

Atli Harðarson

Er kvótakerfið ranglátt?

Árið 1984 var tekið upp svokallað kvótakerfi í sjávarútvegi í samræmi við lög númer 82 frá 1983. Kerfið tók ýmsum breytingum á næstu árum en fékk nokkurn veginn þá mynd sem það enn hefur með setningu laga um stjórn fiskveiða númer 38 árið 1990.

Flestir sem um efnið fjalla eru sammála um að kvótakerfið hafi leitt til þess að útgerðarfyrirtæki eru rekin með hagkvæmari hætti en áður. En þótt menn séu sammála um hagkvæmni kerfisins er bæði deilt um hvort það sé réttlátt og hvað 1. grein laganna frá 1990 merkir, en í henni stendur:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Þessi tvö deiluefni, um túlkun laganna og hvort kerfið sé réttlátt, fléttast saman á ýmsa vegu því sumir telja að með úthlutun kvóta til skipa og útgerða brjóti stjórnvöld rétt sem alþjóð á samkvæmt þessari lagagrein. Að öllu jöfnu er ranglátt að svipta menn því sem þeim ber að lögum svo túlkun laganna getur skipt sköpum um hvort kerfið dæmist réttlátt eða ranglátt.

*

Ranglæti er einkum af tvennu tagi:

- Það getur falist í því að mönnum sé mismunað án þess að siðferðilega réttmætar ástæður séu til þess. Allir kannast við dæmi um svona ranglæti til dæmis þegar eitt barn er haft útundan í leik eða starfsmönnum hjá fyrirtæki eru greidd mishá laun þótt allir vinni hliðstæð störf og leysi þau jafn vel af hendi.
- Það getur falist í því að mönnum sé neitað um eitthvað sem þeir eiga skilið eða eiga siðferðilegan rétt á. Sem dæmi um ranglæti af þessu tagi má taka að einn starfsmaður í fyrirtæki vinni betur en hinir en fái hvorki þökk fyrir né aðra sérstaka umbun eða ef brauðinu sem litla gula hænán bakaði hefði verið skipt jafnt milli allra dýranna í sögunni.

Réttlætið krefst þess annars vegar að menn njóti jafnaðar ef engar siðferðilegar ástæður eru til að mismuna þeim. Hins vegar að hver fái það sem hann á skilið. Annars vegar jafnar réttlætið hlut allra manna. Hins vegar veitir það sumum fríðindi og forgang og leggur á aðra kvaðir og refsingar allt eftir því hvað hver og einn verðskuldar.

Í því sem á eftir fer ætla ég einkum að fjalla um tvær spurningar:

- Mismunar kvótakerfið mönnum án þess að siðferðilega réttmætar ástæður séu til þess?
- Sviptir það menn einhverju sem þeir verðskulda eða eiga rétt á?

Svör við þessum tveim spurningum duga ekki til að gera réttmæti kvótakerfisins endanleg skil. Þar sem ég hef ekki á valdi mínu tæmandi greiningu á réttlæti og ranglæti get ég ekki útilokað að fiskveiðistjórnun kunni að vera ranglát á fleiri vegu en þessa tvo. Ég get heldur ekki útilokað að einhverjar fleiri ástæður en ég geri grein fyrir og margvíslegri réttur en ég þekki skipti máli. Það sem hér fer á eftir er því

fremur hugleiðing um þessar tvær spurningar en endanlegur dómur um réttmæti kvótakerfisins.

Mismunar kvótakerfið mönnum með óréttmætum hætti?

Þegar kvótakerfið var fyrst tekið upp árið 1984 var þeirri reglu fylgt í megindráttum að úthluta aflakvóta á skip í hlutfalli við veiði þeirra undanfarin 3 ár. Þessi tilhögun vekur spurningar um tvenns konar mismunun:

- a) Annars vegar hvort þeim sem stunduðu veiðar (þ. e. sjómönnum og útgerðarmönnum) hafi verið mismunað innbyrðis.
- b) Hins vegar má spyrja hvort öllum þeim sem ekki stunduðu veiðar hafi verið mismunað með því að úthluta eigendum fiskiskipa einum svo verðmætum réttindum sem aflakvótar eru.

Sennilega er ekkert einhlítt svar til við fyrri spurningunni. Úthlutun kvóta í hlutfalli við veiðireynslu átti að tryggja þeim sem gerðu út skip rétt til að halda áfram sinni fyrri iðju þrátt fyrir breytt lög um fiskveiðistjórnun. Til að ná þessu markmiði þurfti að setja einhverjar viðmiðunarreglur og það má endalaust deila um hvort réttara hefði verið að miða við 4 ár eða 5 eða kannski 10. Einnig má velta vöngum yfir því hvort taka hefði átt tillit til sóknar og afla en ekki bara afla. Hvers áttu þeir að gjalda sem gerðu út á árunum eftir 1980 en voru einfaldlega óheppnir og veiddu því lítið? Og hvað með alla þá sem stunduðu fiskveiðar en áttu engin skip, sjómennina sem ráðnir voru upp á hlut?

Hlutaskiptakerfið er eðlilegast að skilja svo að veiðarnar séu samvinnuverkefni sjómanna og útgerðarmanna þar sem aðrir leggja til vinnu, hinir skip og veiðarfæri og þeir skipta svo aflanum í umsömdum hlutföllum. Hafi kerfið átt að tryggja mönnum rétt til að halda áfram sinni fyrri iðju átti þá ekki að úthluta kvóta til sjómanna alveg eins og útgerðarmanna?

Hver þessara spurninga er efni í langa grein og hliðstæðra spurninga má spyrja um úthlutun ýmissa annarra heimilda og verðmæta. Stundum verður að taka ákvarðanir og setja reglur þótt ekki sé hægt að sýna fram á það með rökum að neinn einn kostur sé örðum betri. Það hefur til dæmis verið ákveðið að allir skuli aka á hægri vegarhelmingi og sú ákvörðun er góð og gild þótt ekki sé sýnt fram á að hún sé betri en hinn kosturinn að allir aki á vinstri vegarhelmingi.

