



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
HUGVÍSINDASVIÐ

# Þegar þjóðin eignaðist fiskinn

*Fiskveiðifrumvarpið 1987:  
Aðdragandi, málsmeðferð og samþykkt*

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði  
Aron Örn Brynjólfsson  
Maí 2013

Háskóli Íslands  
Hugvísindasvið  
Sagnfræði

# Þegar þjóðin eignaðist fiskinn

*Fiskveiðifrumvarpið 1987:  
Aðdragandi, málsmeðferð og samþykkt*

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði

Aron Örn Brynjólfsson  
Kt.: 290487-2509

Leiðbeinandi: Guðni Th. Jóhannesson  
Maí 2013

# Formáli

Á lokaári mínu í sagnfræði við Háskóla Íslands velti ég lengi vöngum yfir því hvað ég ætti að skrifa um í lokaverkefni mínu. Íslenskur sjávarútvegur kom fljótlega upp í hugann, enda hafði ég þá þegar ákveðið að fara í nám í sjávarútvegsfræði við Háskólann á Akureyri að BA-námi loknu. Sjávarútvegur er ekki aðeins ein veigamesta útflutningsgrein Íslendinga, heldur er íslenskur sjávarútvegur einn sá arðbærasti og hagkvæmasti í heimi. Hér er hann t.d. skattlagður sérstaklega umfram aðrar atvinnugreinar, en víðast hvar í nágrannalöndunum nýtur hann ríkisstuðnings. Í lok árs 2012 hafði ég samband við Guðna Th. Jóhannesson, sem þá var nýráðinn lektor við Háskóla Íslands, og bað hann um að leiðbeina mér við samningu ritgerðar um fiskveiðifrumvarpið 1987.

Mánuðirnir janúar til maí 2013 líða seint úr minni, en þá var ég önnum kafinn við að afla mér heimilda um þetta mjög svo áhugaverða efni. Að sumu leyti markaði fiskveiðifrumvarpið 1987 tímamót, því að í því var sameignarréttur þjóðarinnar yfir fiskimiðunum í fyrsta sinn leiddur í lög.

Ég þakka Guðna Th. Jóhannessyni fyrir góða leiðsögn og vinsemd. Einnig vil ég þakka föður mínum, Brynjólfi Ólasyni, fyrir prófarkalestur og umbrot sem hefur án efa skilað sér í betra verki. Ennfremur vil ég þakka eiginkonu minni, Önnu Lilju Sigurðardóttur, fyrir einstaka þolinmæði og stuðning og litla drengnum okkar, Bæringi Elísi Aronssyni, endalaus uppörvun og innblástur.

*Aron Örn Brynjólfsson*

## Ágrip

Í ritgerð þessari er fjallað um aðdraganda, málsmeðferð og samþykkt fiskveiðifrumvarpsins frá árinu 1987. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi 4. desember 1987 af Halldóri Ásgrímssyni, þáverandi sjávarútvegsráðherra og varaformanni Framsóknarflokksins, og afgreitt sem lög 8. janúar 1988. Samkvæmt fyrstu grein frumvarpsins átti íslenska þjóðin að verða lögbundinn eigandi fiskistofnanna innan íslenskrar lögsögu. Í fyrsta sinn í sögu landsins var sameignarréttur þjóðarinnar yfir fiskimiðunum leiddur í lög. Greinin olli deilum á Alþingi, en þingmenn stjórnarandstöðunnar bentu á að allar greinar frumvarpsins græfu undan þeirri fyrstu. Halldór Ásgrímsson taldi að frumvarpið verndaði fyrst og fremst hagsmuni þeirra sem stunduðu fiskveiðar.

Þetta einstaka frumvarp knúði landsmenn til þess að velta fyrir sér lagalegri stöðu þjóðarinnar gagnvart afnotarétti útgerðarmanna, stöðu Alþingis gagnvart hagsmunaaðilum í sjávarútvegi og stöðu þingmanna gagnvart valdsviði sjávarútvegsráðherra.

Í upphafi ritgerðarinnar er fjallað um hafrannsóknir og hvaða þýðingu þær hafa fyrir fiskveiðistjórnun. Þá eru líffræðilegar og hagfræðilegar forsendur fiskveiðistjórnunar reifaðar. Sérstaða, eignarréttur og/eða afnotaréttur útgerðarmanna gagnvart þjóðarheildinni, er rædd með hliðsjón af 72. grein stjórnarskrárinnar um eignarrétt. Einnig er fjallað um íslenska fiskveiðistjórnun á árunum 1975–1987, en á því tímabili var þjóðin ekki eigandi fiskistofnanna samkvæmt lögum. Þegar þessum þáttum hefur verið gerð skil er fjallað um alþingiskosningarnar í apríl 1987 og skoðað hvaða flokkar voru kjörnir á þing og hverjir mynduðu ríkisstjórn. Fiskveiðistefnur flokkanna eru jafnframt reifaðar og aðdragandi fiskveiðifrumvarpsins rakinn. Þegar helstu greinar frumvarpsins hafa verið tíundaðar er að lokum skyggst inn í sali Alþingis til að varpa ljósi á þá orðræðu sem einkenndi alla málsmeðferð frumvarpsins uns það var samþykkt.

# Efnisyfirlit

Inngangur . . . . .	2
I. Auðæfi hafsins í tímans rás . . . . .	4
I.1 Hafrannsóknir . . . . .	4
I.2 Fiskveiðistjórnun: Aðferðir og forsendur . . . . .	6
I.3 Hver á fiskistofnana og hver á aflamörkin? . . . . .	11
I.4 Fiskveiðistjórnun á Íslandi 1975–1987. . . . .	14
I.5 Samantekt. . . . .	18
2. Fiskveiðistefna pólitískt bitbein . . . . .	20
2.1 Var kvótakerfinu komið á með ólýðræðislegum hætti 1983? . . . . .	20
2.2 Ný ríkisstjórn . . . . .	22
2.3 Hugmyndir um veiðileyfagjald . . . . .	23
2.4 Fiskveiðistefna stjórnarflokkanna. . . . .	25
2.5 Fiskveiðistefna stjórnarandstöðuflokkanna. . . . .	28
2.6 Samantekt. . . . .	30
3. Aðdragandi nýs frumvarps. . . . .	32
3.1 Beiðni sjávarútvegsráðuneytisins . . . . .	32
3.2 Aflahorfuspá Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 1988. . . . .	34
3.3 Nefndastörf . . . . .	34
3.4 Samantekt. . . . .	35
4. Nýtt frumvarp til laga um stjórn fiskveiða . . . . .	36
4.1 Þingskjal nr. 201 . . . . .	36
4.2 Þingskjal nr. 494: Hverju var breytt? . . . . .	38
4.3 Samantekt. . . . .	38
5. „Átta menn sig ekki á hvað er að gerast?“ . . . . .	40
5.1 Eign fyrir ekki neitt . . . . .	40
5.2 Lénsskipulag . . . . .	43
5.3 Stórkapítalið. . . . .	48
5.4 Meint einræði sjávarútvegsráðherra. . . . .	52
5.5 Samantekt. . . . .	56
Niðurstöður . . . . .	58
Heimildaskrá . . . . .	61
Prentaðar heimildir . . . . .	61
Óprentaðar heimildir. . . . .	63

## Inngangur

Þegar ný ríkisstjórn var mynduð í júlí 1987 var eitt af stærri verkefnum hennar ný fiskveiðilöggjöf þar sem þau lög sem í gildi voru frá byrjun árs 1986 voru að renna út 31. desember 1987. Það var og er almennt viðurkennt að sjávarútvegurinn sé ein mikilvægasta atvinnugrein landsins vegna þeirrar verðmætasköpunar sem hún felur í sér, því var nýtt fiskveiðifrumvarp eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnarinnar. Stjórnina mynduðu Sjálfstæðisflokkur, Framsóknarflokkur og Alþýðuflokkur en Halldór Ásgrímsson, varaformaður Framsóknarflokksins, var sjávarútvegsráðherra. Stjórn þessi er fræg fyrir að hafa starfað í einungis eitt ár undir forystu Þorsteins Pálssonar, fyrrverandi formanns Sjálfstæðisflokksins.

Halldór Ásgrímsson lagði fram nýtt lagafrumvarp á Alþingi um stjórn fiskveiða hinn 4. desember 1987 en það var samþykkt 7. janúar 1988. Í fyrsta skipti síðan kvótakerfið var fest með lögum 1983 var ákvæði í nýja frumvarpinu sem staðfesti lögbundinn eignarrétt þjóðarinnar yfir sjávarauðlindum sínum. Eignarrétturinn var stjórnarskrárvarinn samkvæmt 72. grein stjórnarskrárinnar en útgerðarmenn nutu einnig verndar eignarréttar af því að þeir voru handhafar aflamarka sem þeir máttu selja, leigja eða nýta sjálfir. Hér var því um mikið deiluefni að ræða. Gat þjóðin talist eigandi fiskistofnanna? Eða voru það útgerðarmennirnir samkvæmt skilgreiningu eignarréttar? Voru aflamörk í einkaeigu útgerðarmanna? Gróf sameignarákvæði frumvarpsins undan öðrum greinum þess? Leitað verður svara við þessum spurningum og öðrum hér á eftir og skoðað hvaða áhrif niðurstöðurnar höfðu á umræður á Alþingi.

Svanur Kristjánsson stjórn málafræðingur skrifaði grein í *Skírni* 2011 og kannaði þar hvort kvótakerfinu hefði verið komið á með ólýðræðislegum hætti 1983. Niðurstaða hans var sú að við samþykkt kerfisins hefði þjóðþingið orðið að „þjófþingi“ þar sem álit almennings var virt vettugi og því var grundvallarkostum lýðræðisins

kastað á glæ.<sup>1</sup> Ég mun gera skýrari grein fyrir niðurstöðum Svans síðar og spyrja jafnframt hvort niðurstaða hans eigi eitthvað skilt við samþykkt frumvarpsins 1987.

Ég mun byrja á því að fjalla um hafrannsóknir og mikilvægi þeirra fyrir fiskveiðistjórnun. Einnig verða lagalegar flækjur eignarréttarins dregnar fram til að dýpka skilning á gagnrýni þeirra sem töldu þjóðina eiganda fiskistofnanna annars vegar og röksemdir þeirra sem vildu verja rétt útgerðarmanna hins vegar. Tilgreint verður hvaða stjórn mála flokkar voru kosnir á Alþingi í apríl 1987 og hverjir þeirra mynduðu ríkisstjórn og hverjir voru í stjórnarandstöðu. Fiskveiðistefnur flokkaanna verða raktar til að sjá hvort samstaða hafi myndast á milli stjórnarliða og stjórnarandstæðinga. Aðdragandi frumvarpsins 1987 verður hafður til hliðsjónar og skoðað hvaða gögn voru notuð við samningu þess og hverjir stóðu að því. Þá verða helstu greinar frumvarpsins skoðaðar og þær breytingar sem gerðar voru á þeim áður en frumvarpið var samþykkt. Að lokum verður reifuð ólík afstaða þingmanna til kvótakerfisins og ýmissa greina frumvarpsins. Þá er þeim þætti ætlað að varpa ljósi á þá orðræðu sem var gegnumgangandi á Alþingi við meðferð málsins. Orð eins og „lénsveldi“, „auðvaldið“ og „einræði“ bar oft á góma en markmið mitt er að útskýra hvers vegna svo neikvæð og gildishlaðin orð voru notuð og þingmenn hvaða flokka notuðu þau.

Þegar allar nauðsynlegar upplýsingar hafa komið fram mun ég leita svara við því hvort mikilvægt hafi verið að viðhalda kvótakerfinu eins og það hafði verið síðan 1984. Og ef ýmsir fræðimenn eða þingmenn töldu svo vera þá af hverju? Voru engar aðrar lausnir til að gera kerfið „réttlátara“ eftir þriggja ára reynslutíma? Að lokum má einnig spyrja hvað geri frumvarpið frá 1987 svo sérstakt.

---

1 Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi? Lýðræðið og kvótakerfið 1983“. *Skírnir* (Vor) 2011, bls. 290.

# 1. Auðæfi hafsins í tímans rás

Í þessum kafla verður fjallað um hafrannsóknir, fiskveiðistjórnun og eignarrétt á auðlindum sjávar, en þessir þrír þættir eru grundvöllur allrar lagasetningar á Alþingi hvað fiskveiðar snertir. Gengið verður út frá því að um kvótakerfi sé að ræða þegar fjallað verður um eignarrétt á auðlind annars vegar og aflaheimild hins vegar. Einnig verður stutt ágríp af fiskveiðistjórnun á Íslandi árin 1975 til 1987.

## 1.1 Hafrannsóknir

Fiskveiðar hafa verið stundaðar við strendur Íslands allt frá miðöldum. Þá hafa Íslendingar veitt hvað mest, en einnig Englendingar, Þjóðverjar og Norðmenn. Veiðarnar höfðu í raun lítil sem engin áhrif á stærð fiskistofna allt fram á 20. öld. Rétt eftir aldamótin 1900 hóf Alþjóðahafrannsóknaráðið að safna aflaskýrslum frá Íslandsmiðum. Botnfiskaflinn, sem inniheldur mikilvægustu fisktegundirnar, var um 600.000–800.000 tonn að jafnaði frá 1950 til 1990 en aflinn gekk þó í sveiflum; mestur var hann 881.000 tonn en minnstur 564.000 tonn. Mikilvægasta botnfisktegundin var þorskur og veiddust um 400.000 tonn af honum að meðaltali á ofangreindu tímabili af heildarbotnfiskaflanum eða 50–60%. Næst kom karfinn sem var um 95.000 tonn að jafnaði sama tímabil, ufsi um 75.000 tonn og ýsa um 60.000 tonn.<sup>2</sup> Aðrar tegundir botnfiska og flatbotnfiska eru steinbítur, langa, blálanga, keila, hrognkelsi, lúða, skarkoli, langlúra og þykkvalúra en aflinn af þessum tegundum var um 10.000–20.000 tonn af heildarafla.<sup>3</sup> Á Íslandi var einnig mikið veitt af uppsjávarfiski, einkum síld, loðnu og kolmunna,<sup>4</sup> svo og rækja, humar og hörpudiskur sem eru botndýr eða botnfiskar.<sup>5</sup>

---

2 Sigfús A. Schopka og Guðrún Marteinsdóttir, „Ástand og afrakstur nytjabotnfiska á Íslandsmiðum“, bls. 107.

3 Sama, bls. 124.

4 Jakob Jakobsson og Hjálmar Vilhjálmsson, „Uppsjávarfiskar á Íslandsmiðum“, bls. 129.

5 Hrafnkell Eiríksson, „Nytjastofnar botndýra“, bls. 149.



Til að meta stærð fiskistofns er byrjað á því að safna gögnum með tíðum rannsóknnum. Þorskur er t.d. aldursgreindur með því að telja áhringina í kvörnunum á honum og er honum safnað í þúsunda tali árlega til að komast að aldri hans. Þá er þyngd hans og lengd mæld til þess að reikna út fjölda landaðra þorska úr hverjum aldursflokki. Að lokum mynda þessi gögn þá undirstöðu sem krafist er til að meta stærð stofnsins. Ferlinu er þó ekki lokið, því að samhliða þessum ofangreindu gögnum þarf upplýsingar um hlutfallslegar breytingar í stofninum og er þeim upplýsingum safnað í rannsóknarleiðangri á sjó. Þetta er þó háð nokkurri óvissu, enda má öllum vera það ljóst að ómögulegt er að telja alla fiska í sjónum. Þegar öll gögn hafa verið metin og niðurstaða liggur fyrir þarf að setja viðeigandi reglur um fiskveiðistjórnun með tilliti til óvissu og breytileika innan lífkerfisins.<sup>6</sup>

En hvernig er þessum upplýsingum best komið til stjórnvalda?

Þó að allar upplýsingar þurfi vissulega að koma fram eru sumar nauðsynlegri en aðrar. Ein leið felst í því að búa til töflu með útskýringum, mati á þróun stofns og afla við mismunandi sókn. Ráðgjöf af þessu tagi gæti þó skilið stjórnámamenn eftir í lausu lofti og því grípur Hafrannsóknastofnun til þess ráðs að leggja til heildaraflamark á hverja fisktegund á komandi fiskveiðiári byggt á ofangreindum upplýsingum. Þar sem stjórnvöld þurfa bæði að huga að lífrænni og hagkvæmri nýtingu á fiskistofnum þykir t.a.m. óhagkvæmt að veiða unga árganga sem ekki gefa af sér eins mikinn afla og vonast er eftir. Verði minni nýliðun innan fiskistofns sökum mikilla veiða er það litið mjög alvarlegum augum. Líffræðileg ofnýting getur leitt til hruns á stofni. Stjórnvöld þurfa því að reikna heildaraflamark ár fram í tímann með tilliti til ástands stofnsins en áður en nokkur aflaregla er tekin í notkun væri skynsamlegt að prófa hana og spá fyrir um hvernig hún reynist í framtíðinni til lengri eða skemmri tíma.<sup>7</sup>

Eitt af því sem vill þó oft gleymast varðandi vistkerfi fiska er samskiði á milli fiskistofnanna. Þá er átt við að fiskistofnar séu háðir einhvers konar fæðu eins og

---

6 Gunnar Stefánsson, „Aðferðir við að meta stærð fiskistofna og markmið við nýtingu þeirra“, bls. 253–254.

7 Sama, bls. 257–260.

aðrar lífverur svo að þeir geti þroskast og þyngst. Ef loðnustofninum yrði t.d. eytt hefði það alvarlegar afleiðingar fyrir þorskstofninn af því að loðnan er þorskinum mikilvæg fæða. Það er því mikilvægt fyrir stjórnvöld að spyrja hversu mikið af loðnu megi veiða án þess að það hefði skaðleg áhrif á vöxt þorsksins.<sup>8</sup>

Sé aðeins veitt úr fiskistofni það magn sem hann vex umfram stærð grunnstofnsins er það skilgreint sem *líffræðilegt jafnvægi* en þurfi útgerðaraðilar ekki að breyta sókn sinni í hann með auknum kostnaði telst það *efnahagsjafnvægi*. Falli þessi tvö jafnvægi saman er iðulega talað um *líffræðilegt og efnahagslegt heildarjafnvægi* sem telst jákvætt ástand en þó háð sveiflum og takmörkunum á veiðum.<sup>9</sup>

Það er ábyrgð þeirra sem rannsaka lífríkið í hafinu að veita stjórnvöldum viðeigandi ráðgjöf eigi fiskveiðistjórnun að vera bæði lífvæn og hagkvæm. En allar umræður þingmanna um stjórn fiskveiða hafa verið háðar niðurstöðum hafrannsóknna, án þeirra væri ómögulegt að mynda svokallaða pólitíska fiskveiðistefnu.

