

Eftirfarandi grein var sótt af Tímarit.is þann 6. febrúar 2022 klukkan 09:48

Titill

Hvað er ranglátt við kvótann?

Höfundur

Vilhjálmur Árnason (1953)

Tímarit

Tímarit lögfræðinga

49. Árgangur 1999

2. Tölublað

Bls. 73-84

Vefslóð

<https://timarit.is/gegnir/000584036>

Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn á og rekur Tímarit.is. Safnið áskilur sér engan rétt á því myndefni sem birtist á vefnum. Öll endurnot á stafrænum myndum af efni sem fallið er úr höfundarrétti eru heimil án endurgjalds eða leyfis frá safninu.

Birting á Tímarit.is á efni í höfundarrétti er skv. samningi við rétthafa. Safnið á því ekki höfundarrétt að efni sem birt er á vefnum. Öll endurnot, bæði á texta og stafrænum myndum, á efni sem enn er í höfundarrétti eru því óheimil án leyfis viðkomandi rétthafa.



*Vilhjálmur Árnason er prófessor
í heimspeki við Háskóla Íslands*

Vilhjálmur Árnason:

HVAÐ ER RANGLÁTT VIÐ KVÓTANN?

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR

2. Í HVERJU FELST RANGLÆTID?

2.1 Skiptareglan frá 1983 og 1990

2.2 Afleiðing skiptareglunnar

2.2.1 Kvótabrask

2.2.2 Lénskerfi

2.2.3 Fáveldi og byggðaröskun

2.2.4 Einokun sægreifanna

3. EIGNARRÉTTUR OG RÉTTLÆTI

3.1 Lögmæti og réttmæti

3.2 Siðfræði eignarréttarins

4. NIÐURSTÖÐUR

1. INNGANGUR

Ætla má að Íslendingar vilji með fiskveiðistjórnarkerfinu ná þremur meginmarkmiðum: **vernd** fiskistofna, **hagkvæmni** í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja og **réttlæti** í úthlutun veiðiheimilda og aðgangi að fiskimiðunum. Lítil ágreiningur er um að kvótakerfið hafi verið nauðsynlegt í því skyni að vernda fiskistofnana og að í þeim efnum hafi að mestu vel til tekist.¹ Þótt ágreiningur sé um hvort annað fyrirkomulag yrði hagkvæmara, virðast flestir telja að fiskveiðistjórnarkerfið sé hagkvæmt. Réttlæti er þriðja meginmarkmiðið sem fiskveiðikerfið verður að uppfylla, eins og öll önnur samfélagskerfi. Hina miklu óánægju landsmanna með kvótakerfið má líkast til skýra með því að þetta rétt-

¹ Það er þó umdeilanlegt hvort kvótakerfið sé heppilegast í því tilliti því sýnt hefur verið fram á að það dragi úr ábyrgri nýtingu sjávarfangs.

lætismarkmið hafi verið sniðgengið. Úthlutun þeirra gæða og byrða sem kvótakerfið felur í sér sé ósanngjörn.

Ef til vill skjátlást fólki. En hvernig á að skera úr um það? Árangur í friðun fiskistofna og hagkvæmni má hvort tveggja mæla,² en réttlæti eða ranglæti fiskveiðikerfisins verður ekki mælt með hefðbundnum aðferðum. Réttlæti lýtur ekki rökvísi afkasta og árangurs. En samt lýtur það rökum. Þau rök eru mismunandi eftir því hvert viðfangsefnið er, en viðleitnin er jafnan sú sama: að svara því hvort hver og einn hafi fengið í sinn hlut það sem honum ber³ og að þeim, sem hafa sambærilega stöðu á tilteknu sviði, sé ekki mismunað.

2. Í HVERJU FELST RANGLÆTIÐ?

Margir gagnrýnendur núverandi skipunar hafa skirrt við að fjalla skipulega um ranglæti þess.⁴ Oftast bera menn fyrir sig að engin leið sé að gera einhlíta grein fyrir réttlátu kerfi vegna þess að fyrir því verði ekki færð hlutlæg vísindaleg rök. Eflaust er það rétt að ókleift sé að gefa fræðilega lýsingu á því fyrirfram hvað sé réttlátt fiskveiðikerfi. En ástæðan er ekki sú að réttlæti verði ekki rökstutt, heldur liggur hún í eðli málsins. Ágreiningur um réttlæti flókinna félagskerfa verður einfaldlega ekki leystur með slíkum hætti. Það er því alls óviðeigandi að gera þá kröfu til þeirra sem gagnrýna fiskveiðikerfið fyrir ranglæti að þeir verði að setja fram í staðinn einhlíta, réttláta heildarlausn. Aftur á móti má krefjast þess að þeir geri rökstudda grein fyrir ranglætinu.

2.1 Skiptareglan frá 1983 og 1990

Þegar skiptareglan, sem tekin var upp þegar kvótakerfið var innleitt, er lögð á vogarskálar réttlætisins má skipta rökunum fyrir meintu ranglæti hennar í tvennt. Annars vegar þarf að spyrja hvort sú **aðferð** sem beitt var til að komast að henni hafi verið sanngjörn; hins vegar verður að spyrja hvort hin efnislega niðurstaða og þau rök sem fyrir henni hafa verið færð standist skoðun.