Til að halda því fram að úthlutun kvóta í hlutfalli við veiðireynslu undanfarinna 3 ára hafi mismunað mönnum með óréttmætum hætti dugar ekki að benda á að einhverjir aðrir raunhæfir kostir hafi verið álíka réttlátir. Það verður að sýna fram á að þeir hafi verið réttari. Réttlætið krefst þess ekki að menn geri hið ómögulega heldur að þeir velji einhvern þeirra kosta sem komast næst því að gera öllum jafnhátt undir höfði og taka tillit til réttinda, verðleika og réttmætra hagsmuna sem máli skipta.

Til að stilla upp þeim kostum sem til greina komu og skera úr um hvort einhverjir þeirra hafi verið réttari en sá sem kosinn var af stjórnvöldum 1983 og 1984 verður að skoða nákvæmlega stöðu útgerðar og alla hagsmuni og réttindi sem í húfi voru á þeim tíma. Almenn siðfræðileg rök duga því ekki til að fella dóm um þetta efni. Áður en ég segi skilið við það finnst mér þó rétt að nefna tvennt:

Annað er að jafnvel þótt sýnt yrði fram á að árið 1984 hafi þeim sem stunduðu veiðar verið mismunað með óréttmætum hætti er ekki þar með sagt að rétt væri að umturna núverandi kerfi. Slíkt gæti t.d. leitt til verðfalls á hlutabréfum í útgerðarfyrirtækjum og verið ranglátt gagnvart þeim sem hafa bundið sparifé sitt í slíkum bréfum.

Stundum verður gamalt ranglæti ekki leiðrétt nema með því að beita enn meira ranglæti og þá er verr af stað farið en heima setið.

Hitt er að ef til vill var ómögulegt að búa til kerfi sem ekki mismunaði þeim sem stunduðu veiðar á neinn hátt án þess að hafa það svo flókið að framkvæmd þess yrði nær sjálfkrafa ranglát. Stundum er það svo að mjög flóknar reglur sem eiga að taka tillit til allra réttmætra hagsmuna gagnast helst klækjarefum. Sé hins vegar reynt að láta embættismenn ákveða um hvert tilvik í ljósi aðstæðna án þess að setja reglur sem taka á öllum möguleikum er hætt við klíkumyndun og baktjaldamakki.

Þeir sem halda því fram að kvótakerfið sé ranglátt með þeim hætti að það mismuni sjómönnum og útgerðarmönnum innbyrðis kunna að hafa töluvert til síns máls. En meðan þeir hafa ekki bent á betri kosti en þann sem stjórnvöld kusu þegar kerfinu var komið á er þetta opin spurning og óútkljáð.

*

Snúum okkur nú að seinni spurningunni í þessum kafla, hvort öllum þeim sem ekki stunduðu veiðar hafi verið mismunað með því að úthluta eigendum fiskiskipa einum svo verðmætum réttindum sem aflakvótar eru. Um hana hefur miklu meira verið rætt á opinberum vettvangi en þá fyrri.

Þegar aflakvótum var fyrst úthlutað var það gert eftir almennum reglum sem ekki fóru beinlínis í manngreinarálit þótt um það megi deila hvort þær hafi gert öllum sem stunduðu veiðar jafnhátt undir höfði. Þessar reglur röskuðu lítt kjörum þeirra sem höfðu annan starfa en sjósókn. En þær takmörkuðu möguleika þeirra til að hefja útgerð síðar. Ýmsir sem hafa haldið því fram á opinberum vettvangi að kvótakerfið sé ranglátt segja að þorra fólks hafi verið mismunað með þessu og fámennum hópi útgerðarmanna gefin verðmæti sem réttara hefði verið að skipta jafnt á milli landsmanna.

Hér er margs að gæta. Fiskiskip lækkuðu verulega í verði þegar kvótakerfið var tekið upp, í sumum tilvikum um helming eða meira.¹ Hefði kvótanum verið skipt jafnt á milli landsmanna og útgerðarmenn síðan þurft að kaupa rétt til að veiða hefðu þeir orðið að þola það bótalest að eignir þeirra lækkuðu í verði meðan allir aðrir fengju í hendur seljanleg verðmæti. Með þessu hefði þeim verið mismunað. Málið getur því ekki verið svo einfalt að úthlutun ókeypiss kvóta til útgerðarmanna mismuni þorra fólks en jöfn skipti á kvóta milli allra landsmanna hefði engri mismunun valdið og því verið réttlát og eðlileg.

Hafi kvótinn sem útgerðarmenn fengu dugað nákvæmlega til að bæta þeim verðfall skipanna þá er varla um það að ræða að kvótakerfið hafi mismunað landsmönnum efnahagslega eða veitt einum verðmæti á annarra kostnað. En það er nær ómögulegt að fullyrða hvers virði kvótinn var þegar árið 1984 gekk í garð. Þá var ekki orðinn til markaður með kvóta og þar með ekkert verð. Þegar kvóti fór svo að ganga kaupum og solum í stórum stíl voru aðstæður breyttar því samfara aukinni hagkvæmni í greininni hækkuðu aflaheimildir í verði. Hefði útgerðin áfram verið rekin með halla eins og gert var áður en kvótakerfið var tekið upp hefðu aflaheimildir orðið lítills virði. Hver borgar of fjár fyrir leyfi til að veiða ef lítið sem ekkert er á veiðunum að græða?