## 1.2 Fiskveiðistjórnun: Aðferðir og forsendur

Fiskveiðistjórnun er nauðsynleg á alþjóðavettvangi en aðferðir hennar breytilegar eftir ríkjum. Hafrannsóknir á 20. öld leiddu í ljós að sókn manna í fiskistofna víðs vegar um heiminn var meiri en samsvaraði varanlegum hámarkskafla stofnanna. Rannsóknirnar urðu einnig í ríkara mæli forsendur lagasetningar um takmarkanir á fiskveiðum sem mætti skilgreina sem aukin og bein afskipti ríkisvaldsins af fiskveiðum. Árangurinn af slíkum lagasetningum hefur þó ekki alltaf verið jákvæður hafi markmiðið verið fyrst og fremst að vernda fiskistofna hafsins. Gylfi Þ. Gíslason, hagfræðingur og fyrrverandi formaður Alþýðuflokksins, vitnar í bók sinni *Fiskihagfræði* til Lee G. Andersons hagfræðings sem árið 1977 hannaði sjö aðferðir við fiskveiðistjórnun:

---

8 Kjartan G. Magnússon og Ólafur K. Pálsson, „Nýting auðlinda í fæðuvistfræðilegu samhengi“, bls. 263.

9 Gylfi Þ. Gíslason. *Fiskihagfræði*, bls. 41–42.

1. Þær hvetji fremur en letji til nýjunga og tilrauna með nýjar og hagkvæmari aðferðir.
2. Þær séu nægilega sveigjanlegar til þess að hægt sé að bregðast fljótt og rétt við breytingum á efnahagslegum og líffræðilegum skilyrðum.
3. Þær njóti, ef mögulegt sé, stuðnings þeirra, sem við þær eiga að búa, þ.e. sjómanna, útvegsmanna og fiskvinnslumanna.
4. Tillit sé tekið til þess kostnaðar, sem fiskveiðistjórninni fylgir að því er varðar rannsóknir, eftirlit, samninga við aðila og breytingar á rekstri, en þessi kostnaður verði að vera minni en ávinningurinn af stjórninni.
5. Tillit sé tekið til áhrifa fiskveiðistjórnarinnar á atvinnu og skiptingu tekna og eigna. [...]
6. Tillit sé tekið til áhrifa fiskveiðistjórnarinnar á útflutningstekjur og greiðslujöfnuð gagnvart útlöndum.
7. Tillit sé tekið til byggðasjónarmiða. [...] [S]tjórnunaraðferðin þyrfti að vera þannig, að sjálfsákvörðunarréttur og athafnafrelsi einstakra manna, sem útveginn stunda, sé varðveittur eftir því, sem frekast er kostur innan heildartakmarkana.<sup>10</sup>

Með aðferðunum hér að ofan er auðsýnilega gengið út frá því að fiskurinn sé takmörkuð auðlind og því er fiskveiðistjórnun í raun tvíþætt, hún er bæði líffræðileg og hagræn. Hún gengi ekki upp yrði annar hvor þátturinn vanræktur, því vernda þarf fiskinn á sama tíma og hann er veiddur en einnig stuðla að hagkvæmum rekstri útgerðafyrirtækja sem sækja hann. Ofveiði er bæði líffræðilegs og efnahagslegs eðlis, *líffræðileg ofveiði* endar með útrýmingu fiskitegundar en *efnahagsleg ofveiði* með óskynsamlegri nýtingu stofna og taprekstri.<sup>11</sup> Færi svo að fiskistofnum yrði útrýmt legðust fiskveiðar beinlínis af, en eins og nærri má geta hefði það skelfilegar náttúrulegar og efnahagslegar afleiðingar, ekki síst á Íslandi þar sem höfuðatvinnuvegurinn er sjávarútvegur. Þeir sem þekkja sögu landsins

---

10 Sama, bls. 84–85.

11 Sama, bls. 42.

vita að fiskveiðar hafa verið þjóðinni gríðarlega mikilvægar og munu væntanlega verða svo áfram um ókomin ár.

Ragnar Árnason fiskihagfræðingur telur viðfangsefni hagkvæmrar fiskveiðistjórnunar tvíþætt. Annars vegar þarf að tryggja þjóðinni þann efnahagslega ávinning sem auðlindir sjávar gefa kost á og hins vegar dreifa þeim ávinningi á sanngjarnan hátt. Að mati hans vegur fyrri þátturinn þyngra, því að efnahagslegur ávinningur sé betri en enginn og það ætti að vera meginmarkmið fiskveiðistjórnunar.<sup>12</sup> Birgir Þór Runólfsson hagfræðingur og kollegi Ragnars segir líffræðileg takmörk fiskistofnanna í raun skipta mannfólkið litlu máli. Eins sé aukaatriði hversu margir fiskar veiðist og hversu margir verði eftir í sjónum; það er sjálf nýtingin og hvað hún gefur af sér sem skiptir höfuðmáli.<sup>13</sup>

Sveinn Agnarsson hagfræðingur segir jafnframt hagræna fiskveiðistjórnun hvetja útgerðir til þess að huga betur að fiskistofnunum. Fáir stofnarnir að vaxa og dafna sé hægt að tryggja að þeir gefi sem mest af sér. Hann bendir þó á að til séu önnur líffræðileg úrræði fyrir fiskistofnana, s.s. að viðhalda líffræðilegum fjölbreytileika og vistkerfum, en einnig að stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra.<sup>14</sup>

Vegna þess að lífríki sjávar er náttúrulegt fyrirbrigði verður maðurinn að virða vistkerfi hafsins. Hvers kyns röskun af hans völdum getur haft alvarlegar afleiðingar til lengri tíma litið. Birgir Þór Runólfsson hagfræðingur segir að líffræðileg fiskveiðistjórnun felist í því að virða lífríki hafsins og takmarka veiðar svo að fiskistofnar verði nýttir á sjálfbæran hátt, þ.e. að ekki sé veitt meira úr hverjum stofni en sem nemur náttúrulegum vexti hans. Takist að halda stofnstærðinni óbreyttri til lengri tíma kunni fiskveiðar að standa með sama jafnaðarafla e.t.v. til frambúðar. Sjálfbærar fiskveiðar geti þó breyst á milli ára en markmið líffræðilegrar fiskveiðistjórnunar

---

12 Ragnar Árnason, „Hagkvæmni og ábatadreifing“, bls. 13.

13 Birgir Þór Runólfsson, „Veiðiréttindi, viðskipti og gengismál“, bls. 23.

14 Vef. Sveinn Agnarsson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 7.

sé að finna tiltekinn jöfnuð þrátt fyrir sveiflur. Sá jöfnuður segir Birgir að felist í takmörkuðum heildarafla á efri mörkum sem er betur þekkt sem heildarkvóti.<sup>15</sup>

Ennfremur er nauðsynlegt að sporna gegn nýliðunarofveiði og vaxtarofveiði. Hið fyrrnefnda felst í því að fiskur sé veiddur áður en hann nær kynþroska, en vaxtarofveiði felst í því að fiskur sé veiddur áður en hann nær hagkvæmustu stærðinni eða þyngdinni. Flestum aðferðum sem beita má með líffræðilegri fiskveiðistjórnun hefur verið beitt á Íslandi og hafa þær aðferðir haft áhrif á hversu mikið hefur verið veitt úr fiskistofnunum innan íslenskrar lögsögu. Árangurinn hefur þó verið misjafn á milli ára og ekki endilega tryggt vöxt stofnanna né hagkvæmni fiskveiðanna. Mörgu mætti kenna þar um, s.s. lélegu eftirliti stjórnvalda eða ófullnægjandi upplýsingum um ástand fiskistofna.<sup>16</sup>

Ef fiskveiðistjórnun á að vera hagkvæm þarf eignaréttaskipulag eða nýtingaréttur af auðlindum að vera skýr af hálfu stjórnvalda. Fiskistofnar eru takmörkuð auðlind og því er augljóst að takmarka þarf aðganginn að þeim. Fiskveiðistjórnunin héraendis „byggir á því rótgróna viðhorfi að almannavaldið setji leikreglur um nýtingu fiskimiðanna en nýtingarétturinn sjálfur sé í höndum einstaklinga eða fyrirtækja þeirra“.<sup>17</sup> Nýtingarétturinn sem um ræðir á Íslandi byggist svo á sögulegri reynslu sem þróast hefur á grundvelli markaðslögmála. Reyndar væri sá möguleiki fyrir hendi að ríkið legði veiðigjald á útgerðir til þess að auka útgjöld þeirra, þ.e. minnka tekjur þeirra, og draga úr sókn á fiskimiðin í kjölfarið.<sup>18</sup> En veiðileyfum var fyrst úthlutað árið 1984 endurgjaldslaust. Við úthlutunina var veiðireynsla skipa metin þrjú ár aftur í tímann, eða frá 1981–1983.<sup>19</sup>

---

15 Vef. Birgir Þór Runólfsson. „Sjávarútvegur Íslendinga“, bls. 9. Aflamark er bundið við skip á Íslandi og reiknað út á þennan hátt: *aflahlutdeild* \* *heildaraflamark* = *aflamark*. Heildaraflamark er það magn sem fiskiskip mega veiða yfir eitt fiskveiðiár, aflahlutdeildin er svo hlutur hvers skips í heildaraflamarkinu. Með því að margfalda aflahlutdeildina (a) með heildaraflamarkinu (b) fær maður út aflamarkið (c). Sjá: Illugi Gunnarsson og Orri Hauksson. *Fiskimiðin og þjóðarheill*, bls. 16.

16 Vef. Sveinn Agnarsson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 8–9.

17 Vef. Birgir Þór Runólfsson, „Sjávarútvegur Íslendinga“, bls. 9–10

18 Vef. Sveinn Agnarsson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 11.

19 Birgir Þór Runólfsson, „Veiðiréttindi, viðskipti og gengismál“, bls. 25.

Hið opinbera úthlutaði veiðileyfum, nánar tiltekið sjávarútvegsráðuneytið. Veiðileyfi gátu verið tvenns konar, annars vegar leyfi til að nota ákveðið veiðitæki, hins vegar aflaleyfi bundið við magn eða sóknarleyfi sem bundið var við sóknardaga. Nú á dögum er svokallað aflamarkskerfi á Íslandi sem er betur þekkt sem „kvótakerfið“. Það byggist á úthlutun veiðileyfa gegn veiðileyfagjaldi og aflamarki skipa sem hafa þá heimild til að veiða ákveðið magn af tiltekinni fisktegund innan íslenskrar lögsögu.<sup>20</sup> Frá upphafi kvótakerfisins 1984 voru aflaheimildir framseljanlegar og eru það enn. Mannfræðingarnir Gísli Pálsson og Agnar Helgason segja kvótakerfið eins og það hefur verið á Íslandi hafa ýtt undir „fordisma“. Þá eiga þeir við að „virðing fyrir verklagi þeirra sem hafa vinnuna með höndum (einbeitingu þeirra, sjálfsga og þekkingu) víkur fyrir nýrri áherslu á þá sem eiga og stjórna“.<sup>21</sup>

Mælikvarði þessa aflamarkskerfis er þyngd. Hafnarvogir og hafnarstarfsmenn sjá um að vigta aflann og skrá endanlega þyngd hans. Ákvörðun er tekin um heildaraflamark fyrir allan skipaflotann og hverju skipi skammtaður hluti af heildaraflamarkinu ár hvert. Á þennan hátt fá skip hlutfall af heildarafla sem útfærist sem ákveðinn tonnafjöldi þegar heildaraflamark liggur fyrir og þar með hafa útgerðir og skip þeirra heimild til þess að veiða ákveðið magn af tilteknum fiskitegundum. Það fiskveiðistjórnunarkerfi sem gildir nú heimilar framsal aflaheimilda á milli útgerða, en þær eru þó takmarkaðar við skip einvörðungu. Aflamarkskerfið byggist því á tveimur grundvallaratriðum: annars vegar á ákvörðun sjávarútvegsráðherra

---

20 Gylfi Þ. Gíslason. *Fiskihagfræði*, bls. 89.

21 Gísli Pálsson og Agnar Helgason, „Kvótakerfið: Kenning og veruleiki“, bls. 43. Ennfremur segja þeir: „Þannig hefur orðræðan um fiskveiðar, sem löngum hefur einblínt á hetjudáðir sjómanna og gert aflakónga og fiskifælur að vinsælu umræðuefni, snúist í vaxandi mæli um eignarhald á aflaheimildum.“

eða öðrum viðeigandi ráðherra um heildaraflamark, hins vegar á fastri hlutdeild útgerða í heildaraflamarkinu.<sup>22</sup>

### 1.3 Hver á fiskistofnana og hver á aflamörkin?

Löngum hefur verið litið á auðlindir sjávar við Ísland sem sameign þjóðarinnar eftir að kvótakerfið kom til sögunnar, en hugtakið „eignarréttur“ er hins vegar flókið og ávallt háð túlkun manna á því. Strangt til tekið felur eignarréttur í sér forréttindi, aðstöðu sem einhver nýtur umfram aðra, að vissu leyti einkarétt. Handhafi kvóta nýtur því þeirrar sérstöðu innan lagakerfisins að búa yfir ákveðinni eign sem hann nýtir til að skapa arð. Hafa verður þó í huga að kvótaeign er í raun réttindi til veiða, eða nýtingarréttur, en ekki varanleg eign sem fara má með eftir eigin geðþótta. Þetta er grundvallaratriði í allri umfjöllun um aflaheimildir, aflahlutdeildir og/eða veiðileyfi.<sup>23</sup> Til að forðast allan misskilning eru aflaheimildir, aflamörk og aflahlutdeildir önnur og fræðilegri heiti yfir kvóta, en þó ólík innbyrðis. Aflamark er aflaheimild skips byggð á aflahlutdeild þess af heildaraflamarki fyrir hvert fiskveiðiár, aflamarkið hækkar því eða lækkar í samræmi við leyfilegt heildaraflamark. Aflahlutdeild er aftur á móti hlutur hvers skips af leyfilegum heildarafla tiltekinnar fisktegundar sem helst óbreyttur á milli ára, nema löggjafinn ákveði annað.<sup>24</sup>

Eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar hefur haldist efnislega óbreytt frá því að Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá 1874. Beinn eignarréttur takmarkaðist þó einungis við svokallaða líkamlega hluti. Árið 1916 var ákveðið í Landsyfirrætti að orðin „eign“ og „eignarréttur“ merktu einnig afnotaréttur, kröfuréttur, rithöfundaréttur og einkaréttur. Með því var hinn þröngi skilningur orðsins afnuminn og útfærður í „víðtækan skilning“. Því má segja að hvers kyns fjárverðmæti séu varin af stjórnarskránni sé það túlkað á þann veg.<sup>25</sup> En veiðar urðu ekki takmarkaðar með

22 Vef. Birgir Þór Runólfsson, „Sjávarútvegur Íslendinga“, bls. 10–12.

23 Skúli Magnússon, „Constitutional Property Protection and Transferable Fishing Quotas in Iceland“, bls. 58.

24 Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, bls. 597.

25 Sama, bls. 605.

banddögum og kvóta fyrr en á 8. áratugnum og því hefur verið erfitt að meta hvers konar „eign“ aflaheimild í raun sé.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson stjórn málafræðingur komst að áhugaverðri niðurstöðu árið 1991 þegar hann sagði að mikill misskilningur fælist í því að leggja þjóð og ríki að jöfnu. Ríkið væri samansafn opinberra stofnana, embættismanna og stjórnmalamanna, en þjóðin hins vegar margir ólíkir einstaklingar eða hópar sem keppa hver við annan á sameiginlegum leikvelli sem er afmarkaður með lagasetningum. Þjóðin ætti því að vera eigandi auðlindarinnar, en ekki ríkið. Umboðsmenn þjóðarinnar, þ.e. kjörnir fulltrúar og aðrir ríkisstarfsmenn, gætu borið fyrir brjósti sérhagsmuni og af því að sjávarútvegur velti miklum fjármunum væri óæskilegt að þeir hefðu forræði til að ráðstafa þeim eftir eigin gedþóttu.<sup>26</sup>

Atli Harðarson heimspekingur sagði árið 1999 að í þrengsta skilningi eignarréttar ætti í raun enginn fiskistofnana í hafinu. Þá hafi enginn rétt til þess að útrýma, gefa né ráðstafa fiskistofnunum að vild. Þess vegna þyrfti að skoða eignarrétt almennings annars vegar og eignarrétt útgerðarmanna hins vegar. Sameignarákvæði með lagasetningu þýði í raun að ríkisvaldinu í umboði þjóðarinnar sé skylt að stjórna nýtingu á fiskistofnunum innan lögsögunnar og tryggja að þjóðin njóti hags af þeirri nýtingu. Eignarréttur útgerðafyrirtækja á aflaheimildum þurfi á hinn bóginn að vera lagalega skilyrtur svo að unnt sé að verja þann rétt með ákvæðum 72. greinar stjórnarskrárinnar. Aflamark hafi ekki gefið útgerðarmönnum forræði yfir fiskistofnunum og ef sameign þjóðarinnar sé bundin með lögum standi þeim ekki til boða að búa að kvótanum til frambúðar. Ef rekstur sjávarútvegsfyrirtækja ætti hins vegar að vera með sem hagkvæmustum hætti þyrftu eigendur þeirra að njóta sama réttar og þeir sem ættu eignir í öðrum iðnaði.<sup>27</sup>

Það er einkum tvennt sem mælir gegn því að aflaheimildir njóti eignarréttarverndar. Kanna þyrfti hvort séreinkenni heimildanna eigi eitthvað skylt við hefðbundin eignarréttindi og dæma eftir því hvort þær njóti í raun verndar. Einnig gæti

---

26 Hannes Hólmsteinn Gissurarson. *Fiskistofnarnir við Ísland*, bls. 120.

27 Atli Harðarson, „Er kvótakerfið ranglátt?“, bls. 13–18.



fyrirvara- og áskilnaðarréttur löggjafans, þ.e. Alþingis, um breytingar á fiskveiði- stjórnun Íslands dregið úr möguleikum eignarréttarverndar.<sup>28</sup>

Með því að festa sameignarákvæði í lög er viðurkennt að sjávarauðlindin sé bæði verðmæt og í eigu heillar þjóðar. Og eins og allar auðlindir sem nýttar eru til vinnslu gefur hún af sér arð. Að því leytinu til verður hún að teljast verðmæt. Fiskistofnarnir á Íslandsmiðum eru ein mikilvægasta auðlind landsins og hafa verið undirstaða íslensks efnahags um margra ára skeið. Og fyrst að handhafar kvóta hafa átt þess kost að auka sjávarrentu<sup>29</sup> sína með hagkvæmum rekstri og hagkvæmri nýtingu afla, þá er rétt að spyrja hvað þjóðin hefur fengið í sinn hlut fyrir þessa sameiginlegu eign sína síðan 1984. Gylfi Þ. Gíslason fullyrta 1991 að þjóðin hefði engan hlut fengið af sjávarrentu kvótahandhafanna, þeir nytu einir rentunnar sem fengu úthlutað veiðileyfi árið 1984 án endurgjalds. Hann taldi sjálfsagt að þeir sem veiðileyfi hefðu fengið greiddu fyrir þau sérstaklega.<sup>30</sup> Þó verður að hafa í huga að þeir sem fengu kvóta voru útgerðarmenn sem höfðu fjárfest hvað mest í tækjum og mannskap og einnig öðlast reynslu og þekkingu við að nýta fiskistofnana.<sup>31</sup> Það hefði verið einkar óréttlátt ef stjórnvöld hefðu haft af þessum mönnum atvinnuréttindi sín og selt þeim þau svo aftur. En einnig mætti halda því fram að óréttlátt hafi verið að láta kvótahafa eina búa að sameiginlegri auðlind þjóðarinnar sem gat skilað þeim gríðarlegum hagnaði.

Segja mætti að þjóðin hafi ávallt átt fiskinn í sjónum kringum Ísland rétt eins og hún hefur ávallt átt þingvelli — þó að þingvellir hafi ekki orðið þjóðareign að lögum fyrr en 1928.<sup>32</sup> Útgerðir hafa fengið leyfi til þess að veiða fiskinn og nýta hann

---

28 Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, bls. 607.

29 Hagnaður sem skapast með fiskveiðum.

30 Gylfi Þ. Gíslason. *Fiskihagfræði*, bls. 140–142.

31 Illugi Gunnarsson og Orri Hauksson. *Fiskimiðin og þjóðarheill*, bls. 17.

32 Rétt eins og nytjastofnarnir innan íslenskrar lögsögu hafa verið sérstök eign þjóðarinnar síðan 1987, þá eru þingvellir einnig þjóðareign síðan 1928. Í lögum frá 1928 stendur: „Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.“ Sjá: *Vef*. Lög nr. 59, 7. maí 1928. Þjóðinni er ekki heimilt að selja eða veðsetja sjávarauðlindir sínar, en þeir sem njóta verndar eignarréttarins yfir aflamörkum hafa heimild til þess meðan þjóðarbúið hlýtur ekki skaða af.

eins og hverja aðra eign í umboði þjóðarinnar og innan skynsamlegra marka. Með skynsamlegum mörkum er átt við að skip í eigu útgerðar sé starfrækt og nýti aflaheimild sína nánast til fulls. Skúli Magnússon lögfræðingur telur að rétturinn til að stunda fiskveiðar og framselja aflaheimildir sé hvorki almannaréttur né einkaréttur, heldur sérréttur. Þessi tiltekni réttur hefur síðan verið túlkaður á þann veg að hann njóti verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>33</sup>

#### 1.4 Fiskveiðistjórnun á Íslandi 1975–1987

Sjávarútvegur getur einungis haldið áfram að vera uppspretta auðlegðar ef gjörbreytt er um stefnu í málefnum hans, — hverfa verður af þeirri braut skammtímasjónarmiða, sem farin hefur verið og taka upp stefnu, sem byggist á víðari sjóndeildarhring. Forsenda skynsamlegrar nýtingar fiskistofnanna er, að afkastageta þess flota, sem veiðar stunda, sé í samræmi við afrakstursgetu þeirra fiskistofna, sem veiðarnar beinast að.<sup>34</sup>

Svo hljóðar ein af meginniðurstöðum skýrslu Rannsóknarráðs ríkisins sem gefin var út árið 1975 í kjölfar „svörtu skýrslunnar“ svokölluðu sem Hafrannsóknarstofnun stóð fyrir það sama ár. Þorskurinn, verðmætasta botnfisktegundin á Íslandsmiðum, var að hruni kominn og grípa þurfti í taumana með bættri og markvissari fiskveiðistjórnun. Jón Þ. Þór sagnfræðingur segir að meginástæða þess að fiskveiðilögsaga Íslendinga var færð úr 50 mílum í 200 mílur árið 1975 hafi verið sú að ekki hefði tekist að ná samkomulagi við erlendar ríkisstjórnir og sjávarútvegsfyrirtæki um að draga úr veiðum til að vernda fiskistofnana á Íslandsmiðum. Útfærslan hafi því verið nauðsynlegt skref, því að ekki hafi verið til nóg af fiski í sjónum lengur.<sup>35</sup> Hins vegar hefði verið tilgangslaust fyrir Íslendinga að takmarka afla tegunda á þeim

---

33 Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, bls. 610.

