



Baráttan um kvótann
Áhrif hagsmunaaðila og dómstóla á stjórn fiskveiða

Brynjólfur Hjörleifsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Félagsvísindasvið

Febrúar 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Baráttan um kvótann
Áhrif hagsmunaaðila og dómstóla á stjórn fiskveiða

Brynjólfur Hjörleifsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Stefanía Óskarsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi réttihafa.

© Brynjólfur Hjörleifsson 2014

020484-2769

Reykjavík, Ísland 2014

Úrdráttur

Allt frá því að hið svokallaða kvótakerfi var tekið upp við stjórn fiskveiða árið 1984 hafa staðið um það harðar deilur. Í stjórn málaumræðunni hafa hugmyndir um breytingar á kvótakerfinu reglulega skotið upp kollinum en hlotið misgóðan hljómgrunn. Í kjölfar alþingiskosninganna 2009 mynduðu Samfylking og Vinstri hreyfingin grænt framboð með sér ríkisstjórn. Samkvæmt samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar var eitt af megin viðfangsefnum hennar að ráðast í heildarendurskoðun á kvótakerfinu. Í þeirri endurskoðun fólust gagngerar breytingar á stjórn fiskveiða. Í þessari ritgerð verður leitast eftir að skýra áhrif dómstóla og hagsmunaaðila á ákvarðanatöku stjórnvalda þegar kemur að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða. Hliðsjón verður höfð af starfi fjögurra ráðgjafa- og sáttanefnda þar sem áhrif hagsmunaaðila á stefnumótun í sjávarútvegi verður skoðuð, hver þau hafa verið, með hvaða hætti og hvort þau hafi verið ástæða þess að ætlaðar breytingarnar náðu ekki fram að ganga.

Niðurstöður ritgerðarinnar eru þær að bæði hagsmunaaðilar og dómstólar hafi haft töluverð áhrif á þróun kvótakerfisins. Aftur á móti hefur orðið breyting á áhrifum hagsmunaaðila á ákvarðanatöku um stjórn fiskveiða þar sem áhrifin voru mikil við við setningu kvótakerfisins en hafa farið minnkandi með tímanum. Áhrif hagsmunaaðila og mótmæli þeirra við fyrirhuguðum breytingum á kvótakerfinu verður ekki talin ástæða þess að ríkisstjórninni tókst ekki að koma áformum sínum til framkvæmda heldur má það rekja til ágrenings og ósamstöðu innan og á milli stjórnarflokkanna.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands veturinn 2014. Ritgerðin er metin til 12 ECT eininga af 180 ECT eininga námi. Leiðbeinandi minn og umsjónamaður er Stefánía Óskarsdóttir sem ég færi miklar þakkir fyrir gagnlegar ábendingar og góða leiðsögn og ekki síst mikla þolinmæði.

EFNISYFIRLIT

Úrdráttur	3
Formáli	4
1 Inngangur	7
2 Stefnumótunarhlutverk stjórnámalflokka og áhrifaþættir	9
2.1 Fulltrúalýðræði	9
2.2 Hlutverk og virkni stjórnámalflokka	9
2.3 Þingræði	10
2.4 Breytt landslag stjórnamála	11
2.4.1 Tæknilegar hömlur	12
2.4.2 Samfélagslegar hömlur	12
2.4.3 Hagsmunaaðilar og samtök þeirra	13
2.5 Breytingar á Íslandi	13
2.5.1 Áhrif íslenskra dómstóla og þjóðarréttarsamninga á lagasetningarvald ríkisstjórna ..	14
3 Kvótakerfið: aðdragandi og þróun	16
3.1 Skrapdagakerfið	16
3.2 Upphaf kvótakerfisins 1984	18
3.3 Kvótakerfið frá 1990 - 2009	20
4 Ráðgjafa- og sáttanefndir	23
4.1 Áhrif Fiskipings 1983	23
4.2 Tvíhöfðanefnd 1991	23
4.3 Auðlindanefnd: 1998	25
4.4 Endurskoðunarnefnd: 2000	26
5 Kvótakerfið fyrir dómi - Þrjú dómur Hæstaréttar og áhrif þeirra á lög um stjórn fiskveiða ..	29
5.1 Veiðileyfadómur Hæstaréttar	29
5.2 Vatneyrarmál	30
5.3 Fagramúlamálið og niðurstöður mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna	31
5.3.1 Viðbrögð íslenska ríkisins	31
6 Breytingar á stjórn fiskveiða og baráttan við hagsmunaaðila	33
6.1 Sáttanefnd 2009 - 2010	33
6.2 Viðbrögð ríkisstjórnarinnar við álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna	36
6.3 Skötuselsfrumvarpið	36
7 Heildarendurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða 2011-2012	39
7.1 Litla frumvarpið 2011	39
7.1.1 Umsagnir hagsmunaaðila	39
7.2 Stóra frumvarpið 2011	40
7.2.1 Umsagnir hagsmunaaðila	41
7.2.2 Ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar	42
7.3 Lög um veiðigjöld	42
7.4 Heildarendurskoðun á gildandi lögum um stjórn fiskveiða 2012	43
7.4.1 Andstaða hagsmunaaðila	44
7.4.2 Ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar	44
8 Það sem gekk eftir	46
9 Niðurstöður	47
HEIMILDARSKRÁ	50

DÓMASKRÁ.....	55
LAGASKRÁ.....	56

1 Inngangur

Allt frá upptöku kvótakerfis við stjórn fiskveiða árið 1984 hafa staðið um það miklar deilur og óhætt er að segja að fá mál hafi fengið viðlíka umfjöllun í þjóðfélagsumræðunni.

Á meðan sumir benda á þjóðhagslega hagkvæmni kvótakerfisins segja aðrir það óréttlátt þar sem fáir útvaldir gangi um sameiginlega auðlind þjóðarinnar sem sína féþúfu í stað þess að þjóðin í heild fái réttmæta hlutdeild af arðinum sem auðlindin skapar. Með kerfinu hafi verið lokað fyrir eðlilega nýliðun innan greinarinnar, það leitt til byggðarröskunar o.fl. Aftur á móti hafa stuðningsmenn kvótakerfisins og útgerðarmenn bent á að ef ekki væri fyrir vinnu þeirra sem innan sjávarútvegsins starfa væri íslenskur sjávarútvegur rekinn með tapi eins og algengt var á árum áður og enginn arður væri til skiptanna. Ekkert lát virðist vera á þessum deilum nú tæpum þrjátíu árum eftir upptöku kerfisins.¹

Hugmyndir um breytingar á aflamarkskerfinu (hér eftir kvótakerfið) hafa reglulega skotið upp kollinum og fengið töluverðan hljómgrunn, m.a. í kjölfar úrskurðar mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna árið 2007 þess efnis að aflamarkskerfið bryti gegn 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn mála réttindi. Þar var talið ósanngjarnt að aðilar þyrftu að kaupa aflaheimildir af þeim sem fyrir voru í greininni. Byggt var á þeim forsendum að samkvæmt íslensku stjórnarskránni væri auðlindin sameign íslensku þjóðarinnar.² Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs (VG) sem mynduð var árið 2009 voru breytingar á aflamarkskerfinu boðaðar til þess að mæta framangreindu álit og almennri óánægju með kvótakerfið.

Markmið og hlutverk stjórn mála flokka eru að mynda heildstæða stefnu, taka þátt í kosningum og fái þeir til þess nægt fylgi fara þeir með stjórn ríkisins og hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd. Aftur á móti starfa stjórn mála flokkar og ríkisstjórnir þeirra ekki í tómarúmi og kjörnir fulltrúar eru ekki með öll völd á sinni hendi. Hluti ákvarðanatökuvaldsins getur færst í hendur ókjörinna fulltrúa og stofnanna innan ríkisins. Þessi atriði geta haft áhrif á hvort stefnumál ríkisstjórna nái fram að ganga og hvort þau taki á sig aðra mynd en lagt var af stað með í upphafi.

Hér á eftir verður þróun kvótakerfisins rakin og leitast verður eftir að skýra áhrif dómstóla og hagsmunaaðila á ákvarðanatöku stjórnvalda þegar kemur að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða. Jafnframt verður skoðað hvernig þau birtast, hversu sterk þau eru og hvort þessi áhrif hafi orðið til þess að ætlaðar breytingarnar ríkisstjórnar Samfylkingar og VG á stjórn fiskveiða náðu ekki fram að ganga.

Uppbygging ritgerðarinnar er á þá leið að fyrst verður gerð grein fyrir hlutverki og starfsemi stjórn mála flokka þegar kemur að opinberri stefnumótun. Gerð verður grein fyrir hugsanlegum áhrifavöldum á stefnumótun stjórnvalda. Í því sambandi verða áhrifum hagsmunaaðila, dómstóla og þjóðarréttarsamninga sérstaklega veitt athygli. Að því loknu er rætt um forsendur kvótakerfisins, uppruna og þróun í þeim tilgangi að setja deilurnar um íslenska fiskveiðistjórnun í samhengi við

¹ Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarsson og Tryggvi Þór Herbertsson, „Staðleysur og staðreyndir um íslenska kvótakerfið,” *Morgunblaðið* (mbl.is) 9. júní 2001, http://www.mbl.is/greinasafn/grein/610404/?item_num=6&searchid=fd3aa24ff7a7497e90cde055c98c16833a6df10f (skoðað 20. október 2013).

² Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*. (Reykjavík: Codex, 2011), 110-111.

umræðuna. Því næst verður vikið að störfum og niðurstöðum ráðgjafa- og sáttanefnda sem settar hafa verið á fót í þeirri viðleitni stjórnvalda að reyna að skapa bæði samfélagslega- og pólitíska sátt um stjórn fiskveiða. Gerð verður grein fyrir helstu niðurstöðum þessara nefnda, skipun þeirra og hvort hagsmunaaðilar hafi í gegnum nefndarstörf haft áhrif á mótun kvótakerfisins. Því næst verða áhrif íslenskra dómstóla skoðuð á þróun kerfisins. Í framhaldi af því verður gerð grein fyrir þeim breytingum sem fólust í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og störfum sáttanefndar sem sett var á fót í kjölfar óánægju hagsmunaaðila með fyrirætlanir ríkisstjórnarinnar og niðurstöður nefndarinnar tilgreindar. Að lokum verða kynntar þær breytingar sem gengu í gegn. Viðbrögð hagsmunaaðila við áformum ríkisstjórnarinnar verða skoðuð sem og erfiðleikar í samstarfi ríkisstjórnarflokkanna við að ná stefnumálum sínum fram.

Sökum þjóðfélagsumræðunnar og fyrri rannsókna um mótun kvótakerfisins³ leggur höfundur af stað með að hagsmunaaðilar hafi verið og séu enn stórir áhrifavaldar þegar kemur að stjórn fiskveiða.

³ Sbr. ritgerð Halldórs Jónssonar sem bar yfirskriftina „Ákvarðanataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“ í Samfélagstíðindum 1990.

2 Stefnunótunarhlutverk stjórnmálaflokka og áhrifaþættir

Stjórnmálaflokkar gegna mikilvægu hlutverki í lýðræðisríkjum nútímans. Í þessum kafla verður farið yfir helstu hlutverk stjórnmálaflokka og mikilvægi þeirra þegar kemur að opinberri ákvarðanatöku og stefnumótun ríkisins. Í margbrotnum og flóknum samfélögum geta stofnanabundnir og samfélagslegir þættir haft áhrif á þetta ferli og þar með veikt leiðandi stöðu stjórnmálaflokka. Í þessu sambandi verður gert grein fyrir því með hvaða hætti ókjörnir aðilar geta haft áhrif á ákvarðanatöku og lagasetningarvald ríkisins og þar með takmarkað völd kjörinna fulltrúa m.a. þegar kemur að stefnumótun í íslenskum sjávarútvegi.

2.1 Fulltrúalýðræði

Ekki ber öllum saman um hinu einu réttu skilgreiningu hugtaksins lýðræði. Þó ber flestum saman um að í lýðræðiskerfum eigi valdið uppsprettu sína hjá fólkinu og það hafi leiðir til að tryggja áhrif sín á niðurstöður mála þegar það kys að beita sér.⁴ Þar sem lýðræði þekktist fyrir á tímum byggðist það upp á beinu lýðræði þar sem almenningur fékk að hafa áhrif á mikilvægar ákvarðanatökur sem snertu samfélagið.⁵ Aftur á móti er beint lýðræði sem stjórnarform nánast ógerlegt í lýðræðisríkjum nútímans.⁶ Ýmsar ástæður liggja þar að baki, m.a. hversu seinvirkt það er, skortur á upplýsingum og viðfangsefnin eru oft það flókin að almenningur hefur hvorki möguleika né áhuga á að setja sig inn í málin.⁷ Fulltrúalýðræði felur því í sér að almenningur framselur vald sitt í hendur kjörinna fulltrúa eða stjórnmálaflokka á milli reglulegra kosninga.

2.2 Hlutverk og virkni stjórnmálaflokka

Stjórnmálaflokkar gegna margvíslegum hlutverkum innan lýðræðisríkja nútímans. Innan stjórnmálafræðinnar er greining V.O.Key (1964) á stjórnmálaflokkum löngu orðin fræg. Samkvæmt V.O. Key gegna stjórnmálaflokkar þrjú hlutverki. Í fyrsta lagi taka þeir þátt í kosningum (e. parties in the electorate), í öðru lagi eru þeir pólitískar stofnanir (e. parties as political organizations) og í þriðja lagi fara þeir með stjórn hins opinbera (e. parties as governing institutions).⁸

Hlutverk stjórnmálaflokka í kosningaferlinu er margþætt. Það felst í að auðvelda val kjósenda þar sem stjórnmálaflokkar marka sér skýra stefnu sem auðvelt er að greina frá stefnu annarra stjórnmálaflokka.⁹ Þeir leggja fram heildstæða stefnu á borð kjósenda í skiptum fyrir atkvæði þeirra og

⁴ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið* (2. útgáfa), (Reykjavík: Háskóli Íslands, 2007), 33.

⁵ Kåre Strøm og Torbjörn Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege,” í *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2011), 5.

⁶ Undantekningin er Sviss en þar eru haldnar þjóðaratkvæðagreiðslur í töluverðum mæli.

⁷ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 29-30.

⁸ Kåre Strøm og Torbjörn Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?,” 17-18.

⁹ Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg, „Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies,” í *Parties without partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*, ritstj. Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg. (New York: Oxford University Press, 2009), 5-6.

stuðning.¹⁰ Stjórnmalaflokkar fræða almenning, eru farvegur ýmissa upplýsinga fyrir kjósendur, vekja athygli kjósenda á ákveðnum málum og gera jafnframt grein fyrir afstöðu sinni til mála. Loks fá stjórnmalaflokkar fólk til að taka þátt í kosningum bæði með því að fá það til að mæta á kjörstað og virkja það í kosningabaráttunni.

Annað hluverk stjórnmalaflokka samkvæmt Kay byggir á að velja fulltrúa flokksins og þjálfa framtíðarleiðtoga sem seinna taka þátt í kosningum undir þeirra merkjum. Einnig skilgreina og skýra stjórnmalaflokkar hagsmunum og vilja stuðningsmanna sinna með því að mynda sér skoðanir á ágreiningsmálum innan samfélagsins. Samkvæmt Kay leitast allir stjórnmalaflokkar eftir því að ná völdum og fara með stjórn hins opinbera.

Þriðja hlutverk stjórnmalaflokka snýr að stjórnun og skipulagi hins opinbera. Stjórnmalaflokkar bjóða ekki aðeins fram til þings og fá fulltrúa kjörna heldur kemur forystan úr þeirra röðum sem myndar ríkisstjórn eftir undangengnar kosningar. Stjórnmalaflokkarnir innan veggja þingsins virka sem umræðu- og ákvarðanavettvangur þar sem kjörnir fulltrúar stjórnmalaflokkanna koma sér saman um niðurstöður mála með málamiðlunum. Þingmenn greiða svo atkvæði í atkvæðagreiðslum innan þingsins sem skipulögð heild eða blokk í samræmi við niðurstöður þingflokksins. Í krafti samstöðu þingmanna fer svo stjórnarflokkurinn eða stjórnarflokkarnir með stjórn og stefnumótun á löggjafarþinginu og gegna því mikilvægu hlutverki þegar kemur að framkvæmdarvaldinu. Venjulega er það í höndum flokkanna að skipa í hinar ýmsu stöður innan þingsins, eins og að skipa í opinberar nefndir o.s.frv. Í ríkisstjórn koma svo stjórnmalaflokkarnir stefnumálum sínum í framkvæmd m.a. með lagasetningu. Stjórnarandstaðan hefur það hlutverk að veita ríkisstjórn aðhald með málefnalegri gagnrýni. Stjórnmalaflokkar axla ábyrgð á stefnu sinni og gjörðum í gegnum kosningar þar sem þeir leggja verk sín í dóm kjósenda.¹¹

2.3 Þingræði

Til eru mörg form af fulltrúalyðræði í lýðræðisríkjum samtímans og er þingræði eitt þeirra.¹² Þingræði er stjórnarfyrikkomulag þar sem þjóðþing hefur úrslitaáhrif á það hverjir það eru sem taka sæti í ríkisstjórn hvers tíma. Kjarni þingræðisreglunnar felst í stuðningi eða a.m.k. hlutleysi þingsins við sitjandi ríkisstjórn og þeir einir geta verið ráðherrar sem meirihluti þingsins vill styðja eða þola í embætti. Samþykki þingið vantraust á ríkisstjórn verður hún að biðjast lausnar eða rjúfa þing þar sem það er heimilt. Þannig hefur þingmeirihlutinn úrslitavald um það hverjir það eru sem halda um stjórnartauma hvers tíma.¹³ Í víðari skilningi hugtaksins þingstjórn vísar það til þess skipulags sem

¹⁰ Strøm og Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?,” 18.

¹¹ Dalton og Wattenberg, „Unthinkable Democracy: Political change in advanced industrial democracies,” 6-10.

¹² Strøm og Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?,” 5.

¹³ Ragnhildur Helgadóttir, „Þingræðisreglan og staða hennar í stjórnskipuninni,” í *Þingræði á Íslandi: samtíð og saga*, ritstj. Helgi Skúli Kjartansson o.fl. (Reykjavík: Forlagið, 2011), 162 og 167-8.

felst í því tímabundna valdaframsali sem á sér stað milli fólksins og kjörinna fulltrúa þess. Í þingræðisríkjum velja kjósendur þingmenn sem síðan setja lög og reglur samfélagsins.¹⁴

Í lýðræðisríkjum nútímans sem byggja á fulltrúalýðræði eru þingmenn kjörnir í almennum kosningum sem leiðir það af sér að þingræði er samofið stjórnmalaflokkum og því kosningafyrirkomulagi sem viðhaft er á hverjum stað.¹⁵ Útfærsla kosningakerfa hefur áhrif á möguleika stjórnmalaflokka til að fá fulltrúa sína kjörna á þing. Hlutfallskosningakerfi byggir á að fjöldi þingsæta endurspegli hlutfall greiddra atkvæða og þingmannafjöldi hvers stjórnmalaflokks ræðst því af því hvernig atkvæðin skiptust á milli flokkanna að því gefnu að þeir nái ákveðnu lágmarkshlutfalli atkvæða. Hlutfallskosningakerfi ýtir því undir fjöldaflokkakerfi.

Fjöldaflokkakerfi leiðir af sér að ólíklegt er að einn stjórnmalaflokkur njóti stuðnings meirihluta þingmanna og getur hann því ekki myndað stjórn án stuðnings frá öðrum stjórnmalaflokkum. Að kosningum loknum þurfa stjórnmalaflokkar að mynda starfhæfan meirihluta. Samsteypustjórn hefur verið algengasta ríkisstjórnarformið á Íslandi. Þar að baki liggur málefnaþingur til grundvallar stjórnarsamstarfinu. Þar sem þingflokkar eru margir getur reynst erfitt að mynda starfhæfan þingmeirihluta sem getur aukið á pólitískan óstöðugleika. Með þátttöku í ríkisstjórnarsamstarfi reyna stjórnmalaflokkar að sjá til þess að þeir nái að hrinda flestum af sínum stefnumálum í framkæmd. Þegar ríkisstjórn hefur verið mynduð er flokkassamstaða því mikilvæg til að stefna hennar nái fram að ganga.¹⁶

2.4 Breytt landslag stjórnála

Margt bendir til þess að þjóðþing, eins og stjórnmalaflokkar, eigi undir högg að sækja víðsvegar um Evrópu. Sífellt þrengir að þjóðþingum hvað varðar stefnuframkvæmd vegna aukins þrýstings utanaðkomandi aðila á stjórnvöld og löggjafann.¹⁷ Stjórnmalamenn eru ekki aðeins bundnir af umboði sínu heldur einnig ýmsum öðrum samfélagslegum gerendum og stofnunum. Þrýstingur sem þennan er hægt að greina í tvo flokka, innri áhrifavalda og ytri áhrifavalda.

Innri áhrifavalda (e. internal constraints) geta takmarkað pólitísk völd sem felst í umboðskeðju þingræðis, eins og stefnuskrá stjórnmalaflokks eða málefnaþingur samsteypustjórna, sem stjórnmalaflokkar skrifa undir áður en þeir taka stjórn saman.¹⁸

Einnig er hægt að nefna utanaðkomandi áhrifavalda sem hafa áhrif á stefnumótun þingsins. Dæmi um slíkt geta verið þjóðaratkvæðagreiðslur, sambandsstjórnastefna (e.federalism) og önnur stjórnskiplags skilyrði sem oft fela utanaðkomandi aðilum hluteild í völdum stjórnvalda við opinbera stefnumótun. Dæmi um þetta eru þegar þjóðir hafa gefið eftir hluta af fullveldi sínu með fjölþjóðlegum samningum. Í þessu sambandi má nefna að Evrópusamruninn hefur haft mikil áhrif á

¹⁴ Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins,“ Í *Þingræði á Íslandi: samtíð og saga*, ritstj. Helgi Skúli Kjartansson o.fl. (Reykjavík: Forlagið, 2011), 104.