Fyrst um málsmeðferðina 1983. Í lýðræðisríki ber löggjafanum að leitast við að móta almennar leikreglur með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Slíkar leikreglur eiga að gæta almannahags en ekki að hygla afmörkuðum hópi. Af þessum ástæðum er það vægast sagt tortryggilegt frá sjónarmiði réttlætis að þeim hópi sem mestra hagsmuna hefur að gæta í því máli sem lögin ná til sé látin lagasmíðin eftir. Það virðist þó hafa gerst í kvótamálinu.⁵ Afar skammur

2 Ekki er þar með sagt að niðurstöður mælinga setji niður allan ágreining. Gögn eru túlkuð á ýmsa vegu, ekki síst varðandi vistfræðilegan árangur kvótakerfisins sem er engan veginn augljós.

3 Sjá ritgerð **Þorsteins Gylfasonar**: „Hvað er réttlæti?“. Skírnir 158 (1984), bls.159-222.

4 Sjá til dæmis, greinar í ritunum Stjórn fiskveiða og skipting fiskveiðiarðsins. Ritstj. Gísli Pálsson, Ragnar Árnason og Örn D. Jónsson. Sjávarútvegsstofnun og Háskólaútgáfan 1992, og Hagsæld í húfi. Greinar um stjórn fiskveiða. Ritstjórn Þorkell Helgason og Örn D. Jónsson. Sjávarútvegsstofnun Háskólans, Háskólaútgáfan 1990.

5 **Halldór Jónsson**: „Ákvarðanataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. Samfélagstíðindi 10 (1990), bls. 99-141.

tími gafst til umræðna um málið á Alþingi, stjórn málaflökkarnir höfðu enga ákveðna stefnu í málinu og því var aldrei kosið um það. Fiskveiðistefnan var mótuð á Fiskipingi, ekki á Alþingi. Vinnubrögðin voru því í hæsta máta ábyrgðarlaus þegar upphafsstaðan var mynduð. En er hægt að segja að hún hafi verið ranglát? Um það verður ekkert fullyrt fyrr en réttmæti sjálfrar úthlutunarreglunnar hefur verið metið. Það verður einungis gert með því að kanna hvort aðrir en útvegsmenn hafi átt sambærilegt tilkall til gæðanna sem úthlutað var.⁶

Við það mat skiptir tvennt meginmáli. Annars vegar það að veiðikvótum var úthlutað til skipa og þar með til skipseigenda; hins vegar að aflamagn síðustu þriggja ára (1.11. 1980-31.10. 1983) var lagt til grundvallar skiptingu aflakvóta milli skipa. Síðari reglan, um viðmiðun veiðireynslu, er nánast dæmd til að valda ranglæti, þar eð þriggja ára tímabil gefur tæpast nógu góða mynd af meðalaflamagni skipa. En hún er ekki áhugaverð frá heimspekilegu sjónarmiði og því verður hún látin liggja á milli hluta hér. Fyrri reglan, að úthluta kvótum til skipseigenda, virðist við fyrstu sýn orka síður tvímælis, en hún er aftur á móti heimspekilega athyglisverð.

Gera þarf greinarmun á tvenns konar á gagnrýni á þessa úthlutunarreglu. Í fyrra lagi má draga réttmæti sjálfrar reglunnar í efa, spyrja hvort hún sem slík sé reist á nægilega góðum rökum. Hér er upphafsstaðan í brennidepli. Í síðara lagi má meta regluna í ljósi þeirra afleiðinga sem hún hefur haft, út frá þeirri reynslu sem nú er komin á þessa fiskveiðistefnu. Hér er niðurstaðan því metin, ef svo má segja. Því þarf að meta réttmæti kvótakerfisins eftir báðum þessum leiðum. Fyrst skulum við huga stuttlega að þeim afleiðingum fiskveiðistefnunnar sem ósanngjarnastar þykja.

2.2 Afleiðingar skiptareglunnar

Fjögur atriði eru hvað oftast höfð til marks um ranglæti fiskveiðikerfisins.

2.2.1 Kvótabrask

Það er athyglisvert að einstaka úthlutun frá 1983 virðist ekki einkum særa réttlætiskennd fólks, heldur hrópleg dæmi um það þegar handhafar veiðiheimilda auðgast á sölu þeirra og leigu.⁷ Einn af þingmönnum Sjálfstæðisflokksins, Kristján Pálsson, lýsir þessu svo í morgunblaðsgrein:

6 Porsteinn Gylfason telur að það verði gert óháð umræðu um eignarrétt í „Fiskur, eignir og réttlæti“. Réttlæti og ranglæti. Mál og menning 1998, bls. 109-130.

7 Lýsandi dæmi um þessa fremur umburðarlyndu afstöðu eru eftirfarandi ummæli íslenskra sjómanna: „Við höfum ekkert upp á þá útgerðarmenn að klaga sem skiptast á jafngildum kvótum í mismunandi fisktegundum ... en við getum ekki liðið kvótabraskið þegar útgerðarmenn græða á því að selja það sem þeir eiga ekki“. („We have nothing against boat-owners who trade equivalent amounts of quotas in different fish species ... , but we will not tolerate quota-profiteering (kvótabrask), where boat-owners make money from selling what they don't own“). Agnar Helgason og Gísli Pálsson: „Contested Commodities: The Moral Language of Modernist Regimes“, bls. 458. Ívitnuð orð er að finna í meistaraþrófsritgerð Óðins Gunnars Óðinssonar: „Fagur, fagur fiskur í sjó: hugmyndir Íslendinga um viðskipti með kvóta“. Félagsvísindadeild H.Í. 1997.