34 *Þróun sjávarútvegs 1975*, bls. 11.

35 Thor, Th. Jón. *British Trawlers and Iceland 1919–1976*, bls. 235.

tímapunkti og árin þar á undan vegna þess að aðrar þjóðir höfðu þá ótakmarkaðan rétt til þess að veiða við Ísland.<sup>36</sup>

Á hinu örlagaríka ári 1975 var aflamarkskerfi, þ.e. kvóta, komið á síldveiðar og var hvers kyns flutningur á aflamarki á milli báta bannaður til ársins 1979. Árið 1980 var aflamarkskerfi tekið upp í loðnuveiðum og aflamarkið gert framseljanlegt frá árinu 1986. Veigamesta kerfið var án nokkurs vafa skrapdagakerfið á botnfiskveiðum árið 1977 sem var háð banndögum á veiðum. Á þeim tímapunkti var því einungis heimilað að veiða þorsk ákveðna daga á ári og hlutfall hans mátti ekki fara yfir sett hámark á afla fyrir hvert fiskveiðiár.<sup>37</sup>

Árið 1983 urðu þáttaskil, en þá var ákveðið að breyta fiskveiðistjórnunarkerfinu með lögum sem tóku gildi í upphafi árs 1984. Kvótakerfið varð til. Áfram var kappkostað að vernda fiskistofninn innan lögsögu Íslendinga, en þrátt fyrir aflamarkskerfið — og skrapdagakerfið þar á undan — fóru aflahorfur samt versnandi, ekki síst þorsksins. Í nýju reglugerðinni var ákvæði sem gerði sjávarútvegsráðherra kleift að skipta á milli skipa leyfðum heildarafla af hverri tegund fisks ásamt því að heimila flutning á úthlutuðum aflakvóta á milli skipa. Allar veiðar skipa sem töldust 10 brúttórúmllestir eða stærri voru bundin sérstökum veiðileyfum. Þessum veiðileyfum var úthlutað til allra skipa sem töldust hluti af íslenska skipaflotanum eða voru keypt fyrir árslok 1983. Úthlutun aflamarks var háð aflareynslu frá 1. nóvember 1981 til 31. október 1983, en heildaraflamark var ákveðið fyrir fiskitegundirnar þorsk, ýsu, ufsa, karfa, skarkola, grálúðu og steinbít. Ef um ný skip var að ræða eða skip með skemmri veiðireynslu en eitt fiskveiðiár var gripið til þess ráðs að heimila eigendum þess að velja á milli sóknarmarks eða aflamarks. Grundvallarmunurinn á milli þessara tveggja leiða var sá að sóknarmarkskerfið var háð banndögum en aflamarkskerfið ekki, bæði voru þó takmörkuð við hámarksafla af hverri fisktegund á einu fiskveiðiári.<sup>38</sup>

---

36 Vef. Birgir Þór Runólfsson, „Sjávarútvegur Íslendinga“, bls. 10.

37 Vef. Sveinn Agnarsson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 20.

38 Sama, bls. 21–22.

Tvær ástæður lágu að baki valinu á milli sóknar- og aflamarks: Annars vegar náðist ekki samstaða um nýja aflamarkskerfið og hins vegar þótti óréttlátt gagnvart nýkeyptum skipum eða skipum sem höfðu legið í dvala að miða úthlutun aflamarks einungis við veiðireynslu síðustu þriggja ára. Framsal á aflamörkum var leyfilegt á milli skipa ef skipin voru hluti af sömu útgerð eða sömu verstöð. Heimilt var að skipta kvóta á milli skipa sem ekki voru hluti af sömu verstöð ef um jafnverðmætan kvóta var að ræða. Framsal af öðrum toga var háð samþykki sjávarútvegsráðherra ef meðfylgjandi voru umsagnir frá sveitarstjórnnum og stjórn sjómannafélags í þeirri verstöð sem kvótinn var seldur frá. Sveinn Agnarsson hagfræðingur áltur að framsal á kvóta hafi í raun verið frjálst frá árinu 1984 og samþykki sjávarútvegsráðuneytisins því einungis formsatriði. Kvóti eða nýtingarréttur var fjarri því að vera varanleg eign þó að hann gengi kaupum og sölum.<sup>39</sup>

Sigfús Jónsson landfræðingur var þeirrar skoðunar 1984 að hin mikla aukning sem varð á fiskiskipastólnum með skrapdagakerfinu á árunum 1977 til 1984 hafi verið ein mestu fjárfestingarmistök í sögu íslenska lýðveldisins.<sup>40</sup> Í stað þess að nýta þennan áratug vaxtar á fiskistofninum til að finna bestu lausnirnar við veiðar á botnlægum fiskitegundum og stuðla að hagvexti og arðsemi fór fjölgun fiskiskipa úr böndunum. Sigfús taldi ennfremur að helsti gallinn á fiskveiðistefnu Íslendinga væri fyrirkomulag veiðanna, en veiðar voru ákveðnar einungis eitt ár senn, hann taldi æskilegast að breyta þessu og lengja gildistímann. Vandinn var að mestu leystur með kvótakerfinu 1984 en óhætt er að segja að Sigfús hafi verið glöggskyggn þegar hann benti á að reynsla annarra ríkja af sambærilegu kerfi sýndi að auðveldara væri að koma því á en afnema það.<sup>41</sup> Aðeins þremur árum síðar, þegar fiskveiðifrumvarpið

---

39 Sama.

40 Steingrímur Hermannsson hélt því reyndar fram að skuttogaravæðingin svokallaða hefði hafist þegar ríkisstjórn Framsóknarflokks, Alþýðubandalags og Samtakanna tók við völdum 1971. „Við skutum áreiðanlega yfir markið varðandi fjölda skipa. Á því er enginn vafi. Þegar togararnir komu, vel fór að ganga og við blasti að kaupin borguðu sig þá var einfaldlega eins og fjandinn væri laus alls staðar um landið.“ Sjá: Dagur B. Eggertsson. *Steingrímur Hermannsson*, bls. 104.

41 Sigfús Jónsson. *Sjávarútvegur Íslendinga*, bls. 242–248.

1987 var til umræðu á Alþingi, sögðu andstæðingar kvótakerfisins að nær ómögulegt væri að afnema kerfið.

Helstu breytingarnar á aflamarkskerfinu árin 1985–1987 voru þær að löginn voru látinn gilda í tvö ár í stað eins árs og öllum skipum var gefinn kostur á að velja á milli sóknar- og aflamarks. Skip sem kusu heldur sóknarmark höfðu þó rétt á að færa sig um set í aflamarkskerfið og var þá veitt hluta úr afla og aflamarki ársins á undan.<sup>42</sup>

Í BA-ritgerð Guðmundar Ásgeirssonar, *Kvótakerfið í fiskveiðum. Tilurð þess og áhrif á byggð og samfélag*, er rakin helsta gagnrýni manna sem tengdust sjávarútvegi með beinum hætti á árunum 1984–1986. Þeir sem gagnrýndu þáverandi kvótakerfi voru samhuga um að það virkaði einfaldlega ekki nógu vel og að það drægi ekki úr óhóflegri veiði á fiskistofninum. Sumir söknuðu skrapdagakerfisins frá 1977 og töldu það henta sjávarútveginum betur, en ástæðan var sú að mönnum var þá frjálst að sækja aflann nema á sérstökum banndögum. Þeir töldu að útgerðarmönnum og sjómönnum væri sjálfum treystandi til þess að hugsa um atvinnugrein sína án afskipta ríkisins. Einnig voru sumir þeirrar skoðunar að skrapdagakerfið hentaði byggðarlögunum betur af því að það spornaði gegn því að útgerðarmenn seldu skip sín úr byggð. Fólk legði því síður á flóttu í leit að vinnu á víð og dreif um landið. Raddir voru uppi meðal leikmanna að nóg væri af fiski í sjónum og að sjómenn vissu það í raun miklu betur en vísindamenn, kvótakerfið héldi þá aftur af sókn á fiskimiðin og vissar tegundir væru vannýttar. Sumir gengu enn lengra og töldu náttúruna sjá um sig sjálfa, þrátt fyrir hvers kyns röskun af mannavöldum, með auknum sjávarhita og bættum skilyrðum í hafinu yrði kvótakerfið í raun óþarft.<sup>43</sup>

Árið 1987 gaf Rannsóknarráð ríkisins út sína þriðju skýrslu um sjávarútveg þar sem fram kom að heildarafli hefði ekkert aukist frá 1960 þrátt fyrir vaxandi sókn á fiskimiðin. Öllum mætti þó ljóst vera að sjávarútvegur ætti ríkan þátt í hagvexti þjóðarbúsins. Framtíðarhorfurnar voru hins vegar neikvæðar að mati ráðsins. Margt benti til þess að enngar varanlegrar aflaukningar væri að vænta úr þeim fiskistofnum

---

42 Vef. Sveinn Agnarsson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“, bls. 22.

43 Vef. Guðmundur Ásgeirsson, „Kvótakerfið í fiskveiðum“, bls. 29–32.

sem þegar var verið að nýta. Ráðið lagði aukna áherslu á aflaverðmæti í stað aflamagns í fiskiðnaði, því mikil gróska var í tækninýjungum í skipaútgerð, fiskverkun og geymslu sjávarafurða. Með hærra verðlagi á tæknivæddum iðnaðarvörum mundi verð á veiddum fiski hækka.<sup>44</sup>

Að mati Rannsóknarráðsins var fiskveiðistjórnunarstefnan í auknum mæli byggð á efnahagslegum forsendum og af þeim sökum væri æskilegt að betrubæta þáverandi stjórnkerfi í stað þess að leggja það af. Ein leið væri að úthluta aflakvóta til langs tíma og auðvelda framsal þeirra því að það yrði hagkvæmara fyrir þjóðina.<sup>45</sup>

Deila mætti um hvort sú fiskveiðistjórnun sem gildi á árunum 1984 til 1987 hafi í raun skilað þeim árangri sem henni var ætlað að gera, þ.e. að draga úr offveiði, fækka skipum í flotanum og stuðla að hagkvæmari nýtingu afla. Fiskveiðistefna þingflokkanna árið 1987 grundvallaðist á reynslunni af kvótakerfinu frá árinu 1984 en með mismunandi hætti.

## 1.5 Samantekt

Fiskveiðistjórnun er nauðsynleg svo unnt sé að stuðla að lífrænni og hagkvæmri nýtingu fiskistofna, sem eru takmarkaðir, en jafnframt setja útgerðarfyrirtækjum leikreglur og hafa eftirlit með þeim. Stjórnun sem þessi er breytileg á milli ríkja en á Íslandi var kvótakerfi komið á með lögum árið 1984, þ.e. veiðileyfum var úthlutað endurgjaldslaust til eigenda skipa og með hverju veiðileyfi fylgdi aflaheimild sem var hluti af heildaraflamarki.

Fiskveiðistjórnun er ómarktæk og stefnulaus án hafrannsóknna, þær eru grunnurinn að öllu sem um ræðir í þessari ritgerð. Upplýsingar Hafrannsóknastofnunar eru teknar saman ár hvert og þegar þær hafa verið bornar saman er ákveðið hvað heimilt sé að veiða úr hverjum fiskistofni. Það er svo á ábyrgð sjávarútvegsráðherra eða annars ráðherra að gefa upp heildaraflamark hvernar fisktegundar svo útgerðir geti sótt á miðin og veitt.

---

44 *Þróun sjávarútvegs 1987*, bls. 15–23.

45 *Sama*, bls. 204.

Útgerð sem fengið hefur kvóta fyrir skip í sinni eigu hefur undir höndum eign sem gefur af sér arð. Ríkið hefur afskipti af fiskveiðum í umboði þjóðarinnar og ætti að stuðla að hagkvæmni í fiskveiðum. Til að stuðla að hagkvæmri nýtingu þessarar takmörkuðu auðlindar þarf eignarréttur útgerðamanna á kvóta að vera skýr til þess að auðvelda þeim rekstur sinna fyrirtækja. Óljós eignarréttur getur valdið óvissu í rekstri en kvóti er þó aldrei varanleg eign, heldur tímabundinn nýtingarréttur á sameign þjóðarinnar. Stjórnvöld ákváðu að heimila framsal á kvóta þegar kvótakerfinu var komið á svo að útgerðarmenn hefðu möguleika á að hagræða í rekstri. Bágstaddar útgerðir gátu þannig selt kvóta sinn til að greiða niður skuldir, en betur staddar útgerðir gátu keypt kvóta og nýtt aflann áfram með hagkvæmum hætti.

Á árunum 1975 til 1987 reyndu stjórnvöld eftir bestu getu að sporna gegn ofveiði fyrst og fremst. Tekið var upp skrapdagakerfi með hámarksafla á botnfiski árið 1977. En vegna þess að það skilaði ekki tilætluðum árangri við verndun fiskistofnanna og skipaflotinn dróst ekki saman var samþykkt árið 1983 að koma á kvótakerfi sem skyldi gilda í eitt ár. Þegar leið á 9. áratuginn urðu efnahagslegar og lagalegar forsendur sjávarútvegs æ mikilvægari. Ofveiði var vandamál sem ávallt þurfti að bregðast við á svipstundu, en menn voru varkárir því þá skorti reynslu af markvissri stjórnun sem tæki tillit til alls í senn fiskistofnsins, atvinnuvegarins og efnahagsins.

Sjávarútvegurinn hafði gengið í gegnum mikið breytingarskeið á örfáum árum og kvótakerfið, eins og það var árið 1987, var álitid gallað og dró hægt úr fjölgun innan skipaflotans þar að auki. Ef sjávarútvegur átti að ná að blómstra samhliða efnahags- og atvinnulífinu, eins og Rannsóknarráð ríkisins taldi það geta, var þörf á frekari breytingum á kvótakerfinu. Ekki má þó túlka skýrslu Rannsóknarráðsins sem svo að leggja bæri kvótakerfið niður, það átti einungis að lagfæra það. Áframhaldandi takmörkun á fiskveiðum átti að tryggja verndun fiskistofnanna því þeir sem höfðu hagsmuni að gæta varðandi nýtingu þeirra gengu betur um þá.

## 2. Fiskveiðistefna pólitískt bitbein

### 2.1 Var kvótakerfinu komið á með ólýðræðislegum hætti 1983?

Svanur Kristjánsson bendir á það í grein í *Skírni* 2011 að aldrei hefði verið tekist á um ólíkar leiðir í fiskveiðistjórnun á Alþingi árið 1983. Frá sjónarmiði lýðræðisþjóðfélags, eins og Ísland er, þá var að mati Svans valin ein versta leiðin sem hugsast gat af því að einungis var hugað að sjónarmiðum hagkvæmni og því að stöðva ofveiði.<sup>46</sup> Enginn þingmaður stjórnarflokkanna, Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, fjallaði um réttlæti hins nýja kvótakerfis og voru grundvallaratriði fulltrúalýðræðisins því ekki virt, að mati Svans. Tilurð kvótakerfisins hefði verið vitnisburður um vanþróað lýðræði sem treysti á einföldustu lausnina; að gefa einkaaðilum kvótann. „Almenn-ingur hafði ekkert um það að segja þegar Alþingi Íslendinga ráðstafaði helstu auðlind og sameign þjóðarinnar endurgjaldslaust til útvalinna aðila.“<sup>47</sup>

Ófeigur Friðriksson kemst að þeirri niðurstöðu í BA-ritgerð 2009 að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi hafi í raun haft miklu meiri áhrif á mótun kvótakerfisins en þingmenn og að þess vegna hafi samþykkt kvótakerfisins verið ólýðræðisleg.<sup>48</sup> Rétt er að taka fram að ritgerð Ófeigs er fyrst og fremst um samþykkt fiskveiðistjórnunarfrumvarpsins frá 1990. Ef hann lítur svo á að hún hafi verið ólýðræðisleg eru litlar líkur á því að hann telji ákvörðunina 1983 hafa verið lýðræðislega.

Eftir rökum þeirra Svans og Ófeigs að dæma stappar nærri að þeir þingmenn, sem voru fylgjandi kvótakerfinu, hafi beinlínis unnið gegn lýðræðinu. Ófeigur tekur fram í ritgerðinni að stjórnmalaflokkana hafi ávallt skort marktæka fiskveiðistefnu fyrir kosningar<sup>49</sup> og taldi Svanur að deilur á Alþingi 1983 hefðu snúist að mestu leyti um grundvallaratriði lýðræðisins, en ekki stefnumótun í fiskveiðum.<sup>50</sup>

46 Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi?“, bls. 288.

47 Sama, bls. 290.

48 Vef. Ófeigur Friðriksson, „Ákvarðanatöku í sjávarútvegi“, bls. 59.

49 Sama.

50 Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi?“, bls. 279.



Þó að lýðræðisskipulagið hafi reynst okkur Íslendingum vel er það gömul saga og ný að lýðræðið er fjarri því að vera fullkomið. Meirihlutinn býr ekki yfir neinum sannleika sem minnihlutinn þekkir ekki.<sup>51</sup> Vont er ef satt er að stjórnmalaflokkar gerist í vaxandi mæli fulltrúar sérhagsmuna í stað þess að höfða til þjóðarinnar allrar. Og þingræðið má ekki stuðla frekar að sundurlyndi en samstöðu meðal þjóðarinnar.

En hverjir eru raunverulegir kostir lýðræðis? Þorvaldur Gylfason segir að einn höfuðkostur þess sé sá, að löggjafarvaldið tryggir hag almennings gagnvart þröngum sérhagsmunum.

Þetta blasir við, þegar við hugsum um lög og rétt. Einn aðaltilgangur lagasetningar er að vernda þá, sem minnst mega sín, gagnvart hinum sterku. [...] Samkeppnislöggjöf þjónar svipuðum tilgangi, svo annað dæmi sé tekið: henni er ætlað að vernda almenning gagnvart afleiðingum einokunar. Það er einn helzti kostur frjálss [svo!] og heilbrigðs markaðsbúskapar í lýðræðisríki, að hagsmunir neytenda sitja í fyrirrúmi.<sup>52</sup>

Jón Ormur Halldórsson bendir á, að þær skilgreiningar á lýðræði sem oftast séu notaðar snúi yfirleitt ekki að innihaldi fyrirbærisins, þ.e. stjórn fólksins á eigin samfélagi, heldur að aðferðum og framgangsmáta við óbeint val á stjórnendum.<sup>53</sup>

Ómarkviss fiskveiðistefna stjórnmalaflokkanna kom ekki í veg fyrir að framþjóðendur þeirra væru lýðræðislega kjörnir á þing. Gera verður ráð fyrir því að almenningur hafi treyst þeim flokkum sem hann kaus á Alþingi þegar kvótafrumvarpið var mótað. Þingmenn leituðu vissulega til hagsmunaaðila í sjávarútvegi við mótun fiskveiðistefnunnar, en varla gat það talist óeðlilegt. Var ekki óhætt að treysta því að þessir hagsmunaaðilar, ásamt sérfræðingum Hafrannsóknastofnunar, hefðu næga reynslu og þekkingu til að veita stjórnmalamönnum ráðgjöf um fiskveiðistjórnun, bæði með tilliti til sóknar fiskiskipa og stærð fiskistofna? Hefði ekki verið næsta óeðlilegt að sniðganga með öllu hagsmunaaðila?

51 Matthías Johannessen. *Fjötrar okkar og takmörk — Helgisþjall*, bls. 6.

52 Þorvaldur Gylfason. *Hagkvæmni og réttlæti*, bls. 28.

