri áætlun sína, og 24. nóvember 1987 úrskurðaði ráðuneytið um kæru sóknaraðila á þann veg, að úrskurður ráðuneytisins nr. 59/1987 frá 7. ágúst 1987 skyldi standa óraskaður.

Málsástæður og lagarök aðila.

Sóknaraðili telur lög nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávar afla brjóta gegn því meginatriði í stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944, að dómsvaldið skuli vera hjá dómendum, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins.

Ljóst sé, að með setningu laganna hafi löggjafarvaldið gengið miklu lengra en stjórnarskráin heimili með því að framselja dómsvald í hendur framkvæmdarvaldinu. Enginn vafi leiki á því, að dómstólar hér á landi

geti metið, hvort lög að efni til séu andstæð stjórnarskránni, og komist dómstólar að þeirri niðurstöðu, að lög, annaðhvort að setningarhætti eða efni, séu í ósamræmi við stjórnarskrána, beri að virða þau að því leyti að vettugi.

Einnig megi benda á, að löggjafinn hafi ekki aðeins með setningu laganna framselt framkvæmdarvaldinu dómsveld í hendur, heldur sé sama framkvæmdarvaldshafa einnig með lögunum veitt rannsóknarvald og sák-sóknarvald varðandi þau málefni, er lögin fjalla um.

Þá telur sóknaraðili úrskurðinn gallaðan að formi til, og ekki hafi verið gætt réttra aðferða við rannsókn málsins, og því beri að fella úrskurðinn úr gildi af þeim ástæðum, ef ekki yrði fallist á fyrstu málsástæðuna.

Sóknaraðili telur úrskurðinn örökstuddan og bendir einnig á, að ekkert samband hafi verið haft við seljendur þess afla, er lagður var upp hjá stefnanda árið 1986, þrátt fyrir skýr ákvæði reglugerðar nr. 232 frá 6. maí 1986, sem kveði á um skyldu til þess að rökstyðja úrskurði ráðuneytisins, svo og að gefa bæði kaupendum og seljendum meints ólöglegs sjávaraflla kost á að gera grein fyrir máli sínu.

Enginn vafi leiki á úrskurðarvaldi dómstóla í þessu sambandi, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Verði á hvoruga þá málsástæðu fallist, sem hér að ofan eru taldar, telur sóknaraðili, að úrskurðinn beri að fella úr gildi, af því að hann sé efnislega rangur og eigi ekki við nein rök að styðjast. Ráðuneytið komist að niðurstöðum sínum með ágiskun, að því er varði nýtingarhlutfall þess afla, sem sóknaraðili keypti á árinu 1986, sem ekki fái staðist, enda hafi fullnægjandi grein verið gerð fyrir öllum þeim fiski, sem sóknaraðili hafi keypt á umræddu ári, og hafi ráðuneytið enga sönnun lagt fram fyrir hinu gagnstæða, enda sé þar aðeins um tilbúnar forsendur að ræða, fjarri hinu sanna.

Í bréfi ráðuneytisins til sóknaraðila, dagsettu 14. maí 1987, komi fram þau nýtingarhlutföll, sem ráðuneytið noti til þess að komast að þeirri niðurstöðu, að 96 þorskígildi vanti á uppgefinn afla sóknaraðila á árinu 1986.

Sóknaraðili hefur lagt fram í málinu samanburð á reiknaðri nýtingu á keyptu hráefni 1986, annars vegar með tilliti til áætlaðs nýtingarhlutfalls sjávarútvegsráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi þess frá 14. maí 1987, og hins vegar nýtingarhlutfall eins og sóknaraðili segir það hafa verið samkvæmt athugun, sem gerð hafi verið á vegum Sölusambands íslenskra fiskframléiðenda 1984. Í fyrsta lagi sé rétt að vekja athygli á því, að sjávarútvegsráðuneytið geri ekki ráð fyrir því í áætlun sinni, að því er varðar saltfisksframléiðslu stefnanda á árinu 1986, að sóknaraðili hafi átt 7.276 kg af saltfiski 31. desember 1985, sem hefði svarað til 18.420 kg af óslægðum fiski, ef notað sé áætlað nýtingarhlutfall sjávarútvegsráðuneytisins, og

ætti því af þeim ástæðum þegar að draga 18,5 tonn frá ætluðum vantöldum afla að mati sjávarútvegsráðuneytisins.

