

Sérleyfisskip árin 1984-1985.

Svar við greinargerð höfundar, dags. 29. júlí 2008.

I.

Helgi Áss Grétarsson, lögfræðingur, hér eftir nefndur HÁG, er höfundur bókarinnar “Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990”, sem Lagastofnun Háskóla Íslands gefur út í ár. Í bókinni dregur hann í efa að fullnægjandi lagastoð hafi verið fyrir reglum um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984. Hann vísar því til stuðnings í 4. málslið 1. mgr. 1. gr. laga 82/1983, þar sem segir: “Við skiptingu afla milli skipa, sem fengið hafa sérstök leyfi til veiða á vissum tegundum sjávarafra, skal heimilt að miða við heildaraflaverðmæti fiskiskipa sem ekki hafa fengið slík leyfi.” Hann telur að með þessu ákvæði hafi löggjafinn mælt fyrir um ákveðna viðmiðun við skerðingu á hlut sérleyfisskipa í takmörkuðum botnfiskafla, sem ekki hafi mátt bregða út af.

Með athugasemdum, dags. 24. júní 2008, gerðu undirritaðir grein fyrir því að lagaskýringar höfundar væru rangar.

Við lýstum því, að tilgangur 4. málsliðar 1. mgr. 1. gr. laganna hafi verið að taka af allan vafa um, að við sérleyfisveiðar, þar sem botnfiskafla væri jafnvel óverulegur, mætti einnig takmarka þann afla, þannig að réttlætis væri gætt í því að heildin skertist svipað hjá öllum, en einhverjum hefði e.t.v. þótt vafi leika á því. Í lögum nr.118/1984, sem giltu fyrir árið á eftir var orðalagið enn skýrara að þessu leyti og meining sú sama. Við lýstum aðdraganda laganna, skilning hagsmunaaðila, misskilnings höfundar á orðinu “heildaraflaverðmæti” og sáttar sem varð um þessi mál.

Þá gerðum við grein fyrir, að greind heimild væri ekki í andstöðu við aðrar heimildir laganna. Afli sérveiða hlaut að taka mið af heildapakkanum eins og í öðrum veiðum, þ.e. heildaraflamark sérleyfisbáta tók mið af heildaraflaverðmæti annarra fiskiskipa og þar með fiskiskipa í heild. Viðmiðunartímabil sérleyfisskipa var einnig í samræmi við viðmiðunartímabil annarra skipa. Ákvarðanir um viðmiðunarstuðla voru teknar í samráði við helstu hagsmunasamtök í sjávarútvegi.

Þá bentum við á, að umrædd málsgrein veitti vissa heimild en hún gat ekki verið hin eina sanna ófrávíkjanlega skylda, eins og HÁG túlkar hana. Ekkert í greinargerð fyrir frumvarpi til laganna benti í þá átt. Þótt í lögum hafi staðið, að heimilt væri að taka mið af heildaraflaverðmæti fiskiskipa, sem ekki höfðu sérleyfi, var það út af fyrir sig ekki skylt, þótt það hafi engu að síður verið gert.

Svo sem að framan greinir var með 4 málslið 1. mgr. 1. gr. laganna verið að segja, að heimilt væri að skera niður botnfiskafla sérleyfisbáta, þannig að heildaraflaverðmæti þeirra yrði svipað og hinna og málsgreinin útilokaði þar með

á engan hátt skert hlutfall í botnfiskafla miðað við önnur fiskiskip, heldur mælti fyrir um það. Málsgreinin útilokaði ekki aðrar heimildir laganna, sem skýrlega heimiluðu skert hlutfall. Þá sagði málsgreinin að heimilt væri að miða við heildaraflaverðmæti, en lagði þar með ekkert til um aflahlutfall viðmiðunar.

Burtséð frá umræddum málslið og honum til fyllingar lágu fyrir aðrar, fullar og óskoraðar heimildir til skerðingar á botnfiskafla sérleyfisbáta. Þessar heimildir voru raktar í athugasemdum okkar. HÁG útilokaði þessar heimildir laganna. Hann virtist telja 2. og 3. málsliði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 marklausa í þessu sambandi. Hvernig mátti það vera, að þessi umrædda heimild í 4. málslið 1. mgr. 1. gr. laganna, sem veitti heimild til ákveðinnar viðmiðunar, útilokaði aðrar heimildir? Hinn almenni hluti greinargerðar með frumvarpi til laganna studdi þessar heimildir ótvírætt. Það var viss þversögn í málflytningi HÁG að telja að sérleyfisskip skyldu hlíta meginreglum laganna, en þó mætti ekki nota heimildir laganna sem fela í sér sömu meginreglur. Lögin fjölluðu um takmörkun á veiðum allra veiðiskipa. En að áliti HÁG tóku sumar heimildir laganna ekki til sumra skipa. Reglur um sérleyfisskip höfðu fulla heimild í 1. gr. laganna, þótt nefnd heimild í 4. málslið 1. mgr. hefði ekki komið til.