... það [er] þekkt og útgerðarmenn hafa kvartað yfir því í mín eyru, að kvótahafar selji kvótann sinn ár eftir ár án þess að þurfa sjálfir að senda eigin skip eftir þeim afla. Þeir eru sumir hverjir í annarri vinnu eða lifa í vellystingum á sólarströndum fyrir leiguna af aflahlutdeildinni sem þjóðin hefur úthlutað þeim.

En hversu hneykslaðir sem menn geta verið á dæmisögum um sólarlandaferðir kvótahafa, þá verður slíkt athæfi varla dæmt óréttlátt nema lögin sem færðu þeim veiðiheimildarnar og leikreglurnar eftirleiðis standist ekki siðferðilega. Sú skoðun bíður næsta kafla.

2.2.2 Lénskerfi

Þessi nafngift á rætur að rekja til þess að í krafti yfirburðastöðu sinnar hafa kvótaeigendur ýmist leigt öðrum bátaeigendum kvóta eða fengið þá til að veiða fyrir sig.⁸ Í báðum tilvikum losnar kvótaeigandinn, lénsherrann, undan því að bera kostnað við veiðarnar en ber samt úr býtum allt að helmingi af verðmæti aflans. Leiguliðinn reynir vitaskuld að bæta sér upp tapið með því að minnka þann hlut sem kemur til skipta fyrir sjómennina.⁹ Þannig hafa sjómenn verið látnir taka þátt í kvótakaupum útgerða og því hafa þeir mótmælt harðlega, m.a. með verkföllum.

Lénskerfið er í raun sú hlið kvótabraskisins sem snýr að mörgum smærri útgerðarmönnum og sjómönnum þeirra. Það er bein afleiðing af þeirri úthlutunarreglu sem lögfest var árið 1990. Réttmæti þeirrar starfsemi sem kennd er við lénskerfið er því sumpart háð réttmæti þeirrar reglu. Sú afleiðing þessa að hýrdragra sjómenn með því að neyða þá til að taka þátt í kvótakaupum á sér þó engar sýnilegar málsbætur. Segja má að þar verði ranglætið hvað augljósast, því með vinnu sinni hafa sjómenn skapað forsendur þeirra veiðiheimilda sem voru afhentar skipseigendum. Í stað þess að gefa sjómönnum hlutdeild í kvótanum eru þeir látnir bera kostnað af braskinu sem kvótaeigendur stunda til að maka krókinn.

Bæði kvótabraskið og lénskerfið sem af því leiðir eru til marks um þá eðlisbreytingu sem orðið hefur á sjávarútvegi. Þegar veiðiheimildir eru orðnar að verslunarvöru, mega kauphallarsjónarmið og viðskiptavit sín meir en fiskni og góð skipstjórn.¹⁰ Þar með hefur verið skorið á þau tengsl vinnu og verðmætasköpunar sem eru uppistaðan í hugmyndum okkar um eignarrétt og hljóta að hafa legið að baki hinum afdrifaríku ákvörðunum löggjafans 1983 og 1990 þeg-

8 Forsendur þessa sköpuðust ekki síst eftir þá pólitísku ákvörðun „Viðeyjarstjórnarinnar“ að veita bátum, sem úrelst höfðu í samræmi við hina upphaflegu hugmynd með kerfinu að fækka skipum, heimild til veiða. Þeir bátar voru þá látnir fiska fyrir stóra kvótaeigendur, sem réðu ekki sjálfir við að veiða sinn kvóta, í stað þess að þeir legðu afgangskvóta sinn til endurúthlutunar eða leigðu hann með eðlilegu framsali.

9 Sjá ítarlega greiningu á þessu fyrirkomulagi hjá **Agnari Helgasyni** og **Gísla Pálssyni**: „Contested Commodities: The Moral Landscape of Modernist Regimes“. The Journal of the Royal Anthropological Institute 3 (1997:3), bls. 451-471, einkum bls. 457-58.

10 Sama rit, bls. 459 og 467.

ar veiðireynsla var lögð til grundvallar úthlutun kvóta. Hér blasir við ein þverstæðan í umræðunni. Yfirráð útvegsmanna yfir auðlindinni eru varin með skírskotun til sígilda hugmynda um eignarrétt, en fiskveiðikerfið grefur undan þessum sömu hugmyndum.

2.2.3 Fáveldi og byggðaröskun

Með fáveldi¹¹ er átt við þá staðreynd að kvótar hafa smám saman safnast á æ færri hendur.¹² Það kann að vera hagkvæmt, en er það réttlátt? Eignatilfærslu og misskiptingu auðs getur verið réttlætismál. Það er heldur ekki auðsöfnunin sem slíkt sem fólk skynjar sem ranglæti, heldur þau áhrif sem þessi samþjöppun veiðiheimilda á fárra manna hendur hefur á samfélagsgerðina og sjávarútveginn almennt. Um þetta segir Gísli Pálsson, mannfræðingur:

Afleiðingin verði ný stéttaskipting og mun djúpstæðari en sú sem Íslendingar eiga að venjast. ... Skipstjórar og áhafnir þeirra verði einungis launamenn í þjónustu þeirra stórfyrirtækja sem eiga bátana og veiðileyfin.¹³

Og um orsökina segir Gísli að „með kvótakerfinu hafi ein mikilvægasta auðlind þjóðarinnar verið falin fámennum forréttindahópi til einkaafnota“. Þetta er kjarninn í gagnrýninni. En hér gildir sama viðbára og áður: Ef úthlutun veiðiheimildanna sem lögfest var 1983 og 1990 er réttlætianleg, þá er erfitt að gagnrýna afleiðingar hennar ef viðurkenndum leikreglum hefur verið fylgt í þeirri eignatilfærslu sem síðan hefur átt sér stað.