53 Jón Ormur Halldórsson, „Er fulltrúalýðræðið að veslast upp?“, bls. 53.

Kvótakerfinu var vissulega komið á í fljótfærni, en það er ekki með öllu óskiljanlegt, því að eins og fram kemur í grein Svans hafði Hafrannsóknastofnun þegar birt tvær „svartar“ skýrslur um fiskistofnana, hina fyrri árið 1975, þegar ljóst var að takmarka þurfti fiskveiðar, og hina síðari 1983, þegar kvótakerfið var samþykkt.<sup>54</sup>

## 2.2 Ný ríkisstjórn

Hinn 25. apríl 1987 gengu Íslendingar að kjörborðinu og kusu sér stjórn mála flokka á þing. Þegar úrslitin lágu fyrir morguninn eftir var ljóst að ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks var fallin. Met var slegið, því að alls fengu sjö flokkar menn kjörna á þing, en það hafði aldrei áður gerst. Þessir sjö flokkar voru Sjálfstæðisflokkurinn, Framsóknarflokkurinn, Alþýðuflokkurinn, Borgaraflokkurinn, Kvinnalistinn, Alþýðubandalagið og Samtök um jafnrétti og félagshyggju. Það var svo ekki fyrr en 8. júlí sama ár sem ríkisstjórn Þorsteins Pálssonar tók við völdum. Ríkisstjórnina skipuðu þrír flokkar: Sjálfstæðisflokkur, Framsóknarflokkur og Alþýðuflokkur.<sup>55</sup>

Það tók rúmlega 70 daga að mynda nýja stjórn, en það kom ekki á óvart enda gerðu niðurstöður kosninganna það að verkum að engir tveir flokkar gátu myndað meirihlutastjórn. Þriggja flokka stjórn var ekki heldur möguleg án þátttöku Sjálfstæðisflokks. Hinir svartsýnustu töldu að átökin um stefnu og ráðherraskipan myndu fylgja ríkisstjórninni eins og skuggi. Einnig töldu sumir að ráðherrar gætu e.t.v. mætt þreyttir til leiks á Alþingi ef stjórnarsamstarfið reyndist erfitt.<sup>56</sup> Skemmst er frá því að segja að hinn 17. september 1988 lauk formlega stjórnarsamstarfi þessara þriggja flokka.<sup>57</sup>

Morgunblaðið birti lista yfir helstu stefnumál þessarar nýju ríkisstjórnar 7. júlí 1987, degi áður en hún tók formlega við völdum. Þar kom skýrt fram að hún ætlaði

54 Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi?“, bls. 261.

55 Steinar J. Lúðvíksson, „Þorsteinn Pálsson“, bls. 444–446.

56 Stefán Friðbjarnarson, „Stjórnarskipti: Það er morgundagurinn sem skiptir máli“, bls. 38.

57 Steinar J. Lúðvíksson, „Þorsteinn Pálsson“, bls. 448.

að skipa nefnd til að vinna að úrbótum á fiskveiðistjórnunarkerfinu í samráði við helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Unnið yrði að þessum atriðum meðal annars:

- Hvernig og hverjum veiðiheimildir skuli veittar. Meðal annars verði athugað hvort veiðiheimildir verði alfarið bundnar við skip.
- Hvernig taka megi meira tillit til byggðarsjónarmiða við mótun fiskveiðistefnu, auka athafnafrelsi og svigrúm til endurnýjunar í sjávarútvegi.
- Hvers konar reglur skuli setja um færslu veiðiheimilda milli aðila.
- Hve lengi meginreglur um stjórn fiskveiða skuli gilda.
- Eftirlit hins opinbera með fyrirtækjum í sjávarútvegi verður einfaldað og samræmt.<sup>58</sup>

Aðeins tíminn gat leitt í ljós hverju nefndin áorkaði í þessum stefnumálum og hvernig þeim yrði framfylgt. Fiskveiðistjórnunarkerfið sem hafði verið í gildi frá ársbyrjun 1986 átti að renna út á miðnætti 31. desember 1987. Það var því ekki ýkja langur tími til stefnu.

### 2.3 Hugmyndir um veiðileyfagjald

Í október 1987 bauð Halldór Ásgrímsson sjávarútvegsráðherra dr. Rögnvaldi Hannessyni, þáverandi prófessor í fiskihagfræði við Verslunarháskólann í Björgvin, að leggja mat á íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið. Rögnvaldur taldi tvennt koma til greina ef tryggja ætti almenningi hluta af hagnaði þeirra sem höfðu nýtingarrétt á sjávarauðlindunum: 1) Hver Íslendingur fengi sendan tékka árlega fyrir hlutdeild sinni í kvótarentunni. 2) Ríkið gerði kvótarentuna að tekjustofni með sérstökum kvótaskatti sem legðist á hreinan ágóða útgerða án þess að skerða fjármunamyndun þeirra.<sup>59</sup>

---

58 „Stefnuyfirlýsing og starfsáætlun ríkisstjórnar Þorsteins Pálssonar“. *Morgunblaðið*, 7. júlí 1987, bls. 33.

59 Elísabet Sigurðardóttir, „Kvótinn þarf að vera seljanlegur — segir próf. Rögnvaldur Hannesson“, bls. 10. Sjá einnig: „Rögnvaldur Hannesson prófessor: Hentugasta fiskveiðistefnan að úthluta kvóta varanlega.“ *Morgunblaðið*, 2. október 1987, bls. 11.

Gylfi Þ. Gíslason sagði í *Morgunblaðinu* 5. desember 1987 að veiðileyfi sem fengust ókeypis tryggðu handhöfum þeirra allan ágóðann af framleiðsluaukningunni sem þjóðin ætti í raun að njóta. Eðlilegast væri að þeir sem hefðu veiðileyfi greiddu fyrir þau ákveðið verð og að ríkið ráðstafaði arðinum til þjóðarinnar.<sup>60</sup> Veiðileyfi sem menn greiddu fyrir tiltekið gjald ættu að gilda í allt að 15 ár til að auðvelda hagræðingu í rekstri, að mati Gylfa.<sup>61</sup>

Þorkell Helgason stærðfræðingur tók í svipaðan streng í blaðagrein sama ár, en hann taldi ennfremur að hinu opinbera bæri að selja aflakvótana ef kvótakerfið ætti að verða réttlátara, þá þyrftu nýliðar í sjávarútvegi ekki að kaupa eða leigja kvóta af útgerðarmönnum dýrum dómum. Hann var einnig þeirrar skoðunar að veiðileyfin yrðu að vera framseljanleg svo þau gætu, til lengri tíma litið, komist í hendur þeirra sem best færu með þau.<sup>62</sup>

Dr. Jónas Bjarnarson, þáverandi deildarstjóri hjá Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, sagði í *Dagblaðinu Vísi* sama ár að fólk væri farið að veita því eftirtekt að skip voru seld á milli landshluta dýrum dómum og það langt umfram raunvirði. Með tímanum hefði almenningur á Íslandi áttað sig á því að ekki væri einungis verið að selja skipin, heldur aðganginn að fiskistofnunum. Jónas sagði að veiðileyfaúthlutun sem byggðist á veiðireynslu nokkurra ára væri forkastanleg og líkti Landssambandi íslenskra útgerðarmanna (LÍÚ) við franskan aðal frá 18. öld. „Ef einhver samtök hafa komist yfir forréttindi munu þau aldrei af frjálsum vilja gefa þau eftir.“<sup>63</sup> Hinir réttu hagsmunaaðilar sjávarútvegs voru Íslendingarnir og með sölu á veiðileyfum væri hægt að koma í veg fyrir myndun „aðalsstéttar“ í útgerð annars vegar og spillingu meðal stjórnámálanna við úthlutun veiðiheimilda hins vegar. Að mati Jónasar var brýnt að Alþingi myndaði skýra stefnu um veiðileyfasölu en ekki úthlutun ef réttlæta ætti kvótakerfið.<sup>64</sup>

---

60 Gylfi Þ. Gíslason, „Takmörkun sóknar — sala veiðileyfa“, bls. 40.

61 Gylfi Þ. Gíslason. *Fiskihagfræði*, bls. 142–143.

62 Þorkell Helgason, „Opinber kvótasala tryggir hagkvæma og sanngjarna stjórn fiskveiða“, bls. 46.

63 Jónas Bjarnason, „Fiskveiðistjórnun með kvótasölu“, bls. 14.

64 Sama.

Vel hefði mátt réttlæta sérstakt veiðileyfagjald, en þó þyrfti að spyrja hvort réttlátt hefði verið að hafa af veiðimönnum atvinnuréttindi sín 1984 og selja eða leigja þeim þau aftur svo að þjóðin fengi eitthvað í sinn hlut. Atvinnufrelsið var vissulega skert en ólíklegt var að „allir“ hefðu viljað stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Því voru veiðileyfin í raun atvinnuréttindi sem óréttlátt hefði verið að borga fyrir ef menn hefðu átt allt sitt undir veiðunum árin á undan. Þó var misjafnt hvað menn töldu réttlátt og hvað ekki.

## 2.4 Fiskveiðistefna stjórnarflokkanna

Skoðun Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi sjávarútvegsráðherra og varaformanns Framsóknarflokksins, kom skýrt fram í *Ægi*, málgagni Fiskifélags Íslands, í nóvember 1987. Þar kom m.a. fram að haldið yrði áfram með kvótakerfið en að það skyldi gilda í fjögur ár í stað tveggja, eins og verið hafði. Framsal aflaheimilda var eitt af kostum kerfisins og átti að stuðla að sem hagkvæmastri nýtingu fiskistofnanna, en lengri gildistími laganna var grundvallaratriði svo að því markmiði yrði náð og fjárfestingar ekki eins áhættusamar. Draga þyrfti úr aflaheimildum og sókn í samræmi við aflaspá Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 1988 og taldi Halldór af þeim sökum nauðsynlegt að útfæra kvótakerfið og setja kvóta á smábátaveiðar. Skipaeigendur hefðu í auknum mæli fært sig yfir í sóknarmarkið með von um að bæta við sig aflamarki sem var neikvæð þróun og vinna þyrfti að því að leggja sóknarmarkið kerfisbundið niður.<sup>65</sup>

Þessi sömu sjónarmið komu einnig skýrt fram hjá Halldóri við kynningu á fiskveiðistjórnunarfrumvarpinu á Alþingi 4. desember 1987. Meginmarkmið frumvarpsins var að mati hans að vernda fiskistofnana og stuðla að hagkvæmri nýtingu þeirra svo að minni röskun yrði á byggðarlögum.<sup>66</sup> Halldór hefur bersýnilega viljað vernda fiskimarkaðinn, þar á meðal kvótaviðskipti, jafnmikið og fiskistofnana.

65 Halldór Ásgrímsson, „Ávarp Halldórs Ásgrímssonar sjávarútvegsráðherra“, bls. 623–626.

66 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1494–1505.

Guðmundur G. Þórarinnsson, þingmaður Framsóknarflokksins, var á móti því að kvóta yrði úthlutað til langs tíma ólíkt Halldóri og taldi réttlátara að hefja sölu á veiðileyfum, eða 10–20% af heildarkvótanum árið 1988 til að byrja með í stað þess að úthluta forréttindum.<sup>67</sup> Eftir orðum Guðmundar að dæma var ekki órofa samstaða um fiskveiðistefnuna innan Framsóknarflokksins. Í *Morgunblaðinu* 19. nóvember 1987 var ræða Halldórs á Fiskiþingi túlkuð þannig að hann væri opin fyrir sölu á veiðileyfum í framtíðinni en ekki eins og sakir stæðu.<sup>68</sup> Þeirri fullyrðingu bar þó að taka með fyrirvara, því að greinin var einungis túlkun á orðum ráðherrans. Hvergi kom fram með beinum hætti að Halldór væri fylgjandi eða andvígur veiðileyfasölu.<sup>69</sup>

Guðmundur H. Garðarsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, taldi að kvótakerfi, sem væri ekkert annað en skömmunarkerfi, væri ekki efnahagslega hvetjandi. Hann var á móti því að ríkið tæki gjald fyrir veiðileyfi, því að það mundi bitna verst á sjómannastéttinni, enda fór stór hluti tekna útgerðarfyrirtækja í launakostnað. Stefna Sjálfstæðisflokksins var í meginatriðum sú að vinna að því að afnema kvótakerfið til lengri tíma litið svo að athafnafrelsi fengi að njóta sín í sjávarútvegi. Ákvæði frumvarpsins um fjögurra ára gildistíma var of langur að mati Guðmundar, hann kaus frekar tveggja ára gildistíma til að sporna gegn því að kvótakerfið festist í sessi.<sup>70</sup> Slæm staða fiskistofnanna knúði hann, og einnig aðra þingmenn Sjálfstæðisflokksins, til að beygja sig undir skömmunarkerfi og aukin umsvif ríkisvaldsins.<sup>71</sup>

Þorvaldur Garðar Kristjánsson, flokksbróðir Guðmundar, gagnrýndi kvótakerfið harðlega og taldi það undirrót alls vanda í sjávarútvegi. Vandinn fælist í því að útgerðarmenn væru orðnir vanir ríkisafskiptum og lausir við alla samkeppni af þeim sökum. Leggja þyrfti kvótakerfið niður og koma á tegundamarki á skip í stað aflamarks, en einnig að hafa tvíþætta fiskveiðistjórnun, bæði sóknarstjórn og skipastjórn. Þorvaldur taldi reyndar að kvótakerfinu yrði ekki aflétt vegna þess að

---

67 Guðmundur G. Þórarinnsson, „Fiskveiðistefnan og lénsskipulagið“, bls. 14.

68 „Fiskiþing og fiskveiðistefna“. *Morgunblaðið*, 19. nóvember 1987, bls. 38.

69 Halldór Ásgrímsson, „Ávarp Halldórs Ásgrímssonar sjávarútvegsráðherra“, bls. 629.

70 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1557–1560.

71 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2880.

Þingmenn vildu oft tvístrast í andstöðunni gegn því.<sup>72</sup> Guðmundur H. Garðarsson var hallari undir frumvarpið en Þorvaldur en báðir voru sammála um að kvótakerfið væri ill nauðsyn.

Helstu stefnumál Alþýðuflokksins í sjávarútvegsmálum voru m.a. að viðurkenna að nytjastofnar við Íslandsstrendur væru sameign þjóðarinnar, að lögin stuðluðu að vernd og hagkvæmri nýtingu fiskistofnanna og tryggðu þar með trausta atvinnu í byggðarlögunum og að heimilt yrði að flytja aflamark á milli skipa innan sömu útgerðar eða sömu verstöðvar.<sup>73</sup> Öll þessi þrjú stefnumál rötuðu í frumvarpið.

Eiður Guðnason, þingmaður Alþýðuflokksins, sagðist gera sér grein fyrir því að sumir töldu kvótakerfið sér í hag en aðrir ekki. Sú mikla verðhækkun á skipum, umfram raunvirði samkvæmt tryggingamatsverði, var að mati hans einn stærsti ágalli kvótakerfisins. Hann fordæmdi ennfremur að menn gætu selt kvóta sem þeir höfðu fengið úthlutað endurgjaldslaust og hagnast um himinháar fjárhæðir fyrir nánast ekki neitt, það væri siðlaust.<sup>74</sup>

Karvel Pálmason, einnig þingmaður Alþýðuflokksins og formaður sjávarútvegsnefndar Alþingis, var mikill andstæðingur kvótakerfisins. Hann furðaði sig á því að þingmenn Sjálfstæðisflokksins, forsvarsmenn frjáls framtaks, væru tilbúnir að beygja sig undir aukna miðstýringu. Jafnframt taldi Karvel að ef kvóta yrði komið á veiðar smábáta legðist sú stétt af. Hann gagnrýndi flokksbræður sína harðlega og sagðist ekki geta skilið hvernig jafnaðarmannaflokkur gat stuðlað að því að fáir einstaklingar eignuðust fiskinn í hafinu og græddu á tá og fingri á kostnað þjóðarheildarinnar. Hvorki sjómenn né fiskverkunarfólk fengju nokkuð í sinn hlut, en skipaeigendur sætu hins vegar við kjötkatlana í friði. Sem þingmaður fylgjandi

---

72 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1561–1564.

73 „Kvótamál: Halldór gaf sig.“ *Alþýðublaðið*, 4. desember 1987, bls. 1.

74 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1569–1571.

jafnaðarstefnu sagðist Karvel ekki geta stutt kvótakerfið þó að hann tilheyrði einum af ríkisstjórnarflokkunum.<sup>75</sup>

## 2.5 Fiskveiðistefna stjórnarandstöðuflokkanna

Kvennalistinn lagði áherslu á að fiskistofnarnir við Ísland væru sameign þjóðarinnar og að 80% af heildarafla hvers fiskveiðiárs yrði úthlutað byggðarlögum í stað skipa sem nytu sérstaks forkaupsréttar á þeim 20% aflaheimildum sem eftir stæðu. Viðeigandi sveitarstjórnnum ætti svo að vera frjálst að ráðstafa þeim aflaheimildum sem þær hefðu undir höndum. Þannig yrði komið í veg fyrir að útgerðarmenn seldu skip sín úr sjávarbyggðum víðsvegar um landið sem gæti lamað atvinnuveg bæjarbúa. Að lokum lagði Kvennalistinn til að hið nýja kvótakerfi skyldi gilda til fimm ára svo að næg reynsla fengist á því.<sup>76</sup>

Danfríður Skarphéðinsdóttir, þingkona Kvennalistans, sagði að þrátt fyrir vilja og þrautseigju flokkssystra sinna til að móta fiskveiðistefnu sem unnt væri að ná sátt um, þá hlutu tillögur þeirra lítinn hljómgrunn. Að mati hennar dugði ekki til að kynna sjávarútvegsnefndum efri og neðri deildar þessar skoðanir, því búið væri að ákveða að byggja á því kvótakerfi sem gildi þá þegar hvort eð er.<sup>77</sup>

Borgaraflokkurinn lagði til að kvótakerfið yrði lagt niður og skrapdagakerfið gamla tekið upp að nýju með banndögum á sumrin þegar hrygningarstofninn væri viðkvæmastur. Þetta þyrfti þó ávallt að gera í samráði við fiskifræðinga og Hafrannsóknarstofnun. Júlíus Sólnes, þingmaður Borgaraflokksins, gagnrýndi sérstaklega norður-suðurlínu kvótakerfisins vegna þess að togurum norðan línunnar væri úhlutað meiri þorskveiðikvóta en togurum sunnan hennar. Þetta leiddi til þess að útgerðarmenn á Norðurlandi gátu keypt skip frá Suðurlandi og greitt fyrir þau með þeim umframkvóta sem skipið fengi sjálfkrafa við það eitt að sigla yfir viðmiðunarlínuna. Því var það ávallt svo að þegar eitt vandamál var leyst með

75 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1572–1576.

76 Kristín Halldórsdóttir, „Ný uppskrift af fiskveiðikvóta“, bls. 23.

77 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1505–1506.



leikreglum kvótakerfisins komu upp þrjú önnur í staðinn, að mati Júlíusar.<sup>78</sup> Hér var hann augljóslega að vísa til þess að útgerðum gafst kostur á að hagræða í rekstri með því annað hvort að selja skip sín eða kaupa af öðrum. En vandamálið fólst í því að skipin gátu þá safnast á fáa staði kerfisbundið til lengri tíma.

Alþýðubandalagið vildi breyta eignarrétti á kvóta með því að taka hann af skipunum (og þar með eigendum þeirra) og úthluta til byggðarlaganna. Þá átti að úthluta 1/3 hluta af veiðiheimildum til útgerða og 2/3 hlutum til byggðarlaga sem myndu í kjölfarið deila heimildunum á skip sinna heimabyggða svo að veiðirétturinn héldist óbreyttur við breytinguna. Þingmenn Alþýðubandalagsins litu á þetta sem grundvallaratriði fiskveiðistjórnunar, því útgerðarmenn gætu þá ekki lengur selt skip sín né haft af þeim sérstakan gróða. Einnig áttu lögin að gilda ótímabundið svo að löggjafinn ætti auðveldara með að grípa inn í hvenær sem er á fiskveiðiarinu ef þess gerðist þörf.<sup>79</sup>

Skúli Alexandersson, þingmaður Alþýðubandalagsins, tók undir stefnu síns flokks en var sérstaklega mótfallinn því að selja veiðileyfi og gera þar með náttúruauðlindina að einhverskonar tekjustofni fyrir ríkið. Hann sakaði ríkisstjórnina um að hafa fengið til sín þá sérfræðinga sem væru tilbúnir að halda því fram að kvótakerfið gæfi vel af sér og átti bráðabirgðaskýrsla frá 30. september að vera gott dæmi um það.<sup>80</sup> En stærsti galli kvótakerfisins var að hans mati sá að verðmæti skipa hafði aukist jafnt og þétt langt umfram öll hófleg mörk, dæmi voru jafnvel um að skip hefðu verið seld á tvöföldu tryggingamatsverði. Skipaflotinn í heild væri því tvöfaldur að verðgildi, en það hefði ekki tekist nema með tilkomu kvótakerfisins.

Hver og einn sem er með slík verðmæti milli handanna hlýtur að gera það upp við sig: Á ég að selja eða á ég ekki að selja? Ef sá hinn sami ætlar að tryggja að hann verði með eðlilegan arð af því fjármagni sem hann hefur bundið í slíkri

---

78 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1565–1567.

