

Vísindahvalveiðar:  
Aðgangur hagsmunaaðila til  
áhrifa á stefnumótun og  
ákvarðanatöku

Hildur Sigurðardóttir

1. tbl. 1. árg. 2005  
Erindi og greinar





Hvalveiðar voru stundaðar hér við land mestan hluta 20. aldar og voru mikilvægar fyrir ýmis byggðalög. Frá árinu 1948 var Alþjóðahvalveiðiráðið vettvangur Íslendinga til samstarfs við aðrar þjóðir í málefnum hvalveiða og hvalarannsókna. Ráðið lagði bann við hvalveiðum í atvinnuskyni, svokallaðan núllkvóta, frá árinu 1985. Gera átti heildarúttekt á hvalastofnum fyrir árið 1990 og skyldi þá í síðasta lagi, ákvörðun um veiðitakmörkun tekin til endurskoðunar. Íslendingar voru bundnir ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins þar sem Alþingi tók þá ákvörðun árið 1982, með eins atkvæðismun, að mótmæla ekki banni ráðsins. Hrefnuveiðar lögðust því niður frá lokum vertíðar 1985 vegna bannsins en takmarkaður fjöldi langreyða og sandreyða var veiddur í rannsóknaskyni á árunum 1986-1989. Áður en hvalveiðibannið tók gildi höfðu um 250 manns atvinnu hjá Hval hf. af hvalveiðum og vinnslu á hvalavertíðinni sem stóð frá júní til september ár hvert. Hér var um að ræða áhafnir hvalveiðibáta, starfsmenn í hvalstöðinni í Hvalfirði og starfsmenn frystihúss Hvals hf. í Hafnarfirði. Alþjóðahvalveiðiráðið ákvarðaði árlega hrefnuveiðikvóta og komu flest árin um 200 hrefnur í hlut Íslendinga. Þegar bannið gekk í gildi stunduðu níu bátar hrefnuveiðar og var hrefnum landað víða norðanlands og vestan. Þar fyrir utan byggðist ýmis þjónusta beint eða óbeint á hvalveiðum.<sup>1</sup>

Allan tíunda áratuginn voru hvalveiðimálin að vefjast fyrir íslenskum stjórnsmálamönnum, sem tóku ákvörðun um að ganga úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992 og gengu inn í það aftur 10 árum síðar. Síendurteknar fyrirspurnir og lagafrumvörp er lögð voru fram af hálfu einstakra þingmanna virtust lítið þoka málinu áfram. Það var svo árið 1999 að loks varð stefnubreyting í málaflokki þegar Alþingi tók ákvörðun um að upphefja fyrri ályktun sína og ályktaði þess í stað að hefja skyldi hvalveiðar sem fyrst<sup>2</sup>. Í júlí 2003 tilkynnti sjávarútvegsráðuneytið þá ákvörðun að hrefnuveiðar yrðu hafnar á ný við Íslandsstrendur eftir 18 ára hlé. Sjávarútvegsráðherra gaf út leyfi til veiða á allt að 38 hrefnum í rannsóknaskyni en meginmarkmið veiðanna var að afla upplýsinga um fæðuvistfræði hrefnu hér við land. Vísindaáætlunin gerði ráð fyrir veiðum á 200 hrefnum, 200 langreyðum og 100 sandreyðum í tvö ár. Enn hefur aðeins þeim hluta áætlunarinnar sem snýr að hrefnuveiðum verið hrundið í framkvæmd.<sup>3</sup>

Hagsmunaaðilar voru ekki á eitt sáttir með þá ákvörðun að hefja vísindaveiðar og var henni mótmælt af ferðaþjónustufyrirtækjum með hvalaskoðunarfyrirtæki í

<sup>1</sup> Skýrsla hvalveiðinefndar, maí 1994, bls. 3-5 og 10.

<sup>2</sup> Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/130/O5/r28160037.sgml>.

<sup>3</sup> Vefur Hafrannsóknastofnunar: <http://www.hafro.is>; „Eru rannsóknarveiðar dulbúnar atvinnuveiðar?“

fararbroddi. Stjórnvöld voru harðlega gagnrýnd fyrir að ekki hefði verið haft samráð við ferðaþjónustuna í aðdraganda þess að ákvörðun um vísindaveiðar var tekin. Umhverfisverndarsamtök mótmæltu einnig ákvörðuninni og töldu hana geta haft afleiðingar fyrir ferðaiðnaðinn í landinu sem og markað fyrir sjávarafurðir Íslendinga erlendis. Hvalveiðimenn fögnuðu hins vegar, enda búnir að bíða lengi eftir að hvalveiðar hæfust á ný. Hvalveiðisinnar töldu málflutning ferðaþjónustunnar hræðsluáróður og voru þess fullvissir að hvalveiðar myndu ekki skaða Íslendinga á nokkurn hátt, heldur væru þær þvert á móti mikilvægar fullveldinu og fyrir efnahaginn þar sem veiðarnar hefðu skilað miklu til þjóðarbúsins áður en þær voru bannaðar.