Kvótakerfið var sett á til að vinna gegn ofveiði og það skapaði um leið aðstæður til að reka útgerð með arðvænlegri hætti en áður var hægt. Þegar útgerðarfyriertæki nýttu þessar aðstæður jókst verðgildi kvótans. Sá virðisauki var ekki tekin af neinum öðrum svo það er að minnsta kosti ekki borðleggjandi að þeim sem ekki stunduðu sjó hafi verið mismunað efnahagslega. Hins vegar var atvinnufrelsi landkrabba skert

¹ Sjá Jónas Haraldsson 1995, bls. 205.

meira en þeirra sem fengu að halda áfram sjósókn. Þetta er þó ekki svo einfalt að fyrir 1984 hafi allir mátt veiða eins og þeir vildu en síðan aðeins fáeinir útvaldir því áður höfðu veiðar á tilteknum tegundum verið háðar leyfi stjórnvalda. Almennt má þó segja að með breytingum á lögum og reglum um fiskveiðistjórnun á árabílinu frá 1976 til 1990 hafi frelsi almennings til að veiða fisk úti fyrir Íslandi verið skert.

Þessi skerðing á atvinnufrelsi er um margt hliðstæð þeirri skerðingu sem menn mega þola þegar tiltekin störf eru lögvernduð eða sett eru ströng skilyrði um hverjir megi stunda þau. Yfirleitt telst slík skerðing á atvinnufrelsi ekki óréttlát ef hún styðst við lög og er nauðsynleg til að tryggja almannaheill. Í 75. grein stjórnarskrárinnar er þetta orðað svo:

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Ljóst er að sú skerðing á atvinnufrelsi sem menn urðu fyrir með setningu laga um fiskveiðistjórnun á árunum 1976 til 1990 var gerð með almennri lagasetningu sem góð rök eru til að ætla að hafi þjónað almannahag. Með þessu er ekki sagt að almannahag hafi krafist svo mikillar skerðingar á atvinnufrelsi sem af lögum um stjórn fiskveiða leiddi. Ef til vill var mögulegt að þjóna hagsmunum þjóðarinnar jafn vel eða betur með einhverju öðru fyrirkomulagi sem leitt hefði til minni skerðingar á atvinnufrelsi.

Það þurfti að koma í veg fyrir ofveiði og skapa skilyrði fyrir arðbæra útgerð. Hafi verið mögulegt að gera þetta án þess að skerða atvinnu frelsið jafn mikið og gert var þá er ekki hægt að halda því fram að almannahagsmunir hafi krafist þess að frelsi manna til að hefja útgerð væri skert eins og raun varð á og þá var sú frelsisskerðing sem um ræðir ekki réttlát.

Niðurstaða þessa fyrsta hluta er sú að hæpið sé að fullyrða af eða á um hvort kvótakerfið sé ranglált fyrir þá sök að það mismuni sjómönnum og útgerðarmönnum innbyrðis. Einnig er erfitt að fullyrða af eða á um hvort öðrum landsmönnum var mismunað með óréttmætum hætti þegar það var tekið upp. Ljóst er þó að útgerðarmenn hefðu verið órétti beittir ef fiskveiðiheimildum hefði verið skipt jafnt á milli allra landsmanna og þeir svo þurft að kaupa réttinn til að veiða. Einnig er ljóst að fullyrðingar um að útgerðinni hafi verið gefið of fjár með úthlutun aflakvóta 1984 styðjast við hæpin rök. En fátt annað er augljóst í þessu efni þótt sumir sem hæst hafa látið í fjölmiðlum hafi talað eins og um borðleggjandi rangindi væri að ræða.

Ég hef nú farið nokkrum orðum um það hvort mönnum var mismunað með óréttmætum hætti þegar kvótakerfið var tekið upp. Enn hef ég lítið sem ekkert sagt um hvort einhverjum var óréttur ger með öðrum hætti en mismunun, hvort kerfið meini mönnum eitthvað sem þeir eiga rétt á eða verðskulda. Áður en ég sný mér að þeirri spurningu ætla ég að fara nokkrum orðum um eignir og eignarrétt.

Eignarréttur

Það sem við köllum eignarrétt er í raun og veru sundurleitt safn réttinda. Sérhvert einstakt dæmi eignarréttar innifelur einhver tiltekin réttindi og tilteknar skyldur. En það er af og frá að alltaf sé um sams konar skyldur og sams konar réttindi að ræða.

Eigendur hluta eins og til dæmis bíla, húsa eða skipa hafa oftast rétt til að ráða yfir þeim, selja þá, gefa, nota, ráðstafa, breyta, veðsetja og eyðileggja og allir aðrir hafa þá skyldu að gera ekkert af þessu án leyfis eiganda. Í þrengsta skilningi eignarréttar afmarka orðin „eign“ og „að eiga“ þessi réttindi. Í víðari lögfræðilegum skilningi ná

þau yfir hvers kyns réttindi, svo sem höfundarrétt og atvinnuréttindi, sem varin eru af eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar.

Utan við lögfræðilegan skilning, þröngan og víðan, er svo ýmis hversdagsleg notkun orðanna „eign“ og „að eiga“. Það er til dæmis talað um að íslenska þjóðin eigi Þingvelli. En ekki er þar með sagt að landsmenn megi eyðileggja þá veðsetja eða selja. Eign þjóðarinnar á Þingvöllum innifelur trúlega lítið annað en að ríkinu beri skylda til að varðveita þá sem þjóðarhelgidóm og tryggja landsmönnum rétt til að fara þar um og enginn megi gera neitt sem kemur í veg fyrir að Íslendingar geti um ókominn ár notið þar óspilltrar náttúru og sögulegra minja.

Orðin „eign“ og „að eiga“ eru oft notuð þótt engum rétti til að ráða yfir, gefa, nota, ráðstafa, breyta, veðsetja eða eyðileggja sé til að dreifa. Þau ná yfir mjög flókin og margbreytilegan veruleika. Við tölum til dæmis um að börn *eigi* foreldra og hjón *eigi* hvort annað. Kaþólskir menn *eiga* sér verndardýrtinga, Martin Lúther King *átti* sér draum og ef til vill *eiga* einhverjir athvarf í himingeimnum. Í þessum tilvikum er ekki um neinn eiginlegan eignarrétt að ræða. Önnur dæmi eru á gráu svæði. Það er til dæmis engan veginn ljóst hvort verið er að tala um eignarrétt þegar sagt er að andrúmsloftið sé *sameign* jarðarbúa, Íslendingar *eigi* merkar miðaldabókmenntir, almenningur *eigi* rétt á að tína ber í óbyggðum eða skólabörn *eigi* rétt á ókeypis kennslubókum.

