

**Nokkrar lögfræðilegar athugasemdir vegna frumvarps til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.****I. Úthafsveiðisamningurinn og íslenskur réttur.**

Um aldarafir hefur frelsi úthafsins verið ein af meginreglum þjóðaréttar. Einn þáttur þessarar mikilvægu reglu er heimildin til að stunda fiskveiðar á úthafinu sem er staðfest í 87. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Af 116. gr. samningsins leiðir að frelsi þetta er háð vissum skilyrðum sem einkum miða að því að ekki eigi sér stað ofveiðar.

Ísland fullgilti hafréttarsamninginn árið 1985 en samningurinn gekk hins vegar ekki í gildi fyrr en í nóvember 1994. Ísland er einnig aðili að svæðisbundnu fiskveiðisamstarfi ríkja við norðanvert Atlantshaf sem á sér stað á vettvangi NAFO og NEAFC. Um úthafsveiðisamninginn er það aftur á móti að segja að Ísland hefur ekki fullgilt þann samning og er því hvorki skuldbundið til að fylgja ákvæðum hans né að innleiða þau í íslenska lög-gjöf. Því er eðlilegt að í frumvarpi til laga um fiskveiðar í lögsögu Íslands, sem nú liggur fyrir Alþingi, er forðast að vitna til úthafsveiðisamningsins. Hins vegar er vitnað til hans í athugasemdum með frumvarpinu og bendir það til þess að samningurinn hafi verið hafður alvarlega í huga þegar frumvarpið var samið. Í athugasemdum um 3. gr. frumvarpsins er jafnvel gengið lengra og gefið í skyn að II. hluti úthafsveiðisamningsins sé skuldbindandi fyrir Ísland. Ítreka ber að Ísland er ekki bundið af neinum ákvæðum úthafsveiðisamningsins nema fyrst komi til ályktun Alþingis þess efnis og að því búnu tilkynning stjórnvalda til aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna. Því verður að telja að í nefndum athugasemdum um 3. gr. frumvarpsins felist rangfærsla.

Eftir stendur að Íslandi ber að uppfylla skyldur þær er fram koma í úthafsveiðiákvæðum hafréttarsamningsins sbr. fyrrnefnd 116. gr. hans. Enginn vafi leikur á að í gildandi lögum er þessari skyldu fullnægt og því þarf ekki nýja löggjöf til að Ísland geti uppfyllt þjóðréttarlegar skyldur sínar um veiðar á úthafinu.

Eins og að ofan greinir gefa athugasemdir með frumvarpi til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands til kynna, að frumvarpinu sé ætlað að endurspeglar réttindi og skyldur strandríkja, sem mælt er fyrir um í úthafsveiðisamningnum. Þegar að er gætt eru þær tilvísanir, sem fram koma í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins, í ýmsum atriðum ónákvæmar og ekki augljóst að viðkomandi ákvæði frumvarpsins séu samþýðanleg

tilvitnuðum ákvæðum úthafsveiðisamningsins. Þannig segir í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins að fiskveiðar íslenskra skipa innan lögsögu annarra ríkja séu ekki heimilar nema með leyfi þar til berra yfirvalda. Samkvæmt athugasemdum um þetta ákvæði er það sett í samræmi við b-lið iv) 3.tl. 18. gr. úthafsveiðisamningsins. Hins vegar er ekki skilgreint hvað átt er við með „þar til bærum yfirvöldum“ og skapar það nokkra óvissu um hvernig túlka beri umrætt ákvæði 4. gr. frumvarpsins. Sé þarna átt við að íslensk skip geti ekki stundað veiðar innan fiskveiðilögsögu erlendra ríkja nema hafa bæði leyfi viðkomandi strandríkis og íslenskra stjórnvalda er gengið lengra en í tilvitnuðu ákvæði 18. gr. úthafsveiðisamningsins. Því er vafamál að 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins sé „í samræmi“ við umrætt samningsákvæði og raunar mætti nefna fleiri dæmi um svona ónákvæmni.

## II. Um framsal á valdi löggjafans.

Samkvæmt íslenskum rétti er það takmörkunum háð hversu mikið vald löggjafinn getur framselt til stjórnisýsluhafa. Hæstiréttur hefur í nokkrum dómum sínum fjallað um hvar mörkin liggja sbr. dómasafn 1985, bls. 1544, dómasafn 1986, bls. 462 og bls. 1361 og dómasafn 1987, bls. 1018. Fræðimenn hafa talið að af þessum dómum megi draga vissar ályktanir um það hvenær það sem nefnt hefur verið framsal lagasetningarvalds er óheimilt. Meginviðmiðunin er hvort framsalið feli í sér vald til handa stjórnisýsluhafa að ákveða íþyngjandi ráðstafanir. Framsal lagasetningarvalds er því einkum ólöglegt ef með því er kveðið á um heimild til handa stjórnisýsluhafa (þ.á m. ráðherra) að skerða frelsi manna, leggja á þá kvaðir eða mæla fyrir um refsingar.