Að öðru leyti telur sóknaraðili, að samanburður þessi leiði í ljós, að miðað við meðalnýtingu samkvæmt athugunum Sölusambands íslenskra fiskframleiðenda hefði þurft 1.110.265 kg til saltfisksframleiðslunnar 1986.

Í málinu komi fram, að sóknaraðili hafi nýtt 1.111 tonn til saltfisksframleiðslu árið 1986.

Þá telur sóknaraðili það renna frekari stoðum undir þá fullyrðingu sína, að áætlanir sjávarútvegsráðuneytisins um nýtingu keypts afla 1986 í saltfisksframleiðslu séu út í bláinn og alrangar, að í framangreindri athugun sóknaraðila, þar sem verkun á tandurfiski á tímabilinu nóvember til desember 1987 var könnuð, hafi nýtingarhlutfall hjá sóknaraðila verið 43,66%, en sjávarútvegsráðuneytið geri ráð fyrir því, að hámarksnýting í tandurverkun sé 39,5%.

Sóknaraðili telur því ljóst, að sjávarútvegsráðuneytið búi sér til tölur um aflanýtingu, sem séu talsvert miklu lægri en sóknaraðila hefur tekist að ná, enda liggi frammi í málinu sundurliðun á öllum fiskkaupum sóknaraðila á árinu 1986, og hafi sjávarútvegsráðuneytið engum stoðum getað rennt undir þær fullyrðingar sínar, að þar sé rangt frá skýrt eða að meiri afli hafi verið keyptur á árinu 1986. Í gögnum málsins séu allir bátar tilgreindir, sem fiskur hafi verið keyptur af, en ráðuneytið hafi ekki haft samband við neinn útgerðaraðila þeirra skipa, áður en það kvað upp úrskurð sinn, svo sem áður er getið.

Þá heldur sóknaraðili því fram, svo sem fram hafi komið við yfirheyrslur í máli þessu, að fiskur sá, er hann keypti, hafi verið úrvalshráefni og ýmsar forsendur, sem ráðuneytið gefi sér um nýtingu, því beinlínis rangar, hvað sóknaraðila snertir. Nefnir hann þar einkum til, að nánast engin loðna hafi verið í fiski þeim, er hann keypti, loðna hafi gengið seint í Breiðafjörð á vetrarvertíð 1986, og enn fremur hafi fiskur verið veiddur, þar sem loðna var alls ekki. Sóknaraðili nefnir ýmis fleiri atriði í þessu sambandi, sem hann telur, að ekki hafi verið tekið nægjanlegt tillit til, er ráðuneytið ákvað nýtingarstuðla sína.

Ljóst sé að mati sóknaraðila, að honum hafi nýst aðkeypt hráefni á árinu 1986 talsvert betur en sjávarútvegsráðuneytið gerir ráð fyrir, og það hafi ekki fært neinar sönnur á, að sóknaraðili hafi fengið meiri afla en fram komi í skýrslum sóknaraðila, auk þess, að hann hafi látið fara fram sérstaka athugun á bókhaldi sínu, sem sýni, að ekkert bendi til þess, að sóknaraðili hafi fengið afla umfram það, sem reglur gera ráð fyrir.

Af hálfu varnaraðila er því haldið fram, að ekki verði byggt á þeirri málsástæðu stefnanda, að lög um upptöku ólöglegs sjávrafla nr. 32/1976 séu andstæð 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins, þegar af þeirri ástæðu, að for-

svarsmaður sóknaraðila, Skúli Alexandersson, hafi tekið þátt í meðferð frumvarps þess, sem síðan varð að umræddum lögum, án þess að vekja þá máls á þeim sjónarmiðum, sem hann byggir á hér og nú um gildi laga þessara.