¹⁵ Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði verður til,“ Í *Þingræði á Íslandi: samtíð og saga*, ritstj. Helgi Skúli Kjartansson o.fl. (Reykjavík: Forlagið, 2011), 39.

¹⁶ Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins,“ 113 - 118

¹⁷ Strøm og Bergman, „Parliamentary democracies under siege?,“ 14.

¹⁸ Sama heimild, 25.

stefnumótunarhlutverk þjóðþinga innan aðildarríkjanna. Sú þróun hófst með undirritun Rómarsáttmálans árið 1957 en síðan hefur ákvarðanatökuvaldið í auknu mæli færst frá aðildarríkjunum til stofnana Evrópusambandsins. Með einingarlögunum (e. the single European Act) frá 1986, Maastricht sáttmálanum frá 1991 auk síðari endurbóta og sáttmála hefur orðið mikil aukning á þverþjóðlegri ákvarðanatöku innan Evrópu.

2.4.1 Tæknilegar hömlur

Tæknilegar hömlur af ýmsu tagi geta fært völd frá kjörnum fulltrúum í hendur ókjörinna fulltrúa. Í þessu sambandi getur stjórnarskrá takmarkað völd þjóðþinga og þannig haft áhrif á framkvæmdarvaldið. Eins má nefnda að faglegt sjálfstæði ýmissa mikilvægra ríkisstofnana þýðir að þær eru lítt háðar hinu pólitíska valdi. Hér má nefna dómstólana sem víðast hvar í lýðræðisríkjum njóta töluverðs sjálfstæðis samkvæmt stjórnarskrá. Dómstólar geta hins vegar haft töluverð áhrif á lagasetningu með túlkun sinni á lögum. (e. judicial review).¹⁹ Þannig hafa dómstólar í flestum lýðræðisríkjum verulegt vald sem getur þrengt völd pólitískra gerenda þegar kemur að lagasetningu.²⁰ Vald dómstóla felst m.a. í því að skera úr um hvort lög eða reglugerðir löggjafans standist stjórnarskrá eða séu henni andstæð. Standist lagasetning ekki ákvæði stjórnarskrárinnar geta dómstólar krafði löggjafann til að taka lagasetningu til endurskoðunar. Dómstólar búa því yfir neitunar- eða frestunarvaldi sem stuðlar að aukinni valddreifingu innan stjórnkerfisins.²¹ Einnig ber að nefna að í Evrópusambandinu getur Mannréttindadómstóll Evrópu (e. court of justice of the EU communities) farið með endurskoðunarvald í aðildarríkjunum, ef lög aðildarríkjanna stangast á við regluverk Evrópusambandsins.²²

Annað dæmi um aukin völd stofnana eru seðlabankar. Seðlabankar fara með stefnumótunarvald í flest öllum ríkjum við að samræma peningamálastefnur, stjórna gjaldeyrisforða ríkjanna og gegna hlutverki innlendrar lánastofnunar til þrautavara. Þróunin hefur verið á þá leið að sjálfstæði seðlabanka hefur aukist þar sem tengsl fjármálamarkaða eru orðin flóknari á tímum hnattvæðingar.²³

2.4.2 Samfélagslegar hömlur

Með samfélagslegum hömlum (e. societal constraints) er átt við það vald sem aðrar félagslegar hreyfingar hafa yfir ákvarðanatöku hins opinbera. Sumstaðar hafa slíkar hreyfingar viðamikið hlutverk í opinberri stefnumótun og eftirfylgni við hana. Hér er átt við ríki með sterka samráðshefð sem kennd er við ný-korporatisma.²⁴ Ný-korporatismi felst í samstarfi ríkisvaldsins og skipulagðra hagsmunasamtaka við úrlausn mikilvægra mála, sérstaklega þegar kemur að sviði efnahags- og atvinnumála. Þessi háttur er sérstaklega talinn eiga við í litlum og opnum hagkerfum sem viðkvæm eru fyrir efnahagssveiflum

¹⁹ Strøm og Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?,” 25-27.

²⁰ Michael Gallagher, Michael Laver og Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe* 5. útg., (London: McGraw Hill, 2011), 92.

²¹ Sama heimild, 95

²² Sama heimild, 97

²³ Kåre Strøm, „Parties at the Core of Government.“ Í *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, ritstj. Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg. (New York: Oxford University Press, 2009), 2000

²⁴ Strøm og Bergmann, „Parliamentary Democracies under Siege?,” 27.

sem hafa mikil áhrif á afkomuöryggi almennings. Ríkisstjórn hvers tíma reynir því að greiða fyrir samvinnu á kostnað þess að vera í forystuhlutverki stefnumótunar. Aftur á móti getur ný-korporataismi þýtt veikari valdastöðu ríkisstjórna þar sem ákvarðanatökuvaldinu er dreift á fleiri hendur.²⁵

2.4.3 Hagsmunaaðilar og samtök þeirra

Þó hagsmunasamtök og stjórnmalaflokkar virki hvor um sig sem samskiptaleið milli almennings og stjórnvalda eru þetta mjög ólík skipulagsform. Megin tilgangur stjórnmalaflokka er, eins og áður segir, að öðlast stjórn yfir stofnunum ríkisins. Þetta gera þeir með því að bjóða fram og taka þátt í kosningum og fylgja svo málum eftir að kosningum loknum. Megin tilgangur hagsmunasamtaka er aftur á móti að hafa áhrif á ákvarðanir sem teknar eru af stjórnvöldum. Til einföldunar má skipta hagsmunasamtökum upp í tvo hópa. Í fyrri hópinn má setja samtök sem gæta sérhagsmuna meðlima sinna (e.self-oriented) og barátta þeirra skilar sér beint til meðlima innan þeirra. Í seinni hópnum eru samtök sem gæta almannahagsmuna (e.public interest groups), þ.e.a.s. sækjast ekki sérstaklega eftir ágóða fyrir meðlimi sína heldur vinna fyrir almenning í heild.²⁶ Starfsemi og virkni hagsmunasamtaka er fjölbreytilegur. Sum þeirra reyna að hafa áhrif á hvaða mál eru á dagskrá á meðan önnur reyna að hafa áhrif á þá valkosti og þær leiðir sem stjórnvöld telja mögulegar til úrlausnar. Hægt er að tala bæði um jákvæða og neikvæða virkni hagsmunasamtaka. Jákvæð virkni felst í því að koma á framfæri nýjum leiðum við stefnu stjórnvalda á meðan hagsmunasamtök sem beita svokallaðari neikvæðni virkni leitast eftir óbreyttu ástandi til að vernda þau forréttindi og þann ágóða sem þau þegar hafa.

Þrýstingur frá hagsmunasamtökum getur haft áhrif á hvaða mál á hverjum tíma hljóta athygli stjórnvalda. Í því sambandi geta hagsmunasamtök farið fjölmargar leiðir t.d. með því að afla hugmyndum sínum frekari stuðnings, sent bréf, birt blaðgreinar, sent fulltrúa sína til viðræðna og hvatt meðlimi sína til þess að gera það sama o.s.frv. Með þessu geta hagsmunasamtök vakið athygli á afstöðu sinni og því hærra sem heyrir í þeim, því líklegra er að vandamál eða skoðanir þeirra nái athygli stjórnvalda. Það þarf þó ekki að vera samband á milli þess að raddir hagsmunaaðila hafi náð eyrum stjórnvalda og þess að hagsmunaaðilarnir stjórni umræðunni eða útkoman sé alfarið eftir þeirra vilja.²⁷

2.5 Breytingar á Íslandi

Svanur Kristjánsson hefur sýnt fram á að þessi þróun hafi líka átt sér stað á Íslandi. Fram að tíunda áratug síðustu aldar má segja að á Íslandi hafi ríkt valdakerfi þjóðþingræðis þar sem Alþingi og ríkisstjórn hvers tíma tóku endanlegar ákvarðanir. Almennur þurfti einfaldlega að sætta sig við þær

²⁵ Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins,“ 118.

²⁶ Ronald J. Hrebenar og Ruth K. Scott, *Interest groups politics in America*, (London: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1982), 3-5.

²⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. Útg., (New York: Longman, 2011), 48-50.

niðurstöður sem þar höfðu verið teknar. Þegar líða fór á tíunda áratug síðustu aldar urðu breytingar á íslenska valdakerfinu þegar þjóðþingræðið hóf að víkja fyrir auknu margræði.²⁸

Margræði felur í sér að vald þingmanna og ríkisstjórnar er nýjum takmörkunum háð þar sem bæði innlendum og erlendum aðilum hafði hlotnast vald á afmörkuðum sviðum innan íslensks samfélags.²⁹ Í þessu sambandi hefur Svanur Kristjánsson tilgreint þrjú grundvallaratriði sem höfðu áhrif á stöðu mála á Íslandi. Þau koma fram í tveimur greinum hans; „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok“ sem birtist í *Lindælu* árið 2001 og „Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions and Citizen Control“ sem birtist í *Scandinavian Political Studies* 2004.

2.5.1 Áhrif íslenskra dómstóla og þjóðarréttarsamninga á lagasetningarvald ríkisstjórna

Fyrst nefnir Svanur aukið hlutverk og sjálfstæði dómstóla. Aukið eftirlitshlutverk íslenskra dómstóla (e. judicial activism) hefur takmarkandi áhrif á völd sitjandi ríkisstjórna. Aukið sjálfstæði íslenskra dómstóla á rætur sínar að rekja til neðangreindra þátta:

Í fyrsta lagi, þróun Evrópuréttar og alþjóðalaga og aukna áherslu á almenn mannréttindi á kostnað stjórnvalda.³⁰ Aðild Íslands að Evrópska efnahagsvæðinu (EES) árið 1991 og þær kröfur sem mannréttindanefnd Evrópu og mannréttindadómstóll Evrópu gera til íslenska ríkisins hafa gegnt stóru hlutverki í þeim breytingum sem átt hafa sér stað á íslenska dómkerfinu að því leyti að skilja að framkvæmdar- og lagasetningarvald (e. judicial role) hins opinbera. Í þessu sambandi hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig til að bæta úr umkvörtunarefnum erlendra aðila ef íslenskt regluverk samræmist ekki sáttmálanum. Með samningnum varð Ísland aðili að yfirþjóðlegu réttarkerfi þar sem skýrt er kveðið á um að íslensk lög skulu víkja fyrir gildandi lögum innan EES svæðisins. Dæmi um þetta eru þær stjórnarskrárbreytingar sem áttu sér stað árið 1995, þegar heildstæðum mannréttindakafli var bætt inn í stjórnarskrá Íslands þegar 15 nýjum ákvæðum þess efnis voru lögfest. Í kjölfar lögfestingarinnar hefur í auknu mæli reynt á hvort sett lög Alþingis fari í bága við stjórnarskrá Íslands.³¹

Í öðru lagi, nefnir Svanur aukna vitund einstaklinga og lögfræðinga á lagalegum réttindum sínum og skyldum ásamt vilja til að sækja og verja réttindi einstaklinga, fyrirtækja og þjóðfélagshópa.

Loks í þriðja lagi, hafa íslenskir dómstólar vaxið frá bæði framkvæmdar- og löggjafarvaldi, þar sem dómstólar byggja ákvarðanir sínar á stjórnarskrárbundnum mannréttindum sem varin eru í íslensku stjórnarskránni.

Svanur bendir enn fremur á að nokkrir dómar Hæstaréttar Íslands hafi markað þáttaskil í þessum efnum og haft mikil áhrif á íslenska stjórnmalakerfið. Þessi mál áttu það sameiginlegt að í þeim var tekist á um grundvallaratriði sérhvers lýðræðisríkis, annars vegar um réttindi og skyldur einstaklinga

²⁸ Svanur Kristjánsson, „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok.“ Í *Lindæla* – Sigurður Líndal sjötugur, ritnefnd, Garðar Gíslason...o.fl. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001, 576 og 581.

²⁹ Sama heimild, 576.

³⁰ Svanur Kristjánsson, „Iceland: Searching for democracy along three dimensions of citizen control“. Í *Scandinavian Political Studies*, 27:2. Norwich: Nordic Political Science Association, 2004, 168.

³¹ Svanur Kristjánsson, „Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-Presidential Constitution.“ Í *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ritstj. Kåre Strøm og Torbjörn Bergman. (New York: Oxford University Press, 2003), 413.

og hins vegar völd þjóðþingsins og ríkisstjórnar. Meðal þessara mála var *Hrd. 1998, bls. 4076*, Veiðileyfadómurinn, mál Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu og *Hrd. 2000, bls. 1534* Vatneyrarmálið svokallaða.³² Þessum dómum verða gerð betri skil seinna í ritgerðinni.

Einnig ber þess að geta að Ísland er aðili að öðrum mannréttindasáttmálum en mannréttindasáttmála Evrópu og hafa áhrif þeirra sem þjóðarréttaskuldbindinga verið nokkur þó þeir hafi ekki verið lögfestir á hér á landi. Á þetta einkum um tvo meginsamninga Sameinuðu þjóðanna frá 1966. Þeir eru, alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi annars vegar og samningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hins vegar. Almennig getur óskað eftir álit eftirlitsnefnda sem starfa samkvæmt sáttmálunum og hefur íslenska ríkið viðurkennt slíkar kæruleiðir. Dæmi um þetta var þegar Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna komst að annarri niðurstöðu en Hæstiréttur Íslands um túlkun jafnræðisreglunnar í 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Þó ber að nefna að þótt ekki hafi átt sér stað lagabreytingar þegar Ísland varð aðili að ofangreindum sáttmálum þá hafa íslenskir dómstólar í auknu mæli tekið tillit til þeirra skuldbindinga sem í þeim felast á nær öllum sviðum samfélagsins.³³ Nánar verður fjallað um álit Mannréttindanefnar Sameinuðu þjóðanna í síðar í ritgerðinni.

Stjórnmalaflokkar innan lýðræðisríkja nútímans gegna mikilvægu hlutverki þegar kemur að opinberri ákvarðanatöku og stefnumótun. Þingræðisreglan gerir þá kröfu að ríkisstjórn hvers tíma sitji í skjóli þingsins. Þar sem hlutfallskosningakerfi er viðhaft aukast líkurnar á að stjórnmalaflokkar innan veggja þingsins þurfi að mynda með sér samsteypustjórn til þess að ná meirhluta innan þess. Þegar stuðningur meirihluta þingsins er tryggður geta þeir stjórnmalaflokkar sem myndað hafa með sér ríkisstjórn, farið með stjórn ríkisins og hrint stefnumálum sínum í framkvæmd. Aftur á móti eru bæði samfélags- og stofnabundnir þættir sem geta haft áhrif á stefnumótunar- og lagasetningarvald ríkisstjórna eins og t.d. þegar hagsmunaaðilum er veitt hlutdeild í ákvarðanavaldi stjórnvalda og eins getur túlkun dómstóla á lögum og stjórnarskrá bundið hendur stjórnvalda og þannig leitt til þess að stefna stjórnvalda taki breytingum.

³² Svanur Kristjánsson, Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok, 583-585 og Svanur Kristjánsson, Iceland: Searching for democracy along three dimensions of citizen control, 168-169.

³³ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, (Reykjavík: Codex, 2008), 90-92.

3 Kvótakerfið: aðdragandi og þróun

Til þess að setja umræðuna í samhengi er nauðsynlegt að rekja aðdraganda og þróun kvótakerfisins og þær miklu breytingar sem setning þess hafði á stjórn botnfiskveiða á Íslandi. En eins og áður segir hefur sú framkvæmd verið mikið hitamál í íslenskri samfélagsumræðu allt frá innleiðingu þess. Um var að ræða algjöra stefnubreytingu sem kom til þegar Íslendingar gerðu sér grein fyrir slæmri stöðu auðlindarinnar. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir ástæðum, aðdraganda og þróun kvótakerfisins.

3.1 Skrapdagakerfið

Árið 1975 skipar bæði stóran sess í sjálfstæðissögu íslensku þjóðarinnar sem og sögu sjávarútvegs á Íslandi. Það ár var landhelgin færð úr 50 mílum í 200 mílur og loks sást fyrir endann á sögulegum deilum um fiskiauðlindina við Breta og Þjóðverja sem staðið höfðu áratugin á undan.³⁴ Forsendur stjórnkerfis fiskveiða breyttust í kjölfar þess að fiskveiðilögsagan var stækkuð í 200 sjómílur þar sem íslenski fiskiskipafloinn sat einn um fiskiauðlindina innan þessa stóra hafsvæðis. Með lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 81/1976 var leitast við að setja rammalöggjöf um veiðar íslenskra skipa innan fiskveiðilögsögunnar. Í 1. gr. laganna var tilgangur þeirra tilgreindur þ.e. að stuðla að viðgangi og hagkvæmustu nýtingu fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi.³⁵ Fram til ársins 1976 voru nánast allar veiðar í íslenskri fiskveiðilögsögu almenningsveiðar, allir þeir sem vildu stunda fiskveiðar var heimilt að stunda þær og ná í eins mikinn afla og þeir gátu. 15 árum síðar voru fiskveiðar í atvinnuskyni óheimilar nema með opinberu leyfi og bundnar við þann aflakvóta sem útgerðaraðilar höfðu undir höndum.³⁶

Í október 1975 gaf Hafrannsóknarstofnun út svarta skýrslu³⁷ sem bar heitið „Ástand fiskistofna og annarra dýrategunda á Íslandsmiðum og nauðsynlegar friðunaraðgerðir innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi.“ Niðurstöður skýrslunnar drógu upp dökka mynd af ástandi fiskistofna á Íslandsmiðum. Óábyrgar veiðar höfðu verið stundaðar of lengi svo mikilvægir fiskistofnar voru þegar ofveiddir og lagði Hafrannsóknarstofnun til að aðeins yrði veidd 230 þúsund tonn af þorski í stað 400 þúsund tonna sem veidd höfðu verið í tvo áratugi á undan. Það var niðurstaða Hafrannsóknarstofnunar að ef ekkert yrði að gert og sókn í þorskstofninn ekki takmörkuð myndi það leiða af sér algjört hrun hans innan fárra ára³⁸. Ástand annarra fiskistofna var einnig slæmt, Hafrannsóknarstofnun lagði einnig til að dregið yrði úr veiðum á ýsu, ufsa og karfa. Á fiskveiðiarinu 1976 gaf Hafrannsóknarstofnun út aflahámark á fyrrnefnda fiskistofna og þegar ekki náðist að veiða upp í ráðlagðan kvóta annarra fiskistofna en þorsks staðfesti það grun manna að staða helstu

³⁴ Hjörtur Gíslason og Jón Hjaltason, *Undir straumhvörfum: saga Fiskifélags Íslands í hundrað ár 1911 – 2011*, (Akureyri: Völuspá, 2011), 256.

³⁵ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands, 2008), 80.

³⁶ Ragnar Árnason og Gísli Pálsson, *Stjórn fiskveiða og skipting fiskveiðiarðsins*, ritstj. Gísli Pálsson o.fl. (Reykjavík: Sjávarútvegsstofnun Háskólans, 1992), 1.

³⁷ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1900*, 116.

³⁸ Ástand fiskistofna og annarra dýrategunda á Íslandsmiðum og nauðsynlegar friðunaraðgerðir innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi, (Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun, 1975), 2-3.

fiskistofna væri ekki góð og augljóst væri að Íslendingar þyrftu að umgangast auðlindina á annan hátt.³⁹

Það rann upp fyrir æ fleirum að nauðsynlegt væri að takmarka sókn í þorsk. Til verndar þorskstofnsins var því komið á banndagakerfi í þorskveiðum árið 1977 og var byggt á því kerfi til ársloka 1983. Í banndagakerfinu, skrapdagakerfinu eins og það var kallað, fólst að beinar þorskveiðar voru bannaðar á ákveðnum dögum ársins. Á banndögum mátti hlutfall þorsks sem meðafla ekki fara yfir 10% árið 1977 en síðar 15-20% yfir ákveðin tímabil. Veiðar á öðrum botnfisks- og flatfiskstegundum voru þó enn frjálsar.⁴⁰ Þessir dagar eða tímabil gátu þó verið mismargir og mislöng eftir árum, þó reglan hafi verið sú að allar þorskveiðar væru bannaðar um páska, verslunarmannahelgi og síðustu 12 daga hvers árs.⁴¹ Banndagar fóru einnig eftir veiðarfærum og stærð báta, þar sem aflmeiri og stærri togurum var haldið frá veiðum í fleiri daga en minni fiskiskipum.⁴² Settar voru fjölmargar reglugerðir á árunum 1977 til 1983 sem tilgreindu hvenær tilteknum skipaflokkum væri bannað að stunda þorskveiðar. Voru reglurnar settar með stoð í landgrunnslögum og lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 81/1976.⁴³

Helstu markmið skrapdagakerfinsins voru að vernda þorskstofninn, auka hagkvæmni við veiðar og bæta gæði afla og afurða með því að samræma betur veiðar og vinnslu.