79 Ólafur Ragnar Grímsson, „Fiskveiðistefna Alþýðubandalagsins“, bls. 14.

80 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1512. Bráðbyrgðaskýrslan verður til umfjöllunar síðar.

fjárfestingu hlýtur hann að reikna með því og verður að reikna með því. Annars er allt plat í þjóðfélaginu.<sup>81</sup>

Þingmaður samtaka um jafnrétti og félagshyggju tjáði sig ekki um fiskveiðistjórnunina.

## 2.6 Samantekt

Ef við gefum okkur það að kvótakerfið hafi verið samþykkt með ólýðræðislegum hætti 1983, þá verðum við að gera ráð fyrir því að kerfið hafi allar götur síðan verið ólýðræðislegt fyrirbrigði. En ef við lítum svo á að kerfinu hafi frekar verið komið á í fljótfærni, að fengnum upplýsingum Hafrannsóknastofnunar, er hæpið að segja að það hafi verið lýðræðinu til skammar.

Ríkisstjórn Þorsteins Pálssonar tók til starfa 8. júlí, þremur mánuðum eftir kosningarnar 26. apríl. Stjórnarmyndunin tók langan tíma, en Sjálfstæðisflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Alþýðuflokkurinn komu sér saman um að mynda ríkisstjórn að þeim loknum. Þegar nýja fiskveiðifrumvarpið var í mótun voru auknar kröfur gerðar um upptöku veiðileyfagjalds í stað veiðileyfaúthlutunar til þess að gera kvótakerfið „réttlátara“. Enginn þingmaður lagði þó til að afnema úthlutunina að öllu leyti og taka upp gjald.

Fiskveiðistefna stjórnarflokkanna gerði ráð fyrir því að viðhalda kvótakerfinu, en þó vildi Halldór Ásgrímsson útfæra kerfið yfir á smábáta sem staðið höfðu utan þess. Allir þingmenn Alþýðuflokksins vildu að frumvarpið staðfesti sameign þjóðarinnar á nytjastofnunum, en sumir voru þó andvígir kvótakerfinu. Þingmenn Sjálfstæðisflokksins voru á móti allri takmörkun fiskveiða en voru þó reiðubúnir til þess að setta sig við kvótakerfið að Matthíasi Bjarnasyni einkum undanskildum.

Stjórnarandstöðuflokkarnir vildu afnema kvótakerfið en takmarka þó veiðar áfram. Kvennalistinn vildi að 80% veiðileyfa yrði úthlutað til byggðarlaga, sem myndu síðan ráðstafa þeim til skipa innan síns byggðarlags en jafnframt hafa

---

81 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1525.

forkaupsrétt á þeim 20% leyfum sem eftir voru. Alþýðubandalagið vildi úthluta  $\frac{2}{3}$  hluta veiðileyfa til byggðarlaga og  $\frac{1}{3}$  hluta til skipa en Borgaraflokkurinn vildi taka upp skrapdagakerfið gamla með nokkrum breytingum til að skerða sókn skipa.

### 3. Aðdragandi nýs frumvarps

#### 3.1 Beiðni sjávarútvegsráðuneytisins

Í ágúst 1987 óskaði sjávarútvegsráðuneytið eftir skýrslu sem unnin væri sameiginlega af Þjóðhagsstofnun og sérfræðingum við Raunvísindastofnun Háskólans og viðskiptadeild Háskóla Íslands þar sem lagt væri sjálfstætt mat á áhrif kvótakerfisins frá 1984 til 1986. Sú skýrsla var fullunnin og henni skilað ráðuneytinu 30. september sama ár, en hún var bráðabirgðaskýrsla og var hún kynnt sem fylgiskjal með nýja frumvarpinu á Alþingi undir heitinu *Kvótakerfið frá 1984 og áhrif þess*.<sup>82</sup>

Fylgiskjal nr. 2 sneri að sóknarafköstum botnfiskveiðiflotans og nýtingu fiskistofnanna og tóku þeir Snjólfur Ólafsson og Þorkell Helgason efnið saman. Meginniðurstöður þeirra beggja voru að úthald flotans hefði dregist nokkuð saman sem benti til að heildarsókn skipa væri meiri en það sem hagkvæmt þótti, en því mátti þó breyta með nýrri löggjöf sem viðhéldi kvótakerfinu.<sup>83</sup>

Fylgiskjal nr. 4 tók Ragnar Arnason fiskihagfræðingur saman en honum hafði verið falið að varpa ljósi á efnahagsleg áhrif kvótakerfisins, sérstaklega kvótavirðismatið. Kvótavirði afla var í grundvallaratriðum margfeldi markaðsverðs hvernar kvótaeiningar og afla, en sá mælikvarði var að mati Ragnars mikilsverður á þjóðhagslegan ábata af útgerð. Forsenda ábatans var nægilega virkur markaður fyrir kvótavirðskipti. Þau gögn sem tekin voru saman bentu eindregið til þess að kvótamarkaðurinn væri vel virkur. Þá námu t.d. færslur kvóta á milli skipa á tímabilinu 1984–1986 um 10% af heildarafla og allt að 25% úthlutaðra kvóta. Um 70% kvótavirðskiptanna voru á milli mismunandi útgerða sem benti til nokkurrar hagræðingar í rekstri einstakra útgerðarfyrirtækja. Viðskiptin voru ennfremur stöðugt víðtækari og mynduðu nokkurs konar þéttofið net á milli landshluta. En hagnaður útgerða var þó allhár eða á bilinu 1,1–1,8 milljónir króna árið 1984, 2,1–3,0 milljónir árið 1985 og 2,7–3,8

82 Alþingistíðindi 1987–1988, A 2, d. 1067.

83 Alþingistíðindi 1987–1988, A 2, d. 1070.

milljónir árið 1986.<sup>84</sup> Hagnaðurinn fór því stöðugt vaxandi og enn minni ég á að kvóti var hvorki seldur né leigður af hinu opinbera, heldur var honum úthlutað endurgjaldslaust til skipaeigenda þetta sama tímabil. Tölur 1–3 hér á eftir sýna virkni kvótaviðskipta 1984–1986.<sup>85</sup>

Tafla 1. Umfang og þróun kvótaviðskipta (magnþölur í 1.000 tonnum af slægðum fiski)

	Kvótaviðskipti alls	Kvótaviðskipti sem hlutfall af	
		heildarkvóta	heildarafla
1984	64,1	11,2%	11,7%
1985	81,0	19,2%	14,8%
1986	52,2	24,4%	8,8%

Tafla 2. Kvótaviðskipti eftir viðskiptaaðilum (hlutfall af heildarviðskiptum m.v. þorsgíldi)

	Innan útgerðar	Á milli útgerða í sömu verstöð	Á milli verstöðva
1984	32,0%	31,0%	28,6%
1985	23,8%	22,1%	39,6%
1986	30,6%	25,6%	32,8%

Tafla 3. Kvótaframsal á milli landshluta 1986 (tonn af slægðum fiski)

Til →	RNS	RVK	VLN	VFI	NLV	NLE	ALN	SLN	ALLS
Frá ↓									
RNS	564	121	0	91	0	50	13	131	970
RVK	348	0	184	0	0	0	0	0	532
VLN	0	0	433	56	0	400	233	0	1.122
VFI	282	131	578	495	298	226	205	334	2.549
NLV	292	1.212	588	310	95	1.460	234	0	4.191
NLE	18	0	0	15	273	853	0	67	1.226
ALN	242	0	61	0	0	19	165	337	824
SLN	98	121	941	1	0	192	10	26	1.389
ALLS	1.844	1.585	2.785	968	666	3.200	860	895	12.803

Skýringar: Reykjanes (RNS), Reykjavík (RVK), Vesturland (VLN), Vestfirðir (VFI), Norðurland vestra (NLV), Noðurland eystra (NLE), Austurland (ALN), Suðurland (SLN).

84 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1100. Kvótaviðskipti áttu sér stað einkum með þremur aðferðum. (1) Greitt var fyrir kvóta á milli útgerða með peningum. (2) Kvótategundum var skipt á milli útgerða sem hét öðru orði *jöfn skipti*. (3) Kvóti var seldur milli byggðarlaga gegn skilyrði um löndum í viðkomandi byggðarlagi, þá var endurgjaldið oft hluti afla til eigin nota í stað bein-harðra peninga. Sjá: *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1110.

85 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1104–1107.

### 3.2 Aflahorfuspá Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 1988

Eins og getið var um í kafla 1.1 voru ráðleggingar Hafrannsóknastofnunar meginforsenda allrar fiskveiðistjórnunar. Álitið var að þorskafla væri um 360.000 tonn árið 1987. Ef hrygningarstofninn ætti að geta vaxið og náð 500.000 tonnum árið 1990 taldi stofnunin æskilegt að takmarka þorskaflann við 300.000 tonn árin 1988 og 1989, þ.e. minnka hann um 60.000 tonn. Ýsustofninn var álitinn sterkur og því var ráðlagt að hafa aflahámarkið 60.000 tonn árið 1988, en það var 10.000 tonnum meira en 1987. Leyfilegur hámarksafli á loðnu var tímabilsbundinn, en frá júlí til nóvember var hann talinn leyfilegur allt að 500.000 tonnum.<sup>86</sup> Æskilegur hámarksafli var gefinn út fyrir aðrar fisktegundir og hélst að mestu óbreyttur, en þær þrjár tegundir sem hér hafa verið tilgreindar töldust meðal mikilvægustu botnfisktegunda og uppsjávartegunda. Tonnafjöldinn sýndi bersýnilega hversu sveiflukenndur aflinn var eftir tegundum.

### 3.3 Nefndastörf

Hinn 2. september var sent út bréf af hálfu ríkisstjórnarinnar til allra þingflokka og helstu stofnana í sjávarútvegi þar sem óskað var eftir því að ákveðnir menn yrðu kosnir í samráðsnefnd til að undirbúa frumvarp til laga um stjórn fiskveiða. Fyrsti fundur þessarar samráðsnefndar var 16. september en upp kom mikið ósætti á milli nefndarmanna og leystist nefndin því upp. Það var svo ekki fyrr en 2. nóvember sem Halldór Ásgrímsson sjávarútvegsráðherra skipaði nýja þingmannanefnd sem skyldi vinna að samningu nýja frumvarpsins ásamt hagsmunaaðilum í sjávarútvegi.<sup>87</sup>

Þegar þingnefnd sjávarútvegsráðuneytisins vann að frumvarpinu var sérstök ráðgjafanefnd höfð með í málum. Sú nefnd var fyrst og fremst vettvangur skoðanaskipta um málefni sjávarútvegsins. Þarna var að finna formenn, framkvæmdastjóra og

---

<sup>86</sup> *Nytjastofnar sjávar og umhverfisþættir 1987*, bls. 63–65.

<sup>87</sup> *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1512–1514.

forstjóra sjávarútvegssamtaka og fyrirtækja, en einnig nokkra þingmenn. Það sýndi hversu langt var seilst eftir ráðgjöf ýmissa hagsmunaaðila og alþingismanna.<sup>88</sup>

### 3.4 Samantekt

Ráðleggingar Hafrannsóknastofnunar fyrir aflahámark þorsks 1988 voru neikvæðar. Veiða mátti 300.000 tonn ef stofninn ætti að geta vaxið næstu árin en það var 60.000 tonnum minna en árið á undan. Þorskurinn var og er mikilvægasta botn-fisktegund Íslendinga og því var litið mjög alvarlegum augum á frekari takmarkanir á þorskveiðum, ekki vegna þess að mönnum væri illa við takmarkanir í sjálfu sér, heldur voru það ástæður takmarkananna sem ollu áhyggjum. Allt benti til þess að kvótakerfinu hefði ekki tekist að vernda þennan mikilvæga fiskistofn gegn ofveiði. Aðrar fisktegundir voru í meira jafnvægi.

Samin var bráðabirgðaskýrsla að beiðni sjávarútvegsráðuneytisins í ágúst og september 1987 þar sem ýmsir sérfræðingar á vegum Rannsóknaráðs ríkisins og Háskóla Íslands vógu og mátu áhrif kvótakerfisins frá 1984–1986. Helsta niðurstaða þessarar skýrslu var sú að kvótakerfið hefði jákvæð áhrif á sjávarútveginn og var hagnaður útgerðarfyrirtækja allhár og fór hækkandi.

Þegar þessar niðurstöður lágu fyrir var frumvarpið samið frá 2. nóvember af sérstakri þingnefnd í samráði við helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi og annarra þingmanna sem mynduðu sérstaka ráðgjafarnefnd. Sjávarútvegsráðherra hafði reyndar kallað þingmenn og nokkra fulltrúa hagsmunaaðila saman í nefnd 2. september en upp kom ágreiningur milli nefndarmanna og hún hætti störfum 16. september.

---

88 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1060.

## 4. Nýtt frumvarp til laga um stjórn fiskveiða

### 4.1 Þingskjal nr. 201

Þingskjal 201 var fiskveiðistjórnunarfrumvarp sem sjávarútvegsráðherra lagði fram á Alþingi 4. desember 1987. Það var til umræðu í þremur hlutum með hléum í efri deild Alþingis frá 7.–22. desember og í þremur hlutum með hléum í neðri deild frá 28. desember til 7. janúar. Ein umræða var að lokum í efri deildinni samdægurs eftir að þriðju umræðu neðri deildar lauk. Frumvarpið var svo afgreitt sem lög frá Alþingi 8. janúar 1988.<sup>89</sup> Rétt er að rifja upp að lögin sem samþykkt voru 20. desember 1985 voru numin úr gildi 1. janúar 1988. Ekki verða allar greinar hins nýja frumvarps raktar hér, heldur einungis þær umdeildustu.

Fyrsta greinin var nýmæli en hún hljóðaði svo: „Fiskistofnar 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.“<sup>90</sup> Nefndin sem stóð að frumvarpinu taldi þessa grein almenna stefnuyfirlýsingu um tilgang laganna í heild og benti á að svipað ákvæði væri að finna í lögum nr. 81 31. maí 1976.<sup>91</sup> Fyrsta grein þeirra laga hljóðaði svo: „Tilgangur laga þessara er að stuðla að viðgangi og hagkvæmustu nýtingu fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi.“<sup>92</sup>

Sjávarútvegsráðherra yrði áfram sá aðili sem ákvarðaði hámarksafla fyrir hvert fiskveiðiár með hliðsjón af upplýsingum Hafrannsóknastofnunar. Enginn mátti stunda botnfiskveiðar, rækjuveiðar, humarveiðar, skelfiskveiðar, síldveiðar eða loðnuveiðar nema að gefnu veiðileyfi sem yrði áfram úthlutað miðað við veiðireynslu frá árinu 1985. Aflamarki yrði áfram úthlutað sömuleiðis. Heimilt yrði að veiða umfram úthlutað aflamark tiltekinnar fisktegundar allt að 5% af heildarverðmæti

---

89 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 1, d. 145.

90 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1053.

91 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1060.

92 *Vef*. Lög nr. 81, 31. maí 1976.



aflaúthlutunar, aflamörk annarra tegunda myndu þó að sama skapi skerðast hlutfallslega miðað við verðmæti.<sup>93</sup>

Samkvæmt 13. grein frumvarpsins yrði heimilt að færa eða framselja aflamark á milli skipa innan sömu útgerðar, skipa sem gerð voru út frá sömu verstöð eða einfaldlega eftir því sem hlutaðeigandi útgerðaraðilar komu sér saman um. Ef aflamark væri fært milli skipa sem ekki væru gerð út frá sömu verstöð yrði að vera um jöfn skipti að ræða sem sjávarútvegsráðuneytið legði mat á. Allur annar flutningur var óheimill nema með samþykki ráðuneytisins og að gefnu leyfi viðeigandi sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.<sup>94</sup> Í athugasemdum nefndarinnar kom fram að þessi skipan mála yrði að mestu óbreytt frá fyrri fiskveiðilögum. Þó átti að rýmka aðeins til með nýju lögunum með því að heimila framsal á aflamarki skipa sem ekki hefðu verið gerð út heilt ár. Þannig yrði hvatt til sameiningar aflakvóta til lengri tíma án þess að viðeigandi skip hyrfu alveg úr rekstri. Einnig átti útgerðarmönnum að vera heimilt að flytja aflamark á milli skipa sem ekki hefðu samskonar veiðileyfi. Átti þetta að leiða til aukinnar hagkvæmni.<sup>95</sup>

Í 17. grein frumvarpsins var kveðið á um að öllum stofnunum í sjávarútvegi yrði gert skylt að veita sjávarútvegsráðuneytinu allar upplýsingar sem það óskaði eftir ókeypis. Ennfremur stóð í 18. greininni að sjávarútvegsráðuneytið færi með dómsvaldið ef aðilar í sjávarútvegi yrðu staðnir að lögbroti.<sup>96</sup> Nefndin taldi þessi ákvæði nauðsynleg ef eftirlit með starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja ætti að verða skilvirkara, þó var 18. greinin óbreytt frá fyrri lögum.<sup>97</sup>

Yrði frumvarp þetta að lögum ætti þjóðin fiskistofnana samkvæmt lögum. Eigendum skipa yrði þó áfram úthlutað veiðileyfi og aflamörk byggð á veiðireynslu skipanna og þessum sömu eigendum væri svo heimilt að selja aflamörk sín á milli. Aflamark yrði því áfram „eign“ í formi afnotaréttar. Þetta merkti með öðrum orðum

---

93 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1053–1055.

94 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1957.

95 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1064–1065.

96 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1057.

97 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1065.

að kvótakerfið yrði áfram til. Eðlilegt hefði verið að spyrja hvernig þjóðin gat í raun talist eigandi samkvæmt fyrstu greininni þegar öll önnur ákvæði frumvarpsins sneru að rétti skipaeigenda, sjávarútvegsráðherra og sjávarútvegsráðuneytisins.

## 4.2 Þingskjal nr. 494: Hverju var breytt?

Þingskjal 494 var frumvarpið með nokkrum breytingum sem varð að lokum að lögum 1988. Gerðar voru breytingar á 10. grein frumvarpsins um smábátaveiðar, þ.e. veiðar báta 6–10 brúttórúmllestir að stærð. Allir bátar 6 brl. og stærri sem stunduðu botnfiskveiðar áttu að fá úthlutað veiðileyfi ásamt aflamarki, en einungis þeir bátar sem voru minni en 6 brl. og stunduðu netaveiðar þurftu sérstök veiðileyfi og voru háðir banddögum.<sup>98</sup> Stærsta breytingin sneri að gildistíma laganna, en samþykkt var að þau giltu í þrjú ár en ekki fjögur.<sup>99</sup>

Framsaf aflamarks, úthlutun veiðileyfa, einskorðað vald sjávarútvegsráðherrans og dómsvald sjávarútvegsráðuneytisins yfir útgerðarmönnum og fyrirtækjum hélst að öðru leyti óbreytt.

## 4.3 Samantekt

Hinn 4. desember 1987 var nýja fiskveiðifrumvarpið, samtals 21 grein, lagt fram á Alþingi. Það hlaut þrjár umræður í efri deild þingsins frá 7.–22. desember með kosningu um breytingartillögur allar þrjár umræðurnar, ein umræða var svo 7. janúar eftir að frumvarpið var samþykkt í neðri deild. Frumvarpið var einnig til meðferðar í þremur umræðum í neðri deild frá 28. desember til 7. janúar 1988. Frumvarpið var afgreitt sem lög frá Alþingi hinn 8. janúar.

Mikilvægasta grein frumvarpsins var sú fyrsta, en þar var kveðið á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum væru sameign þjóðarinnar. Frá því að veiðar voru takmarkaðar með lögum hafði ákvæði um sameign þjóðarinnar aldrei verið lögfest.

98 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1055–1056. *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 4, d. 2411–2412.

99 *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 2, d. 1058. *Alþingistíðindi 1987–1988*, A 4, d. 2415.

Ef til vill var litið svo á að það væri „sjálfgefið“ og því ónauðsynlegt að geta þess sérstaklega. Einnig átti að takmarka veiðar smábáta og innlima þá í kvótakerfið og færa sjávarútvegsráðherra og ráðuneyti hans aukin völd. Aðrar greinar frumvarpsins voru að mestu leyti eins og þær sem voru lagalega í gildi, þ.e. framsal aflamarks á milli skipa var heimilt og veiðileyfum var áfram úthlutað.