Í þessari grein verða raktar helstu niðurstöður úr rannsókn er höfundur byggði BA ritgerð sína á, um áhrif hagsmunaaðila á stefnumótun og ákvarðanatöku í tengslum við hvalveiðar Íslendinga. Rannsóknin var tvíþætt. Í fyrsta lagi var greindur aðgangur ólíkra hagsmunaaðila að stefnumótun og ákvarðanatökuferli því sem leiddi til þess að vísindahvalveiðar hófust og í öðru lagi var metið hvort hægt væri að útskýra ferlið með kenningum um stefnumótun.

### ***1.1 Kenningar um samráð og stefnubandalög***

Til að greina viðfangsefnið voru valdar kenningar úr líkönum samráðs og stefnuneta. Reynt hefur verið að fella ákvarðanatöku á Íslandi inn í samráðslíkön með misjöfnum árangri. Í verkefninu þótti áhugavert að greina hvort ferlið sem hér um ræðir væri hægt að útskýra með kenningu úr flokki stefnuneta auk þess að hafa samráðskenningar til hliðsjónar.

Peter Munk Christiansen og Hilmar Rommetvedt hafa einfaldað skilgreiningu á samráði (e. *corporatism*) annars vegar og hagsmunagæslu (e. *lobbyism*) hins vegar. Þeir greina hvoru tveggja sem ólíkar stofnanir sem stjórni sambandinu á milli skipulagðra hagsmuna og valdhafa. Samráð skilgreina þeir sem stofnanabindingu hagsmunasamtaka í stefnumótunarferlinu. Undir samráð fellur því öll þátttaka í formlegu samstarfi í nefndum og ráðum s.s. nefndaseta, álitsgjöf og önnur formleg samskipti. Oft fylgja samráðinu óformleg samskipti milli embættismanna og hagsmunaaðila. Hagsmunagæsla er skilgreind þegar samskiptin á milli skipulagðs hagsmunastarfs og stjórnvalda er að mestu óformleg og stofnanabindingin lág.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Christiansen og Rommetvedt (1999), bls. 196-197

Stefnunet (e. *subgovernments*) innihalda yfirleitt stóran og fjölbreyttan hóp þátttakenda sem hafa með sér samráð. Þegar litið er til þess hve mikill fjöldi þátttakenda er og svið þeirra víð er nauðsynlegt við greiningu þeirra að finna leiðir til að afmarka þá og flokka. Paul Sabatier leitast við að beita slíkri flokkun í þekktri kenningu um stefnubandalög (e. *advocacy coalition framework*).

Stefnubandalag samanstendur af þátttakendum sem koma að málaflokki með mismunandi hætti (s.s. stjórnsmálsmenn, embættismenn, leiðtogar hagsmunahópa og vísindamenn) en hafa sömu grundvallarafstöðu eða hugmyndir til úrlausna og leiða. Þátttakendur geta verið í bandalagi vegna sérfræðipækkingar en verið að öðru leyti óháðir stefnurökræðunni. Í flestum virkum stefnukerfum eru fá pólitískt mikilvæg stefnubandalög. Sabatier gefur sér tvær forsendur til að hægt sé að styðjast við kenninguna. Í fyrsta lagi þarf stefnunet að vera gagnlegt sjónarhorn fyrir greininguna og í öðru lagi þarf ferlið sem um ræðir, að spanna í það minnsta áratug.<sup>5</sup>

## 1.2. Aðferðafræði rannsóknarinnar

Verkefnið er ferilrannsókn (e. *case study*) og var stuðst við aðferðir danska stjórnsmálafræðingsins Jens Blom-Hansen er hefur lýst eftirfarandi þrjár aðferðir sem árangursríkastar við samráðsgreiningu; viðtöl, greiningu opinberra skjala og greiningu á stofnanabundnu samráði.<sup>6</sup>