Þegar talað er um eignarrétt á fiskveiðikvóta er mikilvægt að gera grein fyrir því hvaða réttindi er um að ræða því tal um eignarrétt getur merkt svo ótalmargt. Oftast nær má ráða það af venju eða hefð hvaða réttindi mönnum eru eignuð þegar sagt er að þeir eigi þetta eða hitt. En þegar talað er um eign á kvóta sker hefð ekki úr þar sem venjur um efnið eru í mótun. Því er mikilvægt að gera grein fyrir hvaða réttindi eru til umræðu þegar talað er um að einhverjir eigi óveiddan fisk.

Ég tel nokkuð ljóst að enginn eigi fiskistofnana í hafinu í hinum þrængsta skilningi eignarréttar. Enginn hefur rétt til að eyðileggja þá, gefa þá eða ráðstafa þeim að vild. Ég tel líka nokkuð ljóst að útgerðarmenn og íslenska þjóðin eigi verðmæt réttindi yfir nytjastofnum kringum landið og það sé eðlilegt að líta á þessi réttindi sem einhvers konar eignir þótt þau séu það ef til vill ekki í venjulegum lögfræðilegum skilningi. Lítum fyrst á eignarrétt alþjóðar yfir fiskistofnunum og síðan á rétt útgerðarmanna.

Helsta réttarheimild um eign alþjóðar á fiskistofnum í hafinu kringum landið er 1. grein laga númer 38 frá 1990 sem kveður á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu *sameign* íslensku þjóðarinnar. Því miður segir ekkert um það í lögnum hvers konar *sameign* þeir eru, hvaða rétt þjóðin hafi.

Það er vafamál hvort þjóð getur átt verðmæti í skilningi eignarréttar (víðum eða þröngum) á annan hátt en þann að þau séu ríkiseign. Eigi að fylgja eignarrétti einhvers konar heimildir til að ráðstafa verðmætunum eða taka ákvarðanir um notkun þeirra þá verður einhver að geta komið fram í nafni eigandans. Einhver hlýtur að vera handhafi þeirra réttinda sem eigninni fylgja. Það er tóm mál að tala um að þjóð hafi rétt til að ráðstafa verðmæti nema taka fram hverjum hætti hún má gera það. Einn kostur væri t.d. að hún kysi fulltrúa sem síðan tæki ákvarðanir um ráðstöfun verðmætanna; annar að hafa þjóðaratkvæðagreiðslu í hvert sinn sem þörf er á að taka ákvörðun um nýtingu eignarréttarins.

Þegar um er að ræða eignir í öðrum skilningi en hinum lögfræðilega, eins og til dæmis eign þjóðar á tungu sinni og menningararfi er ekki um það að ræða að eigninni sé ráðstafað á sama hátt og seljanlegum verðmætum og þá er ef til vill allt í lagi að tala um eign án þess að neinn geti ráðstafað henni í nafni eigandans.

Þegar ákvæðið um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum í hafinu var leitt í lög fylgdi því engin greinargerð um hvernig þjóðin gæti farið með þennan rétt. Eðlilegast er því að líta svo á að löggjafinn hafi ætlað ríkisvaldinu að vera handhafi hans rétt eins og flestra annarra réttinda sem tilheyra þjóðarheildinni. En þótt fullyrt sé að ríkisvaldið fari með þennan rétt fyrir hönd þjóðarinnar er ekkert um það sagt hver hann er. Það að rétturinn sé í höndum ríkisvaldsins segir hvorki af né á um hvort hann er eignarréttur í hinum þrengsta skilningi eða einhver miklu takmarkaðri réttur.

Sé venjulegum aðferðum við lögskýringu beitt á sameignarákvæðið í 1. grein laga um stjórn fiskveiða hljóta menn að túlka það á þann veg að það stangist sem minnst á við önnur lög og annan rétt, t.d. rétt sjómanna og útgerðarmanna. Lögfræðingar sem um málið hafa fjallað eru flestir þeirrar skoðunar að þetta sameignarákvæði veiti almenningi mjög takmörkuð réttindi.² En þeir eru þó engan veginn á einu máli um hvað það merkir.

Í Alþingistiðindum frá 1989-90 er greinargerð fyrir sameignarákvæðinu. Þar segir að með því sé:

minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni [auðlindinni]. Jafnframt felst í þessu sú sjálfsagða stefnumörkun að markmiðið með stjórn fiskveiða er að nýta fiskistofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Enda þótt frumvarpið byggji á því að fiskistofnarnir verði skynsamlegast nýttir með því að fela þeim sem daglega starfa að fiskveiðum viðtækt ákvörðunarvald í þessum efnum má það ekki verða til þess að með því verði talin myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það verður að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi.³

Mér finnst eðlilegast að túlka ákvæðið um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum í sjónum svo að það merki þetta sem segir í greinargerðinni og lítið eða ekkert annað: það leggi þá skyldu á ríkisvaldið að stjórna nýtingu fiskistofna þannig að til sem mestra hagsbóta sé fyrir alþjóð og koma í veg fyrir að forræði yfir þeim flytjist úr landi. Ef til vill merkir ákvæðið líka að ríkisvaldið hafi meiri rétt á að hlutast til um nýtingu fiskistofna en annarra auðlinda. Sé þessi skilningur réttur er eignarréttur þjóðarinnar yfir fiskistofnunum hliðstæður eignarrétti hennar á Þingvöllum. Hann felst einkum í tilteknum skyldum ríkisvaldsins. En meðan lögfræðingar deila um hver sé réttur skilningur þeirrar lagagreinar sem hér um ræðir ættum við leikmenn ef til vill að fullyrða sem minnst.