## 5. „Átta menn sig ekki á hvað er að gerast?“

### 5.1 Eign fyrir ekki neitt

Eins og áður hefur komið fram átti þjóðin sjávarauðlindirnar innan íslenskrar lögsögu samkvæmt fyrstu grein frumvarpsins. Ekki kom þó fram á hvaða hátt hún ætti auðlindirnar. Svavar Gestsson, þingmaður Alþýðubandalagsins, gagnrýndi Alþýðuflokkinn sérstaklega fyrir að berjast fyrir því að koma þessu ákvæði inn en hirða ekki um hinar greinarnar. Í öllum hinum greinunum væri í raun allt dregið til baka og útgerðinni því „afhentur aðgangsmiðinn að fiskimiðunum“, eins og Svavar orðaði það.<sup>100</sup> Guðmundur Ágústsson, þingmaður Borgaraflokksins, benti einnig á að fyrsta greinin væri í algjörrri þversögn við hinar greinarnar, því að úthlutun veiðileyfa, byggð á veiðireynslu, væri forréttindi sem sumir nytu en aðrir ekki.<sup>101</sup>

Að mati Danfríðar Skarphéðinsdóttur, þingmanns Kvinnalistsins, var óskilgreindur eignarréttur á auðlindinni helsta vandamálið sem þingmenn stóðu frammi fyrir.<sup>102</sup> Júlíus Sólmes, þingmaður Borgaraflokksins, sagði ástæðuna þá að lögfræðingar teldu það varla standast rök að eigna þjóð með lögum auðlindir hafsins.<sup>103</sup> Hreggviður Jónsson, sem einnig var þingmaður Borgaraflokksins, fullyrkti að þeim, sem átt hefðu skip þegar kvótakerfinu var fyrst komið á, hefði verið eignaður fiskurinn og þannig yrði málum háttað áfram með frumvarpinu. Það kæmi best í ljós þegar menn seldu „hvert tonn af kvóta á töluvert háar upphæðir umfram dýrleika skipsins“.<sup>104</sup>

Karl Steinar Guðnason, þingmaður Alþýðuflokksins, var annarrar skoðunar og sagði að fyrsta greinin staðfesti að allir landsmenn lifðu á því fjöreggi sem sjávarútvegurinn væri. Hann varaði jafnframt alþingismenn við því að gera of lítið úr hlut útgerðarmanna og sjómanna sem sjá um að sækja fiskinn við meðferð frumvarpsins

100 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1582.

101 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1579.

102 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2813.

103 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2952.

104 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3264.

og ekki væri óeðlilegt að sú stétt hefði hvað mest um málið að segja þó að Alþingi hefði lokaorðið.<sup>105</sup> Guðmundur H. Garðarsson, áður nefndur þingmaður Sjálfstæðisflokksins, tók í sama streng þegar hann sagði kjarna málsins þann að tryggja heildarhagsmunum þjóðarinnar með lögunum.<sup>106</sup> Þar sem Guðmundur hafði áður lýst yfir andstöðu sinni gagnvart veiðileyfasölu og hvers konar skömmtunarkerfi hefur hann átt við að hagsmunum þjóðarinnar væri best borgið ef útgerðarmenn fengju „svigrúm“ til þess að sinna rekstri sínum. Með hagkvæmum rekstri myndu t.d. lífskjör sjómanna og annarra starfsmanna í sjávarútvegi batna.<sup>107</sup> Halldór Ásgrímsson sjávarútvegsráðherra einfaldaði þessa afstöðu þegar hann hélt því fram að tilgangur laganna væri og hefði ávallt verið að vernda hagsmuni þeirra sem fyrir voru í greininni.<sup>108</sup> Hefur hann átt við alla sem að sjávarútvegi komu. Halldór var í upphafi þeirrar skoðunar að Íslendingar ættu land sitt og því taldi hann fyrstu grein frumvarpsins óþarfa í raun.<sup>109</sup>

Frumvarpið lögfesti eignarrétt eða réttara sagt afnotarétt þeirra sem höfðu kvóta, í þessu tilviki útgerðarmanna. En þó viðurkenndu sumir þingmenn, eins og t.d. Árni Gunnarsson, þingmaður Alþýðuflokksins, að það væri mikið vandaverk að „gera þennan kvóta þannig úr garði að hann verði réttlátur“.<sup>110</sup> Það væri vandaverk að því leytinu til að fullyrðingar andstæðinga kvótakerfisins um einkarétt og eignarréttindi sérúttalinnna aðila væru stefnulausar, því að hverjir voru raunverulega þessir tilteknu einstaklingar? Guðmundur H. Garðarsson sagði það vissulega vera útgerðarmenn meðal annars, en einnig ýmiss samvinnufélög og sveitarfélög sem ættu útgerðir. Að baki þeim væru tugþúsndir manna samkvæmt einfaldri tölfræði og því áleit Guðmundur að orðræða um fáa „kvótakónga“ einkennast frekar af þröngum pólitískum hagsmunum og óskiljanlegu „þrasi“.<sup>111</sup>

---

105 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1594.

106 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2782.

107 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2888.

108 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2846.

109 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1497.

110 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3236.

111 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3839–3840.

Karvel Pálmason svaraði Guðmundi fullum hálsi og sagði það augljóst að skipaeigendur væru hinir fáu útvöldu einstaklingar en ekki sjómenn né handverkafolk. Eini hagsmunaaðilinn sem í raun væri fylgjandi þáverandi kvótakerfi væri Landssamband íslenskra útgerðamanna (LÍÚ) og þeir réðu meðferð málsins að mati Karvels. „Það eru þeir sem er búið að fá þennan arf sem ríghalda í hann. Þetta er erfðagóss þeirra sem eiga skipin.“<sup>112</sup>

Í grein í *Skírni* 1992 sagði Atli Harðarson að einkum þrjár ástæður gætu hafa legið að baki fyrstu grein frumvarpsins 1987. Í fyrsta lagi hafi upphaflega komið til greina að allir landsmenn mættu veiða sem vildu og því hefði verið siðferðilega rangt að svipta þjóðinni þeim forna rétti án þess að bæti henni það upp. En slíkt gekk ekki upp, því að þótt miðin væru opin öllum voru ekki allir sem sóttu sjóinn og hvernig gætu þeir sömu aðilar, eða eftirlifendur, átt rétt á hlut af hagnaði útgerðarmanna? Þeir höfðu engan rétt á því. Í öðru lagi mátti skilja sameignarákvæðið sem svo að fiskistofnarnir væru eign þjóðarinnar en að Alþingi hefði lögsögu yfir þeim. Það átti betur við en fyrri ástæðan, en af því leiddi samt ekki að þjóðin ætti rétt á hluta af hagnaði útgerðarmanna. Í þriðja lagi væri hægt að skilgreina ákvæðið sem svo að fiskimiðin væru eign þjóðarinnar rétt eins og blámi fjallanna. Það ætti best við fyrstu grein frumvarpsins, því að fólk sagði — og segir enn — „þetta er landið okkar“. Engum dytti samt í hug að með því væri gert tilkall til eignarréttar yfir öllu Íslandi.<sup>113</sup>

Deilur um eignarrétt hófust þegar veiðar voru takmarkaðar og háðar veiðileyfum. Þessum leyfum, þ.e. atvinnurétti til fiskveiða, var úthlutað endurgjaldslaust og því í vissum skilningi „eign“ sem gefin var sérvöldum aðilum. Vegna þess að veiðileyfi duga ekki ein og sér til að veiða verður einstaklingur að hafa aflamark svo að hann viti hversu mikið af hverri fisktegund hann megi veiða en aflamörkin fylgdu veiðileyfunum. Með þessum rökum er ef til vill hægt að tala um „eign“ í skilningi Johns Lockes þegar hann segir eftirfarandi: „I. Menn eignast náttúrugæði með því að nota þau eða vinna við þau á einhvern þann hátt sem talist getur undirbúningur

112 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3848–3849.

113 Atli Harðarson, „Hverjir eiga fiskinn?“, bls. 409–410.

undir notkun, að því tilskildu að 2. þeir skerði hvorki kjör annarra frá því sem er né útlöki þá frá því sem þeir hafa þá þegar.<sup>114</sup> Á þennan hátt var eignarréttur útgerðarmanna réttlætanlegur og siðferðilega réttlátur, því að kjör landsmanna voru ekki skert og fæstir landsmenn stunduðu sjóveiðar. En þetta var tilgáta en ekki kenning og því mætti deila um niðurstöðuna.

Andstæðingar kvótakerfisins, ekki síst þingmenn Kvinnalistans og Alþýðubandalagsins, vildu ekki leggja eignarréttinn af, heldur koma honum yfir á byggðarlögin, sveitarstjórninar, svo að örfáir einstaklingar nytu ekki réttarins einir. Þeir þingmenn sem studdu þá ráðstöfun að fela skipaeigendum áfram afnotaréttinn töldu þá skipan mála mun einfaldari, því að auðveldara væri að vernda eignarrétt einstaklinga með lögum. Þáverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var álitid skapa séreignarrétt einstaklinga við nýtingu afla. Þannig var dregið úr þjóðhagslegri en jafnframt óhagkvæmri samkeppni útgerða um hlutdeild í heildarafla hvers fiskveiðiárs, sem á sama tíma hvatti til sparnaðar í sóknarkostnaði.<sup>115</sup>

## 5.2 Lénsskipulag

„Við teljum ókeypis aðgang að þessari sameiginlegu auðlind okkar engan veginn eðlilega ráðstöfun.“<sup>116</sup> Þetta var eindregin skoðun Danfríðar Skarphéðinsdóttur, en hin „óeðlilega“ ráðstöfun var komin til af því að eigandinn, þ.e. þjóðin, var ekki höfð með í ráðum á nokkurn hátt. Danfríður spurði jafnframt hvort enn væri vilji fyrir því að úthluta þessum sameiginlegu verðmætum þjóðarinnar til einstaklinga einvörðungu.<sup>117</sup> Taka átti upp sérstakt veiðileyfisgjald fyrir 20% af veiðiheimildum samkvæmt breytingartillögum Kvinnalistans ef hvorki tækist að tryggja byggðarlögunum veiðileyfin né aflamörkin.<sup>118</sup>

114 Sama, bls. 414.

115 *Þróun sjávarútvegs 1987*, bls. 53.

116 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1591–1592.

117 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2814.

118 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2901.

Júlíus Sólmes sagði að á Íslandi væri búið að taka upp nokkurs konar „lénsgreifa-skipulag“ þar sem sérútvöldum aðilum hefðu verið gefin réttindin til veiða og þeir héldu að vonum fast í þau. Réttindi þessi gengju svo í arf á milli kynslóða rétt eins og lénin í Evrópu forðum.<sup>119</sup> Svavar Gestsson orðaði það svo að Halldór Ásgrímsson sjávarútvegsráðherra væri sá sem ætti fiskinn í sjónum „en útgerðarmenn mega hirða hann í umboði hans. Sjómenn hins vegar, þeir sem draga fiskinn, þeir eiga engan fisk. Þeir bara vinna þarna, eins og sagt er.“<sup>120</sup> Kvótakerfið var því með öðrum orðum birtingarmynd hins forna lénsveldis eða upphaf kapitalismans svokallaða að mati þessara stjórnarandstæðinga. Enda spurði Svavar þegar á leið: „Átta menn sig ekki á því að hér er í raun og veru verið að búa til fyrstu verulega öfluglu kapitalistana í þessu landi?“<sup>121</sup>

Áhugavert er að hugsa til þess að það tók einungis 60 ár fyrir Ísland að verða fullnumið á landsnámstímanum að mati Ara fróða. Ef menn vildu setjast hér að eftir það urðu þeir að kaupa sér jarðnæði, möguleikarnir voru því skertir en enginn hafði þó gert á hlut þeirra. Landnámið skerti ekki kjör þeirra sem eftir sátu í Noregi en drógu hins vegar nokkuð úr möguleikum þeirra til flutnings. Atli Harðarson orðar þetta á þennan veg: „Sú kenning að hver Íslendingur ætti annað hvort að halda rétti til veiða eða fá gjald fyrir að láta hann af hendi er engu sennilegri en að hver Norðmaður á 10. öld hafi annað hvort átt að halda rétti til að nema hér land eða fá gjald fyrir að láta hann af hendi.“<sup>122</sup>

Guðmundur H. Garðarson varði úthlutunarreglugerðina með þeim rökum að á fyrri hluta 9. áratugarins hefðu fiskistofnarnir verið að hruni komnir og ef það gerðist væri sjálfstæði og frelsi þjóðarinnar í hættu. Því þyrfti bæði að takmarka sóknina í fiskinn og fækka fiskiskipum. Hann hreytti því í þingmenn stjórnarandstöðunnar

---

119 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2838.

120 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2861. Svavar var reyndar að lesa beint upp úr gamalli grein eftir Jón Baldvin Hannibalsson sem þá gegndi embætti fjármálaráðherra. Vildi hann með því sýna fram á hvernig skoðanir þingmanna breyttust eftir því hvort þeir sætu í stjórn eða ekki. Jón steig þó aldrei sjálfur í ræðustól til þess að tjá þingmönnum stjórnarandstöðunnar skoðanir sínar á frumvarpinu.

121 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2936.

122 Atli Harðarson, „Hverjir eiga fiskinn?“, bls. 417.



að enginn þeirra hefði lagt til að afnema þær takmarkanir sem veiðileyfin voru né fækka skipum.<sup>123</sup> Átti hann þá við að gagnrýnin væri öll í orði en ekki á borði. Halldór Ásgrímsson taldi veiðileyfin í raun einn af ótvíræðum kostum kvótakerfisins. Með þeim gætu einstaklingar náð mun meiri hagkvæmni í rekstri með því að ná í takmarkaðan afla með sem minnstum tilkostnaði. Takmarka þurfti fjölda skipa og einnig veiðiheimildir einstakra skipa.<sup>124</sup> Bæði Guðmundur og Halldór virtust telja að ekkert annað kæmi til greina en að úthluta leyfum, það væri réttlátt.

Geir Gunnarsson, þingmaður Alþýðubandalagsins, sagðist aldrei hafa verið þeirrar skoðunar að þeir sem mest öfluðu ættu að fá mestan hlut í veiðunum, hvað þá til frambúðar. En hann sagðist jafnframt átta sig á því að deilur sem þessar væru togstreita milli landsvæða og hagsmunaaðila í sjávarútvegi.<sup>125</sup> Skipting veiðileyfa eftir veiðireynslu á milli skipa væri án nokkurs vafa skipting verðmæta. Mikill kostnaður fylgdi því að veiða fisk en að sama skapi fengist hátt verð fyrir hann á mörkuðum og það gerði útgerðum kleift að stunda þessa atvinnu en einnig að skapa með henni verðmæti. Sighvatur Björgvinsson, þingmaður Alþýðuflokksins, sagði orðrétt: „Kvótakerfið eins og verið er að búa það upp núna er sérréttinda- og forréttindakerfi.“<sup>126</sup> En hann bætti því við að það væri einungis ranglátt ef litið væri svo á að þjóðin ætti rétt á sérstöku gjaldi fyrir afnotarétt af eign hennar allrar. En það væri aftur á móti réttlátt gagnvart þeim sem stundað hefðu fiskveiðar lengst.

Hvort sem veiðileyfin stuðluðu að réttlátri eða ranglátri fiskveiðistjórnun, þá var ekki hægt að horfa framhjá þeirri staðreynd að landverkafólk og heil byggðarlög myndu búa við mikið öryggisleysi ef veiðileyfin yrðu áfram bundin skipunum. Á þetta benti m.a. Steingrímur J. Sigfússon, þingmaður Alþýðubandalagsins, en hann sagði orðrétt: „[L]ífsbjörgin getur þannig siglt burtu eða verið keypt burtu á einni nóttu þess vegna frá heilu byggðarlagi.“<sup>127</sup> Skip væri hægt að selja eins og hverja aðra

---

123 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2880, 2890.

124 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3216–3217.

125 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3242–3244.

126 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3253.

127 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3296.

eign alveg óháð því byggðarlagi sem eigandi þess tilheyrði, en með því fylgdi bæði veiðileyfi og aflamark. Starfsfólk fiskverkunarstöðva byggi því við nokkra óvissu þar sem þau skip, sem færðu þeim aflann, eða hráefnið, til verkunar, kynnu að verða seld í burtu. Skipaflotinn væri takmarkaður og skip gengju kaupum og sölum á milli landsvæða, en ef eitt byggðarlag fengi skyndilega nýtt skip tapaði annað byggðarlag.<sup>128</sup> Halldór Ásgrímsson taldi að fjárhagslega erfiðleika einstakra byggðarlaga þyrfti frekar að leysa á annan hátt, m.a. með skuldbreytingum, auknu eigin fé og endurskipulagningu á rekstri. Þetta áleit hann vera í verkahring Byggðastofnunar svo að útgerðarmenn gætu mögulega haldið skipunum innan byggðarlaganna.<sup>129</sup>

Rétt er að skoða helstu kosti og galla veiðileyfisgjaldsins, ef það hefði verið lögfest. Þorvaldur Gylfason taldi veiðigjald nauðsynlegt af nokkrum ástæðum. Í fyrsta lagi mundi það skapa svigrúm til að afnema tekjuskatt einstaklinga og fyrirtækja. Í öðru lagi draga úr mismunun milli atvinnuvega sem m.a. þjónaði hagsmunum iðnaðar, verslunar og þjónustu, en einnig alls þjóðarbúsins til jafns við sjávarútveginn. Í þriðja lagi mundi veiðigjald draga úr eða eyða með öllu misrétti og bæta hag láglaunafólks, sem væri ávallt á stefnuskrá allra stjórnmaflokka.<sup>130</sup> Rétt er að geta þess að handhafi aflamarks gat leigt það að fullu eða að hluta og þá mátti skilgreina þá leigu sem „veiðileyfagjald“. En auðvitað rann það gjald beint til handhafans en ekki þjóðarinnar.

Fyrst að þjóðin „átti“ fiskistofnana samkvæmt nýja frumvarpinu, þá yrði upptaka veiðileyfisgjalds vissulega réttlátt gagnvart eigendunum. En þar sem túlka mátti sameignarákvæðið einnig sem tryggingu fyrir því að heildarhagsmunir þjóðarinnar væru tryggðir, þá verður að skoða hvernig almenningur gat notið góðs af því að útgerðarmenn fengju að njóta afnotaréttarins að fullu.

Túlka mátti sérstakt veiðileyfisgjald sem svo að stjórn mála- og embættismönnum væri best treystandi til að innheimta og dreifa þeim arði sem sjúvarútvegurinn skapaði, andstætt sjónarmið var þá að frjáls markaður gæti „séð“ um það sjálfur.

128 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3297.

129 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3771.

130 Þorvaldur Gylfason. *Hagkvæmni og réttlæti*, bls. 34.

Spyrja mátti ennfremur hvort dreifa ætti öllum arði af öðrum rekstri til þjóðarinnar svo gætt yrði samræmis. Kostir þess að leyfa útgerðarfyrirtækjum að búa að arði sínum sjálf hefðu verið eftirfarandi: Í fyrsta lagi sköpuðu vel rekin fyrirtæki ný atvinnutækifæri, laun starfsmanna hækkuðu og byggðapróun varð af þeim sökum öruggari. Í öðru lagi var verulegur hluti af skuldum útgerðarfyrirtækja í eigu opinberra lánastofnana og því fór mikið af arðinum í að greiða upp skuldir. Í þriðja lagi var söluhagnaður (af framsali aflamarka t.d.) skattskyldur og rekstrarhagnaður sömuleiðis.<sup>131</sup> Uppi voru hugmyndir um að veiðileyfisgjald væri annað orð yfir skatt en verjendur afgangssins sögðu það á misskilningi byggt. Þá sagði Þorvaldur Gylfason ennfremur að veiðigjald væri ekki skattur í venjulegum skilningi þess orðs, heldur endurgjald fyrir afnot af sameign. „Húsaleiga er ekki skattur, jafnvel þótt leiguhúsnaðið sé í eigu ríkisins.“<sup>132</sup>

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar var m.a. kveðið á um að kanna hvernig og hverjum veiðiheimildir skyldu veittar, en einnig að athuga hvort veiðiheimildir ættu eingöngu að vera bundnar skipum. Ljóst er að veita átti eigendum skipa veiðiheimildirnar áfram og binda þær því að öllu leyti skipunum. Skúli Alexandersson, þingmaður Alþýðubandalagsins, hafði eftirfarandi að segja um stefnuna: „Hér er sem sagt fyrsti ágalli kvótakerfisins sem ríkisstjórnin taldi endurskoðunarverðan. En þetta var ekki rætt. Engin skýrsla var um þennan þátt með frv. sjútvrh.“<sup>133</sup> Þeir þingmenn sem studdu frumvarpið voru að vonum sakaðir um að bera hagsmuni einstakra útgerðaraðila fyrir brjósti á kostnað sjómanna, fiskverkunarfólks og heilu byggðarlaganna. Alexander Stefánsson, þingmaður Framsóknarflokksins, taldi allar slíkar ásakanir með öllu óeðlilegar, enda væri mikilvægasti þáttur fiskveiðistjórnunar á Íslandi ekki með öllu óháður hagsmunaaðilum í sjávarútvegi. Löggjafinn setti löggin en hagsmunaaðilarnir sæju um að virða þau og það hefði tekist vel í gegnum tíðina.<sup>134</sup> Halldór Ásgrímsson talaði hreint út þegar hann sagði að frumvarpið fjallaði

131 Illugi Gunnarsson og Orri Hauksson. *Fiskimiðin og þjóðarheill*, bls. 5.

132 Þorvaldur Gylfason. *Hagkvæmni og réttlæti*, bls. 32.