Viðtöl voru tekin við eftirfarandi hagsmunaaðila í tengslum við verkefnið: Fulltrúa Hvals hf., fulltrúa Félags hrefnuveiðimanna, fulltrúa Hvalaskoðunarsamtaka Íslands auk eiganda hvalaskoðunarfyrirtækis, fulltrúa Icelandic Group, fulltrúa Náttúruverndarsamtaka Íslands og fulltrúa samtakanna Sjávarnytja. Viðmælendum voru sendar tilvitnanir og niðurstöður í töflum sem þeir staðfestu fyrir hönd fyrirtækis/samtaka. Greind voru opinber skjöl í tengslum við störf þriggja nefnda: Hvalveiðinefndar (1994), starfshóps um hvalveiðar (1997) og sjávarútvegsnefndar (1999) vegna þingsályktunartillögu um hvalveiðar. Umræður á Alþingi um hvalveiðimál voru einnig greindar á tímabilinu frá 1985-2005. Fyrirspurnir frá einstökum þingmönnum, er miðuðu að því að halda hvalveiðimálum á dagskrá Alþingis, voru greindar sérstaklega m.t.t. kjördæma málshefjenda. Greindur var stofnanalegur aðgangur hagsmunaaðila að störfum nefndanna og þeim alþjóðlegu stofnunum er Íslendingar eiga aðgang að í tengslum við

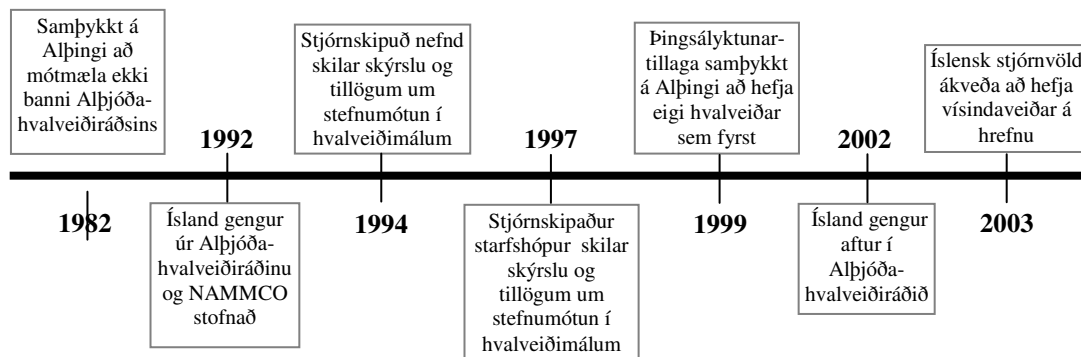
<sup>5</sup> Sabatier (1988), bls. 348-349 og 368-370.

<sup>6</sup> Blom-Hansen (2000), bls. 166-171.

málaflokkinn; Alþjóðahvalveiðiráðið (IWC) og Sjávarspendýraráðið (NAMMCO). Með hliðsjón af viðtölunum var greindur óformlegur aðgangur að eftirtöldum aðilum: Ráðherrum, þingmönnum, embættismönnum, fjölmiðlum og sendiráðum erlendra ríkja á Íslandi. Einnig var leitað eftir mati hagsmunaaðila á eigin áhrifum, áhrifum annarra hagsmunaaðila, hvað stjórnaði aðgerðum stjórnvalda og hvert framhald veiðanna yrði.

## 2. Helstu niðurstöður rannsóknarinnar

Stefnumótun og ákvarðanataka í hvalveiðimálum á Íslandi er ferli sem spannar langt tímabil. Til glöggvunar má setja helstu atburði upp í tímalínu:



### 2.1. Er til staðar stofnanabundið samráð?

Ekki er hægt að greina sterkt stofnanabundið samráð stjórnvalda og hagsmunaaðila í málaflokknum í það minnsta ekki með hliðsjón af formlegu nefndastarfi innanlands. Hagsmunaaðilar sjálfir áttu ekki setu í hvalveiðinefnd eða starfshópi um hvalveiðar sem ætlað var að móta stefnu til framtíðar í málaflokknum. Við skoðun á starfi hvalveiðinefndarinnar árið 1994 sést að þeir hagsmunaaðilar er leitað var umsagnar hjá voru hvalveiðimenn og forstjóri Coldwater Seafood í Bandaríkjunum. Hafa ber þó í huga í þessu sambandi að hvalaskoðun hófst ekki fyrr en 1995 og voru því samtök hvalaskoðunarfyriertækja ekki til sem hagsmunaaðilar í málinu á þeim tíma. Náttúruverndarsamtök Íslands voru ekki heldur til sem hagsmunasamtök umhverfisverndarsinna fyrr en árið 1997.