Kerfið byggðist upp á sóknarstýringu þar sem öllum var heimilt að stunda fiskveiðar sem áttu til þess skip því ekki var fyrir neinum sérstökum veiðirétti fyrir að fara. Einnig átti skrapdagakerfið að takmarka sóknargetu skipaflotans svo landaður heildarafli væri í samræmi við útgefinn heildarkvóta sem stjórnvöld gáfu út.⁴⁴

Þrátt fyrir þær takmarkanir sem fólust í skrapdagakerfinu voru vísbendingar uppi um versnandi stöðu þorskstofnsins. Sá grunur reyndist á rökum reistur því á síðari hluta ársins 1983 gaf Hafrannsóknarstofnun enn út svarta skýrslu sem bar heitið „Ástand fiskistofna og aflahorfur 1984“. Í skýrslunni var dregin upp enn dekkri mynd af stöðu þorskstofnsins og annarra fiskistofna en í „svörtu skýrslunni“ frá 1975. Þar kom fram að þorskstofninn færi minnkandi og í raun væri hrygningarstofninn í sögulegu lámarki. Niðurstöður skýrslunnar voru áfelliðómur yfir skrapdagakerfinu. Á því tímabili sem skrapdagakerfið stóð yfir jókst sóknargeta skipa mjög. Skipin stækkuðu og urðu mun betur útbúin, veiðitæknin varð skilvirkari svo að aflinn jókst þrátt fyrir minni fyrirhöfn. Sókn í aðra fiskistofna jókst einnig á þessu tímabili því þá daga sem þorskveiðar voru bannaðar hélt skipaflotinn til veiða á öðrum tegundum. Uppbygging kerfisins skapaði sameiginlegan heildarpott veiðiheimilda. Við þær aðstæður kepptust útgerðir við að bera sem mestan skerf frá borði. Engar hömlur voru settar á veiðirétt, þar sem eignarhald á fiskiskipi eitt og sér heimilaði þátttöku í kappinu um auðlindina. Þrátt fyrir mikinn þorskafla á þessum árum voru veiðarnar ekki hagkvæmar þar sem of margir sátu um takmarkaðan heildarkvóta

³⁹ Sama heimild, 5-6.

⁴⁰ Birgir Þór Runólfsson, *Sjávarútvegur Íslendinga, þróun, staða og horfur*, (Reykjavík: Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands, 1998), 32.

⁴¹ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 89 – 90.

⁴² Birgir Þór Runólfsson, *Sjávarútvegur Íslendinga, þróun, staða og horfur*, 32.

⁴³ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 89.

⁴⁴ Sama heimild, 98.

og tap því óumflýjanlegt. Þetta vandamál leiddi svo af sér að of mikið af fiski barst á land samtímis. Því höfðu fiskvinnslurnar ekki undan og gæði hráefnisins varð verra eða það eyðilagðist jafnvel. Lægra verð fékkst því oft fyrir afurðirnar og tekjur féllu sem leiddi til þess að erfiðara varð að standa undir rekstri dýrra skipa.⁴⁵

3.2 Upphaf kvótakerfisins 1984

Ljóst var að með skrapdagakerfinu næðust ekki þau markmið að afstýra ofveiði, samræma veiðar og vinnslu og auka hagkvæmni. Eftir víðtækt samráð milli sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunaaðila var fallist á að taka upp gjörbreytt kerfi við stjórn botnfiskveiða. Breytingin fólst í úthlutun aflakvóta til einstakra fiskiskipa á grundvelli aflareynslu. Aflamarkskerfið sem er í daglegu tali kallað *kvótakerfið* átti að gilda í eitt ár. Innleiðing kvótakerfisins fól í sér umfangsmikla breytingu við stjórn fiskveiða. Samkvæmt hinni nýju aðferðafræði var bæði leyfilegt heildarmagn einstakra fiskitegunda takmarkað sem og hverjir gátu veitt.⁴⁶ Þó það hafi falið miklar breytingar í kvótakerfinu var slíkt kerfi ekki nýlunda í íslenskum sjávarútvegi. Hefðir voru fyrir lokuðu veiðleyfakerfi við síld- og loðnuveiðar og á krabba- og skelfisktegundum á árunum 1972-1980 sem ánægja var með innan greinarinnar.⁴⁷

Kvótakerfi í botnfiskveiðum var lögfest 20. desember 1983⁴⁸ á grundvelli laga nr. 82/1983 um breytingu á lögum um fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 81/1976 var kvótakerfið komið á við stjórn botnfiskveiða árið 1984.⁴⁹ Með lögum þessum var sjávarútvegsráðherra falið mikið vald, m.a að taka ákvarðanir um eftirfarandi atriði:

- Ákveða það aflahámark sem sem óhætt þótti að veiða úr einstökum fiskistofnum yfir ákveðin tímabil að teknu tilliti til ráðgjafar Hafrannsóknarstofnunar.
- Skiptingu hámarksaflla milli ákveðinnar stærðar og gerðar fiskiskipa og veiðarfæra.
- Skiptingu aflans milli fiskiskipa að teknu tilliti af fyrri veiðum, stærðar og gerðar.
- Heimila tilfærslur á aflakvóta milli skipa.⁵⁰

Í kjölfar innleiðingar kvótakerfisins 1984 þurftu útgerðir fiskiskipa sem voru 10 brúttólestir eða stærri að fá sérstakt veiðileyfi til að mega stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Þeim útgerðum var veitt leyfi til botnfiskveiða sem stundað höfðu þær veiðar á tímabilinu 1.nóvember 1982 til 31. október 1983 og höfðu ekki horfið varanlega úr rekstri. Sömu veiðileyfareglur giltu fyrir árið 1985. Á árunum 1984 til 1985 fengu ný skip ekki úthlutað veiðileyfi nema að skipi í svipaðri stærð yrði lagt á móti.

Á grundvelli laga nr. 82/1983 var gefin út reglugerð 8. febrúar 1984 um fiskveiðistjórn fyrir árið 1984. Öllum skipum stærri en 10 brl. var úthlutað kvóta sem tók mið af aflareynslu undangenginna

⁴⁵ Sama heimild, 111-113.

⁴⁶ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 114.

⁴⁷ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og Kvótinn*. (Reykjavík: Codex, 2011), 35.

⁴⁸ Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*. (Reykjavík: Háskólaforlag Máls og menningar, 1993), 186.

⁴⁹ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskeiða frá landnámi til 1990*, 115.

⁵⁰ Sama heimild, 120.

þriggja ára, frá 1. nóv. 1981 til 31. okt. 1983 og það lækkað í samræmi við heildaraflamark ársins. Hverju skipi var þannig veitt leyfi til að veiða ákveðna hlutdeild í heildarafla af hverri tegund.⁵¹

Ekki voru allir á einu máli um hvort kvótakerfi við stjórn botnfiskveiða árið 1984 hafi gengið sem skyldi. Samt sem áður, eftir samráð stjórnvalda og hagsmunaaðila innan greinarinnar var niðurstaðan sú að byggja í grunninn áfram á sama fiskveiðistjórnunarkerfi fyrir árið 1985. Frumvarp þess eðlis varð að lögum nr. 118/1984 og gildi til lok árs 1985.⁵² Við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða fyrir árin 1986-1987 voru helstu breytingar þær að undirstöðuatriði og meginreglur um stjórn fiskveiða var ekki lengur stjórnað með reglugerðum ráðherra heldur voru meginreglur settar af Alþingi. Giltu lög nr. 97/1985 í tvö ár. Komið var á samræmdu veiðileyfakerfi þar sem botnfiskveiðar, rækjuveiðar, humarveiðar, skelfiskveiðar, síldveiðar og loðnuveiðar voru óheimilar nema að fengnu sérstöku veiðileyfi. Veiðileyfi miðaðist við eign á fiskiskipi, þær útgerðir fengu veiðileyfi sem höfðu verið við veiðar árið 1985 og höfðu ekki horfið varanlega úr rekstri. Útgerðir nýrra fiskiskipa fengu einnig veiðileyfi að því gefnu að öðrum sambærilegum skipum væri lagt á móti.

Til einföldunar má segja að á þessum árum hafi verið um flotastjórn að ræða sem félst í því að hömlur voru settar á hversu mörg fiskiskip 10 brl. eða stærri fengu veiðileyfi. Markmið veiðileyfakerfisins var að sporna við frekari vexti fiskiskipaflotans og að afkastageta hans ykist.⁵³

Þegar samkomulag náðist um að byggja áfram á kvótakerfi í botnfiskveiðum á árunum 1985 til 1987 voru aflakvótar meiginreglan en útgerðaraðilum bauðst þó að velja sóknarmark til þess að rétta hlut sinn. Í sóknarmarkskerfinu fólst að þá daga sem sjósókn var leyfileg voru ekki aflatakörk á öðrum fiskitegundum en þorsk og ef vel áraði gátu útgerðir sem völdu sóknarmark fengið hærri hlutdeild heildaraflans að ári liðnu.⁵⁴

Eftir endurskoðun laga nr. 97/1985 voru lög nr. 3/1988 fyrir árin 1988 til 1990 samþykkt og giltu þau til ársins 1990. Uppbygging þeirra var að mestu eins og undangengin lög. Í lögnum fólust þó nokkrar breytingar m.a. var þess í fyrsta sinn getið að fiskistofnar á Íslandsmiðum væru sameign íslensku þjóðarinnar.⁵⁵ Á árunum 1988 til 1990 var sóknarmark ekki eins góður kostur þar sem komið var í veg fyrir að útgerðir sóknarmarksskipa gætu, þrátt fyrir mikla veiði, aukið hlutdeild sína í heildaraflanum á kostnað þeirra sem féllu undir aflmarkskerfið eins og árin á undan.

Á árunum 1985 til 1990 voru litlar skorður settar á veiðar smábáta sem leiddi til þess að smábátar gátu veitt meira en þær útgerðir sem féllu undir aflamarkskerfið. Af þessum sökum jókst hlutdeild smábáta í þorskveiðum yfir þetta tímabil. Stjórn fiskveiða á þessu tímabili var því blanda af afla- og sóknarstýringu en ekki hreint kvótakerfi og þegar kom að því að útteila veiðiheimildum á botnfiski með bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 var það veiðireynsla á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. desember 1989 sem réði mestu hvað útgerðaraðilar fengu í sinn hlut frá og með 1. janúar 1991.⁵⁶

⁵¹ Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*, 186.

⁵² Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 121.

⁵³ Sama heimild, 130 til 132.

⁵⁴ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 131 - 135 og Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*, 186.

⁵⁵ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 121 – 123.

⁵⁶ Sama heimild, 114 og 136.

Á árunum 1984 til 1990 var óheimilt að framselja sóknarkvóta. Framsal kvóta var þó leyft á milli fiskiskipa sem ekki voru innan sömu verstöðvar með heimild sjávarútvegsráðuneytis að fenginni umsögn hluteigandi sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags, þaðan sem flytja átti aflann frá. Aftur á móti var leyfilegt að flytja aflamark á milli fiskiskipa innan sömu útgerðar eða verstöðvar og eins voru leyfileg jöfn skipti á aflamarki fiskiskipa sem ekki voru innan sömu verstöðvar.⁵⁷

3.3 Kvótakerfið frá 1990 - 2009

Endurskoðunin sem fram fór á kvótakerfinu 1990 kom til framkvæmda 1. janúar 1991. Lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 sem þá tóku gildi festu í sessi kvótakerfið sem hafði verið í þróun á árunum á undan. Jafnframt voru ýmsar breytingar gerðar. Markmið þeirra var að ná betri stjórn á heildaraflanum. Undirstöðuatriði laganna átti að vera að landaður heildaraflí væri um það bil jafnmikill og leyfilegur heildaraflí. Í þessu fólst að aflí útgerðaraðila var takmarkaður við fyrirfram ákveðið aflamagn í þeim tilgangi að vernda nytjastofna sjávar með það að markmiði að halda sterkri stofnsstærð þrátt fyrir fiskveiðar. Frá 1991 hefur sjávarútvegsráðherra vald, að fengnum ráðleggingum Hafrannsóknarstofnunnar, til að ákveða með reglugerð það heildarmagn einstakra nytjastofna sem þörf þykir að vernda. Samkvæmt lögum þarf þó að vera talin nauðsyn að takmarka veiðar með heildarafla til þess að ráðherra geti beitt þessu valdi sínu. Þetta er kjarni aflamarkskerfisins eða kvótakerfisins samkvæmt lögum 38/1990 með síðari breytingum 116/2006.⁵⁸

Meðal helstu breytinga sem fólust í nýju lögunum auk þess að lögin voru ótímabundin voru:

- Kvótakerfið náði til allra skipa sem gerð voru út í atvinnuskyni. Einnig náði það til nær allra nýtttra fiskitegunda.
- Öllum skipum var úthutað hlutdeild af heildarafla tegunda og réðst kvótinn af heildaraflanum.
- Kerfið náði líka til smábáta.
- Framsal aflamarks milli byggðalaga var leyft, þó átti hluteigandi sveitarfélag forkaupsrétt á skipi og kvótanum sem því fylgdi.
- Leiga og sala kvóta var leyfð.
- Veiðieftirlitsgjald var lagt á og miðað við verðmæti veiðiheimildar, til að fjármagna eftirlit með kerfinu.⁵⁹

Frá 1991 hefur sú meginregla verið í gildi að enginn megi stunda fiskveiðar í atvinnuskyni nema að hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Ný skip gátu ekki fengið veiðileyfi nema annað skip í svipaðri stærð í rúmmetrum talið hyrfi úr rekstri í stað þess. Með 1. mgr. 5. gr. upphaflegu fiskveiðistjórnunar laga nr. 38/1990 var kveðið á um hverjir fengu almenn veiðileyfi í atvinnuskyni. Við útgáfu veiðileyfa var notast við þá reglu að þeim aðilum var úthlutað veiðileyfi sem höfðu fengið almenn veiðileyfi í atvinnuskyni samkvæmt 4. og 10. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 3/1988 að því gefnu að þeir höfðu

⁵⁷ Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*, 186.

⁵⁸ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*, 32-33.

⁵⁹ Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*, 187 – 188.

ekki hætt varanlegri útgerð. Segja má að þetta fyrirkomulag hafi falið í sér tvöfalda aðgangshindrun fyrir þá sem hugðust byrja í útgerð, þar sem þeir þurftu í fyrsta lagi að útvega sér fiskiskip með almennu veiðileyfi og í öðru lagi þurftu þeir að afla sér réttinda í aflamarkskerfinu (kvóta).

Þessar tvöföldu aðgangshindranir lágu undir gagnrýni og þóttu óþarfar og ósanngjarnar. Af þessum ástæðum setti þáverandi sjávarútvegsráðherra á fót nefnd í byrjun árs 1997. Í kjölfar skýrslu nefndarinnar var lagt fram frumvarp á Alþingi sem varð að lögum nr. 133/1997 sem endurspegluðu það pólitíska mat að áfram yrði stuðst við lokað veiðileyfakerfi.⁶⁰

Veiðileyfadómur Hæstaréttar, sbr. *Hrd.* 1998, 4076, sem nánar verður fjallað um síðar, hafði mikil áhrif á þróun kvótakerfisins. Í kjölfar hans voru sett lög nr. 1/1999 og á grundvelli þeirra var hið lokaða veiðileyfakerfi afnumið sem og reglur um endurnýjun skipa. Síðan þá hefur aflamarkskerfið byggst á almennum veiðileyfum.⁶¹ Mat Hæstiréttur svo að upphafleg 1. mgr. 5 gr. fisveiðistjórnunar laga nr. 38/1990 bryti í bága við hina almennu jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og atvinnufrelsisákvæði hennar.⁶² Í kjölfar laga nr. 1/1999 gátu allir íslenskir ríkisborgarar sem áttu skrásett fiskisip með gilt haffæraskírteini stundað veiðar úr þeim nytjastofnum sem ekki lutu heildartakmörkunum. Hins vegar þyrftu útgerðir, sem áður, að verða sér úti um aflahlutdeild ef stunda ætti veiðar úr þeim nytjastofnum sem bundnir voru heildaraflatak mörkunum.⁶³

Með setningu laga nr. 38/1990 síðar laga nr. 116/2006 var mörkuð stefna sem fól í sér að nauðsynlegt væri að takmarka leyfilegan heildarafla. Var honum skipt á hverju fiskveiðiári á grundvelli aflahlutdeildar sérhvers skips. Í þessu fólst að útgerðarmenn fengu úthlutað aflahlutdeild (langtímakvóti) og aflamarks (skammttímakvóti). Aflahlutdeild átti að tryggja útgerðum nokkuð öruggt hlutfall af leyfilegum heildarafla hvers árs. Aflahlutdeild myndaðist á einstaka tegundum samkvæmt lögum nr. 38/1990 og hefur síðan þá veiðum á 20 fisktegundum verið stjórnað á grundvelli kvótakerfisins innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Aflahlutdeild í ákveðnum nytjastofnum myndaðist, eins og áður segir, með veiðireynslu yfir ákveðið tímabil. Með þessu var fiskveiðirétti eins og fólst m.a. í skrapdagakerfinu breytt í rétt til þess að veiða ákveðið hlutfall af leyfilegum heildarafla hvers fiskveiðiárs. Hlutdeild þessari var svo breytt í það aflamark (kvóta) sem útgerðaraðilum er heimilt að veiða, leigja frá sér eða selja á hverju fiskveiðiár.⁶⁴

Í kaflanum hefur fiskveiðistjórnunarkerfinu sem komið var á fót 1984 verið lýst og aðdraganda þess að því var komið á. Ástæða fyrir setningu þess má rekja til ofveiði sem stunduð hafði verið of lengi við strendur Íslands. Síndu skýrslur Hafrannsóknarstofnunar svart á hvítu að Íslendingar þyrftu að nálgast auðlindina á annan hátt ef ekki átti illa að fara fyrir mikilvægum fiskistofnum. En allt frá því að kvótakerfið komst á hafa staðið um það miklar deilur í íslensku samfélagi. Sumir benda á þá hagræðingu og hagkvæmni sem hlotist hefur af aflamarkskerfinu og að það sé ástæða þess að

⁶⁰ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og Kvótinn*, 37-38.

⁶¹ Sama heimild, 19.

⁶² Sama heimild, 39.

⁶³ Sama heimild, 109.

⁶⁴ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og Kvótinn*, 42-44.

sjávarútvegurinn hafi rétt úr sér sem skili sér með aukinni hagssæld til íslensku þjóðarinnar.⁶⁵ Óánægja fólks hefur m.a. beinst að því að útgerðarmenn skyldu ekki greiða gjald til ríkissjóðs fyrir úthlutun aflaheimilda. Í því sambandi hafa orð eins „gjafakvóti“ eða „gjafakvótakerfið“ orðið fyrirferðamikil í umræðunni um kvótakerfið. Íslensk stjórnvöld hafa í gegnum tíðina reynt að bregðast við þessari óánægju og sníða vankantana af fiskveiðistjórnunnarkerfinu. Í því skyni hafa stjórnvöld skipað nokkrar nefndir til að reyna að sætta ólík sjónarmið.⁶⁶

⁶⁵ Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarsson og Tryggvi Þór Herbertsson, „Staðleysur og staðreyndir um íslenska kvótakerfið,” *Morgunblaðið* (mbl.is) 9. júní 2001, http://www.mbl.is/greinasafn/grein/610404/?item_num=6&searchid=fd3aa24ff7a7497e90cde055c98c16833a6df10f (skoðað 22 desember 2013).

⁶⁶ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, „Stjórnarráð Íslands 1964-2004: Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004, 3.útg. ritstj. Björn Bjarnason o.fl., 3. bindi . (Reykjavík: Sögufélag, 2004), 374.

4 Ráðgjafa- og sáttanefndir

Í þessum kafla kafla verður farið yfir störf og niðurstöður ráðgjafa- og sáttanefnda sem hafa verið settar á fót af stjórnvöldum í þeirri viðleitni að gera breytingar á stjórn fiskveiða og ná breiðri sátt um málið, bæði innan veggja sem utan Alþingis. Í sumum þessara nefnda hafa fulltrúar hagsmunaaðila í sjávarútvegi tekið virkan þátt og komið skoðunum sínum og athugasemdum á framfæri við stjórnvöld. Skipun nefndanna sýnir einnig að stjórnvöld hafa verið reiðubúin til að gefa eftir hluta af valdi sínu í hendur hagsmunaaðila til þess að sátt gæti náðst um stjórn fiskveiða. Í kaflanum verður gerð grein fyrir vinnu og niðurstöðum þriggja þessara nefnda sem nefndar voru Tvíhöfðanefnd, Auðlindanefnd og Endurskoðunarnefnd.

Áður en lengra er haldið er vert að minnast á hlutverk og áhrif nefndar sem skipuð var til ráðgjafar sjávarútvegsráðherra 1983 þegar ákveðið var að koma á aflakvótakerfi í stað skrapdagakerfis við stjórn botnfiskveiða til samanburðar við þau áhrif sem ofangreindar nefndir höfðu.

4.1 Áhrif Fiskipings 1983

Á Fiskipingi 1983, sem var á þeim tíma aðal umræðu- og samráðsvettvangur hagsmunaaðila, var samþykkt að gera tilraun til eins árs með aflakvótakerfi við stjórn botnfiskveiða. Þáverandi sjávarútvegsráðherra Halldór Ásgrímsson sagði allt frá upphafi að náði samráð yrði haft við hagsmunaaðila innan greinarinnar við svo róttækar breytingar.⁶⁷ Fór svo að tillaga í tíu liðum var samþykkt á Fiskipingi sem gerði ráð fyrir því að botnfiskveiðum yrði stjórnað í eitt ár með aflakvótakerfi. Tillögurnar fólu m.a. í sér að ákveðinn heildarkvóti skiptist niður á skip og að sjávarútvegsráðherra skipaði nefnd eftir tilnefningum hagsmunaaðila í þeim tilgangi að fylgjast með framkvæmd kerfisins og eins að koma með tillögum um úrlausn vandamála sem upp kunnu að koma.⁶⁸

Halldór Jónsson benti á í ritgerð sinni um ákvarðanatöku í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða sem birtist í Samfélagstíðindum árið 1990 að stjórnmalaflokkarnir sem þá áttu sæti á Alþingi hafi ekki haft nein áhrif á stefnumótunina við upptöku kvótakerfisins og í raun ekki haft neina stefnu í málinu. Stefnumótunin hafi nánast öll átt sér stað á Fiskipingi. Litlar breytingar hafi orðið á tillögum og hugmyndum Fiskipings áður en þær voru útfærðar sem lög á Alþingi sem mörkuðu upphaf kvótakerfisins.⁶⁹

4.2 Tvíhöfðanefnd 1991

Í samræmi við bráðabirgðaákvæði VII í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða skipaði sjávarútvegsráðherra nefnd árið 1991 til að endurskoða fiskveiðillöggjöfina og skilaði hún niðurstöðum

⁶⁷ „Nauðsynlegt að eins fá skip og mögulegt er stundi fiskveiðar,“ Tíminn, 5. nóvember, 1983 http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=279251&pageId=4027835&lang=is&q=Ásgrímssonar, (Skoðað 28. desember 2013), 2.