Eins og hér hefur verið rakið var það rangt að fullnægjandi lagastoð hafi ekki verið fyrir reglum um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984. Í bók sinni minntist HÁG þó ekki á 14. gr. laganna, sem var í gildi á þessum árum. Þessi lagaheimild var alveg sjálfstæð og góður grundvöllur reglna um skerðingu sérleyfisskipa á árinu 1984 og styrkti þar með aðrar heimildir, sem raktar hafa verið.

Þá mátti ráða af framsetningu HÁG, að reglugerðin hafi verið sambærileg en íþyngjandi fyrir sérleyfisskip og þar með ólögleg á árinu 1985, en sérstaklega vöktum við á því athygli, að í lögum nr. 118/1984 var orðavalið: "heimilt að taka tillit til" en ekki "heimilt að miða við" eins og í lögum nr. 82/1983. Það undirstrikaði rækilega þann skilning, sem í athugasemdum okkar var gerð grein fyrir, um heimild til viðmiðunar eða tillitstöku.

Þá telur HÁG einnig í bók sinni, að ákvæði reglugerðar, þar sem fjallað er um skerðingu sérleyfisskipa á botnfiskheimildum, hafi ekki mátt vera í andstöðu við þá meginreglu að skipta skyldi takmörkuðum heildarafla í botnfiski á milli fiskiskipa miðað við þriggja ára veiðireynslu. Frávik frá þeirri meginreglu hefðu að öðru jöfnu þurft að vera orðuð í lögum með sæmilega skýrum hætti, jafnvel miðað við þær kröfur sem dómstólar gerðu árið 1984 um framsal lagasetningarvalds.

Um þessa síðastnefndu fullyrðingu bentum við á, að HÁG liti svo á að þriggja ára veiðireynsla hafi verið beinlínis lögfest um allar veiðar og því hafi ekki mátt víkja frá henni. Hún hafi þó ekki verið nefnd í lögunum og því síður hafi verið nauðsynlegt að nefna frávik frá henni. Sú regla hafi verið ein af framkvæmdareglum við takmarkanir á afla að tillögu Fiskipings 1983, en hún hafi á þessum tíma engan veginn verið jafn heilög og HÁG vildi í þessu sambandi

vera láta, enda segði hann sjálfur neðst á bls. 145: "Þó að það hafi að vissu leyti verið meginregla árið 1984 að veiðiheimildum væri úthlutað samkvæmt aflareynslu á viðmiðunartímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 voru mörg frávik gerð frá henni."

Við bentum á, að framkvæmdareglurnar hefðu á þessu fyrsta ári verið í mótun og það hafi tekið tíma að festa þær í sessi. Til kasta greindrar reglu hafi samt sem áður komið einnig við skerðingu sérleyfisskipa á botnfiskheimildum, svo sem HÁG lýsi sjálfur í bók sinni. Þótt heildaraflamagn sérleyfisbáta hafi verið skert um ákveðið hlutfall miðað við önnur fiskiskip hafi viðmiðunartímabilin verið þrjú ár. Allt tal um að ganga í berhöggi við regluna hafi því verið úr lausu lofti gripið.

Niðurstaða okkar var því sú, að lagaskýringar HÁG um sérleyfisskip á árunum 1984 og 1985 væru rangar. Rétt er að áréttta, að hér er um stuttan úrdrátt að ræða úr fyrri athugasemdum okkar.

Svo virðist sem höfundur hafi í stórum dráttum tekið röksemdir okkar gildar, án þess þó að skipta um skoðun, en kemur með ný sjónarmið og nýjan rökstuðning í greinargerð sinni, sem ekki voru í bókinni. Verður nú vikið að þeim.

II.

Höfundur bendir réttilega á í inngangi og lokaorðum svar síns, að hér áður fyrr hafi miklu víðtækari heimild á framsali lagasetningarvalds verið viðurkennd en síðar kom til. Fyrir því var föst venja. Hann segir í lokaorðum sínum, að örðugt sé að meta nú, aldarfjórðungi síðar, hvort einstök reglugerðarákvæði hafi skort lagastoð og óvíst sé að dómstólar hefðu fallist á þau sjónarmið, sem hann lét í ljós í riti sínu annars vegar um úthlutun botnfiskveiðiheimilda til sérleyfisskipa árin 1984 og 1985 og hins vegar um úthlutun skipstjórákvóta árið 1984. Um þetta geti verið skiptar skoðanir.