Tillögum hvalveiðinefndar er skilaði stefnumótandi tillögum árið 1994 var ekki framfylgt en í þeim fólst að rétt væri að hefja hvalveiðar í atvinnuskyni og byrja á hrefnuveiðum. Starfshópur um hvalveiðar skilaði öðru álitu árið 1997. Það kom fram í máli hvalveiðimanna og fulltrúa Náttúruverndarsamtakanna að þeir teldu hópinn hafa verið skipaðan til þess eins að tefja málið. Mjög erfitt reyndist að nálgast gögn um

starf hópsins þrátt fyrir að í álitinu komi fram að margir aðilar hafi komið á fund hans. Þeir viðmælendur sem könnuðust við að hafa farið til fundar við hópinn lýstu því sem óformlegum samskiptum. Hvalveiðimenn og hagsmunasamtökin Sjávarnytjar hafa átt aðgang að stofnunum Alþjóðahvalveiðiráðsins og NAMMCO sem hluti af íslensku sendinefndinni er fer árlega á fund ráðanna. Aðilarnir eiga því aðild að vinnuhópum og nefndum er starfa innan ráðanna ásamt íslenskum vísindamönnum og embættismönnum. Þeir eru einu hagsmunaaðilarnir sem koma að þessu starfi. Það má e.t.v. líta á það sem einhvers konar samráðsvettvang en líklega frekar sem útilokandi (e. *exclusive*) net ólíkra þátttakenda er sameinast á þessum vettvangi. Þessi aðgangur veitir hins vegar þessum hagsmunaaðilum ákveðinn stefnumótunaraðgang.

Hvalaskoðunarmönnum var boðinn aðgangur að umræðunefnd með embættismönnum úr sjávarútvegsráðuneyti og Hafrannsóknastofnun til að setta sjónarmið hvalaskoðunarfyritækja við þá stefnu stjórnvalda að hefja vísindaveiðar. Nefndin hefur ekki verið kölluð saman eftir að hvalaskoðunarmenn gerðu ljóst að þeir sættust ekki á stefnu stjórnvalda.

Sölumiðstöð Hraðfrystihúsanna<sup>7</sup> lagði til varkárni í hvalveiðimálum í álitgerð til sjávarútvegsnefndar árið 1998. Einnig var mikið lagt upp úr því að ákveðnum tillögum starfshópsins yrði framfylgt, s.s. kynningarstarfi erlendis og inngöngu inn í Alþjóðahvalveiðiráðið til að koma í veg fyrir skaða á erlendum mörkuðum. Leiða má líkur að því að sjónarmið þeirra hafi vegið þungt. Því til frekari stuðnings er að talsmenn Icelandic Group telja fyrirtækið eiga í góðum samskiptum við ráðamenn og hafi komið óformlega á framfæri við stjórnvöld upplýsingum úr markaðsrannsóknum varðandi fyrirhugaðar vísindaveiðar. Niðurstaða þeirra var sú að veiðar á stórhvelum myndu skaða markaðinn meira en smáhvalaveiðar. Í framhaldinu var aðeins þeim hluta vísindaáætlunarinnar hrundið í framkvæmd sem sneri að hrefnuveiðum og kvótinn helmingaður.

Ólíklegt má telja að ráðist hefði verið í gerð vísindaáætlunar nema fyrir þrýsting hagsmunaaðila. Í samtali við hvalveiðimann kom fram að hann teldi málið enn vera í kyrrstöðu ef ekki hefði verið fyrir þrýsting hvalveiðisinna. Ef sjónarmið hvalveiðimanna réðu væri þó búið að hefja atvinnuhvalveiðar fyrir löngu óháð ytri áhrifum þar sem þeir

---

<sup>7</sup> Starfsemi fyrirtækisins hefur breyst töluvert frá því sem áður var. Fyrirtækið hefur verið starfrækt frá 1999 sem markaðsfyrirtæki og heitir nú Icelandic Group.

leggja áherslu á fullveldið og afránið og mikilvægi þess að erlendir aðilar stjórni ekki stefnu stjórnvalda í málaflokknum héraendis.

Það vekur athygli að samskipti hagsmunaaðila við stjórnvöld og opinbera aðila eru að langmestu leyti óformleg. Það virðist vera nokkuð náið samband á milli forsvarsmanna hvalveiðisinna og sjávarútvegsráðuneytisins en það samband virðist vera að mestu óformlegt. Stofnanabinding í málaflokknum virðist vera í algjöru lágmarki og skriflegar upplýsingar eru illfáanlegar. Íslensk stjórnvöld hafa því ekki afsalað ákvörðunartöku til hagsmunaaðila í hvalveiðimálum né hefur verið til staðar virkur samráðsvettvangur með aðkomu þessara aðila. Ferlið samrýmist því ekki kenningum um samráð.

## ***2.2. Skipting hagsmunaaðila í stefnubandalög***

Hvalveiðimenn vildu skýra drátt á málinu út frá samningum íslenskra stjórnvalda um hvalveiðar við Bandaríkjastjórn er tengdust hugsanlega samningaviðræðum um veru varnarliðsins. Erfitt er að taka afstöðu til þess miðað við efnistöðverkfnisins. Ljóst er þó að Davíð Oddsson þáverandi forsætisráðherra virðist hafa verið tregur í taumi gagnvart sjónarmiðum hvalveiðisinna, en það má bæði lesa úr skriflegum gögnum, viðtölum og ræðum Davíðs sem og viðtölum við hagsmunaaðila.