⁶⁸ Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*, 117-118.

⁶⁹ Halldór Jónsson, „Flokkarnir brugðust hluverki sínu,“ Morgunblaðið (mbl.is), 20. október 1996. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/293585/> (skoðað 28. desember 2013).

sínum vorið 1993.⁷⁰ Átta nefndarmenn skipuðu nefndina og sátu fimm þeirra í stjórnnum sjávarútvegsfyrirtækja sem samtals fóru með 37.000 tonn af útgefnum heildarafla eða 12% botnfiskvótans það ár. Hinir þrír voru fulltrúar ríkisstjórnarflokkanna.⁷¹

Í störfum sínum hafði Tvíhöfðanefndin, sem dró nafn sitt af tveimur formönnum sitthvors stjórnarflokksins,⁷² náði samráð við hagsmunaaðila og hélt opna fundi víðsvegar um land.⁷³

Tillögur nefndarinnar að mótun sjávarútvegsstefnu áttu m.a. að tryggja uppbyggingu fiskistofna og tryggja með því hámarksafkastur hennar, hámarka arð af fiskiauðlindinni en tryggja um leið rekstaröryggi sjávarútvegsins, að starfsfólk sem starfaði innan sjávarútvegsins væru boðin eftirsóknarverð kjör og að sátt næðist meðal þjóðarinnar um meginstefnu í sjávarútvegs málum. Meginniðurstöður nefndarinnar sem birtust í sérstakri skýrslu voru þær að festa ætti aflamarkskerfið í sessi sem hafði verið að mótast frá árinu 1983 og bæta við fimm fisktegundum sem falla ættu undir aflamark. Ennfremur lagði meirihluti nefndarinnar það til að aflamarkskerfið næði einnig yfir alla smábáta árið 1993, að línutvöföldun yrði lögð af en í staðinn fengu þeir sem hana nýttu úthlutaðar aflahlutdeild.⁷⁴

Að baki niðurstöðum nefndarinnar lá úttekt á öllum þeim þáttum sem snertu málið, m.a. líffræðilegum- og hagfræðilegum þáttum, viðskipta- og sjávarútvegssamningum við önnur ríki, ástandi fiskistofna, fiskiskipastólnum, fiskvinnslustarfsemi í landi og afkomumálum sjávarútvegsins auk þess sem samanburður fór fram á fiskveiðistjórnunarkerfum milli ríkja.⁷⁵ Í samræmi við niðurstöður nefndarinnar voru gerðar nokkrar minniháttar breytingar á lögum næstu ár á eftir, -1994, 1995, tvisvar 1997 og tvisvar 1998. Breytingar þessar lutu m.a. að ákvæðum um rétt til endurnýjunar skipa, afla utan aflamarkskerfisins, tilfærslu aflamarks, afkastagetu fiskiskipaflotans, framsal aflamarks, og hámark aflahlutdeildar einstakra aðila.⁷⁶

Í nefndarálit þeirra Steingríms J. Sigfússonar og Jóhanns Ársælssonar sem skipuðu fyrsta minnihluta sjávarútvegsnefndar á þeim tíma kom fram hörð gagnrýni á skipun og störf nefndarinnar. Þar sagði að löng hefð hefði verið fyrir samráði við hagsmunaaðila og sjávarútvegsnefndar þar sem

⁷⁰ Karls Axelsson, greinargerð um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra. Unnið fyrir nefnd um endurskoðun laga (Reykjavík, atvinnuvegaráðuneytið, 2010). <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/utgefing-efni/eldra-efni/sjr/nr/4055> (skoðað 12. desember, 2013).

⁷¹ Þorsteinn Briem og Sigurjón Magnús Egilsson, „Fyrirtækin þeirra eru með 37.000 tonna kvóta,“ *Sjómannablaðið Víkingur* 55, nr. 3 (1993): 9., http://timarit.is/view_page_init.jsp?pagelid=4251573 (skoðað 12. desember 2013), 9.

⁷² Steingrímur J. Sigfússon og Jóhann Ársælsson, „Nefndarálit frá 1. minnihluta sjávarútvegsnefndar um breytingar á stjórn fiskveiða“, þskj. 1112, 283. mál, 1993-1994. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/117/s/1112.html> (skoðað 28. desember 2013).

⁷³ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, *Stjórnarráð Íslands 1964 – 2004: Saga Ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004*, 375.

⁷⁴ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða* (Reykjavík, Atvinnuvegaráðuneytið, 2010), 8.

⁷⁵ Karls Axelssonar, Greinargerð um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra.,2010. <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/utgefing-efni/eldra-efni/sjr/nr/4055> (skoðað 12. desember 2013)

⁷⁶ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, *Stjórnarráð Íslands 1964 – 2004: Saga Ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983 - 2004*, 375.

fulltrúar stjórnarandstöðunnar á þingi áttu sæti. Tvíhöfðanefnd hafi hins vegar aðeins verið skipuð fulltrúum stjórnarflokkanna og hagsmunaaðila og því allt samstarf við stjórnarandstöðuna hunsað.⁷⁷

4.3 Auðlindanefnd: 1998

Níu manna auðlindanefnd var kosin af Alþingi í kjölfar samþykktar á þingsályktun í júní árið 1998. Í nefndinni sátu auk alþingismanna, fólk sem skipað var af stjórnmalaflokkum sem sæti áttu á Alþingi. Hagsmunaaðilar í sjávarútvegi áttu ekki beina fulltrúa í Auðlindanefnd.⁷⁸

Nefndin hafði það hlutverk að fjalla um þær auðlindir sem kynnu að vera í þjóðareign, m.a. auðlindir sem væri að finna í sjó og á hafsbotni innan íslensku efnahagslögsögunnar, afréttir og önnur óbyggð svæði, námur í jörðu og orku í rennandi vatni. Nefndin átti að skilgreina þessar auðlindir og koma með tillögur um hvernig ætti að fara með þær. Einnig átti nefndin að skoða hvernig gjaldtöku fyrir auðlindirnar yrði best háttáð og að þær stæðu undir rannsóknum á þeim og þannig stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu þeirra. Gjaldtakan átti einnig að tryggja að afrakstur auðlindanna skiluðu sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna höfðu að gæta.⁷⁹

Nefndin taldi að áfram ætti að byggja stjórn fiskveiða á aflamarkskerfinu þótt hún teldi að stefna ætti að breytingum í átt til meira frjálsræðis í meðferð og handhöfn aflaheimilda. Enn fremur var það mat nefndarinnar að sátt gæti tekist um stjórn fiskveiða ef hóflegt gjald yrði greitt fyrir nýtingu auðlindarinnar, ef gjaldtakan miðaðist við afkomuskilyrði, uppbyggingu innan greinarinnar og aflabrögð hvers tíma. Nefndin ályktaði sem svo að ef ráðist yrði í aukna gjaldtöku eða aðrar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu væri sanngjarnt að handhafar aflaheimilda yrði veittur aðlögunartími. Sá tími yrði að taka mið af hvaða gjaldtökuleið yrði valin og hvaða áhrif sú leið hefði á tekjuskiptingu innan greinarinnar og hve mikil gjaldtakan yrði. Í þessu sambandi taldi nefndin tvær meiginleiðir færar. Annars vegar fyrningarleið sem byggðist á því að allar aflahlutdeildir yrðu skertar um fastan hundraðshluta ár hvert en síðan endurseldar á markaði eða með uppboði og hins vegar veiðigjaldsleið sem fólst í beinni gjaldtöku ásamt því að breytingar á kerfinu krefðust lágmarksaðdraganda. Ekki reyndist samstaða innan nefndarinnar um hvaða leið væri heppilegust eða hversu hátt veiðgjaldið eða fyrningarhlutfallið skildi vera. Slíkar ákvarðanir ákvörðuðust af stjórnmalalegu mati. Nefndin gerði því ekki upp á milli þessara leiða.⁸⁰

Auðlindanefnd lagði til að lagareglur um náttúruauðlindir í þjóðareign yrðu samræmdar með nýju ákvæði í stjórnarskrá. Slíkt ákvæði næði til nytjastofna og annarra auðlinda innan efnahagslögsögunnar. Lagði nefndin til að eftirfarandi meginreglur giltu um náttúruauðlindir í þjóðareign: Að stjórnvöld færu með forsjá auðlindanna sem bæri að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Einstaklingum og lögaðilum yrði veitt leyfi til að nýta þessar auðlindir

⁷⁷ Steingrímur J. Sigfússon og Jóhann Ársællsson, Nefndarálit frá 1. Minnihluta sjávarútvegsnefndar um breytingar á stjórn fiskveiða, þskj. 1112, 283. mál, 1993-1994. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/117/s/1112.html> (Skoðað 28. desember 2013).

⁷⁸ Auðlindanefnd, *Áltisgerð auðlindanefndar 2000*, (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2000), 9 http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_Audlindanefndar_final.pdf

⁷⁹ Sama heimild, 10-11.

⁸⁰ Sama heimild, 12-13.

með tímabundnum og uppsegjanlegum afnotarétti. Lagt yrði á sérstakt afnotagjald til að standa undir kosnaði við rannsóknir og eftirlit og loks fengi þjóðin sýnilega hlutdeild í hagnaðnum sem nýting auðlindanna kunni að skapa.⁸¹ Veruleg samstaða náðist um auðlindamálin innan nefndarinnar þvert á flokka og sagði Davíð Oddsson þáverandi forsætisráðherra í þessu sambandi að nefndin hafi skilað af sér niðurstöðum sem byggja ætti á til að ná sátt um sjávarútvegsmálin.⁸²

4.4 Endurskoðunarnefnd: 2000

Í bráðabirgðaákvæði V laga nr. 1/1999 var ráðgert að skipuð yrði nefnd með það að markmiði að endurskoða fiskveiðistjórnarlöggjöfina fyrir lok fiskveiðiársins 2000/2001.⁸³ Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði að hlutverk hennar væri að móta tillögur um breytingar á fiskveiðilöggjöfinni með það að markmiði að skapa víðtæka sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið. Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar voru tilteknir þess konar hagsmunir sem nefndinni bar að taka tillit til. Hagsmuna almennings þar sem vísað var til þeirrar gagnrýni sem aflamarkskerfið og úthlutun eftir veiðireynslu hafði sætt. Undangenginn dómur Hæstaréttar hafði staðfest heimild löggjafans til að ráðstafa aflaheimildum með þessu móti. Jafnframt var sú krafa hávær að handhafar aflaheimilda greiddu fyrir veiðiréttinn.

Nefndin átti einnig að líta til hagsmuna landsbyggðarinnar enda sjávarútvegur þar lykil atvinnugrein. Loks bar nefndinni að taka tillit til sjávarútvegsins og gæta þess að raska hvorki stöðugleika né hagkvæmni í greininni og tryggja rekstaröryggi hennar að því marki sem það var á valdi stjórnvalda.⁸⁴ Markmið með starfi nefndarinnar var að ná víðtækri sátt meðal landsmanna um fiskveiðistjórnunarkerfið án þess þó að fórna markmiðum um skynsamlega nýtingu og bættu umgengni um auðlindir sjávar né heldur raska hagkvæmni og stöðugleika innan greinarinnar.⁸⁵ Nefnd þessi sem kölluð var Endurskoðunarnefnd átti í vinnu sinni einnig að taka mið af þeim gjaldtökuhugmyndum sem fram komu í vinnu Auðlindanefndar sem lutu að sérstakri skattlagningu í formi auðlindagjalds.⁸⁶

Í nefndinni sátu áttu fulltrúar, skipaðir af stjórn málaflókum sem sæti áttu á Alþingi. Hagsmunaaðilar áttu ekki fulltrúa í nefndinni að undanskildum fulltrúa Samtaka atvinnulífsins.

Nefndin túlkaði verksvið sitt á þann hátt að um allsherjar útekt væri að ræða á fiskveiðistjórnunarkerfinu og leitaðist því eftir að skilgreina þau álitæfni sem upp hefðu komið vegna fiskveiðistjórnunarkerfisins. Til þess var gagna aflað og leitað eftir víðtæku samráði við bæði almenning og hagsmunaaðila innan greinarinnar. Almennur hafði tækifæri til að koma upplýsingum og sjónarmiðum á framfæri í gegnum heimasíðu nefndarinnar.

⁸¹ Auðlindanefnd, *Áltisgerð auðlindanefndar 2000*, 28 – 29.

⁸² Morgunblaðið, „Allar náttúruauðlindir verði lýstar þjóðareign og gjald tekið fyrir nýtingu þeirra,“ mbl.is, 29. september 2000. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2000/09/29/allar_natturuauðlindir_verdi_lystar_thjodareign_og_/ (skoðað 27. desember, 2013).

⁸³ Lög um stjórn fiskveiða (veiðileyfi o.fl.), nr. 1/1999.

⁸⁴ Endurskoðunarnefnd, *Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða* (Reykjavík, atvinnuvegaráðuneytið, 2001), 6. http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/2011/endurskodunam_fri.pdf

⁸⁵ Sama heimild, 4.

⁸⁶ Fréttabréf íslenskra útvegsmanna, „Hugmyndir um álagningu auðlindagjalds á útgerðina: Fyrningarleiðin grefur undan rekstrargrunni og stöðuleika,“ LÍÚ, 4. nóvember, 2001, 1. http://www.liu.is/files/%7B070837ED-F706-4E3C-A786-97E2D34304DE%7D_kvotafrett-utvegur18.pdf (skoðað 28. desember 2013)

Fjöldi hagsmunaaðila voru boðaðir á fund nefndarinnar. Þessir hagsmunaaðilar voru fulltrúar:

Samtaka fiskvinnslustöðva, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Sjómannasambands Íslands, Vélstjórafélags Íslands, Landsambands íslenskra útvegsmanna, Landssamband smábátæigenda, Landssamband útgerða kvótalíttilla skipa, Áhugahópi um auðlindir í almannabágu, Landssamband íslenskra fiskiskipæigenda, Samtök fiskvinnslu án útgerðar, Bændasamtök Íslands, Verkamannasambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjárfestingabanka atvinnulífsins og Landsbanka Íslands. Á fundum þessara aðila og nefndarinnar fóru fram almennar umræður um kosti og galla gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi þar sem framantaldir aðilar greindu frá skoðunum sínum á kerfinu. Nefndin hafði einnig samband við sérfræðinga á sviði lögfræði, stjórn málafræði, hagfræði og mannfræði ásamt því unnu Þjóðhagsstofnun og Byggðarstofnun úttektir á áhrifum mismunandi fiskveiðistjórnunarkerfa á byggðarþróun. Einnig fékk nefndin upplýsingar og efni frá Auðlindanefnd, Fiskistofu og Hafrannsóknarstofnun auk fjölda annarra aðila.⁸⁷

Innan nefndarinnar reyndist ekki mikil málefнасátt og svo fór að þrír nefndarmanna skiluðu yfirgripsmiklum sérálitum, en hinir fjórir mynduðu meirihluta og skiluðu álitserð sem stjórnvöld tóku nokkurt mið af næstu ár á eftir. Meirihluti nefndarinnar lagði m.a. til að aflamarkskerfið yrði áfram hornsteinn fiskveiðistjórnunarinnar en taldi, í samræmi við niðurstöður auðlindanefndar, að rétt væri að útgerðin greiddi fyrir afnota rétt sinn á auðlindinni.⁸⁸

Þingmennirnir Kristin H. Gunnarsson, Framsóknarflokkur, Jóhann Ársælsson, Samfylkingu, og Árni Steinar Jóhannsson, VG stóðu ekki að álit meirihlutans og vildu fara einhverskonar fyrningarleið. Samkvæmt þeim þýddu tillögur meirihlutans litlar breytingar á stjórnkerfi fiskveiða. Jafnramt samrýmdist álit meirihlutans ekki þeirri sameiginlegu niðurstöðu sem hafði náðst í vinnu auðlindanefndar og að klofningur nefndarinnar væri ávísun á áframhaldandi óánægju í kringum sjávarútveginn. Því tókst ekki að leysa úr grundvallarágreiningu sem var innan nefndarinnar um stjórn fiskveiða.⁸⁹

Útvegsmenn höfðu margoft lýst sig andvíga álagningu auðlindagjalds en sögðu þó að þeir gætu sætt sig við hóflega afkomutengda gjaldtöku ef jafnræðis yrði gætt á milli atvinnugreina og varanleiki aflaheimilda yrði tryggður. Tekið var fram að ástæða þess að útvegsmenn gætu sætt sig við slíka gjaldtöku væri að sátt skapaðist um stjórn fiskveiða. Litlar líkur væri hins vegar á því þar sem nefndin klofnaði í álitum sínum milli stjórn og stjórnarandstöðu.⁹⁰

Lög um afkomutengt auðlindagjald voru samþykkt á Alþingi árið 2002 og tóku gildi í áföngum á árunum 2004 til 2009. Í þeim fólst að aflagjald hækkaði úr 6% upp í 9,5% á því tímabili. Þegar til kastanna kom og auðlindagjald í samræmi við niðurstöður Auðlinda- og Endurskoðunarnefndar var

⁸⁷ Endurskoðunarnefnd, skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða 2001, 4-5

⁸⁸ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, Stjórnarráð Íslands 1964-2004: Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004, 377.

⁸⁹ Morgunblaðið, „Tillaga gerð um afkomutengt veiðileyfagjald,“ mbl.is, 9. september, 2001. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issld=249586&pageld=3406626&lang=is&q=fyrningarlei%F0 (skoðað 14. desember 2013).

⁹⁰ Fréttabréf íslenskra útvegsmanna, „Hugmyndir um álagningu auðlindagjalds á útgerðina: Fyrningarleiðin grefur undan rekstrargrunni og stöðuleika,“ 4. nóvember, 2001, 2.

lagt á lýstu útvegsmenn sig mótfallna gjaldtökunni þar sem ekki væri um að ræða hóflegt gjald og því sæju menn að aldrei yrði um málið sátt.⁹¹

Eins og hér að ofan hefur verið rakið hefur staða og áhrif hagsmunaaðila innan ráðgjafa- og sáttanefnda sem áttu að skapa almenna sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið verið mismikil eftir nefndum og tímabilum. Þegar aflamarkskerfinu var komið á 1984 tóku hagsmunaaðilar mikinn þátt í mótun, uppbyggingu og framkvæmd kerfisisns á kostnað stjórn málaflokkanna sem ekki höfðu mótað sér stefnu um málið. Næstu ár á eftir skapaðist hefð fyrir aðkomu hagsmunaaðila við breytingar á kerfinu í gegnum nefndarstörf. Af þeim þremur nefndum sem hér hafa verið tilgreindar áttu hagsmunaaðilar ekki fulltrúa í Auðlindanefnd né Endurskoðunarnefnd en þó hafði sú nefnd samráð við hagsmunaaðila innan sjávarútvegsins þar sem fulltrúar fimmtán heildarsamtaka hagsmunaaðila sóttu fundi nefndarinnar og fengu að láta sínar skoðanir og athugasemdir í ljós. Tvíhöfðanefnd var því eina nefndin sem hagsmunaaðilar áttu fast sæti í og stjórnvöld tóku umtalsvert mark á vinnu hennar við breytingar á kerfinu næstu ár á eftir. Breið pólitísk samstaða myndaðist í vinnu Auðlindanefndar og á grunni niðurstaðna hennar samþykkti meirihluti Endurskoðunarnefndar að fara veiðigjaldsleið en mættu andstöðu við gjaldtökuna þar sem hagsmunaaðilar töldu gjaldtökuna of háa. Miðað við þessa athugun hefur staða og áhrif hagsmunaaðila í samráði við stjórnvöld þegar kom að sjávarútvegsmálum á árunum 1991 til 2001 farið minnkandi og því ekki hægt að tala um sterk áhrif þeirra þegar kom að breytingum á stjórn fiskveiða, þó vissulega hafi verið hlustað á þeirra sjónarmið. Aftur á móti náðist ekki pólitísk sátt með vinnu Tvíhöfða- og Endurskoðunarnefndar þar sem mikið bar á milli skoðana stjórnar og stjórnarandstöðuflokkanna.

⁹¹ Morgunblaðið, „Veiðigjald á aflaheimildir samþykkt á Alþingi,“ mbl.is, 5. maí 2002. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2002/05/04/veidigjald_a_aflaheimildir_samthykkt_a_althingi/ (skoðað 28. desember 2013).