Við ritun réttarsögu verður að túlka lögmæti hverrar athafnar á forsendum hvers tíma, sem um er fjallað. Ef gjörðin er lögleg samkvæmt þeirra tíma lagapraxis, en ekki lögleg samkvæmt praxis í dag, er hún þá ekki réttarsögulega lögleg? Ef eitthvað var löglegt á dögum Hammúrabis og dómstólar þá talið svo, en ólöglegt í dag að mati HÁG, er þá hægt að segja að það hafi verið ólöglegt í réttarsögulegum skilningi? Skorti gerðina þá lagastoð, svo notað sé orðalag höfundar? Eru löglegir dauðadómar fyrri tíma ólöglegir, af því þeir eru það í dag?

Röksemdafærsla sem byggist á því að eitthvað hafi verið löglegt á sinni tíð, en ólöglegt í dag og því úrskurðað ólöglegt er vafasamt að ekki sé meira sagt. Dómur í réttarsögu verður að miðast við forsendur hvers tíma? Sá sem semur réttarsögu verður að bera eitthvað skynbragð á þróun.

Þetta gerir HÁG ekki, heldur er með tvískinnung. Kannske löglegt, kannske ólöglegt. Það fer eftir tímaforsendum. Aðallega miðar hann við tímaforsendur

dagsins í dag, sbr. orðin á bls. 145 í bókinni: “jafnvel miðað við þær kröfur sem dómstólar gerðu árið 1984 um framsal lagasetningarvalds” og lokaorð í svari höfundar, en þar segir hann að lögmætið sé örðugt að meta, óvíst væri, hvort dómstólar hefðu fallist á sjónarmið höfundar, ef á hefði reynt á sinni tíð, skoðanir geti verið skiptar o.s.frv., en klikkir svo út með ólögmæti reglnanna vegna þess að gæta hefði þurft samræmis og jafnræðis.

Enginn veit hvort hann meinar brot á jafnræðisreglu. Á hann við brot á jafnréttisreglu stjórnarsýslulaga frá 1993, jafnréttisákvæði stjórnarskrár frá 1995 eða eldra rétti? Orðavalið bendir frekar til að hann telji framkvæmdina ekki hafa verið nógu straumlínulagaða og því ólögmæta, en enginn veit hvort höfundur er að dæma eftir eldra rétti eða yngri.

Á árunum 1983 og 1984 var við kennslu í stjórnarfarsrétti við lagadeild Háskóla Íslands lögð til grundvallar bókin “Stjórnarfarsréttur” eftir Ólaf Jóhannesson, frv. prófessor, í þrem bindum, önnur útgáfa endurskoðuð. Það eina sem nemendur höfðu í kennslubók um jafnræðisregluna er að finna í öðru bindi á bls. 91-92. Til gagns og gamans skal hér vitnað til alls þess sem sagði um jafnræðisregluna í þeirri bók, (lög nr. 37/1973 fjölluðu um jafnlaunaráð):

“Í stjórnarskrám ýmissa ríkja eru sérstök ákvæði, er tryggja eiga hina svokölluðu jafnræðisreglu. Í þeirri reglu felst það einkum, að óheimilt sé að mismuna mönnum eftir kyni þeirra, stjórnmalaskoðun, trúarbrögðum, litarhætti, o.s.frv. Í íslensku stjórnarskránni er ekki sérstakt ákvæði um jafnræðisregluna. Vottur hennar sést þó í 64. og 78. gr. stjkskr. Í 64. gr. stjkskr. segir þannig, að enginn megi missa neins í af þjóðlegum eða borgaralegum réttindum sakir trúarbragða sinna. Í 78. gr. stjkskr. segir, að sérréttindi, er bundin séu við aðal, nafnbætur og lögtign, megi eigi í lög taka. Jafnræðisregluna mun því mega telja grundvallarreglu íslensks réttar, sbr. einnig l. 37/1973. Hugsanlegt er, að stjórnarvöld brjóti í ákvörðunum gegn þessari grundvallarreglu. Getur slíkt einkum átt sér stað, þegar um er að ræða stjórnarathafnir, sem byggjast á frjálsum mati. Slíkt brot geta verið embættisafglöp. Hins vegar mundi slíkt sjaldan leiða til ógildingar ákvarðana stjórnvalds, enda er oft mjög erfitt að sanna, að gegn þessari reglu sér brotið. Útilokað er það þó ekki.”

Mikil og stöðug þróun hefur hefur verið í túlkun jafnræðisreglunnar undanfarna áratugi. Mikill hafsjór er í því efni á milli áruna 1983 og 2008. Eins og áður sagði er erfitt að geta sér til um, hvort HÁG telur jafnræðisreglu hafa verið brotna eða ekki. Hann miðar sjálfsagt við lagareglur á þessu ári, þ.e. við útgáfu bókarinnar. Ef hann teldi, að um brot jafnræðisreglu væri að ræða, væri það öfgafull túlkun, sem engan veginn stæðist.