Afstaða Davíðs kann að vera mikilvæg vísbending um að hægt sé að tengja kenningu Sabatier um stefnubandalög við ferlið. Hvalveiðimálið uppfyllir forsendur Sabatier. Um er að ræða aðkomu margra aðila að stefnumótun; Alþingis, ríkisstjórnar, embættismanna, vísindamanna og hagsmunaaðila og einnig er um að ræða ferli er spannar um 20 ára tímabil. Í hvalveiðimálinu er hægt að greina þrjú stefnubandalög og sýnir eftirfarandi tafla bandalögin þrjú m.t.t. grundvallarafstöðu, meginvalkosta og útfærslu á framkvæmd.



Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Hópar/ Stefnubandalög	Grundvallarafstaða (Deep Normative Core)	Meginvalkostir (Near Policy Core)	Útfærsla á framkvæmd (Secondary Aspects)
-Hvalur hf. -Félag hrefnuveiðimanna -Sjávarnyttjar -Embættismenn, sérstaklega sjávarútvegsráðuneyti. -Þingmenn er styðja mjög hvalveiðar.	-Hvalveiðar eru mikilvægar fyrir fullveldi Íslendinga og stefnumótun og ákvörðunartaka á ekki að stjórnast af ytri þáttum. -Hvalveiðar eru mikilvægar vegna afráns hvala og áhrif þess á fiskistofna.	-Hvalveiðar á smá- og stórhvelum innan þeirra marka sem vísindamenn ráðleggja að sé óhætt án þess að gengið sé á hvalastofna.	-Vísindaveiðar á hrefnu, langreyð og sandreyð sem undanfari atvinnuveiða. -Hvalveiðar í atvinnuskyni sem eðlilegt framhald vísindaveiða.
-Forsætisráðherra (Davíð Oddsson) og ríkisstjórn. -Embættismenn. -Hluti þingmanna.	-Alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga í hvalveiðimálum mikilvægar. -Hvalveiðar eru mikilvægar frá fullveldissjónarmiði en taka verður mið af ytri þáttum. -Hvalveiðar verða að vera efnahagslega sjálfbærar, veiðarnar hafa ekki tilgang nema markaður sé fyrir afurðirnar. Gæta verður heildarhagsmuna.	-Óbreytt ástand, engar veiðar vegna þess hve þær ógna diplómátskum samskiptum og útflutningi á íslenskum sjávarafurðum. -Takmarkaðar hvalveiðar eftir þeim leiðum sem eru færar innan IWC s.s vísindaveiðar til að mæta kröfum hvalveiðisinna og leggja áherslu á fullveldi. -Engar veiðar fyrr en sýnt er fram á að markaður sé fyrir afurðirnar.	-Vísindaveiðar á hrefnu þar sem veiðar á stórhvelum; langreyð og sandreyð eru of áhættusamar. -Allt framhald stjórnast af samverkandi þáttum: viðbrögðum annarra þjóða; sér í lagi BNA, viðbrögðum á mikilvægum mörkuðum og því hvort markaður er til staðar fyrir afurðirnar.
-Hvalaskoðunar-fyrirtæki og fleiri ferðaþjónustufyrirtæki. -Náttúruverndar-samtök. -Nokkrir stjórnarandstöðu-þingmenn.	-Íslendingar eiga ekki að stunda hvalveiðar vegna þess að meiri hagsmunir eru fólgnir í því að nýta dýrin lífandi, s.s. með hvalaskoðun. -Röksemdir fyrir hvalveiðum ófullnægjandi; veiðar munu ekki hafa áhrif á afrán, ekki markaður fyrir afurðir og verið að þjóna þröngum hagsmunum í stað þess að hugsa um heildarhagsmuni.	-Óbreytt ástand, engar veiðar og stutt við uppbyggingu hvalaskoðunar.	-Hvalaskoðun.

Í stuttu máli má segja að hópur 1 hafi haft mikil áhrif á stefnumótun. Hópur 2 hafði ákvörðunartökuvald, áhrif á stefnu og útfærslu á framkvæmd. Það síðastnefnda er undir áhrifum frá mörgum þáttum, þ.á.m. hópi 3 og öðrum gerendum s.s. Icelandic Group

og er einnig háð diplómatískum samskiptum.