Til að framsal lagasetningarvalds til ráðherra geti staðist, þegar um er að ræða íþyngjandi ráðstafanir, er nauðsynlegt að viðkomandi lög hafi að geyma meginreglur (n.k. ramma) um takmörk eða umfang þeirrar réttindaskerðingar sem ráðherra er heimiluð. Þetta álit fræðimanna hefur verið staðfest af Hæstarétti í dómi sem kveðinn var upp þann 10. október s.l. í máli Samherja hf. gegn íslenska ríkinu. Í 1. gr. laga nr. 4/1988 um útflutningsleyfi o.fl. segir að utanríkisráðherra sé heimilt að ákveða „að ekki megi bjóða, selja né flytja vörur til útlanda nema að fengnu leyfi“. Ennfremur kom þar fram að ráðuneytið gæti bundið útflutningsleyfi skilyrðum sem „nauðsynleg þykja“ (til samanburðar má benda á 2. ml. 2.mgr. 4. gr. frumvarps til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands). Með 2. gr. laganna var ráðherra svo heimilað að setja nánari ákvæði um framkvæmd þeirra í reglugerð. Á grundvelli þessara laga var gefin út reglugerð nr. 70/1993 þar

sem útflutningur á ákveðnum fisktegundum var bundinn því skilyrði að ráðuneytið veitti til hans leyfi.

Í nefndum dómi Hæstaréttar frá október s.l. segir að svo víðtækt framsal löggjafans, sem felist í lögum nr. 4/1988, brjóti gegn ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi (sjá nú 75. gr. hennar) og sé því ólöglegt. Í lögnum væri ekki að finna neinar efnisreglur um takmarkanir og umfang þeirra réttindaskerðinga sem löggin heimila ráðherra að grípa til. Utanríkisráðuneytinu sé falið fullt ákvörðunarvald um það hvenær til leyfisveitingar skuli koma og hvaða skilyrðum leyfi geta verið bundin.

Ein afleiðing þessa Hæstaréttardóms mun vafalítið vera sú að löggjafinn fari varlegar en áður í að framselja vald til stjórnarsýsluhafa. Í frumvarpi til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, sem Alþingi hefur nú til meðferðar, er ráðherra víða falið ákvörðunarvald. Í 3. gr. er honum heimilað að setja reglur um takmörkun á veiðum íslenskra skipa „sem nauðsynlegar eru til að fullnægja almennum skyldum Íslands til verndunar lifandi auðlindum hafsins“. Í greininni er síðan vísað til frumvarpsins almennt um það hverjar þessar skyldur séu. Í ákvæðum þess er iðulega sagt að ráðherra skuli taka mið af samningum sem Ísland er aðili að sbr. t.d. í 4. gr., 7. gr. og 8. gr. Virðist þá gert ráð fyrir að ráðherra geti takmarkað heimild íslenskra skipa til úthafsveiða á grundvelli slíkra samninga án tillits til þess hvort þeir hafi verið lögfestir (aðild og lögfesting er tvennt ólíkt). Enn lengra er gengið í 6. gr. þar sem kveðið er á um mjög víðtæka heimild ráðherra til að ákveða veiðitakmarkanir (sjá 9.mgr. 6. gr. sbr. 3. gr.).

Það að Alþingi veiti framkvæmdavaldshafa heimild til að taka íþyngjandi ákvarðanir á grundvelli skuldbindinga Íslands samkvæmt þjóðarétti felur í sér víðtækt framsal á lagasetningarvaldinu. Í slíku framsali felst m.a. að ráðherra geti sett reglugerðir sem leggja bönd á atvinnufrelsi manna, með þeim rökum að verið sé að framfylgja tilteknum samningi sem Ísland hefur fullgilt, þó samningsákvæðunum hafi ekki verið veitt bein réttaráhrif með lögfestingu. Vafsamt er að löglegt sé að veita ráðherra þvílíkt vald til að innleiða samninga Íslands við önnur ríki í íslenskan rétt.