Til að fyrirbyggja allan misskilning þá vilja undirritaðir vilja leggja á það mikla áherslu, að við teljum umræddar reglur um sérleyfisskip fullkomlega löglegar miðað við forsendur dagsins í dag. Við deilum ekki um það, annars vegar hvort

reglurnar hafi verið löglegar fyrir aldarfjórðungi eða hins vegar hvort þær væru það í dag. Við höldum að þær séu lögbéttar og standist lagapróf í dag.

Við gerum líka kröfu til þess, að saki einhver annan um að standa að lögbrotum, hafi hann eitthvað fyrir sér í því og miði við lagapraxis þess tíma, sem hann fjallar um, jafnvel þótt krydda þurfi frásögninga með einhverju líflegu. Við Jónarnir erum að tryggja, að síðari tíma menn misskilji ekki það sem gerðist.

Í sambandi við óljósa tímaviðmiðun notar höfundur mikið véfréttarorðalag eins og t.d. “má draga í efa” “hafi haft fullnægjandi lagastoð” og “skorti að öllum líkindum lagastoð”, “að gæta hafi þurfti samræmis og jafnræðis...”. Með því að vera sleipur í orðavali má halda til allra átta og enginn ræður för. Höfundur slær úr og í og lætur síðan lesanda taka ábyrgð á niðurstöðu, eftir að hafa fengið “hint” frá höfundi. Eftir að áburðinum hefur verið dreift, kemur sprettan.

Bókin er gott dæmi hvernig sagnfræði getur oft verið varasöm. Menn komast í gögn og fara að túlka út og suður að eigin geðþótta. Þeir setja sig ekki inn í þær forsendur sem fyrir liggja á hverjum tíma, heldur nútímaforsendur og leika sér með liðna atburði. Sá sem skrifar sögu eftir á, hefur oft afar takmörkuð tengsl við lífið eins og það var, samskipti við mannfólkið, sem þá lifði.

Auðvitað kemur ekki til greina annað en miða við lagapraxis hvers tíma, en HÁG hleypur á milli tímabila og virðist halda að með því geti hann leikið sér með lögmæti reglnanna, eins og köttur að mús. Þetta er vægast sagt vafasöm fræðimennska, en hana erum við að gagnrýna. Á hinn bóginn teljum við eins og fyrr sagði að allt standist nútíma praxis, tímabil breyti ekki niðurstöðu okkar. Við föllumst ekki á þá niðurstöðu, sem höfundur ýjar óljóst að með óbeinum hætti, að reglurnar kunni að hafa verið löglegar að þeirra tíma praxis en ekki að nútíma praxis.

III.

A. Vægi sérleyfisskipa í botnfiski.

Í inngangi svars HÁG segir svo: “Telja má að hlutfallslegt vægi þeirra úthlutana í botnfiski, sem athugasemdir ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi laut að, hafi á árunum 1984-1985 verið innan við 5% en eftir því sem fiskveiðistjórnkerfið þróaðist minnkaði vægi þeirra enn frekar. Þrátt fyrir lágt hlutfallslegt vægi þessara veiðiheimilda telur undirritaður eðlilegt að hann svari ráðuneytisstjórnunum fyrrverandi skriflega.” Vísað er svo neðanmáls í svar ráðherra við fyrirspurn á Alþingi.

Ekki verður skilið hvernig eðlilegt svar tengist hlutfallslegu vægi úthlutana í botnfiski. Í því sambandi verður að athuga að HÁG er upphafsmaður þessarar deilu með fullyrðingum sínum í umræddri bók.

B. Skal heimilt.

HÁG túlkar orðasambandið “skal heimilt” í 4 ml. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 sem skyldu (“gefur til kynna skyldu”, efst á bls. 7). Við höfum ekki lært að það, sem skuli heimilt, sé skylt, en öllum skal heimilt að hafa skoðanir, en ekki skylt að hafa þær vitlausar. Þessi skoðun er ein af meginforsemdum hans, eins og rakið hefur verið nokkuð ítarlega.

Þá virðist höfundur hafa breytt um skoðun og telja að skyldan (að hans mati) verði að heimild ári síðar. Alþingi hafi þannig slegið til, en ekki gert athugasemdir við framkvæmdina ári áður. Þetta er furðuleg lýsing á gangi mála.