*

Þetta var um eignarrétt almennings yfir fiskistofnum í hafinu. Áður en ég sný mér að eignarrétti sjómanna og útgerðarmanna er vert að rifja upp í örfáum orðum hvernig eignarréttindi í lögfræðilegum skilningi, þ.e. þau réttindi sem varin eru af eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar, eru yfirleitt rökstudd og varin. Hægt er að skipta þessum rökum í þrjá meginflokka:⁴

- a) Hagkvæmnisrök. Einkaeign á framleiðslutækjum er t.d. oft studd þeim rökum að hún stuðli að hagvexti og góðum lífskjörum.
- b) Rök sem vísa til réttlætis af því tagi sem brotið er gegn þegar mönnum er mismunað. Rök af þessu tagi eru notuð þegar sagt er að tiltekin skipting eigna sé réttari en önnur vegna þess að hún stuðli fremur að efnahagslegum jöfnuði.

² Sjá t.d. Þorgeir Örlygsson 1998, bls. 39 o. áf., Sigurð Línal 1998 og Skúla Magnússon 1997, bls. 612.

³ Tilvitnun sótt af vef Alþingis 8.12.98 í skjalið <http://www.althingi.is/altxt/112/s/0609.html>.

⁴ Þessi þrískipting er fengin frá Munzer 1990, bls. 3.

- c) Rök sem vísa til verðskuldunar eða réttinda sem einstaklingur hefur áunnið sér, þ.e. þess réttlætis sem krefst að hver maður fái það sem hann á skilið.

Nú er ljóst að þótt útgerðarmenn hafi fengið aflakvóta er forræði þeirra yfir fiskistofnunum afar takmarkað. Fyrsta grein laganna frá 1990 kveður skýrt á um að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þetta hlýtur að þýða að þótt kvóti sé verðmæti sem útgerðamenn geta selt og veðsett þá njóti hann ekki verndar af eignarréttarákvæðum stjórnarskrár og handhafar kvóta geti ekki gengið að því visu að þeir hafi hann til frambúðar.⁵

Þótt eignarréttur útgerðarmanna á kvóta sé í raun svona takmarkaður eru gild hagkvæmnisrök fyrir því að veita þeim rétt sem er meira í líkingu við eign á fyrirtækjum, jörðum og hlunnindum í landi. Þessum rökum er lýst í stuttu máli af Ragnari Árnasyni prófessor þar sem hann segir:

Gerum fyrst ráð fyrir því, að fyrirtæki í sjávarútvegi hafi stjórnarskrárbundinn eignarrétt að tilteknum aflaheimildum. [...] Við þessar aðstæður gæti útgerðarfyrirtækið hagað rekstri sínum með langtímahagkvæmni í huga. [...] Þar við bætist, að þar sem fyrirtækið á í reynd hlutdeild í fiskistofnum framtíðarinnar myndi það jafnframt kappkosta að varðveita og efla þá stofna.

Sjávarútvegsfyrirtæki með ótryggan eignarrétt á aflaheimildum er á margan hátt í svipaðri stöðu og leigjandi húsnæðis, sem unnt er að segja upp með skömmum fyrirvara. Ekki þarf mikla umhugsun til að átta sig á því að slíkur leigjandi hefur talsvert minni ástæðu til að ganga vel um húsnæðið, verja það skemmdum og betrumbæta það, en eigandi þess.⁶

Óljós eignarréttur veldur óvissu, óvissan veldur því að ekki er hægt að skipuleggja reksturinn með langtímahagsmuni í huga og þetta kemur í veg fyrir hagræðingu og hagkvæma nýtingu.

Hver hagkvæmnismunurinn er á núverandi fyrirkomulagi og fullkomnum eignarrétti að aflaheimildum í skilningi stjórnarskrárinnar er ekki auðvelt að meta. Ég hallast þó að því að sá munur nemi talsvert hárrí fjárhæð.⁷

Hafi Ragnar Árnason hér lög að mæla og sé skilningur minn á lagaákvæðinu um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum réttur kann að vera að sameignarákvæðið samrýmist fullkomnum eignarrétti útgerðarfyrirtækja á aflakvótum. Ef ákvæðið skyldar ríkisvaldið til að haga stjórn fiskveiða þannig að til sem mestra hagsbóta sé fyrir land og lýð og þjóðarhag er best borgið með því að festa í sessi séreign á aflakvótum, leiðir þá kannski af sameignarákvæðinu að ríkið ætti að stuðla að myndun slíks séreignarréttar?

Eins og fyrr er getið styðst eignarréttur ekki eingöngu við hagkvæmnisrök. Réttlæti skiptir líka máli. Við hljótum að spyrja hvernig haga skuli stjórn fiskveiða þannig að sem flestir njóti arðsins af þeim og enginn sé sviptur verðmæti sem honum ber með réttu. Ef til vill verða ekki dregin skörp skil milli hagkvæmni og þess réttlætis sem felst í jöfnuði. Óhagkvæmt fyrirkomulag dregur úr ríkidæmi þjóðarinnar og oftast nær bitnar slæmt efnahagsástand harðast á þeim tekjulægstu. Trúlega tekst best að jafna kjörin ef gróði fyrirtækja verður sem mestur og þau eru skattlögð í þágu þeirra sem verst eru settir. Um þetta er þó ýmislegt fleira að segja eins og komið verður að í næsta kafla.

⁵ Um þetta sjá Þorgeir Örlygsson 1998, bls. 52, og Skúla Magnússon 1997, bls. 617-618.