Þetta á líka við um þá byggðaröskun sem stundum er haldið fram að hafi orðið vegna kvótakerfisins og þess fáveldis sem það hafi alið af sér. Það getur vart verið réttlætismál að halda óraskaðri byggð í landinu. En það er ranglæti hafi fólkið í sjávarbyggðum landsins verið hlunnfarið við úthlutun veiðiheimildanna þegar kvótakerfið var tekið upp.

2.2.4 Einokun sægreifanna

Ein meginafleiðing laganna frá 1990 er að „eftirleiðis eru kaup veiðiheimilda einasta leið þeirra, sem ekki höfðu veiðireynslu á viðmiðunarárrunum, til að komast inn í kerfið“.¹⁴ Þetta er stundum talið ósanngjarnt vegna þess að það

11 Í Stjórnspekinni (VII. bók) kallar **Aristóteles** það stjórnarfar fáveldi þar sem fáir auðugir menn stjórna með það fyrir augum að auðgast.

12 Samkvæmt athugun **Agnars Helgasonar** og **Gísla Pálssonar** voru kvótaeigendur árið 1991 1155 talsins og þar af áttu 16 „lénsherrar“ u.þ.b. fjórðung allra veiðiheimilda. Snemma árs 1997 hafði kvótaeigendum fækkað í 706 og þar af áttu 22 „lénsherrar“ um helming allra veiðiheimilda. **Agnar Helgason** og **Gísli Pálsson**: „Contested Commodities: The Moral Landscape of Modernist Regimes“, bls. 456. Sjá einnig grein þeirra „Kvótakerfi: kenning og veruleiki“. Skírnir (vor 1999), bls. 26-52.

13 **Gísli Pálsson**: „Fiskveiðistefna og félagsleg ábyrgð“. Hagsæld í húfi, bls. 29.

14 **Porgeir Örlygsson**: „Hver á kvótann?“. Tímarit lögfræðinga, 1sta hefti 48da árgangs (febrúar 1998), bls. 46.

hindri ungt fólk í að hasla sér völl á sviði sjávarútvegs. Að þessu leyti hafi það ekki sömu tækifæri og fyrri kynslóðir. Þetta er athyglisverð gagnrýni sem krefst sérstakrar skoðunar. Og enn sem fyrr veltur réttmæti gagnrýnninnar á réttmæti hinnar upphaflegu úthlutunar. Það er því mál til komið að taka hana sérstaklega fyrir.

3. EIGNARRÉTTUR OG RÉTTLÆTI

3.1 Lögætti og réttmæti

Meginröksemd þeirra fjölmörgu sem hafa gagnrýnt núverandi fiskveiðikerfi - t.d. Samtaka um þjóðareign - byggir á fyrstu málsgrein, fyrstu greinar laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar“. Af þessu hafa menn einkum dregið þá ályktun að íslenska þjóðin hafi verið arðrænd þegar kvótakerfið var tekið upp. Hefur ríkisvaldið tekið almenningseign ófrjálsri hendi og afhent hana fámennri forréttindastétt, eins og gagnrýnendur hafa haldið fram?¹⁵ Ef svarið við þessu er játandi fer vart á milli mála að um væri að ræða hróplegt ranglæti sem krefðist tafarlausra breytinga og mikilla skaðabóta. Það er því afar mikilvægt að reyna að skera úr um réttmæti þessarar ásökunar. Svo vel ber í veiði að um þetta mál hafa fræðimenn lagt töluvert til málanna. Röksemdunum má skipta í tvennt: lögfræðilegar og heimspekilegar. Hin lögfræðilegu rök eru hér sótt í grein Þorgeirs Örlygssonar, „Hver á kvótann?“¹⁶ og hin heimspekilegu rök til greinar Atla Harðarsonar, „Hverjir eiga fiskinn?“¹⁷

Ritgerð Þorgeirs virðist vera sannfærandi lögfræðileg röksemd fyrir því að ekki beri að leggja venjulegan eignarréttarskilning í fyrstu málsgrein, fyrstu greinar fiskveiðistjórnunarlaga. En jafnvel þótt á það sé fallist má ekki hrapa að þeirri ályktun að færa megi útgerðarmönnum nokkurn þann rétt sem jafngildi framseljanlegum eignarrétti. Lagagreinina „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar“ mætti skilja „neikvæðum“ eignarréttarskilningi, en með því á ég við að þjóðareignarákvæðið banni að nokkrum öðrum en íslensku þjóðinni sé veittur eignarréttur eða heimildir sem jafngilda eignarrétti yfir nytjastofnum á Íslandsmiðum. Þetta er algeng merking sagnarinnar „að eiga“. Þegar sagt er að ég eigi líf mitt þá þýðir það ekki að ég geti ráðstafað því eins og hverri annarri eign. Hún þýðir aftur á móti að enginn annar en ég eigi líf mitt né megi eignast það eða ráðskast með það. Samkvæmt þessari túlkun á þjóðin bæði kvótann og fiskinn í þeim skilningi að óheimilt er að veita einhverjum öðrum eignarrétt á þeim.