Sóknaraðili víki aðeins lauslega í málatilbúnaði sínum að því valdi, sem sjávarútvegsráðuneytinu sé veitt í 3. gr. laga nr. 32/1976, án þess að útlista sérstaklega, að hvaða leyti hann telji farið út fyrir ramma 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki sé unnt að fallast á réttmæti þessarar málsástæðu. Vandséð sé, hvernig eftirlit sjávarútvegsráðuneytisins með því, að sjávarafli sé innan ramma þeirra veiðileyfa, er ráðuneytið veitir á grundvelli laga um stjórn fiskveiða, geti falið í sér, að farið sé inn á verksvið dómstóla. Ekki verði heldur fallist á, að það vald, sem ráðuneytinu er veitt í 3. gr. laganna til að úrskurða, hvort um ólögmætan sjávarafli sé að ræða, magn hans og andvirði, og heimildir ráðuneytisins til að leggja þar til grundvallar áætlanir, brjóti í bága við 2. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar hafi aldrei verið skilin svo, að löggjafanum sé óheimilt að fela stjórnvöldum úrskurðarvald á tilteknu sviði, hvort sem um sé að tefla ágreiningsefni milli einstaklinga eða milli stjórnvalda og einstaklinga.

Bent er á, að upptaka ólögmæts sjávarafli er ekki háð því, að um refsiverðan verknað sé að tefla, svo sem skýrlega sé tekið fram í 2. gr. laga nr. 32/1976. Upptaka sjávarafli byggist á því, að enginn megi öðlast rétt yfir sjávarafli, sem veiðist andstætt þeim friðunarreglum, er gilda um þessa sameiginlegu auðlind þjóðarinnar, og skuli andvirði slíks afli því undantekningarlaust skilað án tillits til saknæmis verknaðar í sérstakan sjóð, sem varið sé til fiskirannsókna og vísindalegs eftirlits með fiskveiðum. Upptaka verði því ekki skilgreind sem refsivíðurlög. Úrskurðarvald ráðuneytisins byggist á gildum rökum um nauðsyn skjótrar afgreiðslu slíkra mála, og lögum samkvæmt sé heimilt að bera lögmæti ákvörðunar ráðuneytisins um upptöku afli undir almenna dómstóla, eins og hér sé gert. Hafi afli komið til við refsiverðan verknað og opinbert mál höfðað til refsingar, sé ráðgert, að í því tilviki sé heimilt skv. 4. gr. laganna að vísa úrskurði ráðuneytisins um upptöku afli til sakadóms. Hér sé hins vegar ekki höfðun opinbers máls á hendur sóknaraðila til að dreifa.

Þá telja varnaraðilar, að úrskurður ráðuneytisins frá 7. ágúst 1987 og svonefndur kæruúrskurður frá 20. nóvember s.á. séu báðir rökstuddir. Þar sé nægjanlega tilgreint, á hverju niðurstaða ráðuneytisins er byggð, bæði berum orðum og með vísan til gagna máls. Af hálfu sóknaraðila sé ekki heldur bent á nein þau atriði, er hann telji vanta í forsendur úrskurðar. Þá er því sérstaklega mótmælt, að það geti valdið ógildi úrskurðarins, að ekki var leitað álits seljenda afli, áður en úrskurður ráðuneytisins frá 7.

ágúst 1987 var kveðinn upp. Slíkt sé ekki fortakslaus lagaskylda skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 32/1976. Slík skylda geti auk þess aldrei verið virk, nema vitað sé, af hvaða bát hinn ólöglegi afli sé kominn, en því sé ekki til að dreifa hér, og beindist úrskurðurinn því eingöngu að stefnanda. Auk þess hafi við kærumeðferð málsins verið leitað upplýsinga hjá þeim aflaseljendum, sem vitað var um, að höfðu lagt upp afla hjá sóknaraðila á árinu 1986, áður en ráðuneytið kvað upp kæruúrskurd í málinu 20. nóvember 1987.