C. Ólögsmæt sjónarmið við aðferð.

Þá segir HÁG á miðri bls. 7: “Ekki verður ráðið af greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 82/1983 eða umræðum á Alþingi með hvaða hætti staðið yrði að skerðingu á botnfiskveiðiheimildum sérleyfisskipa. Sú aðferð, sem stjórnvöld í reynd völdu, byggðist á öðrum sjónarmiðum en 4. ml. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983 gaf til kynna”

Lögin tala skýrt, eins og ítarlega hefur verið rakið. Svo sem að framan greinir var með 4 málslíð 1. mgr. 1. gr. laganna verið að segja, að heimilt væri að skera niður botnfiskafla sérleyfisbáta, þannig að heildaraflaverðmæti þeirra yrði svipað og hinna. Þetta var orðanna hljóðan og með öllu óskiljanlegt, hvernig hægt er að skilja ákvæðið öðru vísi. Heildaraflaverðmæti er ekki heildaraflí. Það ætti öllum að vera ljóst, einnig HÁG.

Ef skilningur var rangur, má þá ekki líklegt telja að einhver í öllum hinum stóra flota sérleyfisbáta, sem hlunnfarinn var að mati HÁG, hefði möglað? Menn eru vanir því ef þeir eru tekjuskertir, jafnvel þótt lögsmætt sé, hvað þá ef menn telja það ólögsmætt. Hefðu ekki hin stóru hagsmunasamtök, LÍÚ, sjómannafélög, Sjómannasamband Íslands, Farmanna og fiskimannasamband Íslands, Vélstjórafélag Íslands, hvað þá fiskvinnslufyrirtækin sem misstu af aflanum, eitthvað sagt? Ef allir hagsmunaaðilar og Alþingi skildu ákvæðið eins og ráðuneytið, hvernig dettur HÁG þá í hug að dómstólar hefðu farið aðra leið og reynt að túlka ákvæðið þvert á orðanna hljóðan?

Þá samþykkti Alþingi ári síðar lög nr. 118/1984. Þar allt var endurtekið. Alþingi vildi áframhald á fyrri praxis. Var ekki vilji Alþingis þannig ráðinn. Alþingi var búið að reyna með hvaða hætti staðið var að skerðingu á botnfiskveiðiheimildum sérleyfisskipa og vildi halda því áfram. Hvernig er þá hægt að misskilja vilja Alþingis, eins og höfundur gerir? Hvernig fær hann komist að þeirri niðurstöðu að vilja Alþingis hafi skort um með hvaða hætti staðið yrði að skerðingu á botnfiskveiðiheimildum sérleyfisskipa? Skýring HÁG fær engan veginn staðist.

D. Flóknar reglur.

Neðarlega á bls. 7 segir: “Samhliða þessu voru reglur um skerðingu á botnfiskveiðiheimildum sérleyfisskipa árin 1984 og 1985 einstaklega flóknar. Að

mati undirritaðs þar stjórnvöldum að forðast að setja reglur af þessu tagi ef lagaheimildin fyrir setningu þeirra var óglögg.”

Eins og margrakið hefur verið, voru lagaheimildir fyrir reglum um skerðingu á botnfiskveiðiheimildum sérleyfisskipa árin 1984 og 1985 einstaklega margar, skýrar, ótvíræðar og ítarlegar. Ráðuneytið treysti sér ekki á sínum tíma til að hafa reglurnar einfaldari. Eðlilegt var að þær yrðu nokkuð flóknar, því verðmæti t.d. síldar, loðnu, humars, rækju o.s.frv. var misjafnt. Reglurnar voru engu að síður öllum skiljanlegar og engin vandamál sköpuðust við úthlutun. Þær eru ítarlega raktar í reglugerðinni.

Töluglöggir menn og menn menntaðir á talnasviði stóðu að útreikningum. Fiskifélag Íslands var að hluta til hagstofa fyrir sjávarútveginn og komu upplýsingar þaðan að góðu gagni. Allir sem hagsmuna höfðu að gæta höfðu tækifæri til að kanna útreikninga. Undirritaðir hafa aldrei heyrt það fyrr, að stjórnvaldsákvæðanir séu ógildar vegna þess að þær séu flóknar. Langt má teygja sig.

Reglurnar í reglugerðinni voru skýrar þeim sem unnu eftir þeim á sínum tíma. Benda má á, að miklu flóknari reglur eru víða í stjórnkerfinu í dag, t.d. hjá Tryggingastofnun ríkisins um eftirlaun aldraðra, bætur vegna örorku, lyf og læknaaðstoð. Engum dytti í hug að ógilda þær á þeim forsendum. Reglur Tryggingastofnunar eru til mun flóknari en umþrættar reglur ráðuneytisins. Einfalt er að gera sér upp skilningsleysi.

E. Gegnsæi.

Svipað gildir um gegnsæi. Neðst á bls. 7 segir: “Fram að útgáfu ritsins um réttarsöguna sl. vor höfðu engar haldbærar tilraunir gerðar (sic.) til að útskýra efni þessara reglna – hvorki fræðilega né af hálfu dómstóla. Sjávarútvegsráðuneytið hafði ekki heldur haft frumkvæði að því að útskýra reglurnar með tæmandi hætti.” Samkvæmt þessari fullyrðingu virðist nauðsynlegt að reglurnar væru fræðilega útskýrðar eða dómsmál höfðað til að gerar þær gildar.