⁶ Ragnar Árnason 1995, bls. 202 - 203. Um rök fyrir því að treysta eignarrétt yfir veiðiheimildum og veita einstaklingum og félögum kvóta til langs tíma eða gera hann að varanlegri eign má lesa í *Fiskihagfræði* Gylfa Þ. Gíslasonar frá 1991, bls. 142 o. áf.

⁷ Ragnar Árnason 1995, bls. 203.

Sviptir kvótakerfið menn einhverju sem þeir verðskulda eða eiga rétt á?

Fyrir 1976 höfðu allir Íslendingar rétt til að veiða úti fyrir ströndum landsins. Þennan rétt var eðlilegast að skilja sem frelsisréttindi og skerðingu á honum sem skerðingu á atvinnufrelsi fremur en eignarrétti.⁸ Eins og áður er að vikið er skerðing á atvinnufrelsi óréttmæt nema hún sé nauðsynleg til að tryggja almannahag. Það er hæpið að kvótakerfið svipti almenning neinu sem hann á eignarrétt yfir. Hitt er umdeilanlegt hvort það skerðir frelsisréttindi manna með ranglátum hætti. Það veltur á því hvort slík frelsisskerðing er eina leiðin til að tryggja hagsmuni þjóðarinnar.

Nú kann það að vera breytilegt frá ári til árs hvað er nauðsynlegt í þágu almannaheillar. Lög sem skerða atvinnufrelsi ætti því að endurskoða jafnóðum og aðstæður breytast. Þegar fjallað er um þá skerðingu á atvinnufrelsi sem af kvótakerfinu leiðir skyldu menn varast að einfalda málið um of og álíta að fyrir tilkomu þess hafi ríkt fullt frelsi til veiða en nú megi engir nema fáeinir útvaldir reka útgerðarfyrirtæki. Löngu fyrir daga kvótakerfisins þurftu menn leyfi ráðherra til að kaupa fiskiskip. Þá gátu þeir einir stundað útgerð sem hlutu náð fyrir augum stjórnarherranna. Samhliða þróun kvótakerfisins hefur aukist mjög frelsi manna til að stunda viðskipti með veiðiheimildir og hlutabréf í útgerðarfyrirtækjum. Nú getur hver sá sem einhver auraráð hefur keypt hlut í útgerð. Möguleikar almennra borgara til að taka þátt í sjávarútvegi hafa því í vissum skilningi aldrei verið betri en nú.

*

Fráleitt er að leyfa hverjum sem vill að veiða eins og hann getur. Slíkt leiddi til þess eins að fiskistofnum yrði útrýmt og afkomu þjóðarinnar stefnt í voða. Það verður einhvern veginn að takmarka veiðar. Í aðalatriðum eru tvær leiðir til að deila út takmörkuðum gæðum. Það er hægt að selja þau og það er hægt að skammta þau.

Þegar kvótakerfið var tekið upp var leið skömmtunar valin. Þessari ráðstöfun aflaheimilda hefur verið andmælt á þeim forsendum að með henni hafi ríkið mismunað fólki, útteilt verðmætum sem eru sameign allrar þjóðarinnar til fáeinna útvalinna. Eins og vikið hefur verið að er hæpið að fiskistofnarnir séu sameign allrar þjóðarinnar í neinum þeim skilningi að brotið sé gegn eignarrétti landsmanna með úthlutun ókeypiss kvóta til útgerðarfyrirtækja. Þá leið sem farin var, að skammta aflaheimildir í hlutfalli við veiðireynslu undanfarinna ára má styðja ýmsum rökum. Hér skal látið duga að nefna þrenn:

- a) Hefðu útgerðarmenn þurft að kaupa veiðiheimildir þegar kvótakerfið var tekið upp þá hefðu þeir einir manna mátt þola verulega skerðingu á eignum því þegar kerfinu var komið á lækkuðu fiskiskip í verði.
- b) Atvinnuréttindi sjómanna og útgerðarmanna hefðu verið fótum troðin ef þeir hefðu þurft að kaupa dýru verði rétt til að halda áfram þeirri atvinnu sem þeir stunduðu.
- c) Staðbundinn réttur fólks í sjávarplássum til veiða á heimaslóð hefði verið virtur að vettugi hefði það þurft að kaupa sér heimild til að halda áfram fyrri iðju.

Um rökin í lið a) hef ég þegar fjallað nokkrum orðum. Lítum aðeins nánar á liði b) og c) og fyrst þann síðarnefnda.

Áður en vélaöld gekk í garð veiddu menn aðeins skammt frá landi. Erfitt er að henda reiður á hvort útvegsmenn áttu beinlínis tiltekna fiskislóð en víða var sterk hefð fyrir því hver sótti á hvaða mið.

⁸ Sjá Þorgeir Örlygsson 1998, bls. 41.

Á tímum árabáta bjuggu fiskimenn mjög dreift með ströndum fram. Róið var frá skögum og útnesjum þar sem lendingarskilyrði voru sæmileg og stutt á miðin. Útgerðarstaðir voru yfirleitt smáir og stundum var stutt á milli þeirra. Þannig var t.d. róið úr þremur hverfum í Grindavík og hafði hvert þeirra sín eigin mið.⁹

Erfitt er að henda reiður á hefðbundnum eignarrétti á fiskveiðiréttindum. Sumir mannfræðingar sem rannsakað hafa fiskveiðisamfélög halda því fram að hæpið sé að tala um eignarrétt þegar fiskimið eru annars vegar og fiskveiðisamfélög líti yfirleitt á hafið sem almenning. Aðrir draga þetta í efa.¹⁰

Hvað sem líður eignarrétti á fiskimiðum fyrr á öldum er ljóst að sjávarnytjar voru staðbundnar og fólk á hverjum stað átti rétt til veiða þar úti fyrir. Með vélvæðingu flotans var tekið að sækja lengra út og veiðar voru ekki lengur staðbundnar með sama hætti og áður. Nú er kvóti yfirleitt eign hlutafélaga með dreifða eignaraðild og fiskurinn sóttur út um allan sjó. Það er því umdeilanlegt að hve miklu leyti er hægt að heimfæra rök fyrir rétti heimamanna á fiskislóð úti fyrir strönd byggðarlags upp á útgerð eins og hún er nú. Í sumum tilvikum virðist slík heimfærsla þó eðlileg. Hér má til dæmis nefna veiðar á innfjarðarrækju. Í Ísafirði, á Húnaflóa og í Öxarfirði hefur rækja verið veidd af heimamönnum síðan löngu fyrir daga kvótakerfisins og eðlilegt er að líta svo á að þeir eigi hefðbundinn rétt til þessara veiða.