Loks ber varnaraðili fyrir sig, að skv. 3. gr. laga nr. 32/1976 og 2. gr. reglugerðar nr. 232/1986 um upptöku ólöglegs sjávarafla skuli úrskurður ráðuneytisins um upptöku byggjast á upplýsingum veiðieftirlitsmanna og öðrum tiltækum sönnunargögnum. Leiki vafi á um magn ólöglegs sjávarafla, sé ráðuneytinu heimilt að áætla það eftir tiltækum sönnunargögnum. Samkvæmt 4. gr. nefndra laga og reglugerðar innheimti ráðuneytið andvirði aflans hjá seljanda, eftir því sem við eigi hverju sinni.

Varnaraðili telur, að sú aðferð að bakreikna hræfnispörf út frá þekktum staðreyndum um framleiðslumagn sé viðurkennd vinnubrögð hvarvetna á sviði eftirlitsstarfa. Til dæmis sé slíkum aðferðum beitt við skatteftirlit og hafi skattyfirvöld og dómstólar lagt slíka útreikninga til grundvallar álagningu og ákvörðun refsinga.

Forsendur þær, sem ráðuneytið byggir á í þessu efni, séu reistar á niðurstöðum hlutlausra rannsókna ýmissa aðila, svo sem Fiskifélags Íslands, og upplýsingum frá sölusamtökum í fiskiðnaði og enn fremur sérstökum atvugunum, sem fram fóru á árinu 1987, er nýtingarstuðlar þeir, er ráðuneytið ber fyrir sig gagnvart sóknaraðila, voru útbúnir.

Þá hafi sérstakar athuganir leitt í ljós, að samandregin nýting sóknaraðila í saltfisksframleiðslu ætti að réttu lagi að vera í hæsta lagi 32,10%, en ekki 33,05%, eins og ráðuneytið reikni þó með, og sóknaraðili hafi því þurft a.m.k. 1222 tonn af þorski til framleiðslu sinnar í stað 1187 tonna.

Forsendur og niðurstaða.

Með lögum nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla var sjávarútvegsráðuneytinu falið úrskurðarvald um það, hvort um ólöglegan sjávarafla væri að ræða samkvæmt lögnum og í hve miklu magni. Jafnframt var ráðuneytinu heimiluð upptaka ólöglegs afla óháð því, hvort um refsiverðan verknað væri að ræða. Skal andvirði hans renna í sérstakan sjóð, sem verið skal í þágu fiskirannsókna og vísindalegs eftirlits með fiskveiðum eftir nánari ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins.

Af lögskýringargögnum má ráða, að ætlun löggjafans hafi verið sú að finna hallkvæma og greiða leið til að bregðast við því, er ólöglegum sjávarafla væri landað. Verður ekki annað séð en löggjafinn hafi valið þann kost,

að flestum slíkum málum skyldi lokið með því, að afli yrði gerður upptækur, en refsímál ekki höfðað nema í sérstökum tilvikum.

Enda þótt sjávarútvegsráðuneytinu séu með lögum þessum veittar mjög víðtækar heimildir til upptöku ólöglegs sjávar afla og ákvörðunar um andvirði hans, eru úrskurðir ráðuneytisins í málum af þessu tagi ekki endanlegir, heldur verða þeir bornir undir almenna dómstóla, eins og hér hefur verið gert.

Verður því ekki fallist á þá málsástæðu sóknaraðila, að með lögum nr. 32/1976 hafi átt sér stað slíkt framsal dómsvalds í hendur framkvæmdarvaldi, að brjóti í bága við stjórnskipunarlög ríkisins.

Ekki verður heldur talið, að sú tilhögun, að sjávarútvegsráðuneytið hafi í senn rannsóknar-, kæru- og úrskurðarvald og þannig málsmeðferð alla á einni hendi samkvæmt lögum þessum, sé andstæð stjórnskipunarlögum.