Grundvallargildi hópa 1 og 2 mætast í þeirri afstöðu að Íslendingar eigi með réttu að ráða nýtingu innan fiskveiðilögsögunnar. Að öðru leyti hefur hópur 2 grundvallarafstöðu sem fer ekki saman með hópi 1 um samspil fleiri þátta s.s. ytri áhrifa og markað fyrir afurðirnar sem skynsamlega réttlætingu veiðanna. Sjávarútvegsráðherra, Árni M. Mathiesen, lendir líklega í klemmu þarna á milli. Sem þingmaður lýsti Árni sig mjög fylgjandi veiðunum og kom úr kjördæmi er hafði af þeim hagsmuni. Þegar Árni verður ráðherra bíður hans erfið staða, annars vegar gagnvart hvalveiðisinum er sækja stíft á hans ráðuneyti og hins vegar vegna ráðandi hugmyndafræði ríkisstjórnarinnar.

Hvalveiðisinnar og þingmenn er styðja hvalveiðar virðast hafa beitt sér mjög fyrir því að samþykkt yrði þingsályktunartillaga um að hvalveiðar hæfust í aðdraganda kosninga 1999, en nokkuð var gagnrýnt þegar tillagan var til umfjöllunar að ekki hefði verið unnið nægilega eftir tillögum starfshóps um hvalveiðar er skilaði álit 1997. Sjávarnytjar auglýstu í fjölmiðlum áskorun á þingmenn að styðja tillöguna og einn þingmaður las beint upp úr gögnum er samtökin sendu þingmönnum, sem rökstuðning fyrir afstöðu með tillögunni. Það er ekki annað að sjá en hvalveiðisinnar hafi beitt umtalsverðri hagsmunagæslu er hafði áhrif á það að tillagan kæmist á dagskrá og var að lokum samþykkt. Í framhaldinu verða vísindaveiðarnar til sem málamiðlun á milli hóps 1 og 2. Hópur 1 hefur yfir einhverju fjármagni að ráða og fjölda stuðningsmanna m.a. stóran hluta þjóðarinnar skv. skoðanakönnunum.<sup>8</sup> Hópur 2 hefur lagaleg yferráð. Hópur 3 er valdaminnstur og hefur þ.a.l. lítil áhrif. Innan þessa hóps eru gerendur sem deila grundvallarskoðunum en koma að málinu með ólíkum hætti; vegna efnahagslegra hagsmuna hvalaskoðunarfyrtækja og hugmyndafræði náttúruverndarsamtaka. Þessir aðilar hafa þannig minnstar bjargir hópanna þriggja.

Bjargirnar sem þeir hafa eru t.d. fjölmiðlar og tengsl við aðra aðila s.s. erlend sendiráð sem geta þrýst á stjórnvöld. Það er hópi 3 í hag að raddir séu háværar um að ekki sé markaður fyrir hvalkjöt og með því að sýna fram á með útreikningum að langtímahagsmunum sé betur borgið með hvalaskoðun en hvalveiðum. Með því að sýna fram á slíkt á sannfærandi hátt getur þeim tekist að snúa almenningsáliti að einhverju leyti

---

<sup>8</sup> Samkvæmt skoðanakönnun Gallups í maí 2003 voru 75% Íslendinga hlyntir því að hvalveiðar við landið hæfust að nýju en hlutfallið var 77% árið 2000. Árið 2003 töldu 68% svarenda hvalveiðar ekki skaða viðskipti erlendis né ferðaþjónustuna. Sjá á [www.gallup.is](http://www.gallup.is), þjóðarpúls maí 2003, „Mikill stuðningur við að hefja hvalveiðar“.

sér í hag. Aðrar þjargir sem hópur 3 hefur og kenning Sabatier gerir ekki ráð fyrir, eru áhrif á endurkjör pólitískra fulltrúa en byggðapólitík virðist hafa talsvert skýringargildi.

### ***2.3 Hvar er aðgangur hagsmunaaðila til áhrifa?***

Eins og fram hefur komið er ekki hægt að greina stofnanabundið samráð í málaflökknum en hægt er að greina gerendur í stefnubandalög skv. kenningu Sabatier. Hagsmunaaðilar virðast hafa beitt óformlegum leiðum til áhrifa. Hvalveiðisinnar og hvalaskoðunarmenn eru þeir hagsmunaaðilar er beita öflugri hagsmunagæslu. Icelandic Group beinir sér að ráðuneytinu til skrafs og ráðagerða en Náttúruverndarsamtök Íslands virðast ekki beita sér með virkum hætti. Ekki er jafn mikil hefð fyrir þátttöku einstaklinga í ýmis konar samtökum á Íslandi líkt og t.d. í Bandaríkjunum, og einstaklingar ekki jafn viljugir að styðja slík samtök fjárhagslega, sem kann að skýra litla virkni Náttúruverndarsamtakanna gagnvart hvalveiðunum. Ástæðan getur einnig verið sú að bæði hvalveiðisinnar og ráðamenn hafa lýst starfi umhverfissamtaka í hvalveiðimálum sem atlögu að fullveldinu sem getur komið sér illa fyrir samtökin á öðrum málefna sviðum.