Höfundur vísar neðanmáls í fréttatilkynningu frá ráðuneytinu frá 8. febrúar 1984, en þar segir: “Við útreikning aflamagns er tekið tillit til aflatekna af sérleyfisveiðum eins og rækjuveiðum, skelveiðum, síldveiðum og loðnuveiðum og er aflamagn hvers skips af hverri botnfisktegund lækkað samkvæmt ákveðnum reglum.” Fréttatilkynningin útskýrir einmitt það sem við höfum sagt og reglurnar er finna í reglugerðinni sjálfri.

HÁG lætur svo líta út sem reglurnar og útskýringar á þeim hafi verið læstar niður í skúffum starfsmanna ráðuneytis. HÁG veit að nánari útskýringar eru aldrei reglugerðunum sjálfum. Öll hagsmunasamtök ásamt Fiskifélagi Íslands komu með einum eða öðrum hætti að reglugerðarsamningunni, m.a. með umsögnum. Allir þeir sem hagsmuna áttu að gæta voru vel upplýstir. Að fullyrða að ekki hafi

verið gætt rétttra aðferða, en rökstyðja það ekki betur en þetta, er ekki gott mál. Hvaða aðferðir á HÁG við?

Reglugerðir eru birtar opinberlega, síðan koma fréttatilkynningar og blaðamannafundir. Voru ekki nægar fréttatilkynningar? Ekki nógar útskýringar á fundum? Er það ógildingarástæða? Hvað veit HÁG um hvað fram fór á blaðamannafundi og útskýringar sem þar voru gefnar. Á slíkum fundum voru menn gjarnan spurðir spjörunum úr. Í vinnuhópum og nefndum, sem unnu í kringum reglurnar og reiknuðu út hluti, voru iðulega framámenn í samtökum sjómanna og útvegsmanna. Í þá daga voru sjávarútvegsmál eitt aðalfréttæfni fjölmiðla og víða eitt helsta umræðuefni manna í milli. Hvað meira þarf til að fullnægja gegnsæi?

Efst á bls. 8 segir: “Reglur um efnið voru ekki gegnsæjar. Þær voru hvergi almennilega skýrðar á opinberum vettvangi fyrr en á þessu ári. Að þessu virtu er fyllsta ástæða til að hafa efasemdir um að við setningu þessara úthlutunarreglna hafi verið gætt rétttra aðferða, ekki síst með tilliti til jafnræðis.”

Við leyfum okkur að fullyrða, að HÁG veit lítið hvað fór fram í raun, en heldur sig við pappíra, sem hann hefur í höndum og segja auðvitað aðeins smábrot af sögunni eða atvikum á sinni tíð. Stórkostleglur munur er á þeim veruleik sem við upplifðum og þeim hugmyndum sem HÁG gerir sér um lífið fyrir aldarfjórðungi. Þótt gegnsæi hafi verið regla, sem var lítils metin fyrir aldarfjórðungi en er mikils metin nú, standast reglur ráðuneytisins fullkomið gegnsæispróf nú í dag. Upplýsingar voru veittar daglega í gegnum síma, blöð og á fundum. Undirritaðir geta vottað allt framangreint og við vitum að fleiri núlifandi menn eru tilbúnir til þess. Við höfum lifandi sönnunargögn um þetta.

Þá nefnir HÁG ekki hvað átti að birta opinberlega utan þess sem birt var. Átti að birta útreikninga á einstökum viðmiðunarstöðlum eða átti að birta útreikninga fyrir einstaka báta? Gat nokkuð annað birst? Að birta útreikninga fyrir einstaka báta var vafasamt. Öllum útgerðarmönnum voru send reikniblöð þar sem aðferðin var skýrð og þeim gefinn kostur á tjá sig um útreikninga ráðuneytisins á frádrætti vegna sérveiða. Hver og einn gat gengið úr skugga um að útreikningar sem sneri að honum væru réttir. Forsendur voru í reglugerðinni og reglurnar þar skýrar.

Þá er spurning um viðmiðunarstaðlana. Útkoman á útreikningum þeirra voru birtir í reglugerðinni. Hagsmunasamtök gengu úr skugga um að þeir útreikningar væru réttir. Ekki er almennt venja í dag að birta slíka útreikninga, t.d. hjá Tryggingarstofnun ríkisins, Ríkisskattstjóra, í landbúnaðarkvótakerfi, Seðlabanka o.s.frv. T.d. eru byggingar- og skipulagsstuðlar birtir í reglugerðum, en ekki útreikningar á bak við hvert stuðul. Eru þeir þá ógildir?