Á þessu stigi mun ég samt sem áður ganga útfrá þeirri niðurstöðu Þorgeirs að lagalega heimilt hafi verið að takmarka afnotaréttinn yfir fiskimiðunum við þann afmarkaða hóp manna sem höfðu áunnið sér hefðbundinn rétt til veiða í atvinnuskyni. Þetta sker þó ekki úr um réttlæti eða ranglæti málsins. Sjálfur set-

15 **Þorvaldur Gylfason**: „Hagkvæmni og réttlæti“. Stjórn fiskveiða og skipting fiskveiðiarðsins, bls. 25.

16 **Þorgeir Örlygsson**: „Hver á kvótann?“, bls. 28-59.

17 **Atli Harðarson**: „Hverjir eiga fiskinn?“. Skírnir (haust 1992), bls. 407-417.

ur Þorgeir fram mikilvægan fyrirvara á þessa niðurstöðu sína þegar hann svarar spurningunni „hvort það fái staðist að afhenda tiltölulega fáum einstaklingum jafnverðmæt réttindi yfir sameiginlegri auðlind þjóðarinnar“:

Því er til að svara, að í **lagalegum** skilningi stenst þetta kerfi í aðalatriðum. Hvort það hins vegar stenst **siðferðilega** og er að öllu leyti **réttlátt**, er fyrst og fremst háð siðferðilegu og pólitísku mati, ekki lögfræðilegu.¹⁸

Nú gerast hinar heimspekilegu spurningar málsins áleitnar. Ég mun halda mig við eina þeirra. Hvaða **siðfræðileg** rök eru fyrir því að hafa lög sem heimila löggjafanum „að afhenda tiltölulega fáum einstaklingum jafnverðmæt réttindi yfir sameiginlegri auðlind þjóðarinnar“?

3.2 Siðfræði eignarréttarins

Þegar siðferðilegt réttmæti þeirrar lögmætu ákvörðunar að afhenda útgerðarmönnum afnotarétt á Íslandsmiðum er freistandi að skyggjast að baki laganna og huga að þeim röksemdum sem fyrir henni má færa. Þetta gerir Atli Harðarson heimspekingur í áðurnefndri grein sinni. Réttara sagt er það meginviðfangsefni greinar hans að rannsaka þá ályktun „að þjóðin eigi siðferðilegan rétt á leigu- eða arðgreiðslum frá útgerðarmönnum“¹⁹ vegna þess að „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar“, eins og segir í 1. grein laga nr. 38/1990. Atli kemst að sömu niðurstöðu og Þorgeir, þótt hann færi allt önnur rök fyrir henni, að umrædda lagagrein eigi ekki að skilja sem staðhæfingu um hefðbundinn eignarrétt. Hann veltir fyrir sér ýmsum leiðum til að skilja fullyrðinguna að fiskistofnarnir séu sameign þjóðarinnar og segir að engin þeirra feli það í sér að hver maður eigi rétt á hlut af arði útgerðarinnar.

Ég geng út frá því að þessi rök Atla standist og sé ekki ástæða til að ræða þau frekar. Þess í stað skulum við beina sjónum okkar að þeim heimspekilegu forsendum sem Atli leggur til grundvallar þeirri staðhæfingu sinni að „það sé réttlætismál að tryggja rétt sjómanna og útvegsmanna á fiskimiðunum“.²⁰ Hér leitar Atli í smiðju enska heimspekingsins Johns Locke sem setti fram þekktu kenningu um eignarrétt. Það er frumstæð kenning og afar umdeilanleg,²¹ en þar eð rök ýmissa verjenda kerfisins hvíla á henni er mikilvægt að meta þau. Í endurbætttri gerð Atla hljómar kenning Lockes um eignarnám svona:²²

18 Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 47.

19 Atli Harðarson: „Hverjir eiga fiskinn?“, bls. 407.

20 Sama rit, s. 417. Svipaða túlkun er að fmna hjá **Sigurði Línal**: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum - Sameign þjóðarinnar“, Davíð Oddsson fimmtugur 17. janúar 1998. Ritnefnd Hannes Hólmsteinn Gissurarson, Jón Steinar Gunnlaugsson og Þórarinn Eldjárn. Bókafélagið 1998, bls. 794. „Hér hefur það gerzt að þeir sem umfram aðra hafa hagnýtt sér hafalmenningana við strendur Íslands ... hafa með því áunnið sér ... stjórnaðskrárvarin atvinnuréttindi - almennaréttur verður séreignaréttur“.

21 Síðara skilyrði kenningarinnar í endursögn Atla er raunar oft talið fráleitt; sbr. **Þorstein Gylfason**: „Hvað er réttlæti?“, bls. 185-86.

22 Atli Harðarson: „Hverjir eiga fiskinn?“, bls. 414.

1. *Menn eignast náttúrugæði með því að nota þau eða vinna við þau á einhvern þann hátt sem talist getur undirbúningur undir notkun, að því tilskyldu að*
2. *þeir skerði hvorki kjör annarra frá því sem er né útiloki þá frá því sem þeir hafa þegar.*

Nú er spurningin: fullnægir fiskveiðikerfið þessum skilyrðum? Við skulum skoða hvort þeirra fyrir sig og leita svara við þessari spurningu.

Meginhugmyndin í eignarnámskenningunni er einföld: þegar maður aflar einhverra gæða úr náttúrunni með vinnu sinni, þá hefur hann blandað eiginleikum sínum við þau. Þar með eru þau ekki lengur í almennri sameign, heldur verða þau óumdeild séreign hins vinnandi manns.²³ Þessi hugmynd virkar sannfærandi við einföld vinnuskilyrði, en því flóknari sem framleiðsluhættir eru þeim mun erfiðara er að beita henni. Þannig virðist augljóst að trillusjómaðurinn sem rær einn síns liðs á eigin báti, innbyrðir fiskinn og slægir eigin höndum, hafi á þeim fiski ótvíræðan eignarrétt. En málið verður ólíkt flóknara þegar margir hásetar á dekki frystitogara taka við hali úr trolli sem dregið er af skutogara í eigu útgerðarmanns sem borgar þeim laun fyrir verkið.