Þeir sem róa á bátum sínum frá Kópaskeri til rækjuveiða í Öxarfirði hljóta að eiga ríkari rétt til þessara veiða heldur en verslunarmenn í Reykjavík eða sauðfjárnændur í Árnessýslu. Sjómenn á Kópaskeri fundu rækjuna í Öxarfirði og fólkíð sem þar býr hefur byggt afkomu sína á henni. Það er frekja gagnvart þessu fólki að segja að allir landsmenn eigi rækjuna í firðinum til jafns í hinum þrönga lögfræðilega skilningi eignarréttarins. Það á ekki að þurfa að kaupa sér rétt til að mega halda áfram að vinna fyrir sér á sama hátt og það hefur gert síðan löngu fyrir 1984.

Þeir sem andmæla kvótakerfinu á þeim forsendum að það svipti landsmenn, eða þorra þeirra, einhverjum hluta þess atvinnufrelsis sem þeim ber hljóta að hafa einhverjar hugmyndir um hvers konar kerfi eigi að koma í stað kvótakerfisins eða hvaða breytingar eigi að gera á fiskveiðistjórnuninni. Ein tillaga sem stundum hefur heyrst er að kvóta skuli ekki úthlutað með skömmtun heldur skuli ríkið selja hann. Væri þessari leið fylgt út í æsar væri gengið gegn staðbundnum rétti eins og þeim sem íbúar á Kópaskeri hafa til að veiða rækju í Öxarfirði.

Þetta var um staðbundinn rétt heimamanna. Hvað um atvinnuréttindi sjómanna og útvegsmanna?

*

Með atvinnuréttindum er átt við rétt manna til að stunda áfram þá atvinnu sem þeir hafa framfæri sitt af eða hafa réttindi eða menntun til. Atvinnufrelsi er hins vegar frelsi manna til að velja sér starf. Atvinnufrelsi er frelsisréttindi og löggjafa er heimilt að skerða það ef almannaheill krefst án þess að bæta mönnum skerðinguna á neinn hátt. Atvinnuréttindi eru hins vegar eignarréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og löggjafi getur yfirleitt ekki svipt menn atvinnuréttindum án þess að greiða þeim bætur fyrir. Segja má að atvinnuréttur vegi að jafnaði þyngra en atvinnufrelsi enda er mönnum gert meira til miska ef þeim er bannað að stunda þá vinnu sem þeir hafa lifað af heldur en ef þeim störfum sem þeir geta valið um (skipti þeir um starfsgrein) er fækkað um eitt.

Áður en tekið var að takmarka heimildir landsmanna til veiða í íslenskrí lögsögu nýttu sjómenn og útgerðarmenn sér það frelsi sem allir höfðu til að sækja sjó. Með

⁹ Sigfús Jónsson 1984, bls. 94.

¹⁰ Gísli Pálsson 1987, bls. 127.

Þessu öðluðust þeir atvinnuréttindi alveg eins og þeir sem ráku verslun öðluðust rétt til að versla þannig að ríkið gat ekki bótalaust lokað búðum þeirra þótt það gæti bannað öðrum að opna sams konar búðir án þess að greiða þeim bætur fyrir. Um þetta segir Sigurður Líndal prófessor:

Hér hefur það gerzt að þeir sem umfram aðra hafa hagnýtt sér hafalmeningana við strendur Íslands með því að ráðast í veiðar úr nytjastofnum þar í skjóli almennaréttar og atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, áður í 69. gr., en nú í 75. gr., hafa með því áunnið sér atvinnuréttindi sem njóta síðan verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, áður í 67. gr., en nú 72. gr. Í framhaldi af því hefur þessi réttur verið nánar afmarkaður. Með hagnýtingu almennaréttar öðlast menn stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi - almennaréttur verður séreignaréttur. Síðan vinnur tíminn sitt verk.¹¹

Aðrir lögfræðingar hafa tekið í svipaðan streng. T.d. segir Þorgeir Örlygsson:

Þeir, sem við útveg starfa í núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi á grundvelli úthlutaðra leyfa frá ríkisvaldinu, hafa komið sér upp sérhæfðum atvinnutækjum og lagt efnahagslegt öryggi sitt þar undir. Fer ekki á milli mála, að réttur manns til slíkrar atvinnu, sem hann hefur stundað með löglegri heimild, ef til vill um langan tíma, og á efnahagslegt öryggi sitt undir, hefur fjárhagslegt gildi fyrir viðkomandi.

[...]