Eðlilegast hefði verið, að höfundur hefði sagt konkret, hvað átti að birta. En það gerir hann ekki. Hér verður eins og svo oft áður að geta sér til hverjar meiningar hans eru. Ekki fer á milli mála, að HÁG gerir mjög svo öfgafullar og óraunhæfar

kröfur til stjórnsluathafna, þótt miðað sé við nútímakröfur. Krafa um opinbera birtingu á útreikingum ákveðinna staðla, þar sem forsendur hafa verið birtar, er þess háttar krafa. Forsendur lágu opinberlega fyrir, sbr. fréttatilkynningu og reglugerð. Verk tölfræðinga var ekki ástæða til að véfengja sérstaklega, en alltaf mátti þó ganga úr skugga um réttmæti þeirra. Aðalatriðið er að menn viti forsendurnar eins og í reglunum um sérleyfisskipin.

Ógegnisæi er ný hugmynd höfundar, sem hann virðist grípa til í neyð. Þrautalending höfundar er að finna matskennt svið, grátt svæði, þar sem erfitt er að festa atvik, þar sem langt er um liðið. Hann fullyrðir um atburði fyrir 24 árum, og svo eigum við að afsanna fullyrðingar hans. Erfiðara er að afsanna en sanna. HÁG ætlast til öfugrar sönnunarbyrði, en sönnunarbyrðin er á þeim sem fullyrðir og mál hans verður að vera trúverðugt. Að koma ekki með neinar vísbendingar eða sannanir um ógegnisæi, heldur nýjar fullyrðingar einar, sem ekki er að finna í bókinni, er lítil fræðimennska. Svo að ekki sé fastar að orði kveðið.

Séu gagnsæisreglur núgildandi stjórnslulaga skoðaðar, svo og einnig venjur, óskráðar reglur og sérstaklega dómur um þetta efni, liggur fyrir að kröfur HÁG um gegnsæi eru fjarstæðukenndar. Höfundur hefur hingað til ekki vísað til né bent á neitt bitastætt í þeim efnum. Hvernig voru annars reglur um gegnsæi á árunum 1983-1985? Höfundur ætti að leita þær uppi. Ljóst er, að gegnsæi reglnanna um sérleyfisskip árin 1984-1985 stóðust fullkomlega kröfur sem gerðar eru að þessu leyti í nútímarétti.

F. Jafnræði.

Svo þetta loðna orðalag um efasemdir um að gætt hafi verið rétttra aðferða með tilliti til jafnræðis. Þessi fullyrðing er algerlega úr lausu loft gripin, eins og við höfum þegar ítarlega og margsinnis gert grein fyrir. Verið var að stuðla að jafnræði með því að láta alla báta fá svipað aflaverðmæti. Í fyrrnefndri fréttatilkynningu stóð: “Við útreikning aflamagns er tekið tillit til aflatekna af sérleyfisveiðum...” Ef farið hefði verið eftir túlkun HÁG á umræddu ákvæði, hefði jafnræðisregla sú, er í gildi er í dag, væntanlega verið brotin. Þá hefði mönnum verið mismunað. Þá hefði líka vafalaust heyrst hljóð úr horni.

Eins og fram kemur í svari HÁG telur hann veigamestu lögskýringargögnin það sem Halldór Ásgrímsson sagði í framsöguræðu sinni hinn 12. desember 1983 fyrir frumvarpi sem varð að lögum nr. 82/1983 og hann vísar orðrétt í hana sbr. 3. mgr. á síðu 4 en þar segir: *“Heimildin um að ráðherra megi skipta þeim afla sem til skiptanna er hverju sinni gerir honum kleift að tryggja öllum sem nytjað hafa fiskimiðin rétt til að gera það áfram og jafna tímabundnum aflasamdrætti réttlátlega niður á öll skip í landinu.”*

Túlka verður þessi orð ráðherra um að jafna tímabundinn aflasamdrátt réttlátlega milli skipa, þannig að þau styðji þá framkvæmd að taka fullt tillit til þeirra tekna sem skipin höfðu af sérveiðum.

IV.

Lokaorð greinargerðar HÁG eru þessi: “Undirritaður telur að niðurstöður sínar um þessi atriði séu réttar og byggir það aðallega á að gæta hafi þurft samræmis og jafnræðis innan þess hóps sem fékk kvóta úthlutaðan árin 1984 og 1985.”

Hann nefnir ekki brot á jafnræðisreglu. Þó kann hann að eiga við hana, enginn veit. Við svörum ítarlega í fyrri athugasemdum vegna þess að okkur gekk erfiðlega að finna á hverju HÁG byggði fullyrðingar sínar um lögbrot. Sama gildir nú. Það er enginn taldi lagabrot fyrir 24 árum né síðan er skyndilega orðið að efni um lögbrot í réttarsögu fiskveiða.