Hin hefðbundna lausn á þessum vanda hefur verið sú að eignarrétturinn sé eiganda framleiðslutækisins, í þessu tilviki eiganda togarans. Það leiðir ekki beinlínis af reglu Lockes, þótt vissulega megi færa sterk rök í hans anda fyrir því. Útgerðarmenn hafa skapað sjómönnum og fiskvinnslufólki vinnuskilyrði með því að fjárfesta í atvinnutæki, veiðiskipi, þar sem aflinn er dreginn úr sjó og hann fluttur að landi. Í ljósi þessa er það býsna harkalegt að halda því fram að útgerðarmönnum hafi verið úthlutað veiðiheimildunum ókeypis. Einnig ber að hafa í huga að þegar kvótakerfið var tekið upp voru atvinnutæki útgerðarmanna sem slík í raun gerð verðlaus. Það hefði þó mátt bæta útgerðarmönnum á sanngjarnari hátt en þann sem viðhafður var. Ósanngjarnt hefði verið að svipta útvegsmenn bótalaust áunnum atvinnuréttindum við úthlutunina 1983; spurningin snýst um það hvort réttlæt看legt hafi verið árið 1990 að veita þeim veiðiheimildir sem í reynd hafa jafngilt eignarrétti á Íslandsmiðum. Þess vegna er brýnt að huga að eignarréttarrökunum.²⁴

Ef við tökum Locke á orðinu liggur það engan veginn í augum uppi að útgerðarmenn eignist þau náttúrugæði sem hér um ræðir. Þeir hafa ekki lagt fram það andlega og líkamlega atgervi sem sjómennirnir hafa „blandað“ við aflann með því að innbyrða hann og búa hann undir notkun og fiskverkfólkið með því að gera hann að verðmætri söluvöru. Að ekki sé minnst á þá staðreynd að íslenskir fiskimenn hafa um aldir lagt líf sitt í hættu við erfiðar aðstæður. Svo tala

23 **John Locke:** Ritgerð um ríkisvald. Atli Harðarson þýddi. Hið íslenska bókmenntafélag 1986, bls. 67-68.

24 Þessu hafnar **Þorsteinn Gylfason** í „Fiskur, eignir og réttlæti“. Hann segir að aðrir hópar fólks en útvegsmenn eigi greinilega sams konar tilkall til gæðanna „í krafti áhuga síns á fiskveiðum“. En áhuginn er ekki nægileg ástæða fyrir veiðiheimildum. Menn geta verðskuldað veiðiheimildir, hvort sem þeir hafa áhuga á þeim eða ekki, hafi þeir unnið til þeirra.

menn bara um áhættufjárfestingar útgerðarmanna! Atli telur heldur ekki að rök Lockes réttlæti úthlutun veiðiheimildanna. Eins og fram hefur komið segir hann það vera „réttlætismál að tryggja rétt sjómanna og útgerðarmanna á fiskimiðunum“ og bætir síðan við:

Mér finnst trúlegt að sjómenn sem róa upp á hlut eigi hefðbundinn rétt til veiða og því hefðu lögin átt að tryggja þeim kvóta ekki síður en eigendum útgerðarfyrirtækja.²⁵

Þetta er vitaskuld hárrétt athugað. En hvers vegna skyldum við láta staðar numið við þær starfsstéttir sem sækja sjóinn og eiga útgerðarfyrirtækin? Hér er rétt að minnst þess að kenning Lockes styðst ekki síst við hugmyndir hans um verðmætasköpun.²⁶ Í langri hefð íslensks sjávarútvegs hefur verðmæti sjávarfangs skapast í landi ekki síður en á sjó. Það er óneitanlega þröngur skilningur á nýtingu sjávarafra að einskorða hana við útgerð og fiskveiðar og útiloka alla fiskvinnslu.

Freistandi er að ganga mun lengra og horfa ekki bara á nýtinguna sjálfa heldur huga að margvíslegum forsendum hennar í íslensku samfélagi.²⁷ Hvar stæðu bátaeigendur án skipasmiða, útgerðir netabáta án netagerðarmanna, skipstjórar, stýrimenn og vélstjórar án þeirra menntastofnana og kennara sem bjuggu þá undir starfið, kokkurinn án kaupmannsins sem sá um vistir og bóndans sem framleiddi þær, hinn hefðbundni sjómaður án eiginkonunnar eða vinnukonunnar sem hirti um fötin hans og nestaði hann til sjós? Svo mætti lengi áfram telja. Sú kenning að einstaklingurinn eignist eitthvað með því að blanda eiginleikum sínum við það stendur höllum fæti um leið og það er viðurkennt að þeir eiginleikar séu að einhverju leyti annarra verk.²⁸ Samfélagið er líkt og samofinn vefur þar sem engin leið er að greina framtak einstaklinga algjörlega frá því umhverfi sem hefur fóst það þá. Þetta á ekki síst við um sjávarbyggðir þar sem nær öll starfsemi fólks hnitast um fiskveiðar og fiskvinnslu.