Einnig verður hér að nefna ákvæði 5. gr. frumvarpsins um að skilyrða megi úthlutun aflaheimilda til skips, úr íslenskum deilistofnum, við það að skipið afsali sér hluta af aflaheimildum sínum innan lögsögu Íslands (sjá 3.mgr. sbr. 2.mgr. 5. gr.). Með slíku skilyrði má ráðherra skerða umræddar aflaheimildir „allt að 15%“ en engar leiðbeiningareglur eru um hvenær heimildinni verði beitt (í athugasemdum um ákvæðið er aðeins talað um að jafnræðis skuli gætt). Þá skiptir og miklu fyrir útgerðarfyrirtæki hvort slík skerðing, ef til hennar kemur af hálfu ráðherra, sé t.d. 3% eða 13%.

Þarna er því um mikla hagsmuni að ræða en þrátt fyrir það er ekki kveðið á um hvaða sjónarmiðum beri að taka mið af við slíka skerðingu. Ákveði Alþingi ekki slíkar viðmiðanir heldur láti ráðherra það eftir, verður að telja að um sé að ræða ólögmett framsal á lagasetningarvaldi.

### III. Lokaorð.

Frumvarp það sem nú liggur fyrir Alþingi, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, gefur tilefni til að ætla að vinnubrögð stjórnvalda taki ekki ávallt fullt mið af íslenskum rétti og tengslum hans við þjóðarétt. Samkvæmt gildandi lögum hefur sjávarútvegsráðherra víðtæka heimild til að ákvarða hvernig veiðum íslenskra skipa er háttað hvar sem þau eru stödd á heimshöfunum. Þetta ákvörðunarvald sætir mikilvægum takmörkunum á grundvelli stjórnskipunarréttar og þeim skyldum sem felast í þjóðréttarsamningum þeim sem fullgiltir hafa verið af Ísland hálfu. Hér hafa verið nefnd fáein atriði sem gefa tilefni til að ætla að vissir lögfræðilegir annmarkar kunni að vera á umræddu frumvarpi. Full ástæða er til að hvetja Alþingi til að huga að þessum athugasemdum og endurskoða frumvarpið í heild svo samþykkt þess leiði ekki til óþarfa takmarkana á þjóðréttarlegum rétti til fiskveiða utan lögsögu Íslands og jafnvél óvissu um að ákvæði stjórnarskrárinnar séu virt.

Einnig ber að huga betur að ákvæðum frumvarpsins um fiskveiðar erlendra skipa (10. og 11. gr.). Samkvæmt gildandi þjóðarétti er það almenn regla að aðeins fánaríkið hefur lögsögu yfir skipi sem statt er á úthafinu. Eins og 11. gr. frumvarpsins lítur út heimilar hún íslenskum stjórnvöldum að grípa til ráðstafana gegn erlendum fiskiskipum á úthafinu hvenær sem það telst nauðsynlegt til að framfylgja samningum sem Ísland er aðili að. Þarna er því miðað að því að lögfesta heimild sem er andstæð hinu almenna banni þjóðaréttar við slíkum aðgerðum. Þá er í 10. gr. frumvarpsins að finna takmörkun á aðgangi erlendra skipa að íslenskum höfnum. Þar er tekið fram að greinin takmarki ekki rétt erlendra skipa til löndunar eða þjónustu hér á landi samkvæmt þjóðarétti og er með þessu tryggt að 10. gr. skerði ekki heimildir erlendra skipa samkvæmt t.d. réttarreglum Evrópska efnahagssvæðsins um frjálsa þjónustustarfsemi. Aftur á móti væri æskilegt að í greininni kæmi fram skilgreining á því hvað átt er við með „hentifána“.

Að lokum má taka það fram að hugsanlega má tryggja hagsmuni Íslands mun betur, en gert er í frumvarpinu, án þess að lögin verði á nokkurn hátt ósamþýðanleg því sem segir í úthafsveiðisamningnum. Hér koma einkum til skoðunar ákvæði frumvarpsins sem snerta möguleika íslenskra fiskiskipa á að öðlast meiri veiðireynslu á miðum utan íslensku fiskveiði-

lögsögunnar (sjá 5. gr.). Veiðireynsla hefur tvíþætt mikilvægi sbr. III. hluti úthafsveiðisamningsins. Annars vegar getur hún haft áhrif á möguleika Íslands á að fá aðild að svæðisbundnum veiðistjórnunarstofnunum. Hins vegar, og það sem mikilvægara er, kann veiðireynsla að hafa úrslitaáhrif við úthlutun veiðiheimilda af hálfu slíkra stofnana. Því er mikilvægt fyrir efnahagslega hagsmuni Íslands að íslensk fiskiskip eigi sem besta möguleika á að afla sér veiðireynslu á miðum utan íslensku fiskveiðilögsögunnar.

8/12 '96



Ketill Sigurjónsson, lögfr.,  
kennari í hafrétti við Háskóla Íslands.