5 Kvótakerfið fyrir dómi - Þrír dómur Hæstaréttar og áhrif þeirra á lög um stjórn fiskveiða

Þrátt fyrir fyrrnefndar sáttanefndir hefur ekki fundist sú leið eða kerfi sem flestir geta sætt sig við að því sem virðist. Eins og þegar hefur komið fram geta dómstólar og þjóðaréttarsamningar sem Ísland er aðili að haft áhrif á lagasetningarvald ríkisstjórna með túlkun sinni á lögum og stjórnarskrá. Íslenskir ríkisborgarar hafa látið á það reyna hvort kvótakerfið uppfylli réttlætis- og atvinnufrelsisreglu íslensku stjórnarskrárinnar og jafnvel áfrýjað niðurstöðum Hæstaréttar Íslands til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna uni þeir ekki úrskurði Hæstaréttar. Í því sambandi verða í þessum kafla rakin þrjú dómsmál sem snerta annars vegar réttindi íslenskra ríkisborgara og hins vegar hlutverk og völd íslenska ríkisins og áhrif þeirra á stjórn fiskveiða og hvort dómstólar hafi haft áhrif á þróun kvótakerfisins með túlkun sinni á lagabókstafnum.

5.1 Veiðileyfadómur Hæstaréttar

Veiðileyfadómur Hæstaréttar, sbr. *Hrd. 1998, bls. 4076* hafði mikil áhrif á þróun kvótakerfisins.⁹² Forsaga þessa máls er sú að Valdimar Jóhannesson sótti um það með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 9. desember 1996 að sér yrði við upphaf næsta fiskveiðiárs veitt almennt veiðileyfi til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á því ári í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þá sótti hann um sérstakt leyfi til veiða á tilteknu magni af kvótabundnum fiskitegundum. Sjávarútvegsráðuneytið synjaði þeirri málaleitan, enda væru leyfi til veiða í atvinnuskyni samkvæmt lögum bundin við fiskiskip.

Valdimar höfðaði þá mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og krafðist ógildingar á ákvörðun ráðuneytisins. Héraðsdómur vísaði málinu frá, en Hæstiréttur felldi þann úrskurð úr gildi og lagði fyrir Héraðsdóm að taka málið til efnislegrar athugunar. Sá dómur markaði þegar tímamót, því þá var opnuð leið til að leggja almennt mat á viðkomandi löggjöf út frá mælikvarða stjórnarskrárinnar, því Valdimar hafði engra hagsmuna að gæta umfram aðra landsmenn. Héraðsdómur sýknaði íslenska ríkið.⁹³

Í desember 1998 var kveðin upp dómur í Hæstarétti í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu. Valdimar krafðist að upphafleg synjun sjávarútvegsráðuneytisins til fiskveiða innan íslenskrar lögsögu yrði dæmd ógild. Hæstiréttur féllst á kröfu Valdimars á þeim forsendum að ákvörðun ráðuneytisins byggðist á forsendu í lögum um stjórn fiskveiða sem stæðist ekki ákvæði 75. gr stjórnarskrár Íslands um atvinnufrelsi og 65. gr. um jafnræðireglu þegna fyrir lögum. Í 5 gr. laga um stjórn fiskveiða var forsenda fyrir veiðileyfi eignarhald á fiskiskipi sem áður hafði verið haldið til veiða á ákveðnu tímabili. Taldi Hæstiréttur það andstætt ákvæðum stjórnarskrár Íslands að „lögbinda um ókomna tíð“ mismunun sem þessa. Í kjölfar niðurstöðu Hæstaréttar skipaði sjávarútvegsráðherra

⁹² Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*, 19.

⁹³ Morgunblaðið, „Dómur Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu,“ mbl.is, 4. desember 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/435822/> (skoðað 6. desember 2013).

nefnd sem átti að gera tillögur um breytingar á lögum um sjórn fiskveiða.⁹⁴ Í kjölfar dómsins voru sett lög nr. 1/1999 og á grundvelli þeirra var hið lokaða veiðileyfakerfi afnumið sem og reglur um endurnýjun skipa. Síðan þá hefur veiðileyfakerfið byggst á almennum veiðileyfum í aflamarkskerfinu.⁹⁵ Í kjölfar laga nr. 1/1999 gátu allir íslenskir ríkisborgarar, sem áttu skrásett fiskiskip með gilt haffæraskírteini stundað veiðar úr þeim nytjastofnum sem ekki lutu heildartakmörkunum. Hins vegar þyrftu útgerðir að verða sér úti um kvóta ef stunda ætti veiðar úr þeim nytjastofnum sem bundnir voru heildaraflatakörkunum.⁹⁶

5.2 Vatneyrarmál

Viðbrögð ríkisstjórnarinnar við Veiðileyfadómnum lögðust ekki vel í andstæðinga hennar og kvótakerfisins. Andstæðingarnir túlkuðu dóm Hæstaréttar á þann veg að hann næði einnig til 7.gr. sömu laga, þar sem kveðið var á um úthlutun veiðiheimilda á fiskitegundum sem falla undir takmarkaðan heildarafla. Þessi sjónarmið var tekið undir í dómi héraðsdóms Vestfjarða þann 5. janúar 2000 í Vatneyrarmálinu svokallaða.⁹⁷ Málavextir Vatneyrarmálsins voru þeir að fiskiskipið Vatneyri BA 238 hélt til þorskveiða án þess að hafa til þess aflaheimildir árið 1999 og var af þeim sökum kært fyrir fiskveiðilagabrot. Ákærðu byggðu m.a. málsvörn sína á að úthlutun aflaheimilda á fiskiskip á tilteknum tímabilum brytu í bága við jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Héraðsdómur Vestfjarða féllst á þessa málsvörn og rökstuddi niðurstöður sínar með sambærilegum rökum og lágu fyrir dómi Hæstaréttar í Veiðileyfamálinu, máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu.

Málið fór fyrir Hæstarétt og skv. *Hrd. 2000, bls. 1534* taldi meirihluti Hæstaréttar að lagareglur um úthlutun aflaheimilda stæðust grundvallarreglur stjórnarskrárinnar um jafnræði. Rökin fyrir niðurstöðu dómsins voru á þá leið að skipting aflaheimilda hafi verið miðuð við þá sem útgerð stunduðu fyrir tíma kvótakerfisins. Þó aðrar leiðir hafi verið færar við úthlutun veiðiheimilda var talið að þetta löggjafarvald stæðist grundvallarreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði fyrir lögum. Ef litið væri til reynslu og þekkingar og þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum sem bundin voru sjávarútvegi teldist það hafa verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að skipta takmörkuðum heildarkvóta milli einstakra fiskiskipa sem á þeim tíma stunduðu fiskveiðar. Samkvæmt Hæstarétti stóðst 7.gr laga um sjórn fiskveiða jafnræðisreglur stjórnarskrár Íslands. Ennfremur var það mat Hæstaréttar að aflaheimildir væru bæði varanlegar og framseljanlegar og með því móti gætu útgerðaraðilar gert langtíma áætlanir um starfsemi sína og hagað aflaheimildum sínum eftir því hvað hentaði best á hverjum tíma. Stjórn fiskveiða var því reist á því mati að sú hagkvæmni sem fælist í varanlegum og framseljanlegum

⁹⁴ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004: Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004*, 376.

⁹⁵ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*, bls 19.

⁹⁶ Sama heimild, bls 109.

⁹⁷ Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, *Stjórnarráð Íslands 1964-2004: Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004*, 376

aflaheimildum tryggði arðbæra nýtingu fiskiauðlindarinnar fyrir þjóðarbúið í heild sem væri í samræmi við markmið 1.gr laga um stjórn fiskveiða.⁹⁸

5.3 Fagramúlamálið og niðurstöður mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna

Í *Hrd. 2003, bls. 1176* Fagramúlamálinu voru málavextir þeir að tveir menn höfðu á tímabilinu 1.nóvember 1980 til 31.október 1983 starfað sem sjómenn. Einkahlutafélag á þeirra vegum keypti fiskiskip án aflaheimilda árið 1998. Árið 2001 stunduðu þeir félagar veiðar án aflaheimilda og voru í kjölfarið ákærðir fyrir fiskveiðilagabrot. Sjómennirnir byggðu málsvörn sína á að upphafleg úthlutun aflahlutdeilda bryti í bága við jafnræðisreglu og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Þeir voru sakfelldir fyrir meint brot með vísan í Vatneyrardóminn.

Málið var þar með ekki úr sögunni því sjómennirnir kvörtuðu til Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna á þeim grundvelli að úthlutun aflahlutdeilda hefðu búið til forréttindahóp á ómálefnanlegum forsendum sem væri ekki í samræmi við jafnræðisreglu 26. gr. mannréttinasáttmálans um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi einstaklinga. Það að úthlutun aflaheimilda hafi lítið breyst síðan 1984 bryti gegn þeirri yfirlýsingu að fiskveiðiauðlindin væri sameign íslensku þjóðarinnar. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir hafi frá upptöku kerfisins myndað ótímabundin framseljanleg verðmæti. Að aðilar þyrftu að kaupa heimildir af þeim sem fyrir voru í greininni taldi nefndin ósanngjarnt á forsendum þeirrar yfirlýsingar, sem nefndin taldi felast í lögnum, að fiskimiðin umhverfis Ísland væru sameign íslensku þjóðarinnar. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið væri skaðabótaskyldt gagnvart mönnum tveimur sem og að það bæri að endurskoða fiskveiðistjórnunarkerfið.⁹⁹

5.3.1 Viðbrögð íslenska ríkisins

Í svari Einars Kristins Guðfinnssonar þáverandi sjávarútvegsráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins þann 6. júní 2008 var farið yfir þær ástæður sem lágu að baki þess að kvótakerfi í fiskveiðum var komið á 1984. Það hafi verið gert að illri nauðsyn. Enn fremur sagði að niðurstaða Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna gengi gegn undangengnum niðurstöðum landsréttar samanber dóm Hæstaréttar Íslands í Vatneyrarmálinu þar sem niðurstaða meirihluta Hæstaréttar var að 7.gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða fullnægði jafnræðisreglu íslensku stjórnarskrárinnar samkvæmt 65 gr. hennar og þeim sjónarmiðum um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 75 gr. hennar.

Í svarinu féllst íslenska ríkið ekki á að greiða sjómönnum skaðabætur en tilgreindi þó að við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða yrði horft til þeirra annmarka sem nefndin hafði tilgreint. Að lokum lýsti íslenska ríkið yfir vilja sínum til að gera áætlanir til lengri tímaum endurbætur á fiskveiðistjórnunarkerfinu í samræmi við niðurstöður Mannréttindanefndarinnar. Slíkt tæki aftur á móti

⁹⁸ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*, 107 – 110.

⁹⁹ Helgi Áss Grétarsson, *Þjóðin og kvótinn*, 110-111.

tíma og ekki væri hægt að gjörbreyta kerfi sem þessu á stuttum tíma, þetta væri langtímaverkefni og yrði vinnuhóp falin sú vinna.¹⁰⁰

Hæstiréttur Íslands hefur með úrskurðum sínum haft áhrif á þróun aflakvótakerfisins. Bæði hefur íslenska ríkið þurft að gera breytingu á kvótakerfinu í kjölfar úrskurðar hans með Veiðileyfadómnum sem og að veita því réttmætingu (spurning um að finna betra orðalag) í Vatneyrarmálinu þar sem sagði að kvótakerfið stæðist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Ríkisstjórn þess tíma byggði réttmætingu sína á kerfinu á úrskurði Hæstaréttar. Þrátt fyrir úrskurði Hæstaréttar var enn óánægja með kvótakerfið á meðal sumra Íslendinga. Málið endaði á borði Mannréttindanefndar Evrópu sem ályktaði að kvótakerfið bryti gegn jafnræðisreglu Mannréttinasáttmála Evrópu og mælti með því að gerðar yrðu breytingar á því.

¹⁰⁰ Einar Kristinn Guðfinnson, „Svar við álitu mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna,“ Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 6. júní 2008. <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan-frettatengd/nr/3269> (skoðað 10. desember 2013).

6 Breytingar á stjórn fiskveiða og baráttan við hagsmunaaðila

Í kosningabaráttunni fyrir alþingiskosningarnar 2009 voru sjávarútvegsmál ofarlega á dagskrá þar sem bæði Samfylking og VG hugðust gera breytingar á stjórn fiskveiða, kæmust þau til valda. Þó álit Mannréttindanefndar Evrópu sé ekki bindandi fyrir íslenska ríkið töldu þessir stjórnáflakkar nauðsynlegt að bregðast við því. Í þessum kafla verða viðbrögð íslenska ríkisins könnuð eftir að bráðabirgðastjórn sömu flokka frá 2008 fékk áframhaldandi umboð kjósenda í kosningunum 2009.

Eftir Alþingiskosningarnar árið 2009 mynduðu Samfylkingin og VG ríkisstjórn. Í framhaldinu kynnti ríkisstjórnin nokkuð ítarlegan stjórnarsáttmála. Þar kom fram að eitt af meginmálum stjórnarflokkanna og ríkisstjórnarinnar væri endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Stefnt var að mikilli uppstokkun á kvótakerfinu og samkvæmt sáttmálanum átti að innkalla aflaheimildir og endurráðstafa þeim með nýjum hætti.¹⁰¹ Í kaflanum um stjórn fiskveiða í stjórnarsáttmálanum segir m.a. „Bregðast þarf frekar við álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, m.a. með því að gæta atvinnufrelsis og að tryggja að jafnræðis verði gætt við úthlutun afnotaréttarins og aðgengi að hinni sameiginlegu auðlind.“

Enn fremur sagði að lög um stjórn fiskveiða yrðu endurskoðuð í heild með það að markmiði að:

- Stuðla að vernd fiskistofna
- Stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlinda sjávar
- Treysta atvinnu
- Efla byggð í landinu
- Skapa sátt meðal þjóðarinnar um eignarhald og nýtingu auðlinda sjávar
- Leggja grunn að innköllun og endurráðstöfun aflaheimilda á 20 ára tímabili í samræmi við stefnu beggja flokka.¹⁰²

6.1 Sáttanefnd 2009 - 2010

Fyrsta skrefið sem ríkisstjórnin steig í átt til breytinga var í júlí árið 2009 þegar þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Jón Bjarnason skipaði starfshóp í þeim tilgangi að skilgreina helstu álitæfni og leggja fram valkosti. Þessi sextán manna starfshópur átti að hafa víðtækt samráð og ná sem víðtækastri sátt um stjórn fiskveiða. Ásamt stjórnáflamönnum áttu fulltrúar átta heildarsamtaka í sjávarútvegi sæti í starfshópnum og átti hópurinn að skila af sér álitssgerð að fjórum mánuðum liðnum.¹⁰³

Starfshópur þessi sem kallaður var öðru nafni „Sáttanefnd“ var settur á fót eftir að Landssamband íslenskra Útvegsmanna (LÍÚ) hafði, í tengslum við kjarasamninga vorið 2009, krafist þess að fallið yrði frá væntanlegum breytingum og í raun tekið kjarasamninga í gíslingu. Vinna Sáttanefndar tafðist vegna ágreinings innan hennar þar sem fulltrúar LÍÚ stigu út nefndinni tímabundið en komu svo aftur

¹⁰¹ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J -Frá hrúni og heim*, (Reykjavík: Veröld, 2013), 237.

¹⁰² Samstarfsýfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, 8. maí 2009. [Stjornarrad.is http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf](http://www.stjornarrad.is/http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf) (skoðað 4 nóvember, 2013).

¹⁰³ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J.- Frá hrúni og heim*, 238.

inn og var skýrslan ekki tilbúin fyrr en í september 2010.¹⁰⁴ Samkvæmt erindisbréfi ráðherra átti vinna nefndarinnar að taka mið af markmiðsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og fékk hún því ekki eins mikið svigrúm eins og fyrri nefndir.¹⁰⁵

Þegar um svo rótækar breytingar á stjórn fiskveiða er um að ræða vakna upp álitafni um lögmæti aðgerða sem felast í fyrningarleið eins og ríkisstjónin boðaði, því margir hafa keypt aflaheimildir sínar dýru verði. Lagaprófessorarnir Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson höfðu áður unnið álitargerð árið 2000 fyrir auðlindanefnd og þar kom fram að ef aflamarkskerfið yrði aflagt og veiðar gerðar frjálssar að nýju eða aflaheimildum endurúthlutað til annarra aðila kynni það að leiða til bótaskyldu ríkisins gagnvart þeim sem með aflaheimildirnar fóru vegna röskunar á atvinnuréttindum sem hefðu skapast. Aftur á móti væri hægt að innkalla veiðiheimildir yfir lengra tímabil og endurúthluta þeim gegn gjaldi þar sem allir hefðu jafna möguleika á að bjóða í þær ef þeir sem hefðu fengið úthlutaðar veiðiheimildir samkvæmt aflamarkskerfinu fengju sanngjarnan og hæfilegan frest til þess að laga sig að breyttu umhverfi.¹⁰⁶

Ekki var sátt innan nefndarinnar um að styðjast við álitargerð Sigurðar og Þorgeirs sem megin sjónarmið sem nefndin inni eftir og bent var á álitargerð Dr. Guðrúnar Gauksdóttur frá árinu 2005. Guðrún komst að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir teldust sem eign samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitargerðinni reifar Guðrún hugtakið „eign“ bæði í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu. Mannréttindasáttmáli Evrópu hafði skýrt hugtakið á þann hátt að þar hefðu fleiri sjónarmið þýðingu en í íslenskum rétti og samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu væru eignir manna verndaðar. Í ljósi þess að Guðrún kemst að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir teljist sem eign og því þyrfti í hverju tilviki fyrir sig að vega það og meta hvort skerðing aflaheimilda væri eignarnám eða almenn takmörkun á eignarrétti. Samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu þarf almenn takmörkun að uppfylla skilyrði um meðalhóf og jafnræðissjónarmið. Ef um sviptingu eigna væri um að ræða þyrfti slík skerðing að vera í samræmi við lög, þjóna almannahagsmunum og greiða þyrfti fullar bætur.¹⁰⁷

Í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kallaði nefndin eftir útfærslu á „fyrningu“ aflaheimilda eða á innköllun eða endurúthlutun aflaheimilda en við það þyrfti að taka mið af fjárhagsstöðu sjávarútvegsfyrirtækja. Nefndin óskaði því eftir upplýsingum um fjárhagsstöðu sjávarútvegsfyrirtækja hjá bönkum og hvaða áhrif „fyrning“ eða innköllun og endurúthlutun aflaheimilda hefði á rekstur þeirra. Áður en nefndin hóf vinnu sína hafði endurskoðunarfyrirtækið Deloitte unnið skýrslu fyrir LÍÚ um áhrif fyrningu aflaheimilda. Niðurstaða Deloitte var sú að ef „fyrningarleið“ yrði farin færu flest starfandi sjávarútvegsfyrirtæki í þrot og auk þess hafa mikil áhrif á bankakerfi landsins. Einnig var leitað eftir álitum Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri (RHA) og Daða Más Kristóferssonar. Í niðurstöðu RHA sagði að ef farin yrði leið „fyrningar“, línuleg innköllun aflaheimilda á

¹⁰⁴ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J. - Frá hrúni og heim*, 238 – 239.

¹⁰⁵ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, 4.

¹⁰⁶ Sama heimild, 9 og 19.

¹⁰⁷ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, 20 – 21.

20 árum færu sjávarútvegsfyrirtæki sem færu með 40 – 50% aflaheimildanna í þrot, fyrirtæki sem færu með 8 – 12% aflaheimildanna væru þegar í það slæmum málum og stæðu ekki undir skuldbindingum sínum en aðrir réðu við innköllun yfir 20 ára tímabil. Hvað varðaði línulega innköllun aflaheimilda og endurúthlutun gegn gjaldi til handhafa aflaheimildanna komst RHA að þeirri niðurstöðu að sjávarútvegsfyrirtæki réðu við gjald upp að 20 kr. fyrir hvert þorskígildiskíló en illa við gjalddöku sem væri 50 kr. eða hærra. Í niðurstöðu skýrslu Daða Más segir að líkur séu á að við línulega innköllun umfram 0,5% á hverju ári hyrfi hagnaður sjávarútvegsfyrirtækja og við 1% árlega innköllun þurrkaðist út eigið fé fyrirtækjanna.¹⁰⁸

Eftir þau sérfræðiálit sem nefndinni bárust voru ólíkar leiðir til innköllunar og endurúthlutunar á aflaheimildum skoðaðar. Það var mat nefndarinnar, líkt og fyrri nefnda, að áfram yrði stuðst við aflamarkskerfið við stjórn fiskveiða. Allt frá upphafi var mikil andstaða við fyrningarleiðina á meðal hagsmunaaðila innan greinarinnar sem máli sínu til stuðnings bentu á að skýrslur sem unnar hefðu verið sýndu að ef fyrningarleið yrði farin færu mörg sjávarútvegsfyrirtæki í þrot. Við skoðun sérfræðialita sem bárust nefndinni og umræður innan hennar var mikill meirihluti hópsins sammála um að hverfa frá áformum um fyrningarleið.¹⁰⁹

Þær leiðir sem helst voru skoðaðar á útfærslu á úthlutun aflaheimilda voru tilboðsleið, samningsleið og „pottaleið“.

Samkvæmt tilboðsleið var um að ræða hlutfallslega 5 – 8% innköllun aflaheimilda á ári og endurúthlutun á tilboðsmarkaði. Pottaleið fól í sér að aflahlutdeildum væri skipt upp með ákveðnum hætti sem föstu hlutfalli af útgefnum heimildum.¹¹⁰ Skipta átti aflaheimildum upp í tvo potta. Annar potturinn var ætlaður til ýmissa bóta og ívilnana, t.d byggðarkvóta og strandveiða til stuðnings byggðarlaga og smábátaútgerða á landsbyggðinni. Þessar ívilnanir áttu að dragast frá útgefnum leyfilegum heildarafla hvers árs. Í hinn pottinn áttu að falla aflaheimildir sem samningar yrðu gerðir um. Ekki reyndist sátt með endanlega útfærslu pottaleiðarinnar innan nefndarinnar. Pottaleiðin kom þó til greina sem hluti af þeim tillögum sem voru til umfjöllunar.¹¹¹ Meirihluti nefndarinnar taldi að með teknu tilliti til þeirra markmiða og kröfu um jafnræði og meðalhóf væri rétt að byggja endurskoðun fiskveiðistjórnunarkerfisins á samningaleið þar sem gerðir yrðu samningar til 15 – 30 ára um nýtingu aflaheimilda. Auðlindinni yrði útteilt af ríkinu gegn gjaldi þar sem eignarréttur ríkisins væri skýr. Ekki náðist almenn sátt innan nefndarinnar um einstök atriði slíkra samninga en þó var meirihluti nefndarinnar sammála um að mæla með því að aflaheimildum yrði skipt í „potta“ þar sem annars vegar voru aflahlutdeildir og hins vegar ýmsar bætur og ívilnanir, s.s byggðarkvóti, strandveiðar og aðrar sérstakar ráðstafanir. Áhersla var lögð á að gæta jafnræðis við endurúthlutun aflaheimilda eða

¹⁰⁸ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, 23-25.