Líkast til er hér fram komin ein meginástæða þeirrar ranglætiskenndar sem mikill meirihluti þjóðarinnar hefur fundið til.²⁹ Kynslóð fram af kynslóð hafa Íslendingar búið í haginn fyrir þá arðvænlegu nýtingu á auðlindinni sem nú er möguleg. Þess vegna var það ranglát ráðstöfun að afhenda veiðiheimildarnar

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

26 John Locke: Ritgerð um ríkisvald, bls. 82.

27 Gísli Pálsson færir rök fyrir því að þekkingin sem ræður úrslitum í fiskveiðum sé félagsleg og eigi rætur sínar í verksamfélaginu (e. community of practice), „Enskilment at Sea“. Man 29 (1994:4), bls. 901-27.

28 Sjá athyglisverða umræðu hjá Ian Shapiro: „Resources, Capacities, and Ownership. The Workmanship Ideal and Distributive Justice“. Political Theory 19 (1991:1), bls. 47-72, einkum 56-58. Þetta er ein ástæða þess að áhrifamestu réttlætiskenningar samtímans (svo sem þeirra John Rawls og Ronalds Dworkin) hafa tekið þann kost að líta á hæfileika einstaklinga sem slembilukku erfða og aðstæðna og því verðskuldi þeir ekkert þeirra vegna. (Sjá Jón Kalmannsson: „Að eiga ekkert skilið: um verðleika, jöfnuð og réttlæti“. Skírnrir 169 (haust 1995), bls. 348-368.)

29 Sbr., til dæmis, þjóðarpúls Gallup, júlí 1998.

eingöngu afmörkuðum hópi útgerðarmanna, þótt þeir hafi verið burðarásar í sjávarútvegi, hver á sínum stað. Raunar hefur ranglæti jafnan einkennt þá sögu, því að útgerðarmenn hafa alla tíð fengið langstærstan hlut þess arðs sem auðlindin hefur skapað. En það ranglæti varðar öðru fremur tekjuskiptingu í þjóðfélaginu sem samtök launþega hafa lengi barist fyrir að jafna. Nú er komin upp allt önnur staða, þar sem lýðræðislegar leikreglur launabaráttu mega sín einskis. Almennungur stendur frammi fyrir þeirri staðreynd að löggjafinn hefur afhent tiltölulega fáum útvegsmönnum þau gríðarlegu verðmæti sem felast í sameiginlegri auðlind þjóðarinnar. Þar með öðlaðist fámennur hópur forréttindi sem eiga sér ekkert fordæmi í þjóðarsögunni.

Afhending framseljanlegra veiðiheimilda til skipseigenda uppfyllir ekki fyrra skilyrði Lockes fyrir réttmætu eignarnámi. En hvað með síðara skilyrðið?

2. *þeir skerði hvorki kjör annarra frá því sem er né útiloki þá frá því sem þeir hafa þá þegar.*

Um þetta atriði segir Atli Harðarson:

Nú, undir lok tuttugustu aldar, má heita að fiskimiðin séu fullnumin. Þetta eignarnám, ef svo má kalla það, hefur alls ekki skert kjör þeirra sem sinna öðru en sjósókn heldur þvert á móti bætt þau til mikilla muna. En það hefur á vissan hátt skert möguleika þeirra því þeir sem vilja hefja veiðar úr þessu verða að kaupa sér heimild til þess, rétt eins og þeir sem voru of seinir til að nema hér land urðu að kaupa sér það.³⁰

Síðasta málsgreinin í þessum kafla gengur út frá því að um sanngjörn viðskipti sé að ræða. En þau viðskipti geta aldrei orðið sanngjörn vegna þess að seljendurnir fengu endurgjaldslaut það sem kaupendur verða að gjalda fyrir dýru verði. Svo dýru verði að nánast einu aðilarnir sem hafa ráð á að kaupa veiðiheimildir eru stór útgerðarfyrtæki. Möguleikar venjulegs fólks til að hefja útgerð eru ekki bara skertir heldur að engu gerðir.

Það er líka þröngur skilningur á því að „skerða ekki kjör annarra“ að meta það eingöngu á efnahagslegum forsendum, eins og Atli virðist gera. Hannes Hólmsteinn Gissurarson vill túlka þetta skilyrði í anda Roberts Nozicks á þann hátt að tækifærum annarra sé ekki fækkað. Síðan segir hann: „Svo virðist sem kvótakerfið íslenska fullnægi fyrirvara Lockes. Þótt aðrir en handhafar kvótanna séu vissulega sviptir tækifærinu til að veiða fisk, er af nógu öðru að taka fyrir þá. Þeir fá önnur tækifæri jafngóð eða betri“.³¹ Þetta er vafasamur málflutningur fyrir boðbera einstaklingsfrelsisins. Ef hugur einstaklings stendur til þess að hefja útgerð, og hann kemst að því að það sé ekki mögulegt, þá hafa lífskostir hans óneitanlega verið skertir miðað við kynslóðina á undan honum.

30 Atli Harðarson: „Hverjir eiga fiskinn?“, bls. 416-417.

31 Hannes Hólmsteinn Gissurarson: „Auðlindaskattur í sögulegu ljósi“, bls. 427-28.

Að benda honum á að í raun hafi tækifærum hans fjölgað því hann njóti „miklu betri lífshjálpar en áður hefur þekkst“³² er í ætt við sjónhverfingar alræðissinna sem segja að frelsisskerðing sé í raun hið sanna frelsi.