Í bók sinni var HÁG með tvær aðalröksemdir sem hann taldi að sönnuðu ófullnægjandi lagastöð fyrir skerðingu fiskiskipa. Hann taldi að reglurnar hefðu ekki tekið mið af heildaraflaverðmæti skipa, sem ekki höfðu sérleyfi, svo sem heimilt var samkvæmt 4. málslíð 1. mgr. 1. gr. laga nr. 82/1983. Einnig taldi hann að reglurnar hefðu verið í andstöðu við þá meginreglu að skipta skyldi takmörkuðum heildarafla í botnfiski milli fiskiskipa miðað við þriggja ára veiðireynslu.

Þessar fullyrðingar voru rækilega hraktar í fyrri athugasemdum okkar, svo sem grein hefur verið gerð fyrir. HÁG kemur nú með nýjar fullyrðingar og röksemdir, sem ekki eru að finna í bókinni og gerir að meginröksemdum. Ekki er í bókinni t.d. fjallað um ógegnsæi, flókið kerfi, vafasamar aðferðir o.s.frv. Af því að eldri röksemdir dugðu ekki, sýnist hann hrekjast úr einu skjóli í annað í leit að nýjum hálmstráum. Nýju hálmstráin voru ekki til, er bókin var skrifuð, því var hún illa grunduð. Þessar síðari röksemdir falla allar um sjálfar sig, svo sem svar okkar skýrir.

Hverjir voru misrétti beittir? Þeir gáfu sig aldrei fram. Af hverju kvartaði enginn? Af hverju taldi enginn á sig hallað? Af hverju bað enginn um leiðréttingu? Af hverju var enginn með athugasemd í fjölmiðlum eða á Alþingi, hvorki þá né síðar? HÁG talar um misrétti nú aldarfjórðungi eftir framkvæmd og enginn annar hefur fyrr orðið var við þetta misrétti. Alþingi var ljós þessi úthlutun og lagði blessun sína yfir hana. HÁG gerir lítið úr því, þótt hann telji reglur um framsal lagasetningarvalds mikilvægar og hann setur gjarnan út á ófullkomið framsal lagasetningarvalds og skort á lögheimildum. Reglugerðin var aldrei véfengd, hvað þá að fyrir liggi dómsúrskurður sem styður skilning HÁG.

Á þessum árum var mikið rætt og ritað um auðlindagjald og útboð veiðiheimilda, svo og um byggðakvóta. Leið varla sá dagur, að ekki birtist í fjölmiðlum greinar um þessi mál. Morgunblaðið fylgdi fast þeirri stefnu að vera á móti kvótakerfi í núverandi mynd. Stór hluti Sjálfstæðisflokks var á sömu skoðun að ekki sé talað um aðra flokka. Þetta var eitt mesta átakaefni þjóðlífsins á þessum tíma.

Í bókinni á bls. 117 er að finna eina setningu um þetta efni, svohljóðandi: “Árið 1975 rakti Bjarni Bragi Jónsson röksemdir fiskihagfræðinnar um hvernig afrakstri fiskimiðanna væri sóað með frjálsri sókn og að ein lausn á þeim vanda væri að taka upp auðlindaskatt.” Ekkert er frá höfundi í bókinni um auðlindagjald eða útboð veiðiheimilda, hvað þá byggðakvóta eða annað. Hvað veldur? Okkur sem höfum fylgst með deilum um fiskveiðistjórnunarkerfið áratugum saman, finnast athugasemdir HÁG um þetta efni í svari hans einhliða og fátæklegar að ekki sé meira sagt. Við erum hvorki fylgjandi eða mótfallnir ákveðnu kerfi, en okkur finnst að hverju sjónarmiði eigi að gera réttlát skil.

Höfundur talar um ógegnsæi, en hann virðist ekki hafa kynnt sér fjölmiðla, sérstaklega ekki dagblöð frá þessum tíma. Varla kom út dagblað þar sem einhver væri ekki að tjá sig um þessi mál. Allt tal hans, t.d. um ógegnsæi, byggist á því að hann hefur ekki kynnt sér staðreyndir.

Undirritaðir hafa nú svarað öllum fullyrðingum og röksemdum HÁG varðandi reglur um sérleyfisskip árin 1984-1985. Þessar reglur myndu standast allar kröfur um lögmæti í dag og kannske einnig eftir aldarfjórðung. Lögskýringar höfundar standast hins vegar engar kröfur, fiskveiðiréttarsaga hans er að þessu leyti ekki upp á marga fiska.

8. september 2008.

Jón L. Arnalds

Jón B. Jónasson