133 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3815.

134 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3659–3660.

einfaldlega um skiptingu takmarkaðs magns fisks á milli aðila í landinu. Átti það fyrst og fremst að stuðla að því að mikilvægasti stofninn, þorsstofninn, fengi að vaxa.<sup>135</sup> Segja má að þessi orð sjávarútvegsráðherra hafi bundið endahnútinn á umræðurnar, en frumvarpið var samþykkt skömmu síðar.

### 5.3 Stórkapítalið

Dr. Ragnar Árnason, þáverandi lektor í hagfræði við Háskóla Íslands, sagði í skýrslu Rannsóknaráðs ríkisins að mikilvægt væri að úthluta kvótum til allt að 20 ára. Ekki var þó gert ráð fyrir því í frumvarpinu. Slíkir langtímakvótar yrðu svo í formi aflahlutdeildar í leyfilegum heildarafla á komandi árum en draga þyrfti úr takmörkunum á sölu aflamarka ef kerfið ætti að bæta íslenskan sjávarútveg.<sup>136</sup>

Þegar frumvarpið var kynnt sagði sjávarútvegsráðherra að ekki væri hjá því komist að heimila áfram framsal aflamarks milli skipa, enda þótt það væri umdeilt. Ef stuðla ætti að hagkvæmni í fiskveiðum væru frjáls kvótaviðskipti grundvallarskilyrði. Þó væru strangari reglur settar um flutning aflamarks á milli byggðarlaga, því að sjávarútvegsráðuneytið, viðeigandi sveitarstjórn og stjórn viðeigandi sjómannafélags, þyrftu öll að samþykkja viðskiptin. Þó viðurkenndi ráðherrann að í einstaka tilvikum hefði aflamark verið selt þvert gegn vilja viðeigandi sjómannafélags en aldrei gegn vilja sveitarstjórnar.<sup>137</sup>

Athyglisvert er að Halldór var eini þingmaðurinn sem talaði með framsali á aflamörkum milli skipa í gegnum heilar sex þingumræður og eina lokaumræðu þar sem frumvarpið var samþykkt. Guðmundur H. Garðarsson var einn þeirra þingmanna sem studdu frumvarpið heilshugar, fyrir utan gildistímamann, en hann tjáði Alþingi aldrei sína skoðun á kvótaviðskiptum, en það gerðu reyndar flokksbræður hans. Hinn 6. janúar 1988 sagði jafnvel flokksbróðir Halldórs, Alexander Stefánsson, að hann hefði ávallt gagnrýnt þá skipan mála að skipaeigendur gætu selt óveiddan fisk

---

135 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3845.

136 *Þróun sjávarútvegs 1987*, bls. 29–30.

137 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1503.

sín á milli. Það væri fásinna að útgerðarmaður með úthlutað aflamark, sem gæti ekki sótt þann afla sem hann hefði heimild til, gæti auðveldlega selt aflamark sitt öðrum. Alexander sló þó þann varnagla að aldrei hefði tekist að ná nokkru samkomulagi um þetta atriði.<sup>138</sup> Ef rétt er hermt hlýtur sú spurning að vakna hvers vegna framsal aflamarks var yfir höfuð heimilað fyrst að „enginn“ var því sammála.

Danfríður Skarphéðinsdóttir sagði að með frumvarpinu væri útgerðarmönnum gert kleift að „versla með fisk sem enn syndir í sjónum“.<sup>139</sup> Hún var í raun ekki að fara með rangt mál, en ekki var við handhafa aflamarks að sakast í þessu efni, þeim var heimilt að selja kvótann sinn. Þorvaldur Garðar Kristjánsson dró siðferði kvótakerfisins í efa þegar hann sagði: „[S]tunduð [eru] viðskipti sem eiga sér ekkert fordæmi meðal siðmenntaðra þjóða, þá [svo!] réttindi sem veitt eru endurgjalds-laust með stjórnvaldsráðstöfunum, réttindin eru orðin að verslunarvöru.“<sup>140</sup> Karvel Pálmason gekk lengra í gagnrýni sinni og sagði menn hafa getað gert út á kvótann einan og sér án þess að hafa nokkurt skip undir höndunum. Af því mætti draga þá ályktun að þeir ættu fiskinn í sjónum jafnvel þótt þeir ættu ekki skip. Þessi fáu menn deildu og drottnuðu í sjávarútvegi og gátu þar á meðal skammtað öðrum.<sup>141</sup>

Rót þeirrar gangrýni sem framsalsákvæðið sætti hafði í raun lítið að gera með það hvort menn gátu eða gátu ekki selt aflamörk sín, heldur var það fjárhæðin sem þeir fengu fyrir aflamarkið sem olli úlfúð. Hvers vegna var aflamark svona verðmætt?

Öllum ætti að vera ljóst að kvótakerfið fól í sér skerðingu á fiskveiðum eða takmörkun á sókn hvernig sem á það var lítið. Ef veiðarnar voru ekki frjálssar þurfti að ákveða hverjir það voru sem fengu að veiða og hverjir ekki. Á Íslandi var ákveðið að veiðileyfi og aflamörk skyldu bundin skipum sem höfðu verið í rekstri árin 1981–1983, eins og áður hefur verið bent á. Reynt var með þessari skerðingu að vernda fiskistofnana en jafnframt hindra að fiskiskipum fjölgaði. Af þessu má ráða að fiskveiðar hafi orðið „lokuð“ atvinnugrein og þá fyrst hafi fólk áttað sig á hversu

138 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3660.

139 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1505.

140 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1561.

141 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2789–2791.

dýrmæt aflamörk og veiðileyfi voru á sama tíma og það vissi að sjávarútvegur var undirstaða íslensks efnahagslífs. Þannig gátu aflamörk verið seld eða leigð dýrum dómum, því að þau voru bæði verðmæt og takmörkuð.

Júlíus Sólnes sagði dæmisögu á Alþingi sem átti að endurspegla hversu verðmæt veiðileyfi, aflamörk og skip voru í raun orðin. Maður nokkur var í fjárhagserfiðleikum en þráði að kaupa togara sem var til sölu á 30 milljónir króna. Hann átti hvorki peninga fyrir togaranum né eldsneyti á bíl sinn og ákvað því að fá „tékka“ frá sparisjóðnum fyrir hvortveggju. Um leið og skrifað var undir kaupsamninginn á togaranum ákvað maðurinn að selja hluta af þeim viðbótarkvóta sem hann hlaut með skipinu. Sú upphæð sem fékkst fyrir viðbótarkvótann dugði til að borga upp tékkann að fullu en einnig til borga fyrir þá útborgun sem þurfti upp í togarann við sjálf kaupin. Eftir að hafa átt togarann í tvö heil ár ákvað maðurinn að selja hann og fékk 60 milljónir króna fyrir.<sup>142</sup>

Þó að dæmisaga Júlíusar væri uppdiktuð sagði Skúli Alexandersson að í henni endurspegladist blákaldur sannleikurinn. Hann fullyrta að verðgildi og söluverð íslenskra skipa hefði tvöfaldast undir þeirri fiskveiðistjórn sem hér hefði verið viðhöfð frá 1984. Íslensk skip voru ekki rekin út frá matsstærðinni, heldur því hvort hægt væri að selja þau á tvöföldu matsverði. Eigendurnir höfðu því farið út í fjárfestingar til að stækka skip sín eða breyta þeim á einhvern hátt til þess að fá hærri fjárhæðir en námu raunvirði skipsins samkvæmt tryggingamatsverði. Þetta töldu andstæðingar kvótakerfisins að þeir hefðu gert í skjóli kerfisins og því væri í raun verið að tryggja að ekki væri hægt að breyta um stefnu í sjávarútvegsmálum ef ekki ætti allt um koll að keyra þegar menn höfðu stundað slíkar fjárfestingar.<sup>143</sup>

Svavar Gestsson hafði auk annarra þingmanna miklar áhyggjur af því hvert stefndi í íslensku efnahagslífi og sagði m.a.:

Gerum við okkur grein fyrir því að hér er verið að mynda hóp í landinu sem kemur til með að hafa lykilvald um þróun íslenska þjóðfélagsins á grundvelli þessara

142 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2876.

143 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2800–2801.

forréttinda langt umfram aðra? Og gerum okkur líka grein fyrir því að þegar svona er komið og þegar þessi verðmæti verða dýrari og dýrari og torfengnari og torfinnari [svo], hverjir verða það þá sem geta keypt þau og eignast þau? [...] Ætli það séu ekki stórfyrirtækin? Ætli það séu ekki auðmennirnir? Ætli það sé ekki stórkapítalið sem þá leggur þennan atvinnuveg undir sig?<sup>144</sup>

Hjörleifur Guttormsson tók undir þetta sjónarmið ásamt öðrum andstæðingum kvótaviðskipta og sagði það grafalvarlegt mál að eigendum fiskiskipa skyldi afhent háar ávísanir á verðmæti sem þeir hefðu á engan hátt skapað sjálfir.<sup>145</sup>

Allir þingmenn stjórnarandstöðunnar og flestir þingmenn stjórnarflokkanna voru á móti því að einstaklingar sem höfðu aflamark gætu selt það að hluta eða í heild og fengið fyrir það háar fjárhæðir í „eigin vasa“. Lögin gerðu þeim þetta þó kleift og skoða þarf hvað það var sem orsakaði hið himinháa verð á aflamörkum.

Arðurinn af fiskveiðunum endurspeglaði markaðsverð aflamarkanna. Þeir sem vildu kaupa aflamark urðu að vera tilbúnir að greiða upphæð sem næmi þeim fiskveiðiarði sem vænta mátti af nýtingu þess. Þá vildi seljandinn eðlilega ekki selja fyrir lægri upphæð en sem nam arðinum.<sup>146</sup> Fiskveiðiarðurinn hlýtur að hafa komið sér mjög vel fyrir þá sem fengu aflamarki úthlutað ókeypis í upphafi og tek ég undir með þeim sem sögðu að nær vonlaust hefði verið fyrir nýliða að hefja útgerð. Ég er aftur á móti ekki sannfærður um að það hafi endilega verið ranglát, vegna þess að öll takmörkun er ranglát gagnvart einum en réttlát gagnvart öðrum.

Færa má rök fyrir því að nýliðar hefðu getað hafið útgerð, en til þess þurfti heimild til að veðsetja aflamörk og verður það nú útskýrt nánar. Þegar skip var keypt var hægt að fá lán hjá lánastofnunum gegn veði í skipinu og því þurfti lánþeginn einungis að fjármagna með eigin fé hluta af verðmæti þess. Þessum sama lánþega dugði þó ekki að eiga skip einvörðungu, heldur þurfti hann einnig að kaupa aflamark. Ef lánþeginn hafði ekki nóg fjármagn til að staðgreiða aflamarkið þurfti að vera hægt

144 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2936.

145 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3228.

146 Ragnar Árnason, „Hagkvæmni og ábatadreifing“, bls. 16.

að veðsetja aflamarkið. Aðeins þá gæti nýliðinn fengið bæði lán fyrir skipinu og aflamarkinu.<sup>147</sup> Skipinu fylgdi svo veiðileyfi. Þó að nýliðar veðsettu bæði nýkeypt skip og aflamörk var það alfarið undir þeim skipaeigendum komið, sem höfðu átt skip þegar kvótakerfinu var komið á, hvort þeir vildu yfir höfuð selja skip sín eða aflamörk.

#### 5.4 Meint einræði sjávarútvegsráðherra

Júlíus Sólmes sló á léttu strengi þegar vald sjávarútvegsráðherra var rætt og lagði til að frumvarpið hljóðaði svo: „[S]jávarútvegsráðherra er einráður um stjórn fiskveiða og þessi lög öðlast þegar gildi.“<sup>148</sup> En öllu gríni fylgir einhver alvara. Karvel Pálmason taldi það ekkert grín að Halldór Ásgrímsson væri einráður í sjávarútvegsmálum. Hann taldi Halldór hafa verið einráðan síðan hann var skipaður ráðherra 1983 en beindi orðum sínum sérstaklega að öðrum þingmönnum, því að hans mati var það þeim, ásamt Alþingi, að kenna að svo var.<sup>149</sup>

Við aðra umræðu í efri deild Alþingis hafði sjávarútvegsnefnd klotnað í afstöðu sinni til frumvarpsins. Meirihluti hennar var þó fylgjandi frumvarpinu. Karvel Pálmason var í minnihluta nefndarinnar, en hann hélt því fram að ýmsir samnefndarmenn sínir hefðu viljað ganga lengra til móts við margar af breytingartillögum en raun varð á. Hann sagðist ennfremur gera ráð fyrir því að einstakir þingmenn hefðu verið þvingaðir til að hvika frá sannfæringu sinni og þar hafi ráðherravaldið ráðið för. „Og það er með eindæmum að mínu viti hversu hæstv. sjútvrh. tekst að hnýta þá hnúta til þess að framkvæma nánast það sem honum dettur í hug að því er varðar sjávarútvegsstefnuna.“<sup>150</sup>

Sama var upp á teningnum í neðri deild þingsins, en þar klotnaði nefndin einnig í afstöðu sinni til frumvarpsins. Athyglisvert er að tveir stjórnarliðar studdu

---

147 Illugi Gunnarsson og Orri Hauksson. *Fiskimiðin og þjóðarheill*, bls. 4.

148 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1564–1565.

149 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 2, d. 1573.

150 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2783.



minnihluta nefndanna, einn úr hvorri deild, Karvel Pálmason í efri deild en Matthías Bjarnason, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, í neðri deild.

Skúli Alexandersson sagði það óviðunandi að þingmönnum skyldi stillt upp við vegg með því að segja að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi stæðu að baki þeirri stefnu sem var framfylgt. Allir hlytu að átta sig á því að tíminn væri naumur fram að áramótum og lítið ráðrúm væri til þess að ræða breytingar á frumvarpinu, því væri þörf á að samþykkja frumvarpið hið snarasta. Þetta áleit Skúli vera boðskap Halldórs Ásgrímssonar eftir málf lutningi hans að dæma við upphaf fyrstu umræðu. Máli sínu til stuðnings benti hann á grein í Morgunblaðinu frá 3. desember sem hét *Ríkisstjórnin og kvótakerfið* og fullyrti að þar hefði stjórnarþingmönnum verið snúið til hlýðni, því að sjálf stjórnarsamstarfið lægi undir.<sup>151</sup> Hjörleifur Guttormsson benti ennfremur á grein eftir Steingrím Hermannsson, þáverandi utanríkisráðherra og formann Framsóknarflokksins, í *Tímanum* frá 30. desember þar sem lagt var til að frumvarpið yrði samþykkt án nokkurra breytinga sem Halldór Ásgrímsson gæti ekki sætt sig við.<sup>152</sup> Væru menn á sömu skoðun hefði mátt taka undir með Hreggviði Jónssyni þegar hann sagði þingmenn standa á tímamótum 1987. Þingmenn þyrftu að taka afstöðu til þess hvort þeir vildu að Alþingi setti löginn eða ráðherrann, ef hið síðarnefnda ætti við væri í raun engin þörf fyrir Alþingi. Frumvarpið jaðraði við að vera stjórnarskrárbrot, að mati Hreggviðs, og væri á skjön við grundvallarhugmyndir Íslendinga um lýðræði.<sup>153</sup>

151 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 2906–2908.

152 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3611. Steingrímur Hermannsson sagði orðrétt: „En ef það tækist ekki að koma fiskveiðifrumvarpinu í gegn fyrir áramót, þá verði komið saman strax eftir áramót og það samþykkt án tafar og án nokkurra breytinga, sem sjávarútvegsráðherra geti ekki fallist á.“ Sjá: „Steingrímur Hermannsson utanríkisráðherra: Kvótafrumvarpið yrði þá óbreytt“. *Tíminn* 30. desember 1987, bls. 3. Steingrímur svaraði Hjörleifi um hæl 6. janúar og sakaði þingmenn Alþýðubandalagsins um að vera á atkvæðaveiðum frekar en fiskveiðum. Sjá: *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3686–3687. Steingrímur J. Sigfússon gantaðist með þessi ummæli utanríkisráðherrans og spurði hvort ekki væri skynsamara að allir gengju upp að Halldóri Ásgrímssyni og spyrðu hann í hljóði hvort hann gæti sætt sig við ákveðnar breytingatillögur. Þetta þótti honum spaugilegt og sagði jafnframt: „Það er að sjálf sögðu margyfírlýst að ráðherrann hafi einræðisvald í þessum efnun.“ Sjá: *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3754.

153 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3269.

Í umræðum neðri deildar taldi Kristín Halldórsdóttir, þingkona Kvennalistans, afstöðuna til frumvarpsins sýna að tímasóun væri að ræða grundvallarbreytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Ástæðan væri sú að kerfið hefði svo breiðan stuðning í röðum útgerðarmanna og sjómanna að stefna sjávarútvegsráðherrans væri óhagganleg með öllu. Af þeim sökum tækist „kvótavinum og stuðningsmönnum „sægreifanna“ að troða þessum ófögnuði í gegnum þingið þrátt fyrir víðtæka og mikla andstöðu“.<sup>154</sup> Kristín Einarsdóttir, flokkssystir Kristínar, þótti mjög miður að á meðan þingmenn stjórnarandstöðuflokkanna gæfu sér tíma til að fjalla um frumvarpið væru þingmenn stjórnarflokkanna hvergi nærri, að undanteknum sjávarútvegsráðherra.<sup>155</sup> Umræðan var hér komin í neðri deild þingsins en ekkert bendir til þess að þingmenn eða ráðherrar stjórnarflokkanna hafi verið fjarverandi í meðferð frumvarpsins í efri deild. Hjörleifur Guttormsson spurði Jón Kristjánsson, þingmann Framsóknarflokksins og forseta Alþingis, hvort einhverjir þingmannanna væru fjarverandi í leyfisleysi. Jón svaraði því til að fjarvistir þeirra væru ekki með sínu leyfi og sagði því ekkert því til fyrirstöðu að kalla þá inn á þing.<sup>156</sup> Á þessum tímamarki var komin nótt sem útskýrði að vissu leyti fjarveru þeirra, enda þótt hún afsaki hana ekki.

Hvorki Halldór Ásgrímsson né aðrir þingmenn stjórnarflokkanna brugðust við ásökunum um einræðistilburði sjávarútvegsráðherra. Kannski var það óþarft, því eins og Karvel Pálmason benti á var Alþingi sjálfu um að kenna að ráðherra skyldi hafa meiri völd en æskilegt gæti talist að hans mati. Þegar alls var gætt var það þó atkvæðafjöldinn sem réði úrslitum, en frumvarpið var samþykkt með meirihluta atkvæða þingmanna í báðum deildum þingsins. Ekkert ólöglegt athæfi átti sér stað, en vissulega var meðferð frumvarpsins umdeild í ljósi tímaþröngarinnar og hversu fáar breytingartillögur náðu í gegn. Allar fullyrðingar þingmanna um einræði á fulltrúaþinginu verða þó að teljast hæpnar, í versta falli orðum auknar, eins og títt er á hinum pólitíska vettvangi.

154 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3280.

155 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 4, d. 3636.

156 *Alþingistíðindi 1987–1988*, B 3, d. 3306–3307.