Það kom fram í máli bæði hvalveiðisinnar og hvalaskoðunarmanna að þeir hefðu óformlegan aðgang að þingmönnum. Aðgangur hvalveiðisinnar að þingmönnum er mun augljósari þegar greindir voru málshefjendur á Alþingi í tengslum við verkefnið. Þegar greindar voru umræður á Alþingi virtust hvalaskoðunarfyrirtæki eiga sér fáa málsvara á Alþingi, en staða þeirra var lítillega rædd á Alþingi í aðdraganda þess að þingsályktunartillagan var samþykkt. Aðgangur hvalaskoðunarfyrirtækja virðist þó hafa aukist til meiri áhrifa en í máli hvalveiði- og hvalaskoðunarmanna kom fram að einhverjir þingmanna Norðurausturkjördæmis virðast vera að hverfa frá staðfastri afstöðu um réttmæti hvalveiða. Nokkuð mörg atkvæði telja á Húsavík, sem hefur verið skilgreind sem miðstöð hvalaskoðunar og því geta stjórnsmálsmenn er huga að endurkjöri í kjördæminu átt erfitt með að sniðganga hagsmunum hvalaskoðunarfyrirtækja. Þegar hagsmunir eru nokkuð staðbundnir eru atkvæði vissulega eitt af mikilvægum þjörgum þeirra hópa sem annars hafa lítil áhrif. Hagsmunir vegna hrefnuveiða hafa farið mjög minnkandi í Norðurausturkjördæmi, en hrefnur voru veiddar frá Þórshöfn á Langanesi og frá Árskógssandi. Nokkrar hrefnur eru veiddar í tengslum við vísindaáætlunina en hagsmunir kjördæmisins eru óverulegir af hrefnuveiðum, í það minnsta sem stendur.

Aðgangur hvalveiðimanna virðist bundinn einstökum þingmönnum, frekar

stjórnarþingmönnum og þingmönnum er koma úr kjördæmum er hafa hagsmuni af hvalveiðum. Einstakir þingmenn hafa þrýst töluvert á ríkisstjórnina með reglulegum fyrirspurnum og umræðum á Alþingi. Þegar greindir voru málshefjendur á Alþingi á árunum 1985-2003 kom í ljós að þingmenn þeirra kjördæma er höfðu mestan efnahagslegan ávinning af hvalveiðum, héldu málinu mjög á dagskrá umfram þingmenn úr öðrum kjördæmum. Þeir þingmenn er vöktu oftast máls á hvalveiðimálum voru fulltrúar Vesturlandskjördæmis. Af 20 fyrirspurnum<sup>9</sup> á tímabilinu voru 19 frá þingmönnum kjördæma þar sem einstaklingar og byggðarlög urðu fyrir fjárhagslegu tjóni vegna hvalveiðibanns. Sömu fulltrúarnir héldu málinu nokkuð á dagskrá.

Það er einnig nokkuð áberandi þegar greindar eru umræður um hvalveiðar á Alþingi að þeir þingmenn sem komu úr kjördæmum þar sem stundaðar voru smáhvalaveiðar (hrefnuveiðar), Norðurlandskjördæmi eystra og Vestjarðakjördæmi miðuðu málflutning sinn og þrýsting við þær veiðar. Þingmenn Vesturlands- og Reykjaneskjördæmis, þar sem stundaðar voru veiðar á stórhvelum (langreyð og sandreyð) og þar sem vinnsla þeirra fór fram (Í Hvalstöðinni í Hvalfirði og hjá Hval hf. í Hafnarfirði), lögðu áherslu á að einnig hefjist stórhvalaveiðar.

Hvalveiðimenn hafa töluverðan ráðherraaðgang til áhrifa og sóttust nokkuð eftir fundum við Davíð Oddsson þegar hann var forsætisráðherra sem bendir til þess að þeir hafi ekki metið aðgang að sjávarútvegsráðherra nægan til áhrifa í málinu. Það kom fram í viðtölum við hagsmunaaðila úr þeirra röðum að þeir teldu að hvalveiðimál væru í allt öðrum farvegi, þeim í hag, ef hér væri minnihlutahefð, líkt og í Noregi. Það bendir til þess að þeir meti aðganginn að þingmönnum það góðan að hægt væri að hafa meiri áhrif á stefnu stjórnvalda ef framkvæmdavaldið þyrfti að reiða sig á stuðning þings í meira mæli.