Þá verður ekki fallist á það með sóknaraðila, að úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins sé ógildanlegur, vegna þess að rökstuðning skorti fyrir niðurstöðu hans. Ljóst er af úrskurði þessum, hvers vegna ráðuneytið telur efni til að beita upptöku aflaverðmætis og á hverju niðurstaða er byggð. Þá verður ekki talið, eins og hér stendur á, að það eigi að leiða til ógildingar úrskurðarins frá 7. ágúst 1987, að ekki var leitað til seljenda afla, áður en hann var kveðinn upp. Ekki var vitað, hvaðan sá afli kom, sem ætla mátti, að hefði borist sóknaraðila andstætt heimildum til veiða. Þá kemur fram í gögnum málsins, að sóknaraðila gafst ærið tækifæri til andmæla við áætlunum ráðuneytisins og fyrirhugaðri upptöku afla.

Fram kemur í málinu, að af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins var leitað upplýsinga hjá fjölda aðila um, hver nýting afla væri, ýmist eftir því, hvar á landinu fiskur væri unninn eða með hvaða hætti. Eru þar nefnd til helstu sölusamtök framleiðenda sjávarafurða svo og einstök fyrirtæki, þar sem nýting var könnuð sérstaklega yfir ákveðið tímabil, — enn fremur víðtæk athugun Fiskifélags Íslands á nýtingu í saltfisksverkun frá árinu 1948. Þá var nýting afla í saltfisksverkun hjá tveimur stöðvum á Snæfellsnesi tekin til sérstakrar samanburðarathugunar við vinnslu sóknaraðila. Af öllum þessum gögnum má ráða, að nýtingarhlutfall það og aflamagn, sem ráðuneytið byggir á í úrskurði sínum, er áætlað með þeim hætti, að uppfyllir kröfur laga nr. 32/1976 og reglugerðar nr. 232 frá 1986, sbr. 3. grein laganna og 2. gr. reglugerðarinnar.

Enda þótt dómurinn líti svo á, að sönnunarbyrði um magn ætlaðs ólöglegs sjávar afla hvíli einvörðungu á sjávarútvegsráðuneytinu, þar sem það vill bera fyrir sig upptökuheimildir nefndra laga, má benda á, að ekki hafa komið fram skýringar í máli þessu, sem geri það sennilegt, að sóknaraðili hafi náð hærra nýtingarhlutfalli en ráðuneytið byggir á. Þvert á móti benda gögn málsins til hins gagnstæða, svo sem haldið hefur verið fram af varnaraðila.

Þá hefur sóknaraðili ekki andmælt verðlagningu á upptökuandvirði aflans tölulega, og eftir atvikum þykir mega fallast á forsendur ráðuneytisins um framleiðslumagn saltfisksafurða hjá sóknaraðila á árinu 1986.

Samkvæmt því, sem hér að framan er rakið, ber að sýkna varnaraðila af kröfu sóknaraðila um, að úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins frá 7. ágúst 1987 verði felldur úr gildi. Þá verður ekki fallist á kröfu sóknaraðila um, að varnaraðilar verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið, að sóknaraðili átti ekki greiða málskotsleið innan stjórnarsýslukerfisins, þar sem vart verður litið á endurskoðun ráðuneytisins á úrskurði sínum sem stjórnlega kærumeðferð. Þykir því rétt, að varnaraðilar beri sjálfir kostnað sinn af máli þessu þrátt fyrir úrslit þess.

Mál þetta dæma Allan Vagn Magnússon, Eggert Óskarsson og Garðar Gíslason borgardómarar.

Dómurinn er fjölskipaður skv. heimild í 2. tl. 37. A. gr. laga nr. 85/1936.

D ó m s o r ð:

Varnaraðilar, sjávarútvegsráðherra f.h. sjávarútvegsráðuneytis og fjármálaráðherra f.h. rikissjóðs, skulu sýknir af kröfum sóknaraðila, Jökuls h/f. Málskostnaður fellur niður.