¹⁰⁹ Sama heimild, 29-30.

¹¹⁰ Sama heimild, 13.

¹¹¹ Sama heimild, 31-33.

heimilda sem áttu að koma til endurúthlutunar með opinberum markaði. Gjaldið af nýtingu auðlindarinnar átti að renna í sameiginlegan sjóð landsmanna.¹¹²

Á meðan nefndin var að störfum lagði Jón Bjarnason sjávarútvegsráðherra fram frumvarp á Alþingi um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða sem kvað á um að ráðherra yrði heimilt að ákveða aflamark á skötusel án tillits til útgefinnar aflahlutdeildar og átti gjald vegna þess að renna í ríkissjóð. Við þetta ákvað LÍÚ að segja sig tímabundið úr vinnu nefndarinnar og Samtök fiskvinnslustöðva sögðu starf sitt í nefndinni til skoðunar. Þessi viðbrögð við frumvarpinu settu störf nefndarinnar í töluvert uppnám og töldu sumir þeirra sem sæti áttu í nefndinni það samræmast illa að nefndinni væri falið að fjalla um fiskveiðistjórnunarlögin á sama tíma og ráðherra legði fram stjórnarfrumvarp til breytinga á fiskveiðilöggjöfinni.¹¹³ Nánar verður fjallað um þessar deilur hér að neðan.

6.2 Viðbrögð ríkisstjórnarinnar við álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna

Í fimmtu skýrslu Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi frá því í apríl 2010 var tekið fram að vegna fjármálahrunsins sem hér varð árið 2008 hafi ekki skapast tækifæri til að gera breytingar á kerfinu. Þó tilgreina íslensk stjórnvöld þær aðgerðir sem þegar hafi verið gripið til, til að mæta álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Mikilvægar breytingar hafi þó verið gerðar. Með lögum nr. 66/2009 hafði verið opnað fyrir strandveiðar, sem heimilaði takmarkaðar fiskveiðar þeirra sem ekki áttu aflaheimildir (kvóta). Einnig var vakin athygli á breytingum sem fólust í auknum ráðstafanaheimildum sjávarútvegsráðherra á skötusel.¹¹⁴

6.3 Skötuselsfrumvarpið

Þann 22. mars 2010 samþykkti Alþingi frumvarp um breytingar á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Lögin fólu m.a. í sér töluverðar breytingar frá fyrri lögum en samkvæmt bráðabirgðaákvæði þess var sjávarútvegsráðherra heimilt að úthluta 2.000 lestum af skötusel fiskveiðiárin 2009/2010 og 2010/2011 auk þeirra aflaheimilda sem úthlutað var samkvæmt lögum nr.116/2006. Hver útgerð átti þess kost að fá fimm lestar af þessum 2000 lesta heildarpotti sem ekki voru framseljanleg gegn gjaldi sem nam 120 kr. á hvert kíló. Tekjurnar af aflaheimildunum áttu svo að renna í ríkissjóð og skiptast þannig að 40% rynni í rannsóknarsjóð og 60% rynnu í átak til atvinnusköpunar með það að markmiði að stuðla að atvinnuþróun í sjávarbyggðum.¹¹⁵

Skiptar skoðanir voru um lögin bæði innan og utan veggja Alþingis, þar sem bæði Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur börðust gegn frumvarpinu. Andstæðingar frumvarpsins

¹¹² Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, 12-13 og 30.

¹¹³ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, 5.

¹¹⁴ Fimmta skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi, apríl 2010, 13-14. Sjá <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/CCPR-5th-periodic-report-Iceland.pdf>, (Skoðað 20. desember, 2013).

¹¹⁵ Lög um breytingu á lögum lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. nr. 22/2010, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2010.022.html> (skoðað 8. des 2013).

fullyrtu að með frumvarpinu væri verið að troða slóð svokallaðrar fyrningarleiðar í sjávarútvegi. Einar K. Guðfinnsson, þingmaður Sjálfstæðisflokks og fyrrum sjávarútvegsráðherra, sagði í ræðu á Alþingi í þessu sambandi að ríkisstjórnin hefði sent „pólítíska fýlubombu“ inn í vinnu Sáttanefndar sem fór með endurskoðun stjórn fiskveiða. Frumvarpið minnkaði hagræðingarmöguleika innan greinarinnar. Hann sagði frumvarpið beinlínis hættulegt.¹¹⁶

Eiríkur Tómasson varaformaður LÍÚ og framkvæmdarstjóri Þorbjarnar hf. í Grindavík gagnrýndi frumvarpið harðlega og sagði það snúast „fyrst og síðast um grundvallarbreytingu á fiskveiðistjórnun og það markar upphaf fyrningarleiðar sem við höfum barist svo eindregið gegn.“¹¹⁷ Eiríkur hafði áður haldið því fram að hin svokallaða sáttarnefnd hafi ekki verið neitt annað en sýndarleikur stjórnvalda, þar sem frumvarpið eyðilagði vinnu nefndarinnar. Eiríkur sagði enn frekar að öll samtök í sjávarútvegi, bæði launþegar og atvinnurekendasamtök hafi skorað á ríkisstjórnina að draga skötuselsákvæði laganna út úr frumvarpinu um stjórn fiskveiða og við undirritun kjarasamninga í október hafi Samtök atvinnurekenda (SA) gert stjórnvöldum grein fyrir því að ákvæðið væri óásættanlegt með öllu.¹¹⁸

Í kjölfar samþykktar laganna greindi Vilhjálmur Egilsson framkvæmdastjóri SA frá því, að grundvöllur stöðugleikasáttmálans sem ríkisstjórnin gerði við atvinnurekendur og verkalýðshreyfinguna sumarið 2009 væri brostinn eftir að skötuselsfrumvarpið var samþykkt sem lög. SA töldu sig ekki lengur bundin af sáttmálanum þar sem lögin færu gegn því sáttarferli sem var í gangi um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Eftir yfirlýsinguna ríkti óvissa um gerð kjarasamninga þá um haustið sem og frekara samstarf stjórnvalda og atvinnurekenda.¹¹⁹

LÍÚ sendi frá sér tilkynningu í kjölfar samþykkt laganna. Þar sagði að sjávarútvegsráðherra hafi brotið blað í sögu fiskveiðistjórnunar á Íslandi þar sem lögin fælu í sér ofveiði á skötuselsstofninum, sem nam 80% umfram veiðiráðgjöf. Það færi gegn yfirlýstri stefnu VG um mikilvægi sjálfbærrar þróunar.¹²⁰ LÍÚ taldi enn frekar að með skötuselsfrumvarpinu væru stjórnvöld að hefja fyrningu aflaheimilda þrátt fyrir loforð um að breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu yrðu settar í sáttafarveg með skipun starfshóps. Útvegsmenn samþykktu stjórnarsamþykkt þess efnis að ef stjórnvöld létu ekki af áformum sínum yrði flotanum siglt í land þar sem aðgerðir stjórnvalda settu mörg sjávarútvegsfyrirtæki í þrot.¹²¹

Ólína Þorvarðardóttir, þingmaður Samfylkingarinnar, sagði að þvert á móti að nú væri loks tekin upp ný leið við úthlutun aflaheimilda sem hefði ekki neikvæð áhrif á störf Sáttanefndar við

¹¹⁶ Morgunblaðið, „Skötuselsfrumvarpið að lögum,“ mbl.is, 22. mars 2010. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/03/22/skotuselsfrumvarp_ad_logum/ (skoðað 8. des 2013).

¹¹⁷ Eiríkur Tómasson, „Grundvallarbreyting á fiskveiðistjórnun og upphaf fyrningarleiðar,“ liu.is, 30. mars 2010. <http://www.liu.is/i-brennidepli/nr/1160/> (skoðað 13. desember 2013).

¹¹⁸ Eiríkur Tómasson, „Oft veltir lítil þúfa þungu hlasi,“ Pressan.is, 24. mars, 2010. http://217.28.186.169/pressupennar/Lesa_Eirikur_Tomasson/oft-veltir-litil-thufa-thungu-hlassi (Skoðað 13. desember 2013).

¹¹⁹ Eyjan.is, „Atvinnurekendur reiðir eftir samþykkt skötuselsfrumvarpsins: Stöðuleikasáttmálinn brostinn,“ 22. mars, 2010. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2010/03/22/atvinnurekendur-reidir-eftir-samthykkt-skotuselsfrumvarpsins-stodugleikasattmalinn-brostinn/> (skoðað 14. desember 2013).

¹²⁰ Landssamband íslenskra útgerðarmanna, „Skötuselsfrumvarp sjávarútvegsráðherra „samrýmist ekki stefnu um sjálfbæra nýtingu,“ Liu.is, 16. mars 2010. <http://www.liu.is/frettir/nr/1147/> (skoðað 13. desember 2013).

¹²¹ Visir.is, „LÍÚ samþykkti að sigla flotanum í land,“ 13. janúar, 2010, <http://www.visir.is/liu-samthykkti-ad-sigla-flotanum-i-land/article/2010785235323> (skoðað 22. desember 2013).

framfjáarskipulag fiskveiðistjórnunarkerfisins. Það fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda í skötuselsfrumvarpinu, úthlutn aflaheimilda gegn gjaldi, væri aðferð sem stefna ætti að í framtíðinni. Þór Saari, þingmaður Hreyfingarinnar tók í sama streng og Ólína og fagnaði því að loks væri farið að greiða fyrir notkun á auðlind í þjóðareigu.¹²²

Allar breytingar og áform ríkisstjórnarinnar sem tóku mið af samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar mættu gagnrýni hagsmunaaðila og í kjölfar þess setti ríkisstjórnin á fót sáttanefnd til þess að sátt gæti náðst um boðaðar leiðir. Viðbrögð hagsmunaaðila við þeim breytingum sem gerðar voru á meðan Sáttanefnd var enn að störfum sýna vel hversu sterkt afl hagsmunaaðilar í íslenskum sjávarútveg eru. Hagsmunaaðilar settu gerð kjarasamninga í uppnám og hótuðu að sigla fiskiskipaflotanum í land. Slíkt getur verið kostnaðarsamt bæði fyrir ríkissjóð og almenning í landinu.

¹²² Morgunblaðið, „Skötuselsfrumvarpið að lögum,“ mbl.is, 22. mars 2010. (skoðað 8. desember).

7 Heildarendurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða 2011-2012

Eins og þegar hefur komið fram mættu breytingar stjórnvalda sem unnar voru eftir stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar harðri gagnrýni bæði hagsmunaaðila innan sjávarútvegsins sem og Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks enda hafði Sáttanefnd ekki skilað niðurstöðum um þær leiðir sem sátt gat skapast um. Þegar skýrsla Sáttanefndar lá fyrir var hafist handa við að semja tvö frumvörp sem tóku mið af meginniðurstöðum meirihluta nefndarinnar. Hér á eftir verður farið yfir frekari aðgerðir ríkisstjórnarinnar sem miðuðust við að uppfylla ákvæði stjórnarsáttmálans um breytingar á stjórn fiskveiða.

7.1 Litla frumvarpið 2011

Á vorþingi 2011 mælti Jón Bjarnason þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðgjafi fyrir tveimur frumvörpum um breytingar á lögum 116/2006 um stjórn fiskveiða. Um var að ræða svokallað „minna frumvarp“ sem fól m.a. í sér aukið vægi strandveiða og byggðarkvóta sem og að veiðigjald á útgerðaraðila var hækkað umtalsvert eða úr 9,5% í 13,3% sem reiknaðist aflaverðmæti þegar búið var að draga reiknaðan kostnað frá. Lögin juku ráðstöfunarrétt sjávarútvegsráðgjafa töluvert fyrir fiskveiðiárin 2010/2011 og 2011/2012. Svo dæmi séu tekin gat ráðgjafa ráðstafað 300 lestum af óslægðum botnfisk á hverju fiskveiðiári. Verðið á þessum aflaheimildum var 80% af meðalverði í viðskiptum með aflamark og áttu tekjur af þessu að renna í rannsóknarsjóð. Á fiskveiðiárinu 2011/2012 var ráðgjafa leyfilegt að úthluta 2000 lestum af óslægðum þorski með möguleika á aukningu. Þessar heimildir komu til frádráttar leyfðum heildarafla. Frumvarpið var samþykkt 11. júní á Alþingi og varð að lögum nr. 70/2011.¹²³

7.1.1 Umsagnir hagsmunaaðila

Lögin mættu töluverðri andstöðu hagsmunaaðila sem sjá má á umsögnum um frumvarpið sem bárust. Þetta má m.a. sjá á sameiginlegu álitum sem barst frá SA, LÍÚ og Samtökum fiskvinnslustöðva en þar sagði m.a. „Samtökin lýsa sig ósammála efni frumvarpsins. Hér er um að ræða annað tveggja lagafrumvarpa sem ætlað er að kollvarpa rekstri starfandi útvegsfyrirtækja og hafa að leiðarljósi að stórauka skattheimtu á sjávarútveg, breyta í grundvallaratriðum aflahlutdeildarkerfi sem hefur í öllum aðalatriðum reynst vel og auka óvissu í greininni. Jafnframt ógna frumvörpin tilveru fyrirtækja sem þjónusta útveginn, setur hag og framtíð starfsmanna útvegsfyrirtækja í uppnám og skapar mikla óvissu um hagsmuni byggðarlaga.“¹²⁴

Samtökin lýstu sig fús til samráðs og samvinnu um breytingar á fiskveiðilöggjöfinni svo sátt gæti skapast um málaflokkinn en frumvarpið gæti ekki verið grunnur að slíkri sátt. Skoruðu þau á Alþingi að

¹²³ Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum (strandveiði, aflamark, samstarf, tekjur af veiðigjaldi, tímabundin ákvæði), þskj. 1474, 826. mál, 2010-2011. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altxt/139/s/1474.html> (skoðaðótt 10. desember 2013).

¹²⁴ Umsögn Landsambands íslenskra útvegsmanna ofl. (LÍÚ, SF og SA) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, þskj. 1474-826. mál., 6. júní 2011, 1. Sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=2873> (skoðað 10. desember 2013).

hverfa frá þeim hugmyndum sem var að finna í frumvarpinu og öðrum fyrirhuguðum breytingum á stjórn fiskveiða.¹²⁵

Meðal annarra aðila sem sendu inn athugasemd við frumvarpið var Landsbanki Íslands. Þar sagði að bankinn hafði yfir að búa 40-45% markaðshlutdeild í útlánum til sjávarútvegsfyrirtækja og væri þess vegna einn stærsti hagsmunaaðilinn í íslenskum sjávarútvegi. Var það mat bankans að breytingarnar leiddu til minni hagkvæmni í sjávarútvegi. Þeir útreikningar sem gerðir hefðu verið á lánasafni bankans bentu til þess að tapáhætta af þessum lánum ykist umtalsvert yrði frumvarpið að lögum, með tilheyrandi áhrifum á efnahag bankans.¹²⁶

7.2 Stóra frumvarpið 2011

„Stóra frumvarpið“ var lagt fram sem heildarlög um stjórn fiskveiða. Frumvarpið tók mið af samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og skýrslu sáttanefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða sem hér að ofan var fjallað um. Í frumvarpinu fólust miklar breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða. Helstu breytingarnar sem fólust í frumvarpinu voru að í fyrstu grein frumvarpsins sagði „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru auðlind í óskoraðri þjóðareign. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindarinnar. Veita má einstaklingum eða lögaðilum tímabundinn rétt til afnota eða hagnýtingar á auðlindinni gegn gjaldi. Óheimilt er að selja auðlindina eða láta varanlega af hendi.“ og einnig „Úthlutun veiðiheimilda og gerð samninga um nýtingarleyfi á aflaheimildum samkvæmt lögum þessum myndar á gildistíma samninganna tímabundinn nýtingarrétt, með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og samningum, en hvorki beinan né óbeinan eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“ Með þessu var um talsverða breytingu að ræða, þar sem lög um stjórn fiskveiða frá 1990 voru í raun nýtingasamningur um ótilgreindan tíma. Samkvæmt frumvarpinu átti að skipta heildaraflanum í tvo flokka. Flokk eitt þar sem aflamarki var úthlutað samkvæmt aflahlutdeild og flokk tvö sem náði yfir strandveiði, byggðakvóta, bætur, leiguhluta, línuvildun og svokallaða pottaleið. Í flokki eitt var gert ráð fyrir að samningar um nýtingaleyfi skyldu í upphafi vera að hámarki til 15 ára með hugsanlegri framlengingu til 8 ára ef aðilar hefðu uppfyllt allar samningsskuldbindingar. Varanlegt framsal aflaheimilda yrði takmarkað og svo alfarið bannað eftir 15 ár. Auk þess var veðsetning aflaheimilda bönnuð. Með frumvarpinu átti veiðigjald að tvöfaldast, fara úr 9,5% upp í 19 % af reiknaðri framlegð útgerðaraðila og átti að skiptast til helminga á milli ríkis og sveitarfélaga.¹²⁷

Í lok mars árið 2011 skipaði sjávarútvegsráðherra sérfræðihóp sem átti að fara yfir hagræn áhrif frumvarpsins um breytingar á stjórn fiskveiða. Þar sem sérfræðihópnum var skammtaður skammur tími fyrir vinnu sína leitaði hann ekki eftir fundum né sjónarmiðum hagsmunaaðila með formlegum

¹²⁵ Sama heimild, bls 4

¹²⁶ Umsögn Landsbanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, þskj. 1474-826. mál. 8. júní. 2011, 1. Sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=2900> (skoðað 10. desember 2013).

¹²⁷ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj 1475 – 827. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda.*

hætti.¹²⁸ Á vef LÍÚ var frumvarpið sagt fá algjöra falleinkunn og vísað til niðurstaðna sérfræðihópsins. Þar setti sérfræðihópurinn fyrirvara við marga þætti frumvarpsins og varaði hópurinn við þeim breytingum á fiskveiðistjórnunarkerfinu sem takmörkuðu langtímaskipulagningu fyrirtækjanna þar sem úthlutunartími aflaheimildanna var of skammur. Átti þetta líka við strandveiðar, byggðakvóta og takmarkanir á framsali aflaheimilda. Hópurinn tók einnig fram að auðlindagjaldið gæti ekki talist hóflegt og hefði neikvæð áhrif á rekstur sumra fyrirtækja, Hann mælti gegn takmörkunum á framsali og veðsetningu aflaheimilda, að strandveiðar gætu leitt til sóunar, byggðarkvóta væri úthlutað of seint og til of skamms tíma og takmarkanir á framsali væru fjandsamlegar nýliðun. Einnig tók hópurinn fram að frumvarpið hefði veruleg áhrif á bankastofnanir og stór hluti lánveitinga til sjávarútvegs væru að stórum hluta í eigu banka í opinberri eigu og afleiðingarnar gætu því lent á skattgreiðendum.

Friðrik J. Arngrímsson þáverandi framkvæmdarstjóri LÍÚ sagði að frumvarpið væri stórskadlegt öllum þeim sem að sjávarútvegi komu sem og þjóðinni allri. Ljóst væri að draga þyrfti frumvarpið til baka og byrja vandaða vinnu upp á nýtt við gerð frumvarps um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða með aðkomu hagsmunaaðila sem í sjávarútvegi störfuðu.¹²⁹

7.2.1 Umsagnir hagsmunaaðila

Eftir að frumvarpið hafði fengið efnislega umfjöllun var því vísað til sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar og sendi nefndin frumvarpið til umsagnar til fjölda aðila. Mikill og almennur ágreiningur varð um frumvarpið, sem birtist m.a. í þeim fjórða tug umsagna um frumvarpið sem nefndinni bárust.¹³⁰ Sameiginleg umsögn barst frá Landsambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum fiskvinnslustöðva og Samtökum atvinnulífsins um frumvarpið og lýstu samtökin sig í öllum meginatriðum ósammála efni frumvarpsins og lögðu til að það næði ekki fram að ganga. Í umsögninni sagði m.a. „Markmið frumvarpsins er augljóslega að kollvarpa rekstri sjávarútvegsfyrirtækja, stór auka skattheimtu á sjávarútveginn, breyta í grundvallaratriðum aflahlutdeildarkerfinu sem hefur reynst vel, auka vald ráðherra og pólitísk afskipti af rekstri sjávarútvegsins.“ Einnig sagði í umsögninni að ljóst væri að þeir sem hafa áunnið sér aflaheimildir eða greitt fyrir þær með gjaldi hafi með því öðlast réttindi sem varin væru eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og yrðu þau réttindi ekki afnumin nema með greiðslu bóta.¹³¹

Í umsögn Landsbanka Íslands sagði að þar sem að stór hluti af starfsemi bankans tengdist fjármögnun í sjávarútvegi hefðu lagareglur um stjórn fiskveiða mikla þýðingu fyrir bankann bæði hvað varðaði fjárhagslega stöðu bankans og þau starfskilyrði sem búin eru sjávarútveginum muni hafa mikil

¹²⁸ Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475. http://www.liu.is/files/Greinarger%C3%B0%20um%20gagr%C3%A6n%20%C3%A1hrif%20%C3%A1%20frumvarps%20um%20breytingar%20%C3%A1%20%C3%B6gum%20um%20stj%C3%B3rn%20fiskvei%C3%B0a%20%28j%C3%BA%D%202011%29_2000282752.pdf 14. júní, 2011. (skoðað 10. desember 2013).