Ekki er hægt að útiloka, að breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi bitni svo hart á einstökum aðilum, sem eru handhafar veiðiheimilda í núverandi kerfi, að bótaskyldu geti varðað samkvæmt eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar.¹²

og Skúli Magnússon:

[...] rétturinn til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni [...] nýtur eignarréttarverndar [...] Eftir því sem kvótakerfið festist betur í sessi hljóta heimildir lögjafans til að kollvarpa kvótakerfinu bótalaust að þrengjast.¹³

Af því sem hér hefur verið sagt má ef til vill draga þá ályktun að eðlilegasta leiðin til að virða atvinnuréttindi þeirra sem gerðu út skip fyrir 1984 hafi verið að veita þeim rétt til að halda áfram fyrri iðju með álíka tilkostnaði. Með þessu er ekki sagt að úthluta skuli öllum aflaheimildum til útgerðarmanna endurgjaldslaust. Það er ekki gengið gegn atvinnuréttindum nokkurs manns þótt nýjar veiðiheimildir séu seldar og óvíst að það sé gert þótt lagt sé hóflegt gjald á þær heimildir sem úthlutað hefur verið. Sjávarútvegsráðuneytið hefði til dæmis getað selt heimildir til að veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum þegar nýting hans hófst, enda hefði það ekki ógnað neinum atvinnurétti því enginn hafði stundað veiðar úr þeim stofni. Sama gildir ef settur verður kvóti á túnfiskveiðar í fiskveiðilögsögunni. Engin rök mæla með að einn maður fái þann kvóta örðum fremur. Skömmun á honum hlyti því að verða harla handahófskennd og trúlega væri eðlilegast að selja veiðiheimildir hæstbjóðanda.

Lokaorð

Niðurstöður þessara bollegginga eru hvorki á þá leið að kvótakerfið sé klárlega ranglátt né að það sé hafið yfir siðferðilega gagnrýni. Hins vegar er ljóst að sumir sem hafa andmælt kvótakerfinu og farið fram á að allar veiðiheimildir séu seldar eða að þeim sé skipt jafn á milli landsmanna virða að vettugi réttindi sem stjórnvöldum ber að verja. Hér er bæði um að ræða staðbundin rétt heimamanna og atvinnuréttindi þeirra sem lifa á útgerð.

¹¹ Sigurður Líndal 1998, bls. 794.

¹² Þorgeir Örlygsson 1998, bls. 54-5 og 58.

¹³ Skúli Magnússon 1995, bls. 200.

Sú regla að úthluta aflakvóta til skipa í hlutfalli við veiðireynslu á árunum 1981 til 1983 skerðir atvinnufrelsi manna. Þeir sem ekki áttu skip á veiðum á þessum árum geta ekki hafið útgerð nema með því að kaupa sig inn í útgerðarfyrirtæki sem til eru. Til að réttlæta svo mikla skerðingu á atvinnufrelsi þarf að rökstyðja hún sé nauðsynleg fyrir þjóðarhag. Meðan sá rökstuðningur er ekki borðleggjandi ber Alþingi að leita leiða til að haga stjórn fiskveiða þannig að menn eigi kost á að stofna ný útgerðarfyrirtæki.

Hvernig á að haga stjórn fiskveiða þannig að hún sé bæði réttlát og hagkvæm? Hvernig á að taka í senn tillit til áunninna réttinda þeirra sem lifa af sjósókn, almennra jafnréttissjónarmiða og þess sem hagfræðin kennir okkur um hve mikilvægt er að eignarréttur sé ótvíræður og verðmæti geti gengið kaupum og sölu á frjálsum markaði? Við þessum spurningum er ekkert einfalt svar.

Kvótakerfið tengist erfiðum siðfræðilegum, lögfræðilegum, stjórnmalalegum og hagfræðilegum álitamálum. Það er engan veginn borðleggjandi að kerfið í heild sé ranglált. Það er heldur ekki augljóslega réttlált. Í umræðu um málið hafa margir talað digurbarkalega um núverandi stjórn á fiskveiðum, gefið henni hinar verstu einkunnir og þóst auðveldlega geta komið á betri skipan. Ástæða er til að vara við þeim sem svona láta. Ég óttast að þeim sé meira í mun að setja sjálfa sig á háan hest en að vinna að langtímahagsmunum þjóðarinnar. Þetta dýrlega ranglæti sem þeir ætla sér að berjast við og hljóta fyrir vinsældir og völd er í raun og veru ekkert borðleggjandi ranglæti heldur flækja erfiðra úrlausnarefna. Til að greiða úr henni þarf að miðla málum á marga vegu og taka tillit til fjölbreytilegra hagsmuna og réttinda.

Þeir sem láta eins og það sé létt verk að búa til kerfi sem er bæði réttlát og hagkvæmt eru tortryggilegir. Við skulum styðja stjórnmalamenn sem tala af gát og stillilegri skynsemi um þetta efni fremur en þá sem hrópa einföld svör og ódýrar lausnir.

Ritaskrá

- Gísli Pálsson. 1987. *Sambúð manns og sjávar*. Svart á hvítu. Reykjavík.
- Gylfi Þ. Gíslason. 1991. *Fiskihagfræði*. Íðunn. Reykjavík.
- Jónas Haraldsson. 1995. „Er rétt að heimila veðsetningu aflaheimilda?“ *Úlfjótur* 2. tbl. 48. árg. bls. 203-206.
- Munzer, Stephen R. 1990. *A Theory of Property*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ragnar Árnason. 1995. „Hefur viðurkenning á eignarrétti að aflaheimildum áhrif á skilvirkni og hagkvæmni kvótakerfisins?“ *Úlfjótur* 2. tbl. 48. árg. bls. 202-203.
- Sigfús Jónsson. 1984. *Sjávarútvegur Íslendinga á tuttugustu öld*. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík.
- Sigurður Línadal. 1998. „Nytjastofnar á Íslandsmiðum - sameign þjóðarinnar“ í *Afmælisrit, Davíð Oddson fimmtugur 17. janúar 1998* bls. 781-808. (Ritnefnd Hannes Hólmsteinn Gissurarson, Jón Steinar Gunnlaugsson, Þórarinn Eldjárn.) Bókafélagið. Reykjavík.
- Skúli Magnússon. 1995. „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“ *Úlfjótur* 2. tbl. 48. árg. bls. 199-200.
- Skúli Magnússon. 1997. „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“ *Úlfjótur* 3. tbl. 50. árg. bls. 587-640.
- Þorgeir Örlyggsson. 1998. „Hver á kvótann?“ *Tímarit lögfræðinga* 1. tbl. 48. árg. bls. 28 - 59.