Gunnar Harðarson heimspekingur er þessu að vísu ekki sammála. Í grein sem hann skrifaði í *Skírni* 1992 segir hann að til séu stjórnarhættir í lýðræðisríkjum sem grafi beinlínis undan sjálfu lýðræðinu, s.s. tækniræði, flokksræði, skrifræði og/eða gerræði þrýstihópa. Að mati hans ríkir á Íslandi nokkurs konar „þingveldi“ í skjóli flokksræðis og segir hann ástæðuna vera stjórnskipunina, þ.e. stjórnarskrána. Þá færi þingið með hvort tveggja í senn löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið og engin marktæk skil væru þar á milli. Grundvallarhugmyndin um þrískiptingu valds í löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvald væri því óvirk á Íslandi, ekki síst vegna þess hvað þjóðkjörinn forseti hefði lítil völd. Af því mætti ráða að meirihluti þingmanna, án nokkurs ytra aðhalds annars en atkvæða, réði sér að mestu sjálfur í skjóli flokksræðis, þ.e. að flokkur væri kosinn en ekki einstök þingmannaefni. Innan hvers flokks hefði kosning átt sér stað um hverjir kæmust inn á þing miðað við hlutfall atkvæða á landsvísu. Gróft mat var þá að þingmenn væru í raun fulltrúar flokka sem mynduðu bandalög og stjórnðu öllu í krafti þess fyrirkomulags sem Gunnar kallar „þingveldi“.<sup>157</sup>

Eftir þessum orðum að dæma virðist sem svo að engar samþykktir á Alþingi hafi verið „lýðræðislegar“ og allra síst fiskveiðifrumvarpið 1987 nema það hefði farið í þjóðatkvæðagreiðslu. Fiskveiðistefna stjórnarflokkanna var aldrei stefna fólksins né stefna stjórnarandstöðuflokkanna. Sjávarútvegsráðherra gat ákveðið hversu mikið mátti veiða af hverri fisktegund, hverjir fengju úthlutað veiðileyfi og sérveiðileyfi, hverjir fengju aflamörk að gefnu veiðileyfi og hverjum skyldi refsað og með hvaða hætti ef saknæmt athæfi hefði átt sér stað. Þar sem skilgreiningin á orðinu „flokksræði“ grefur undan kostum lýðræðisins, þá var eins konar „gjá“ á milli fólksins og þingmanna þegar frumvarpið um stjórn fiskveiða var samþykkt

---

157 Gunnar Harðarson, „„Þingveldið“ Ísland“, bls. 179–181.

1987. Ráðgjafanefndin, sem skipuð var helstu hagsmunaaðilum í sjávarútvegi ásamt einstaka þingmönnum, var þá bæði blanda af „flokksræði“ og „gerræði þrýstihópa“.

## 5.5 Samantekt

Sú orðræða sem var gegnumgangandi á Alþingi frá 7. desember 1987 til 7. janúar 1988 var býsna neikvæð í garð kvótakerfisins, útgerðarmanna, sjávarútvegsráðherra og allra þeirra þingmanna sem studdu opinberlega kvótakerfið. Orð eins og „lénsgreifar“, „lénsveldi“, „stétt aðalsmanna“, „stórkapítalistar“, „auðvaldið“, „einræði“, „óréttlæti“ og „kvótabrask“ bar oft á góma, sérstaklega hjá þingmönnum stjórnarandstöðunnar. Þó er athyglisvert að flestir þingmenn stjórnarflokkanna gagnrýndu sömuleiðis hina meintu „auðvaldsstétt“ útgerðarmanna.

Hin neikvæða umræða á sér vafalaust eftirfarandi skýringar: skipaeigendum var úthlutað ókeypis veiðileyfi og byggðarlög gátu því ekki treyst á að halda þeim skipum sem sköpuðu atvinnu þar í byggð. Eigendum skipa var úthlutað aflamörkum sem þeir máttu framselja eða leigja sín á milli að gefnu leyfi sjávarútvegsráðuneytisins, aflamörk var hægt að selja dýrum dómum. Framsalsheimildin gerði það að verkum að handhafar aflamarks voru með „eign“ eða afnotarétt í höndunum, en það gat stangast verulega á við fyrstu grein frumvarpsins um sameign þjóðarinnar yfir sjávarauðlindum sínum, var það þó háð túlkun. Verðmætaaukning aflamarka og veiðileyfa gerði það að verkum að skip voru seld langt umfram raunvirði þeirra. Útfæra átti kvótakerfið svo að smábátaveiðar yrðu háðar veiðileyfum og aflamörkum. Sjávarútvegsráðherra ákvað m.a. hverjir fengju veiðileyfi og aflamörk, en einnig hversu mikið mátti veiða af hverri fisktegund í samráði við Hafrannsóknastofnun. Sjávarútvegsráðuneytið gat svo sektað skipaeigendur og jafnvel svipt þá veiðileyfum sínum ef þeir brutu lög, ráðuneytið hafði með öðrum orðum dómsvald í sjávarútvegsmálum.

Hvort það sem hér hefur verið upp talið sé dæmi um rangláta stjórnun eða réttláta, þá voru allir þingmenn sammála um að takmarka þurfti fiskveiðar þar sem fiskistofnarnir voru sjálfir takmarkaðir. Umræðurnar snerust því annars vegar

um ranglæti kvótakerfisins gagnvart þjóðinni (lögbundinn eigandi fiskistofnanna skv. 1. grein frumvarpsins) og hins vegar um réttlæti þess gagnvart þeim sem áttu hagsmuna að gæta og höfðu stundað fiskveiðar með góðum árangri árum saman.

## Niðurstöður

Þegar sókn fiskiskipa var skert með kvótakerfinu frá 1984 urðu fiskveiðar lokuð atvinnugrein. Ákveðið var að binda veiðileyfi einvörðungu við skip og var þeim úthlutað endurgjaldslaust miðað við veiðireynslu nokkur ár aftur í tímann. Hverju veiðileyfi fylgdi svo aflamark sem var aflaheimild hvers skips til að veiða ákveðið magn af tiltekinni fisktegund, magnið var metið í tonnum. Aflamarkið var hlutfall af hámarksafla hvers fisktegundar á hverju fiskveiðiári. Hafrannsóknastofnun skráði vöxt hvers fiskistofns og sjávarútvegsráðuneytið ákvað heildaraflamagn allra fisktegunda fyrir hvert fiskveiðiár að fengnum upplýsingum Hafrannsóknastofnunar. Þessi skipan mála var enn við lýði árið 1987 en aflamörk og veiðileyfi voru þá orðin svo verðmæt að skip voru seld á allt að tvöföldu tryggingamatsverði. Þjóðin var lögbundinn eigandi fiskistofnanna en skipin voru í einkaeigu, veiðileyfi voru forréttindi og aflamörk afnotaréttindi. Skip og aflamörk gengu kaupum og sölum á milli útgerða. Þjóðin átti því fiskinn jafnmikið og hún átti Þingvelli frá 1928. Af þessum sökum stóðu byggðarlög höllum fæti gagnvart skipaeigendum sem gátu selt skip sín burt frá stöðum þar sem sjávarútvegur var e.t.v. mikilvægasta atvinnugreinin.

Hið meinta óréttlæti kvótakerfisins var fólgið í öllum þeim þáttum sem tífundaðir hafa verið hér að framan. Lokaður hópur skipaeigenda hafði hagnast allmikið frá 1984–1987 með því að annað hvort selja skip sín eða aflamörk sem voru orðin gríðarlega verðmæt vegna þess arðs sem þau sköpuðu. Þegar fiskveiðar voru frjálssar töldust þær hluti af atvinnufrelsi sem var varið af stjórnarskránni, en þegar þær voru takmarkaðar þurfti að skerða atvinnufrelsið. Á sama tíma og það var gert þurfti að tryggja þeim sem mest höfðu fjárfest í sjávarútvegi atvinnuréttindi. Veiðileyfi og aflamörk mátti túlka sem atvinnuréttindi og að mati Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi sjávarútvegsráðherra, átti frumvarpið 1987 að vernda hagsmuni þeirra sem nutu þessara atvinnuréttinda fyrst og fremst. Ef rekstrarskilyrði þeirra sem nutu veiðileyfis átti að vera með sem hagkvæmustum hætti mundi þjóðin njóta góðs af því.

Þegar frumvarpið varð að lögum hinn 8. janúar 1988 varð þjóðin lögbundinn eigandi fiskistofnanna í íslenskri landhelgi. Aldrei hafði slíkt ákvæði verið birt síðan fiskveiðar voru takmarkaðar, en það gerði frumvarpið einstakt en jafnframt erfitt meðferðar. Enginn alþingismaður vefengdi þetta ákvæði en það skapaði viss vandamál í umfjöllun um aðrar greinar frumvarpsins sem sneru að rétti þeirra sem hlutu veiðileyfi og svo valdastöðu sjávarútvegsráðherra. Sumir álitu ákvæðið staðfesta skyldu Alþingis gagnvart þjóðinni til að stuðla að aukinni hagkvæmni við nýtingu sjávarafurða svo að þjóðarbúið allt nyti góðs af. Aðrir töldu ákvæðið viðurkenna rétt þjóðarinnar til þess að fá eitthvað í sinn hlut þar sem sérvaldir aðilar nýttu sér eign þeirra. Þá kom til greina að taka upp sérstök gjöld fyrir veiðileyfin í stað þess að úthluta þeim, en þó töldu þingmenn Alþýðubandalagsins og þingkonur Kvinnalistsans að úthluta ætti byggðarlögunum leyfunum að mestum hluta. Sérstök veiðileyfagjöld fengu því ekki hljómgrunn meðal þingmanna þó að ýmsir fræðimenn hefðu talið að afgangurinn gerðu kvótakerfið réttlátara. Alþýðuflokkurinn stóð fyrir sameignarákvæði frumvarpsins en Halldór Ásgrímsson taldi það óþarft þar sem öllum átti að vera ljóst að þjóðin ætti auðlindir sínar. Þingmenn stjórnarandstöðuflokkanna töldu aftur á móti sameignarákvæðið þýðingarlaust nema kvótakerfinu yrði breytt.

Allir þingmenn sem tóku þátt í umræðum um frumvarpið voru sammála um að takmarka þyrfti fiskveiðar, þ.e. að lögfesta einhvers konar skömmtunarkerfi. Þingmenn stjórnarflokkanna tóku flestir, en alls ekki allir, undir með skoðun Halldórs Ásgrímssonar um að viðhalda kvótakerfinu eins og það var í grundvallaratriðum með smávægilegum breytingum. Aðrir þingmenn vildu annað hvort gera róttækar breytingar á kvótakerfinu eða taka upp gamla skrapdagakerfið, sem var við lýði 1977–1983, en með nokkrum breytingum. Rösk þeirra sem vildu halda í kerfið voru einkum þau að það stuðlaði að hagkvæmni í sjávarútvegi. Þá tryggði það bæði hagkvæma nýtingu fiskistofnanna og hvatti til hagræðingar í rekstri útgerðarfyrirtækja þar sem aflamörk voru framseljanleg. Andstæðingar kerfisins sögðu það aftur á móti hvorki vernda fiskistofnana gegn ofveiði né draga úr fjölgun skipa í veiðiflotanum.

Hagur byggðarlaga var ótraustur vegna þess að veiðileyfi voru bundin skipunum og nýliðun í röðum útgerðarmanna var talin illmöguleg.

Lýðræðisleg staða kvótakerfisins var annar handleggur en frá stofnun íslenska lýðveldisins hefur fólk kosið stjórnmalaflokka á Alþingi en ekki þingmenn né þingkonur. Hér hefur því ríkt nokkurs konar flokksræði en Gunnar Harðarson heimspekingur sagði í *Skírni* 1992 það vera eitt af ókostum íslensks lýðræðis ásamt gerræði þrýstihópa. Þá mátti túlka þrýstihópana sem ýmsa hagsmunaaðila í atvinnulífinu. Andstæðingar fiskveiðifrumvarpsins 1987 álitu hagsmunaaðila í sjávarútvegi hafa taumhald á sjávarútvegsráðherranum og því hefði frumvarpið verið samþykkt eftir þeirra höfði þrátt fyrir andstöðu margra gegn því. Frumvarpið var vissulega samið í samráði við ýmsa fulltrúa sjávarútvegsfyrirtækja og -samtaka en einnig ýmsa þingmenn sem voru í stjórnarandstöðu. Ef við gefum okkur að fiskveiðifrumvarpið hafi verið samþykkt í skjóli flokksræðis og gerræðis þrýstihópa, þá mætti með sanni segja að meðferð þess hafi verið ólýðræðisleg. En stjórnskipunin á Íslandi gerði ekki ráð fyrir öðru en að flokkar væru kosnir á þing og hefðu vald til þess að fá frumvörp samþykkt með atkvæðum meirihluta þingmanna. Hvað sem um þetta má segja er nokkuð ljóst að frumvarpið 1987 knúði þingmenn til þess að velta fyrir sér lagalegri stöðu þjóðarinnar gagnvart afnotarétti útgerðarmanna, stöðu Alþingis gagnvart hagsmunaaðilum í sjávarútvegi og stöðu þingmanna gagnvart valdi ráðherra.



# Heimildaskrá

## Prentaðar heimildir

Agnar Helgason og Gísli Pálsson, „Kvótakerfið: Kenning og veruleiki“. *Skírnir* 173:1 (1999), bls. 26–52.

*Alþingistíðindi 1987–1988*, 110. löggjafarþing, A. Þingskjöl.

*Alþingistíðindi 1987–1988*, 110. löggjafarþing, B. Umræður.

Atli Harðarson, „Hverjir eiga fiskinn?“. *Skírnir* 166:2 (1992), bls. 407–417.

———, „Er kvótakerfið ranglátt?“. *Skírnir* 173:1 (1999), bls. 7–25.

Birgir Þór Runólfsson, „Veiðiréttindi, viðskipti og gengismál“. *Er kvótakerfið hagkvæmt?* Reykjavík 1991, bls. 21–32.

Dagur B. Eggertsson. *Steingrímur Hermannsson. Ævisaga*. 2. bindi. Reykjavík 1999.

Elísabet Sigurðardóttir, „Kvótinn þarf að vera seljanlegur — segir próf. Rögnvaldur Hannesson“. *Tíminn* 7. október 1987, bls. 10.

„Fiskiþing og fiskveiðistefna“. *Morgunblaðið* 19. nóvember 1987, bls. 38.

Gunnar Harðarson, „„Þingveldið“ Ísland“. *Skírnir* 166:1 (1992), bls. 179–183.

Gunnar Stefánsson, „Aðferðir við að meta stærð fiskistofna og markmið við nýtingu þeirra“. *Íslendingar, hafið og auðlindir þess*. Unnsteinn Stefánsson ritstjóri. Reykjavík 1994, bls. 253–261.

Guðmundur G. Þórarinsson, „Fiskveiðistefnan og lénskipulagið“. *Dagblaðið Vísir* 13. nóvember 1987, bls. 14.

Gylfi Þ. Gíslason, „Takmörkun sóknar — sala veiðileyfa“. *Morgunblaðið* 5. desember 1987, bls. 40–41.

Gylfi Þ. Gíslason. *Fiskihagfræði*. Reykjavík 1991.

Halldór Ásgrímsson, „Ávarp Halldórs Ásgrímssonar sjávarútvegsráðherra“. *Ægir* 80:11 (1987), bls. 623–630.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson. *Fiskistofnarnir við Ísland. Þjóðareign eða ríkiseign?* Reykjavík 1990.

- Hrafnkell Eiríksson, „Nytjastofnar botndýra“. *Íslendingar, hafið og auðlindir þess*. Unnsteinn Stefánsson ritstjóri. Reykjavík 1994, bls. 149–158.
- Jakob Jakobsson og Hjálmar Vilhjálmsson, „Uppsjávarfiskar á Íslandsmiðum“. *Íslendingar, hafið og auðlindir þess*. Unnsteinn Stefánsson ritstjóri. Reykjavík 1994, bls. 129–147.
- Jónas Bjarnason, „Fiskveiðistjórnun með kvótasölu“. *Dagblaðið Vísir* 19. nóvember 1987, bls. 14.
- Jón Ormur Halldórsson, „Er fulltrúarlýðræðið að veslast upp?“ *Ritið* 4:1 (2004), bls. 51–80.
- Kjartan G. Magnússon og Ólafur K. Pálsson, „Nýting auðlinda í fæðuvistfræðilegu samhengi“. *Íslendingar, hafið og auðlindir þess*. Unnsteinn Stefánsson ritstjóri. Reykjavík 1994, bls. 263–277.
- Kristín Halldórsdóttir, „Ný uppskrift af fiskveiðikvóta“. *Morgunblaðið* 17. nóvember 1987, bls. 23.
- „Kvótamál: Halldór gaf sig“. *Alþýðublaðið* 4. desember 1987, bls. 1.
- Matthías Johannessen. *Fjötrar okkar og takmörk — Helgisþjall*. Reykjavík 1995.
- Nytjastofnar sjávar og umhverfisþættir 1987. Aflahorfur 1988*. Hafrannsóknastofnun fjölrit nr. 11. Reykjavík 1987.
- Orri Hauksson og Illugi Gunnarsson. *Fiskimiðin og þjóðarheill*. Reykjavík 1997.
- Ólafur Ragnar Grímsson, „Fiskveiðistefna Alþýðubandalagsins“. *Dagblaðið Vísir* 9. desember 1987, bls. 14.
- Ragnar Árnason, „Hagkvæmni og ábatadreifing“. *Er kvótakerfið hagkvæmt?* Reykjavík 1991, bls. 11–20.
- „Rögvaldur Hannesson prófessor: Hentugasta fiskveiðistefnan að úthluta kvóta varanlega“. *Morgunblaðið* 2. október 1987, bls. 11.
- Sigfús A. Schopka og Guðrún Marteinsdóttir, „Ástand og afrakstur nytjabetnfiska á Íslandsmiðum“. *Íslendingar, hafið og auðlindir þess*. Unnsteinn Stefánsson ritstjóri. Reykjavík 1994, bls. 107–127.
- Sigfús Jónsson. *Sjávarútvegur Íslendinga á tuttugustu öld*. Reykjavík 1984.

- Skúli Magnússon, „Constitutional Property Protection and Transferable Fishing Quotas in Iceland“. *Property Rights in the Fishing Industry*. Guðrún Pétursdóttir ritstjóri. Reykjavík 1997, bls. 57–69.
- Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“. *Úlfjótur* 50:3 1997, bls. 587–618.
- Stefán Friðbjarnarson, „Stjórnarskipti: Það er morgundagurinn sem skiptir máli“. *Morgunblaðið* 11. júlí 1987, bls. 38.
- „Stefnuyfirlýsing og starfsáætlun ríkisstjórnar Þorsteins Pálssonar“. *Morgunblaðið* 7. júlí 1987, bls. 32–35.
- Steinar J. Lúðvíksson, „Þorsteinn Pálsson“. *Forsætisráðherrar Íslands*. Ólafur Teitur Guðnason ritstjóri. Akureyri 2004, bls. 435–450.
- „Steingrímur Hermannsson utanríkisráðherra: Kvótafrumvarpið yrði þá óbreytt“. *Tíminn* 30. desember 1987, bls. 3.
- Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi? Lýðræðið og kvótakerfið 1983“. *Skírnir* 185:2 (2011), bls. 261–291.
- Thor, Th. Jón. *British Trawlers and Iceland 1919–1976*. Gautaborg 1995.
- Þorkell Helgason, „Opinber kvótasala tryggir hagkvæma og sanngjarna stjórn fiskveiða“. *Morgunblaðið* 4. nóvember 1987, bls. 46.
- Þorvaldur Gylfason. *Hagkvæmni og réttlæti*. Reykjavík 1993.
- Þróun sjávarútvegs*. Rannsóknarráð ríkisins, rit 1:1987. Reykjavík 1987.
- Þróun sjávarútvegs*. Yfirlit yfir stöðu íslensks sjávarútvegs og fiskiðnaðar og spá um þróun fram til 1980. Rannsóknarráð ríkisins. Reykjavík 1975.

## Óprentaðar heimildir

- Birgir Þór Runólfsson, „Sjávarútvegur Íslendinga. Þróun, staða og horfur“. Skýrsla til sjávarútvegsráðherra tekin saman í tilefni af ári hafsins 1998. <<https://notendur.hi.is/~bthru/skyrslan.pdf>> (sótt 5. mars 2013).

- Guðmundur Ásgeirsson, „Kvótakerfið í fiskveiðum. Tilurð þess og áhrif á byggð og samfélag“. BA-ritgerð í sagnfræði frá Háskóla Íslands (2012). <<http://hdl.handle.net/1946/11547>> (sótt 3. febrúar 2013).
- Lög nr. 59, 7. maí 1928. <<http://www.althingi.is/lagas/130a/1928059.html>> (sótt 13. apríl 2013).
- Lög nr. 81, 31. maí 1976. <<http://www.althingi.is/lagas/121b/1976081.html>> (sótt 11. apríl 2013).
- Ófeigur Friðriksson, „Ákvarðanataka í sjávarútvegi: Framsal aflaheimilda“. BA-ritgerð í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands (2009). <<http://hdl.handle.net/1946/2238>> (sótt 3. febrúar 2013).
- Sveinn Agnarson, „Stjórnun fiskveiða á Íslandi“. Fylgiskjal með álitni Auðlinda-nefndar september 2000. <[http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/R-series/2000/Roo\\_03\\_Stjorn-fiskveiða\\_final.pdf](http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/R-series/2000/Roo_03_Stjorn-fiskveiða_final.pdf)> (sótt 5. mars 2013).