¹²⁹ Landsamband íslenskra útgerðarmanna, „Frumvarp ríkisstjórnarinnar um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða fær falleinkun“, 17. júní, 2011, <http://www.liu.is/frettir/nr/1439/>, (skoðað 10. desember 2013).

¹³⁰ Umsagnir bárust m.a. frá fjármálastofnunum, hagsmunaaðilum og sveitarstjórnunum fjölda sveitarfélaga sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi, þar á meðal Grindavík, Vestmanneyjum og Akranes svo dæmi séu tekin.

¹³¹ Umsögn Landsambands íslenskra útvegsmanna ofl. (LÍÚ, SF og SA) um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj. 1475-827. mál., 23. ágúst 2011, sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=3050> (skoðað 11. desember 2013).

áhrif á rekstarafkomu hans í framtíðinni. Það var mat Landsbankans að nokkur atriði frumvarpsins, þ.e.a.s. takmörkun nýtingaréttar, bann við framsali, bann við veðsetningu og aukin völd ráðherra við úthlutun aflaheimilda takmörkuðu mikilvægasta markmið gildandi fiskveiðistjórnunarkerfisins að hámarka þjóðhagslegan ábata af fiskveiðum.¹³²

7.2.2 Ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar

Óánægjan með frumvarpið var ekki aðeins bundin við hagsmunaaðila því Jóhanna Sigurðardóttir þáverandi forsætisráðherra gagnrýndi vinnubrögð Jóns Bjarnasonar harðlega, sagði að frumvarpið um breytingar á stjórn fiskveiða væri alfarið á hans ábyrgð. Jóhanna sagði frumvarpið ekki hafa verið unnið í samráði við ríkisstjórnina og þingflokkana og eins hafi Jón hunsað aðkomu annarra stjórnarliða að málinu og slík vinnubrögð væru óásættanleg og ekki boðleg í samskiptum ríkisstjórnarflokkanna. Frumvarpið yrði því aldrei lagt fram óbreytt sem stjórnarfrumvarp þar sem það væri langt frá stefnu stjórnarflokkanna í sjávarútvegsmálum. Ríkisstjórnin tók málið af Jóni og fól ráðherranefnd að fara yfir breytingar á lögum um stjórn fiskveiða.¹³⁴ Einnig líkti Össur Skarphéðinsson þáverandi utanríkisráðherra stóra kvótafrumvarpinu við bílslys þar sem marga galla væri að finna á frumvarpinu að hans mati.¹³⁵ Frumvarpið náði ekki fram að ganga vegna þess að ágreiningur var um það innan ríkisstjórnarinnar og fékk það því ekki pólitískan stuðning.¹³⁶

Í september sama ár voru þær umsagnir sem um frumvarpið bárust sendar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Ráðuneytið vann svo nýtt frumvarp með hliðsjón af því frumvarpi sem var lagt fram þá um vorið og þeim umsögnum sem um það bárust. Með frumvarpinu var leitast eftir að ná sem víðtækastri sátt um stjórn fiskveiða, jafnt utan þings sem innan.¹³⁷

Steingrímur J. Sigfússon hafði þá tekið við kefli sjávarútvegsmála í janúar 2012 og í kjölfarið fór fram mikil vinna innan ráðuneytisins þar sem ráðuneytisfólk, sérfræðingar og trúnaðarmenn stjórnarflokkanna tóku þátt í að móta nýtt frumvarp um stjórn fiskveiða. Niðurstaða vinnunnar voru tvö aðskilin frumvörp, annars vegar stjórt frumvarp til heildarendurskoðunar laga um stjórn fiskveiða og hins vegar sjálfstætt frumvarp um veiðigjöld.¹³⁸

7.3 Lög um veiðigjöld

Þann 26. júní 2012 samþykkti Alþingi lög nr. 74/2012 um veiðigjöld sem tóku gildi 5. júlí 2012. Meginatriði laganna voru að lög þessi tóku m.a. til veiðigjalda, almenns veiðigjalds og sérstaks veiðigjalds sem lögð voru á aflamark og aðrar úthlutaðar aflaheimildir. Samkvæmt lögnum voru

¹³² Umsögn Landsbanka Íslands um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög), 827. mál., 19. ágúst 2011, sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=3027> (skoðað 11. desember 2013).

¹³⁴ Ríkisútvarpið, „Kvótamálið tekið af Jóni Bjarnasyni,“ ruv.is, 27. nóvember 2013. <http://ruv.is/frett/kvotamalid-tekid-af-joni-bjarnasyni> (Skoðað 22. desember, 2013).

¹³⁵ Morgunblaðið, „Kvótafrumvarpið eins og bílslys,“ mbl.is, 21. desember 2011. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2011/12/21/kvotafrumvarpid_eins_og_bilslys/ (skoðað 21. desember 2013).

¹³⁶ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J.- Frá hrúni og heim*, 239.

¹³⁷ Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, 2012, 1-2. http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/frettir/aths_-til-vinnslu.pdf (skoðað 12. desember 2013).

¹³⁸ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J.- Frá hrúni og heim*, 239.

veiðigjöld lögð á til að mæta kostnaði hins opinbera m.a. við rannsóknir, stjórn og eftirlit og til að tryggja þjóðinni allri hlutdeild í þeim arði sem nýting auðlindarinnar skapaði. Samkvæmt lögnum var hið almenna veiðigjald 9,50 kr. á hvert þorskígildiskíló samkvæmt úthlutuðu aflamarki. Hið sérstaka veiðigjald var skilgreint í krónum á hvert þorskígildistonnum eftir veiðiflokkum. Hið sérstaka veiðigjald var 65% af stofni til útreiknings á gjaldinu að frádregnu almennu veiðigjaldi. Aftur á móti reiknaðist sérstakt gjald ekki af fyrstu 30.000 kg, af næstu 70.000 kg greiddist hálf gjald og af þorskígildiskílóum greiddist fullt gjald. Á fiskveiðiarinu 2012/2013 var sérstakt veiðigjald 23,20 kr. á hvert þorskígildiskíló í botnfiskveiðum og 27,50 kr. á þorskígildiskíló í uppsjárveiðum.¹³⁹ Samkvæmt lögnum áttu veiðigjöldin að skila þjóðinni hluta hagnaðarinnar eða umframárði af auðlindinni þegar tekið hefði verið tillit til alls kostnaðar útgerða, þar með talið þeirri ávöxtun á fjármagni sem bundið var í greininni. Lögin og gjaldtakan áttu að taka mið af mikilvægi þess að sjávarútvegurinn gæti verið samkeppnisfær og gæfi af sér góð laun. Þrátt fyrir veiðigjöldin átti enn að vera til staðar hvati til sjósóknar og hagræðingar í fiskveiðum, vinnslu og markaðssetningu.¹⁴⁰

7.4 Heildarendurskoðun á gildandi lögum um stjórn fiskveiða 2012

Með þingskjali 1052 – máli. 657 þann 28. mars 2012 lagði Katrín Jakobsdóttir þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra í fjarveru Steingríms J. Sigfússonar þáverandi sjávarútvegsráðherra fram frumvarp til laga um stjórn fiskveiða. Um var að ræða heildarendurskoðun á gildandi lögum. Frumvarpið byggðist upp á þeim skilgreiningum og valkostum sem meirihluti sáttanefndar lagði fram í skýrslu sinni og einnig var horft til þeirrar gagnrýni sem frumvarp um sama efni hlaut árið 2011. Auk þess að upplýsingafundir voru haldnir með mörgum hagsmunaaðilum. Meginmarkmið frumvarpsins voru fimm:

„Í fyrsta lagi að stuðla að verndun og sjálfbærri nýtingu fiskistofna við Ísland. Í öðru lagi að stuðla að farsælli samfélagsþróun með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Í þriðja lagi að treysta atvinnu og byggð í landinu. Í fjórða lagi að hámarka þjóðhagslegan virðisauka af sjávarauðlindinni og tryggja þjóðinni eðlilega auðlindarentu. Í fimmta lagi að sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi. Með frumvarpinu er reynt að leita jafnvægis milli þessarra sjónarmiða sem að hluta til falla saman og geta að mörgu leyti verið samrýmanleg en að sumu leyti eru þau síður samrýmanleg. Þannig að þarna er leitast við að ná jafnvægi sem er úrlausnarefni.“

Breytingar frumvarpsins fólu m.a. í sér tímabindingu aflahlutdeilda til langs tíma og fyrirsjáanleika um breytingar á skipulagi í sjávarútvegi. Með þessu leituðust stjórnvöld eftir að tryggja forræði þjóðarinnar yfir fiskveiðiauðlindinni og einnig að koma til móts við sjónarmið sem leiddu af áliti Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna með tímabindingu veiðiheimilda, auknum möguleika fyrir nýliðun innan greinarinnar o.fl.¹⁴¹

¹³⁹ Lög um veiðigjöld nr. 74/2012

¹⁴⁰ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj. 1052, 657. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/140/s/1052.html> (skoðað 11. desember 2013).

¹⁴¹ Katrín Jakobsdóttir, “Stjórn fiskveiða”, 1. umræða, 657. mál, 2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/140/rad20120328T160635.html> (Skoðað 10. desember 2013).

Í frumvarpinu var byggt á niðurstöðum meirihluta sáttanefndar um að veiðiheimildum yrði skipt í tvo flokka, þar sem hluti færi í flokk sem innihéldi aflahlutdeildir, nýtingaleyfi til útgerða sem áttu að gilda til 20 ára. Samkvæmt frumvarpinu var framsal á aflamarki leyft innan upphaflegs gildistíma nýtingasamningsins en 3% af seldum aflaheimildum rygnu til ríkisins, í flokk tvö og með því gæti ráðstafanahlutur ráðherra aukist. Við byrjun fiskveiðiárs 2032 félli heimild til að framselja aflaheimildir niður. Ríkið átti að fara með flokk tvö en í gegnum hann úthlutaði ríkið verulegu aflamarki árlega til byggðamála, strandveiða og annarra sérstakra ráðstafana auk þess sem gert var ráð fyrir 5,3% viðbótarskerðingu á aflahlutdeild handhafa á vissum tegundum. Samtals átti 6,6% heildaraflahlutdeildar að vera í flokki tvö. Einnig voru ákvæði þess efnis að ef ráðherra ákvað hærri heildarafla af ákveðinni tegund en fyrirfram ákveðið viðmið, t.d 202 þúsund tonn af þorski, áttu 40% aukningarinnar að renna í sjóð tvö, í stað þess að deilast óskiptur á útgerðir eins og venjan er. Með þessu ásamt frumvarpinu um veiðigjöld sem lagt var fram samhliða, eins og greint var frá hér að ofan, átti að mæta þeirri ríku kröfu sem uppi var í samfélaginu um að þjóðin fengi eðilega rentu af auðlindinni. Það væri forsenda þess að sátt skapaðist um stjórn fiskveiða, að þeir sem færu með aðganginn að auðlindinni borguðu sanngjart auðlindagjald til þjóðarinnar. Með þessu móti, þ.e.a.s. grunnveiðigjaldi, sérstöku afkomutengdu auðlindagjaldi og leigu á aflaheimildum í flokki tvö sköpuðust tekjur fyrir ríkissjóð.¹⁴²

7.4.1 *Andstaða hagsmunaaðila*

Þegar frumvörpin um veiðigjöld og heildarendurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða lágu fyrir þinginu mættu þau harðri andstöðu hagsmunaaðila. Til að láta í ljós óánægju sína með frumvörpin stefndu útgerðarmenn fiskiskipum sínum til hafnar. Hagsmunaaðilar reyndu með öllum ráðum að hindra hugsanlegan vilja Alþingis til þess að setja lög um veiðigjöld og aðrar breytingar á kvótakerfinu.¹⁴³ Steingrímur J. Sigfússon hefur greint frá því að glíma ríkisstjórnarinnar við hagsmunaaðila hafi á löngum köflum verið erfið. Verk ríkisstjórnarinnar sem miðuðu að breytingum á stjórn fiskveiða hafi mætt miklum hræðsluáróðri hagsmunaaðila sem birtist m.a. í aðkeyptum útreikningum og ráðleggingum fjármálastofnana sem sjórnvöld töldu í sumum tilvikum beinlínis ranga. Þeir hafi notað mannlega skyldi bæði þegar áhöfnum einstakra fiskiskipa og fjölskyldum var stillt upp eins og til stæði að fórna þeim, því með breytingum á fiskveiðistjórnuninni misstu þessir aðilar vinnuna.¹⁴⁴

7.4.2 *Ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar*

Einnig bar á ágreiningi á milli stjórnarflokkanna um leiðir að markmiðunum. Þegar Steingrímur J. Sigfússon lagði fram ný frumvörp um heildarlög um stjórn fiskveiða og veiðigjöld vorið 2012 steig Jón Bjarnason þingmaður VG fram og gagnrýndi frumvarpið um veiðigjöld opinberlega og sagði það byggðarskatt. Hann sagði að ef Össur Skarphéðinsson samþykkti þau frumvörp væri það meira í ætt við lestarslys. Einnig lýsti Jón togstreitu á milli stjórnarflokkanna í ráðherratið sinni um

¹⁴² Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj. 1052, 657. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*.-

¹⁴³ Björn Þór Sigbjörnsson, *Steingrímur J. Frá hrúni og heim*, 241.

¹⁴⁴ Sama heimild, 241-242.

sjávarútvegsmálin. Samfylkingin hafi viljað sáttanefnd en þar sem vinna nefndarinnar hafi tafist mikið vildi Jón sem ráðherra leysa upp nefndina. Eftir að nefndin skilaði tillögum sínum haustið 2010 hafi hendur hans verið bundnar af niðurstöðum hennar.¹⁴⁵ Vandinn sem ríkisstjórnin átti við að etja voru ólík viðhorf innan stjórnarflokkanna um stjórn fiskveiða. Uppi voru gjörólík sjónarmið um hversu langur nýtingarréttur útgerðarinnar ætti að vera, hvernig skyldi staðið að gjaldtöku fyrir auðlindina, hvernig standa ætti að hinum ýmsu bótum og ívilnunum og voru sumir þingmenn óánægðir með að að fyrning aflaheimilda var nánast horfin úr frumvarpinu. Virðist vera að flokkarnir og einstaka þingmenn þeirra hafi ekki viljað slá af kröfum sínum. Frumvörpin um ný heildarlög um stjórn fiskveiða gengu því ekki eftir vegna þess að ekki var samstaða innan raða ríkisstjórnarinnar.¹⁴⁶ Frumvarpið um heildarendurskoðun á stjórn fiskveiða var til umfjöllunar inn á Alþingi þegar stutt var eftir af kjörtímabilinu. Ósamstaða stjórnarþingmanna til málsins ásamt því að Sjálfstæðis- og Framsóknarflokkur beittu „óheyrilegu“ málþófi urðu til þess að ríkisstjórnin valdi þann kost seinnipartinn í júní að ljúka þingi í stað þess að halda því áfram.¹⁴⁷ Frumvarp um heildarendurskoðun á stjórn fiskveiða var ekki afgreitt sem lög og því náði heildarendurskoðun ríkisstjórnarinnar um stjórn fiskveiða ekki fram að ganga eins og lagt var upp með í byrjun kjörtímabilsins.

Á kjörtímabilinu lagði ríkisstjórn Samfylkingar og VG fram frumvörp um heildarendurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða, árin 2011 og 2012 sem fólu í sér rótækar breytingar á gildandi lögum. Frumvörp þessi tóku mið af niðurstöðum skýrslu sáttanefndar. Þrátt fyrir aðvörunarorð þingmanna Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks og hagsmunaaðila um þá skaðsemi sem frumvörpin mundu leiða af sér fyrir sjávarútveginn og fjármálastofnanir reyndi ríkisstjórnin að keyra málið í gegnum þingið. Hvorugt frumvarpið náði fram að ganga þar sem ekki náðist samstaða innan og milli stjórnarflokkanna um leiðir og útfærslur að settum markmiðum.

¹⁴⁵ Visir, „Segir veiðigjaldið í raun byggðaskatt“, visir.is, 1. apríl, 2012, (skoðað 21. desember 2013).

¹⁴⁶ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J. Frá hruni og heim*, 239-240.

¹⁴⁷ Sama heimild, 242.

8 Það sem gekk eftir

Í þessum kafla verður í stuttu máli gerð grein fyrir þeim breytingum sem komust til framkvæmda á kjörtímabili ríkisstjórnar Samfylkingar og VG. Þegar stefnuvirlýsing ríkisstjórnarinnar er skoðuð sést að áform stjórnvalda voru vissulega brött og þó lög um heildarendurskoðun hafi ekki náð fram að ganga voru ákveðnar breytingar gerðar á fiskveiðistjórnunarkerfinu á kjörtímabilinu.

Í samræmi við stefnuvirlýsingu ríkisstjórnarinnar var strax árið 2009 opnað fyrir strandveiðar þar sem einstaklingum gafst færi á því að halda til veiða án þess að eiga til þess aflaheimildir.¹⁴⁸ Árið 2010 samþykkti svo Alþingi hið umdeilda skötuselsfrumvarp þar sem sjávarútvegsráðherra var veitt heimild til þess að útdeila nokkur hundruð tonnum af skötusel gegn greiðslu til ríkissjóðs umfram ráðlagða heildarúthlutun hvers árs. Þrátt fyrir mikla gagnrýni bæði stjórnarandstöðunnar og hagsmunaaðila þá var frumvarpið samþykkt.¹⁴⁹ Sömu sögu er að segja um lög nr. 74/2012 um veiðigjöld. Þrátt fyrir mikla gagnrýni og dómsdagsspár stjórnarandstöðunnar og hagsmunaaðila þess efnis að lögin væru stórsskaðleg íslenskum sjávarútvegi. Eins og áður segir fólu lögin í sér umtalsverða hækkun veiðigjalda sem lögð var á herðar sjávarútvegsfyrirtækja undir þeim formerkjum að þjóðin ætti rétt á hluta þess arðs sem fiskveiðiauðlindin skapaði.¹⁵⁰

Í bókinni *Steingrímur J. Frá hrúni og heim*, þar sem Steingrímur gerir upp niðurstöður þeirra breytinga sem gengu eftir og þeirra sem gerðu það ekki á stjórn fiskveiða á kjörtímabilinu segir hann að ríkisstjórnin hafi unnið hálfan sigur. Ríkisstjórnin hafi komið sérstaka veiðigjaldinu á en málinu um heildarendurskoðun á stjórn fiskveiða tapaði hún. Steingrímur sagði enn frekar „á bak við þetta var orrustan um Ísland. Þetta var hluti af baráttunni um hverjir eiga að eiga og hverjir eigi að ráða. Það eru öfl hér sem vilja ekki missa neina þræði úr höndum sér, hvorki að þessu leyti né öðru. Þau líta á þetta sem mikilvæga víglínu og undir lúrir afstaðan til einkaeignarréttar og einkahagsmuna og almannaréttar og almannahagsmuna.“¹⁵¹ Sú fyrningarleið sem ríkisstjórnin boðaði komst því ekki til framkvæmda á kjörtímabilinu.

¹⁴⁸ Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða (strandveiðar) nr. 66/2009

¹⁴⁹ Lög um breytingu á lögum lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. nr. 22/2010

¹⁵⁰ Lög um veiðigjöld nr. 74/2012

¹⁵¹ Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J.- Frá hrúni og aftur heim*, 242-243

9 Niðurstöður

Viðfangsefni þessarar ritgerðar var að greina áhrif utanaðkomandi aðila á ákvarðanatöku og lagasetningu í íslenskum sjávarútegi eftir að kvótakerfið var tekið upp við stjórn fiskveiða árið 1984 þar til kjörtímabili ríkisstjórnar Samfylkingar og VG lauk vorið 2013. Voru áhrif dómstóla á þróun kvótakerfisins skoðuð sem og áhrif hagsmunaaðila á mótun kvótakerfisins og hvort þeir hafi haft áhrif á stefnu ríkisstjórnarinnar og útkomu hennar á breytingum á stjórn fiskveiða.

Þegar kemur að opinberri ákvarðanatöku og stefnumótun gegna stjórn málaflakkar mikilvægu hlutverki. Stjórn málaflakkar leggja heildstæða stefnu á borð kjósenda og fá þeir til þess umboð kjósenda og stuðning þingsins hrinda þeir stefnumálum sínum til framkvæmda þegar þeir taka sæti í ríkisstjórn. Samfélagslegir og stofnanabundnir þættir geta þó haft áhrif á endanlega útkomu stefnumótunar. Einn þeirra áhrifavalda er þegar aðilum innan samfélagsins er veitt hlutdeild í ákvörðunarvaldi hins opinbera sem felst í samráði hagsmunaaðila og ríkisvaldsins við úrlausn viðamikilla mála samfélagsins, svokallaður ný-korporatismi. Þær ráðgjafaja og sáttanefndir sem tilgreindar eru í ritgerðinni ríma vel við leið samráðsstjórn mála og að hagsmunaaðilum sé veitt hlutdeild í ákvarðanavaldinu. Þessar nefndir voru ráðgjafanefnd Fiskipings 1983 - 1984, Tvíhöfðanefnd 1991, Auðlindanefnd 1998, Endurskoðunarnefnd 1999 og loks Sáttanefnd 2009. Aftur á móti hafa áhrif hagsmunaaðila innan fyrrgreindra nefnda verið mismikil eftir tímabilum og nefndum. Þannig voru áhrif ráðgjafanefndar Fiskipings 1983 á þróun kvótakerfisins mjög mikil þar sem stjórn málaflakkar sem þá áttu sæti á þingi höfðu ekki markað sér neina heildstæða stefnu í málinu. Varð svo úr að tillögur Fiskipings um framkvæmd kvótakerfisins voru settar í lög lítið breyttar. Eins voru áhrif hagsmunaaðila sterk í störfum Tvíhöfðanefndar. Þar áttu sæti fimm fulltrúar með mikill og sterk tengsl við stór sjávarútvegsfyrirtæki auk þess að nefndin hafði náið samráð við hagsmunasamtök innan greinarinnar. Við breytingar á stjórn fiskveiða á árunum 1994 til 1998 tóku stjórnvöld töluvert mark á vinnu og niðurstöðum nefndarinnar. Áhrif ráðgjafanefndar Fiskipings og Tvíhöfðanefndar á mótun fiskveiðistjórnunarkerfisins í samráði við stjórnvöld voru því mikil.