Hvalaskoðunarmenn virðast sækjast eftir aðgangi í breiðan hóp. Þeir eiga nokkuð góðan aðgang að þingmönnum, sérstaklega í Norðausturkjördæmi og einnig þingmönnum stjórnarandstöðuflokka í öðrum kjördæmum. Þeir reyna einnig að ná eyrum þingmanna er flokkast sem harðir hvalveiðisinnar. Hvalaskoðunarmenn hafa takmarkaðan ráðherraaðgang til áhrifa í málinu, þeir hafa helst aðgang að ráðherrum úr Norðausturkjördæmi. Hvalaskoðunarmenn og hvalveiðisinnar beina sér báðir til áhrifa með óbeinum hætti í gegnum fjölmiðla og en hvalaskoðunarmenn eru auk þess í samskiptum við erlend sendiráð á Íslandi.

---

<sup>9</sup> Taldar voru fyrirspurnir; undirbúnar og óundirbúnar og utandagskrárumræður.

### *Lokaorð*

Kenning Sabatier hefur skýringargildi þegar greint er stefnumótunarferli það er leiddi til þess að vísindaveiðar á hrefnu hófust haustið 2003. Ljóst er þó að byggðapólitík hefur haft umtalsverð áhrif á framvindu mála á því langa tímabili er hér um ræðir. Allt bendir til þess að hagsmunaaðilar hafi haft umtalsverð áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku í gegnum fulltrúa á Alþingi allt frá því að ljóst var að Íslendingar yrðu að hlíta banni Alþjóðahvalveiðiráðsins ef ekki yrði tekin ákvörðun um að mótmæla því. Árið 1982 tók Alþingi mikilvæga ákvörðun með því að álykta um að banninu yrði ekki mótmælt. Á þeim tíma óttuðust fiskútflytjendur mjög aðgerðir umhverfisverndarsamtaka og mögulegar refsiaðgerðir Bandaríkjanna sem skaða myndu markaði með íslenskar sjávarafurðir erlendis. Hagsmunirnir sem toguðust á, á þeim tíma, voru því annars vegar fiskútflytjenda og hins vegar hvalveiðimanna og beittu þessir aðilar sér með virkum hætti. Af heimildum má sjá að afstaða þessara hagsmunaaðila hafði mikil áhrif á afstöðu þingmanna.

Ekki er að sjá að fiskútflytjendur hafi beitt sér með jafn virkum hætti árið 1999 þegar Alþingi tók ákvörðun um að upphefja fyrri ályktun frá 1982 og álykta um að hvalveiðar skyldu hefjast hið fyrsta. Hvalveiðisinnar beittu sér hins vegar með mjög gagnvart þingmönnum í þágu þess að tillagan yrði samþykkt. Þegar tillagan var til umfjöllunar virtust hvalaskoðunarmenn ekki eiga virka málsvara á Alþingi þó nokkrir stjórnarandstöðuþingmanna hafi bent á að hagsmunir í málinu væru ekki einsleitir. Þegar litið er til þess að Alþingi hafi tekið veigamiklar ákvarðanir í málaflokknum virðist aðgangur hagsmunaaðila að þingmönnum hafa skipt umtalsverðu máli. Það má í þessu sambandi einnig velja því upp hvort það hafi verið tilviljun að tillagan var samþykkt á vormánuðum í aðdraganda kosninga árið 1999 og tilkynnt var um vísindaáætlunina í aðdraganda kosninga árið 2003.

Flestir viðmælendur nefndu tvískinnung stjórnsmálamanna sem vandamál. Menn segðu eitt og gerðu svo annað og oft væri erfitt að reiða sig á stuðning þegar á þyrfti að halda. Íslenskir stjórnsmálamenn eru í klemmu gagnvart hvalveiðum, vandinn virðist djúpstæður og flókinn og ekki auðvelt að sætta þau ólíku sjónarmið sem uppi eru. Hið pólitíska vald er sterkt á Íslandi og stefnumótun hefur af þeim sökum oft þótt einkennast af skammtímasjónarmiðum í stað langtíma yfirsýnar. Stefnumótun í hvalveiðimálum og ákvörðun um að hefja vísindaveiðar virðist styðja það.

**Heimildir**

Blom-Hansen, Jens. (2000). Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Empirical Findings. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 2, 157-181.

Christiansen, Peter Munk og Rommetvedt, Hilmar. (1999). From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, 195-220.

Hvalveiðinefnd. (1994, maí). Skýrsla til sjávarútvegsráðherra. Reykjavík.

Sabatier, Paul. [1988] (1995). „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein“. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Ritstj: Daniel C. McCool. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Vefur Alþingis: Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/130/O5/r28160037.shtml>

Vefur Gallup: <http://www.gallup.is>, þjóðarpúls maí 2003. „Mikill stuðningur við að hefja hvalveiðar“.

Vefur Hafrannsóknastofnunar: <http://www.hafro.is>; „Eru rannsóknarveiðar dulbúnar atvinnuveiðar?“