Fremur en að reyna að telja fólki trú um að möguleikar þess hafi ekki verið skertir með kvótakerfinu eigum við einfaldlega að gangast við þeirri einföldu staðreynd að slík skerðing er óhjákvæmilegur fylgifiskur veiðitakmarkana, hvernig svo sem þau eru útfærð. En það þarf auðvitað ekki að vera óréttlátt. Samngirnin ræðst fremur af því hvað útvegsmönnum var afhent og hvort það skerti möguleika annarra til sjósóknar meira en ástæða var til. Höfuðatriðið í sambandi við þetta skilyrði er því sú spurning hvort útvegsmenn fengu meira en þeir áttu samngjarnt tilkall til eða ekki. Atli nefnir réttlæga að hlutverk löggjafa í réttarríki sé að binda fastmælum þann rétt þegnanna sem skapast hefur í samfélaginu og setja lög til varnar honum. Spurningin er því sú hvort fiskveiðilöggjöfin hafi fært útvegsmönnum eitthvað umfram hinn hefðbundna rétt. Um þetta atriði segir Þorgeir Örlygsson:

Ekki er hægt að segja, að rétthöfum veiðiheimildanna hafi við hina nýju lagasetningu verið fengin einhver þau afnotaréttindi í hendur, sem þeir ekki höfðu þegar við gildistöku laganna. Hitt er eigi að síður ljóst, að ákveðnir þættir í útfærslu hins nýja kerfis hafa fært handhöfum þessara afnotaréttinda í hendur ýmsar heimildir, sem þeir ekki nutu áður, og er þar um að ræða heimildir sem almennt eru taldar fylgja eignaryfirráðum eigenda. **Réttarstaðan er því engan veginn sú sama og áður var.** Er þar helst að geta þess nýmælis laganna, að veiðiheimildirnar voru gerðar framseljanlegar, þ.e. þær geta gengið kaupum og sölum. Af því leiðir, að eftirleidis eru kaup veiðiheimilda einasta leið þeirra, sem ekki höfðu veiðireynslu á viðmiðunarárunum, til að komast inn í kerfið.³³

Með þessum löggjafningi var löggjafinn því **ekki** að binda hefðbundinn rétt fastmælum heldur að færa útvegsmönnum heimildir jafngildar eignarrétti, verðmæt forréttindi, sem þeir **nutu ekki áður**. Þar með voru möguleikar annarra skertir meira en skyldi. Lögfesting veiðiheimildanna 1990 uppfyllir því ekki heldur síðara skilyrði Lockes um réttmætt eignarnám. Samkvæmt því skilyrði höfðu lögin verið réttlát hefðu þau tryggt áunnin atvinnuréttindi sjómanna og útvegsmanna án þess að afhenda fámennum hópi útgerðarmanna fullan ráðstöfunarrétt yfir veiðiheimildunum sem þeir ekki höfðu áður. Einkavæðing auðlindarinnar verður því ekki varin með röksemdum siðfræði eignarréttarins. Hún var ranglátt eignarnám.

4. NIÐURSTÖÐUR

Röksemdir mínar hníga að því að fiskveiðikerfið sé ranglátt. Ranglætið stafar af vinnubrögðunum 1983/1990, og liggur í úthlutunarreglunni sem þá var

³² Sama, bls. 427.

³³ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 46. Leturbreyting mín.

lögð til grundvallar. Allt það ranglæti sem menn þykjast síðar skynja, svo sem misskipting auðs og valda, kvótabrask og einokun, stafar af þessari stjórnmála-
legu ráðstöfun. Kjarna ranglætisins má orða með þeim hætti að þjóðin hafi verið
hlunnfarin. Ekki endilega fjárhagslega, heldur í þeim skilningi að fámennum
hópi manna voru fengin réttindi, sem jafngilda eignarrétti, yfir sameiginlegri
auðlind landsmanna (sem þó standa straum af rekstri kerfisins með almannafé).
Þau siðfræðilegu rök sem færð hafa verið fyrir þeirri ráðstöfun standast ekki.

Greinin er byggð á þremur fyrirlestrum sem höfundur hefur flutt um efnið. Þann fyrsta 20. marz 1997 í Vestmannaeyjum í fyrirlestraröðinni „Siðfræði sjávarútvegs“ á vegum Fullorðinsfræðslu Landakirkju, Þróunarfélags Vestmannaeyja og Hafrannsóknarstofnunar; þann annan 17. apríl 1997 á ráðstefnunni „Mannauður og menntun í sjávarútvegi“ á vegum sjávarútvegsráðuneytisins og Háskólans á Akureyri; þann þriðja á málþingi Hollvinasamtaka Háskólans „Kvótinn og siðfræðin“, 24. apríl 1999. Dagfinnur Sveinbjörnsson á sérstakar þakkir skildar fyrir margvíslega aðstoð við samningu greinarinnar. Aðstoðarmannasjóði Háskólans er þakkað fyrir veittan stuðning og þeim Gísla Pálssyni, Jóni Rúnari Árnasyni, Jóni Á. Kalmanssyni, Mikael M. Karlssyni og Þorsteini Gylfasyni fyrir gagnlegar athugasemdir.

Höfundur tileinkar þessa ritgerð föður sínum, Árna Vilhjálmssyni, en þeir reru saman á skaki fyrir austan land á gullárum smábátaútgerðar, 1969-1975, fyrir tilkomu kvótakerfisins. Á 6. áratugnum sigldi Árni með fisk á markað í Aberdeen, en þar var ritgerðin að mestu leyti skrifuð.