Hagsmunaaðilar áttu aftur á móti hvorki fasta fulltrúa í Auðlindanefnd né Endurskoðunarnefnd að undanskildum fulltrúa Samtaka atvinnulífsins í Endurskoðunarnefnd. Þó sóttu fulltrúar fimmtán hagsmunaaðila fundi Endurskoðunarnefndar og fengu með því tækifæri á að koma skoðunum sínum og hugmyndum á framfæri. Vinna beggja þess nefnda átti sem fyrr að stuðla að samfélagslegri sem og pólitískri sátt um stjórn fiskveiða. Snéri vinna nefndanna m.a. að aukinni gjaldtöku í sjávarútvegi í formi auðlindagjalds sem er mikið hagsmunamál fyrir þá sem starfa innan greinarinnar. Þegar auðlindagjaldið lá fyrir kom í ljós að það var mun hærra en hagsmunaaðilar gátu sætt sig við og að óbreyttum forsendum væri sátt um stjórn fiskveiða ekki í sjónmáli. Áhrif hagsmunaaðila fóru því minnkandi samanborið áhrif hagsmunaaðila í fyrri nefndum.

Umræður um breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu fengu byr undir báða vængi árið 2007 eftir að Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna birti álit sitt þess efnis að kvótakerfið bryti gegn 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn málaleg réttindindi. Ríkisstjórn Samfylkingar og VG taldi mikilvægt að mæta framangreindu álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna og almennri

óánægju með fiskveiðistjórnunarkerfið. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar voru boðaðar róttækar breytingar á stjórn fiskveiða sem fólu í sér innköllun aflaheimilda og endurúthlutun þeirra gegn gjaldi sem renna átti til ríkissjóðs. Vegna mikillar andstöðu hagsmunaaðila var sett á fót Sáttanefnd þar sem sæti áttu fulltrúar átta hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Eftir að skýrsla Sáttanefndar kom út og niðurstöður meirihluta hennar lágu fyrir tók ríkisstjórnin mið af niðurstöðum nefndarinnar við þær breytingar sem koma átti í gegn í samræmi við markmið samstarfsyfirlýsingarinnar. Slíkt fyrirkomulag rímar vel við það samráð ríkisvaldsins og hagsmunaaðila sem felst í ný – korporatisma. Þrátt fyrir vinnu Sáttanefndar voru hagsmunaaðilar í meginatriðum ósáttir við þær breytingar sem gerðar voru á kvótakerfinu t.d. með samþykkt skötuselsfrumvarpsins og samþykkt laga um veiðigjöld. Auk þess börðust hagsmunaaðilar og Sjálfstæðis- og Framsóknarflokkur gegn öllum frekari fyriráætlunum ríkisstjórnarinnar á þeim forsendum að þær væru skaðlegar íslenskum sjávarútvegi. Þrátt fyrir það breytti ríkisstjórnin ekki áformum sínum. Í því ljósi er varla hægt að tala um að samráð hafi átt sér stað.

Séu áhrif hagsmunaaðila innan Sáttanefndarinnar frá 2009 sérstaklega skoðuð kemur í ljós að áhrif hagsmunaaðila voru lítil á stefnu stjórnvalda samanborið við áhrif ráðgjafanefndar sjávarútvegsráðherra 1983 og Tvíhöfðanefndar 1991. Þó svo að niðurstöður Sáttanefndar hafi verið í samræmi við vilja hagsmunaaðila um að fara ekki fyrningarleið aflaheimilda við breytingu á kvótakerfinu hélt ríkisstjórnin áfram að miða breytingar á fiskveiðilöggjöfinni við samstarfsyfirlýsingu sína sem hagsmunaaðilar gátu illa sætt sig við. Hagsmunaaðilar reyndu með öllum ráðum að stoppa áform ríkisstjórnarinnar t.d. með því að hóta uppsögn kjarasamninga og með því að sigla fiskiskipum sínum í land en allt kom fyrir ekki ríkisstjórnin hélt sínu striki. Því má segja að Sáttanefnd hafi aðeins verið sáttanefnd að forminu til og hafi í raun aðeins verið „sýndarleikur stjórnvalda“ eins og Eiríkur Tómasson varaformaður LÍÚ orðaði það. Áhrif hagsmunaaðila voru í því í orði en ekki á borði.

Árið 2011 lagði ríkisstjórnin fram frumvarp til heildarendurskoðunar á lögum um stjórn fiskveiða en það frumvarp náði ekki fram að ganga. Ástæða þess var ekki óánægja hagsmunaaðila þar sem ríkisstjórnin hélt sínu striki með málið heldur frekar ósætti innan og milli ríkisstjórnarflokkanna. Í kjölfarið var málaflókkurinn tekinn af Jóni Bjarnasyni og hann settur af sem sjávarútvegsráðherra. Ástæða þess var óánægja innan ríkisstjórnarinnar með frumvarpið og skortur Jóns Bjarnasonar á samráði við samherja sína. Málið var falið Steingrími J. Sigfússyni árið 2012. Gerðar voru breytingar á frumvarpinu sem tóku m.a. mið af gagnrýni og umsögnum hagsmunaaðila og sérfræðihóps ráðherra. Frumvarpið var lagt aftur fyrir þingið til efnislegrar umfjöllunar. Enn var frumvarpið gagnrýnt af hagsmunaaðilum og af stjórnarliðum. Þrátt fyrir breytingarnar og ráðherraskiptin náði frumvarpið ekki fram að ganga á Alþingi. Ekki er að sjá að andstaða og hræðsluáróður hagsmunaaðila hafi verið lykilþátturinn í að frumvarpið hafi ekki náð í gegn því stefna stjórnvalda var skýr og má telja að um sé að kenna endurtekinni ósamstöðu innan og á milli ríkisstjórnarflokkanna.

Eins og þessi ritgerð hefur leitt í ljós er að mörgu að hyggja þegar kemur að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða. Auk hagsmunaaðila og samtaka þeirra hefur aukið sjálfstæði íslenskra dómstóla og aðild Íslands að þjóðarréttarsamningum hafa haft áhrif á þróun kvótakerfisins. Allar breytingar sem gerðar eru á stjórn fiskveiða verða að taka tillit til gildandi laga og stjórnarskrárinnar. Dómstólar geta með úrskurðum sínum haft áhrif í því formi að löggjafinn verður að taka lög sín til endurskoðunar séu lög talin andstæð stjórnarskrá.

Í Veiðileyfadómnum árið 1998 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að úthlutun aflaheimilda samkvæmt kvótakerfinu stæðust ekki greinar stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og jafnræði. Íslenska ríkið var því knúð til að gera breytingar á kvótakerfinu með tilliti til úrskurðar Hæstaréttar. Dómur Hæstaréttar í Vanteyrarmálinu árið 2000 var ekki síður áhrifamikill um þróun kvótakerfisins. Með úrskurði sínum staðfesti Hæstiréttur lögmæti kvótakerfisins við stjórn fiskveiða og að reglur þess stæðust stjórnarskrá Íslands þar sem kerfið tryggði hagkvæmustu nýtingu auðlindarinnar. Hæstiréttur hefur því með úrskurðum sínum orðið óbeinn gerandi í stefnumótun stjórnvalda í sjávarútvegi eins og bæði Veiðileyfa- og Vatneyrardómur bera með sér þar sem Hæstiréttur hefur bæði krafið löggjafan um breytingar og fest kvótakerfið í sessi ef svo má segja. Áhrif Hæstaréttar eru því augljós við skoðun á þróun kvótakerfisins.

Aðild Íslands að þjóðarréttarsamningum eins og alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnómálagleg réttindi hafa einnig haft áhrif á stefnumótun stjórnvalda í sjávarútvegi þó ályktanir Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna séu ekki bindandi fyrir íslensk stjórnvöld. Nefndin byggir álit sín út frá réttindum almennings og hvort á þeim sé brotið. Það sannaðist í álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í kjölfar úrskurðar Hæstaréttar í Fagramúlamálinu þar sem Mannréttindanefndin ályktaði að kvótakerfið bryti gegn þeirri yfirlýsingu að fiskurinn væri sameign þjóðarinnar og mismunaði því fólki. Margir stjórnómálamenn hafa talið mikilvægt að brugðist sé við álitum Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna eins og kom fram í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um áætlaðar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða. Aftur á móti verður að hafa það í huga að þar sem álit nefndarinnar eru ekki bindandi geta ráðamenn hvers tíma brugðist álitum sem þessu með ólíkum hætti.

Í þessari ritgerð hefur verið sýnt fram á að hagsmunaaðilar og dómstólar hafa haft áhrif á þróun og mótun kvótakerfisins við stjórn fiskveiða. Áhrif hagsmunaaðila hafa einkum birst á lægri sviðum stjórnsýslunnar í formi vinnu ráðgjafa og sáttanefnda hagsmunaaðila og stjórnvalda en þó hefur dregið úr þessum áhurfum þeim með tímanum. Þrátt fyrir framangreind áhrif hagsmunaaðila á þróun kvótakerfisins er ekki hægt að segja að það hafi verið þeim sjálfum að þakka að áform ríkisstjórnar Samfylkingar og VG um breytingu á kvótakerfinu náðu ekki fram að ganga nema að hluta. Forsenda þess að stefnumál ríkisstjórna nái fram að ganga er sú að ríkisstjórnin hafi meirihluta þingsins á bak við sig. Mikill ágreiningur var um málið innan og á milli ríkisstjórnaflokkanna og var það ástæða þess að heildarendurskoðun á stjórn fiskveiða, aðalmarkmið ríkisstjórnarinnar í sjávarútvegsmálum, féll um sjálft sig.

Hins vegar er alltaf erfitt að greina áhrif dulins þrýstings hagsmunaaðila og samtaka þeirra á kjörna fulltrúa þar sem eðli þeirra er að standa vörð um hagsmuni umbjóðenda sinna. Tengsl þeirra við stjórnómálaflokka mundi hugsanlega varpa öðru ljósi á áhrif þeirra en það var ekki viðfangsefni þessarar rannsóknar.

HEIMILDARSKRÁ

- Auðlindanefnd, *Álitssgerð auðlindanefndar 2000*, (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2000), http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_Audlindanefndar_final.pdf (skoðað 10. október 2013)
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarsson og Tryggvi Þór Herbertsson, “Staðleysur og staðreyndir um íslenska kvótakerfið”, *Morgunblaðið* (mbl.is), 9. Júní, 2001. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/610404/?item_num=6&searchid=fd3aa24ff7a7497e90cde055c98c16833a6df10f (skoðað 22 desember 2013)
- Ástand fiskistofna og annarra dýrategunda á Íslandsmiðum og nauðsynlegar friðunaraðgerðir innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi, Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun, 1975.
- Birgir Þór Runólfsson, *Sjávarútvegur Íslendinga, þróun, staða og horfur*. Reykjavík: Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands, 1998
- Björn Þór Sigurbjörnsson, *Steingrímur J. Frá hrúni og heim*. Reykjavík: Veröld, 2013
- Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*. Reykjavík: Codex, 2008
- Einar Kristinn Guðfinnson, „Svar við álitni mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna,“ Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 6. júní 2008 <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan-frettatengd/nr/3269> (skoðað 10. desember 2013)
- Eiríkur Tómasson, „Grundvallarbreyting á fiskveiðistjórnun og upphaf fyrningarleiðar,“ Landssamband íslenskra útvegsmanna, 30. mars 2010. <http://www.líú.is/i-brennidepli/nr/1160/> (skoðað 13 desember 2013)
- Endurskoðunarnefnd, *skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið 2001, http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/2011/endurskodunarn_fri.pdf (skoðað 13. október 2013)
- Fimmta skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, apríl 2010, <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/CCPR-5th-periodic-report-Iceland.pdf> (skoðað 20. desember, 2013)
- Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj. 1052, 657. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/140/s/1052.html> (skoðað 11. desember 2013)
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum (strandveiði, aflamark, samstarf, tekjur af veiðigjaldi, tímabundin ákvæði), þskj. 1474, 826. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/139/s/1474.html> (skoðað 10. desember 2013)
- Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj 1745 – 827. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/139/s/1475.html> (skoðað 10. desember 2013)

Fréttabréf íslenskra útvegsmanna, „Hugmyndir um álagningu auðlindagjalds á útgerðina: Fyrmingarleiðin grefur undan rekstrargrunni og stöðuleika, nr.4, nóvember, 2001.“
http://www.liu.is/files/%7B070837ED-F706-4E3C-A786-97E2D34304DE%7D_kvotafrett-utvegur18.pdf. (skoðað 28. desember 2013)

Karls Axelsson, Greinargerð um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra. Unnin fyrir nefnd um endurskoðun laga, september, 2010.
<http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/utgefifid-efni/eldra-efni/sjr/nr/4055> (skoðað 12 desember 2013)

Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, 14. júní 2011.
http://www.liu.is/files/Greinarger%C3%B0%20um%20gagr%C3%A6n%20%C3%A1hrif%20%C3%A1%20frumvarps%20um%20breytingar%20%C3%A1%20l%C3%B6gum%20um%20stj%C3%B3rn%20fiskvei%C3%B0a%20%28j%C3%BAn%C3%AD%202011%29_2000282752.pdf.

Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 2. útg. Reykjavík: Háskóli Íslands, 2007

Helgi Áss Grétarsson, *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990*. Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands, 2008

Helgi Áss Grétarsson. *Þjóðin og Kvótinn*. Reykjavík: Codex, 2011

Hjörtur Gíslason og Jón Hjaltason, *Undir straumhvörfum: saga Fiskifélags Íslands í hundrað ár 1911 – 2011*. Akureyri: Völuspá, 2011

Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, *Stjórnarráð Íslands 1964 – 2004: Saga Ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983-2004*, 3. bindi. Reykjavík: Sögufélagið, 2004

John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. útg. New York: Longman, 2011

Katrín Jakobsdóttir. Stjórn fiskveiða, 1. umræða, 657. mál, 2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,
<http://www.althingi.is/altext/raeda/140/rad20120328T160635.html> (skoðað 10. desember 2013)

Kåre Strøm, „Parties at the Core of Government.“ Í *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, ritstj. Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg. (New York: Oxford University Press, 2009), 2000

Kåre Strøm og Torbjörn Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?“, í *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2011

Landsamband íslenskra útvegsmanna, „Frumvarp ríkisstjórnarinnar um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða fær fallelkun“, Liu.is, 17. júní 2011,
<http://www.liu.is/frettir/nr/1439/> (skoðað 10. desember 2013).

Morgunblaðið, „Allar náttúruauðlindir verði lýstar þjóðareign og gjald tekið fyrir nýtingu þeirra“, mbl.is, 29. september 2000.

http://www.mbl.is/frettir/innlent/2000/09/29/allar_natturuaudlindir_verdi_lystar_thjodareign_og/ (skoðað 25. desember, 2013)

Morgunblaðið, „Dómur Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu,“ mbl.is, 4. desember 1998. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/435822/> (skoðað 6. desember 2013)

Morgunblaðið, „Kvótafrumvarpið eins og bílslys,“ mbl.is, 21. desember 2011. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2011/12/21/kvotafrumvarpid_eins_og_bilslys/ (skoðað 21. desember 2013)

Morgunblaðið, „Skötuselsfrumvarpið að lögum,“ mbl.is, 22. mars, 2010. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/03/22/skotuselsfrumvarp_ad_logum/ (skoðað 8. desember 2013)

Morgunblaðið, „Tillaga gerð um afkomutengt veiðileyfagjald,“ mbl.is, 9. september, 2001. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=249586&pageId=3406626&lang=is&q=fyrninga_rlei%F0 (skoðað 14. desember 2013)

Morgunblaðið, „Veiðigjald á aflaheimildir samþykkt á Alþingi,“ mbl.is, 5. maí, 2002. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2002/05/04/veidigjald_a_aflaheimildir_samthykkt_a_althingi/ (skoðað 28. desember 2013).

Michael Gallagher, Michael Laver og Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe* 5. útg. London: McGraw Hill, 2011

Ragnar Árnason og Gísli Pálsson, *Stjórn fiskveiða og skipting fiskveiðiarðsins*, ritstj. Gísli Pálsson, Ragnar Árnason og Örn D. Jónsson, (Reykjavík: Sjávarútvegsstofnun Háskólans, 1992).

Ragnhildur Helgadóttir, „Þingræðisreglan og staða hennar í stjórnskipuninni,“ *Í Þingræði á Íslandi: samtíð og saga* Ragnheiður Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon, 159 - 191. Reykjavík: Forlagið, 2011

Ríkisútvarpið. „Kvótamálið tekið af Jóni Bjarnasyni.“ ruv.is, 27. nóvember 2011. <http://ruv.is/frett/kvotamalid-tekid-af-joni-bjarnasyni> (skoðað 22. desember, 2013)

Ronald J. Hrebennar og Ruth K. Scott, *Interest groups politics in America*. London: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1982

Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg, „Unthinkable Democracy: Political change in advanced industrial democracies,“ í *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, ritstj. Russell J. Dalton og Martin P. Wattenberg, New York: Oxford University Press, 2009

Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, 8. maí 2009 http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf (skoðað 4. nóvember, 2013)

Sigurður Snævarr, *Haglýsing Íslands*. Reykjavík: Háskólaforlag Máls og menningar, 1993

- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða: Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*. Reykjavík: Atvinnuvegaráðuneytið, 2010.
- Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins,“ Í *Þingræði á Íslandi: samtíð og saga*, ritstj. Ragnheiður Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon, 101-124. Reykjavík: Forlagið, 2011
- Stefanía Óskarsdóttir, „Þingræði verður til,“ Í *Þingræði á Íslandi: samtíð og saga*, ritstj. Ragnheiður Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon, 39 -57. Reykjavík: Forlagið, 2011
- Steingrímur J. Sigfússon og Jóhann Ársælsson, Nefndarálit frá 1. minnihluta sjávarútvegsnefndar um breytingar á stjórn fiskveiða, þskj. 1112, 283. mál, 1993-1994. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/117/s/1112.html> (skoðað 28. desember 2013).
- Svanur Kristjánsson. „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok.“ Í *Lindæla – Sigurður Lindal sjötugur*. ritnefnd Garðar Gíslason... [et al]. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001
- Svanur Kristjánsson, „Iceland: Searching for democracy along three dimensions of citizen control.“ Í *Scandinavian Political Studies*, 27:2. Norwich: Nordic Political Science Association, 2004
- Svanur Kristjánsson, „Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution,“ í *Delegation and Accountability in parliamentary democracies*, ritstj. Kåre Strøm, Wolfgang C. Muller og Torbjörn Bergman, 400 – 417. New York: Oxford University Press, 2003
- Timinn, „Nauðsynlegt að eins fá skip og mögulegt er stundi fiskveiðar,“ 5. nóvember 1983. http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=279251&pageId=4027835&lang=is&q=Ásgrímssonar. (skoðað 28. desember 2013)
- Umsögn Landsambands íslenskra útvegsmanna ofl. (LÍÚ, SF og SA) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, þskj. 1474-826. mál., 6. júní 2011, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=2873> (sótt 10 desember 2013)
- Umsögn Landsambands íslenskra útvegsmanna ofl. (LÍÚ, SF og SA) um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þskj. 1475-827. mál., 23. ágúst 2011, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=3050> (skoðað 11. desember 2013)
- Umsögn Landsbanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, þskj. 1474-826. mál. 8. júní. 2011, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=2900> (skoðað 10. desember 2013)
- Umsögn Landsbanka Íslands um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög), 827. mál., 19. ágúst 2011, sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=3027> (skoðað 11. desember 2013)

Vísir, „Segir veiðigjaldið í raun byggðaskatt“, visir.is, 1. apríl, 2012. <http://www.visir.is/segir-veidigjaldid-i-raun-byggdarskatt/article/2012120409983> (skoðað 21. desember 2013)

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1998, bls. 4076 (462/1998)

Hrd. 2000, bls. 1534 (12/2000)

Hrd. 2003, bls. 1176 (473/2003).

LAGASKRÁ

Íslensk lög

Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 81/1976

Lög um breytingu á lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 82/1983

Lög um breytingu á lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 118/1984

Lög um stjórn fiskveiða nr. 97/1985

Lög um stjórn fiskveiða 1988-1990 nr. 3/1988

Lög um stjórn fiskveiða (heildarlög) nr. 38/1990

Lög um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, (endurnýjunarreglur fiskiskipa) nr. 133/1997

Lög um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða (veiðileyfi o.fl.) nr. 1/1990

Lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006

Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða (strandveiðar) nr. 66/2009

Lög um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða nr. 70/2011

Lög um veiðigjöld nr. 74/2012

Reglugerðir

Reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984.