

Skipstjóra- og áhafnarkvóti árið 1984.

Svar við annarri greinargerð höfundar, dags. 14. nóvember 2008.

I.

Helgi Áss Grétarsson, lögfræðingur, er höfundur bókarinnar “Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990”, sem Lagastofnun Háskóla Íslands gefur út í ár. Höfundur segir í bók sinni á bls. 145: “Fullyrða má að 1. gr. laga nr. 82/1983 hafi verið reist á þeirri forsendu að miða skyldi úthlutun veiðiheimilda við skipa eign og veiðireynslu útgerðar. Hvergi í lagatextanum var mælt fyrir um að einstaklingar gætu á grundvelli aflasældar sinnar á einu skipi fengið útgerð annarra skipa skerf í þeirri aflareynslu.”

Höfundur taldi að ekki hafi verið lagaheimild fyrir ákvæði 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 144, 16. mars 1984 um breytingu á reglugerð nr. 44, 8. febrúar 1984, um stjórn botnfiskveiða 1984 sem hljóðaði svo: “*Hafi skipstjóraskipti á árinu 1983 orðið með þeim hætti, að skipstjóri, sem fram að skiptum hafði stýrt sama skipi samfellt á viðmiðunartímabilinu sbr. 6. gr., tekur við öðru sambærilegu skipi í 3. stærðarflokki eða stærra sbr. 9. gr. og meirihluti áhafnar flyst með honum, skal heimilt, auk vals sbr. 1. mgr., að gefa kost á því að aflamark á skipinu, sem skipstjóri tekur við, miðist við aflareynslu áhafnarinnar á fyrra skipinu.*” Þetta ákvæði reglugerðarinnar varð 4. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 44/1984, um stjórn botnfiskveiða 1984, með áorðnum breytingum.

Þessi heimild til kvótaúthlutunar var að jafnaði kölluð “skipstjórakvóti” og fengu sex skip slíka kvóta og var hugsunin bak við þetta ákvæði að hefðu menn lagt sig eftir ákveðnum tegundum og aflasamsetning þeirra væri því óvenjuleg, áttu þeir kost á því að fá sömu heimildir á hið nýja eða síðara skip, enda væri það sambærilegt og áhöfnin fylgdi þeim yfir á skipið.

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

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, sem ekki voru í bókinni með bréfi, dags. 29. júlí 2008.

Við svörum bréfi höfundar með ítarlegri greinargerð, dags. 8. september 2008.

Höfundur hefur sent undirrituðum annað svarbréf, dags. 14. nóvember 2008.

II.

Í síðastnefndu bréfi höfundar eru fyrri skoðanir hans að sumu leyti áréttaðar. Skal nú leitast við að skoða þau atriði, sem hann hefur fram að færa í þeirri greinargerð. Verða þau tekin fyrir í sömu röð og þau koma fyrir í bréfi hans.

A. Í upphafi kaflans um úthlutun skipstjórakvóta/áhafnarkvóta árið 1984 í bréfi höfundar segir svo: “Það er ljóst að íslensk fiskveiðistjórn hefur allar götur síðan árið 1984 miðað veiðiheimildir við skip og að við úthlutun þeirra sé tekið mið af veiðireynslu skipsins. Eigendur skipa öðlast við það ákveðna réttastöðu en aðrir ekki. Þetta er pólitísk ákvörðun sem lengi hefur verið deilt um.”

Þetta er ein af meginreglum höfundar, sem hann virðist halda að hafi orðið til áður en kvótakerfið var sett á laggirnar, því hann telur að fyrstu reglugerðir í þessu efni hafi brotið þessa reglur. Kvótakerfið 1984 var lögfest til eins árs og þá birtust fyrstu reglugerðirnar. Á sama ári var lagt til af sjávarútvegsráðherra að fiskvinnslufyrirtæki fengju kvóta. Því er fráleitt eins og marghrakið hefur verið að einhver meginregla hafi gilt á árinu 1984. Þetta er alger tilbúningur höfundar, enda hefur hann ekki komið með nein gögn er styðji þessa skoðun hans. Þau gögn sem hann hefur vitnað til hafa sannað hið gagnstæða.

B. Þá segir í bréfi höfundar: “Árið 1984 var verulega vikið frá hefðbundnum reglum um úthlutun veiðiheimilda þegar virt var aflareynsla skipstjóra og áhafnar hans á einu skipi á viðmiðunartímabilinu og hún færð til annarra útgerða. Reglan var sett af stjórnvöldum og studdist við engin skýr lagafyrirmæli. Hún var sett eftir að úthlutun botnfiskveiðiheimilda hafði að mestu verið ákveðin.”

Hver voru hin óskýru lagafyrirmæli? Í lögum nr. 82/1983 sagði í 3. málslíð 1. mgr. 1 gr.: “Getur ráðherra ákveðið skiptingu hámarksafla milli skipa m.a. með hliðsjón af fyrri veiðum skipa, stærð þeirra eða gerð, svo og heimilað flutning á úthlutuðum aflakvóta milli skipa.”

Eins og hér er rakið, voru taldar upp í lögunum þær forsendur, sem ráðherra skyldi **meðal annars hafa til hliðsjónar**. Þar var m.a. vísað til fyrri veiða skipa og flutning á úthlutuðum aflakvóta (sem byggðist á veiðireynslu) milli skipa. Það sem ráðherra skyldi hafa til hliðsjónar við ákvörðun sína var m.ö.o. ekki tæmandi talið.

Reglugerð nr. 144/1984 byggði á aflareynslu áhafnar, sem færð var á milli skipa. Um var að ræða flutning aflareynslu vegna fyrri veiða skipa. Var það fullkomlega í samræmi við orðaval laganna og tilgang þeirra og sérstaklega það, hvað hafa skyldi meðal annars til hliðsjónar.

Útvegsmenn eða réttara sagt skip höfðu ein rétt til aflamarks samkvæmt lögunum. Aflamarkið gekk ekki til skipstjóra eða áhafnar heldur skips. Úthlutun veiðiheimilda var bundin við skip. Fyrri veiðar skips var í þessum tilvikum frammistaða skipstjóra og áhafnar, eins og endranær. Fyrri veiðar skips er sama og aflareynsla áhafnar eða útgerðar um ákveðinn tíma.

Við teljum, að sú fullyrðing HÁG, að ekki hafi mátt leggja til grundvallar aflareynslu skipstjóra og áhafnar, sem var í raun veiðar skips á þeim tíma, sem áhöfnin var á skipinu, fáiast á engan hátt staðist. Flutt voru á milli skipa fyrri veiðar

skips (aflareynsla áhafnar á ákveðnu tímabili og úthlutuðum aflakvóta). Í þessu samhengi ber að sjálfsgöðu sérstaklega að líta til þess, sem löggin tilgreindu að hafa ætti til hliðsjónar og ekki var tæmandi talið.

Þá er rétt að geta þess að sá skipstjóra- og áhafnarkvóti sem úthlutaður var 1984, hélt gildi sínu 1985 og áfram. Alþingi var ljós þessi úthlutun við lagasetningu 1985 og 1986 og lagði blessun sína yfir hana án athugasemda. Aldrei var lögð til breyting á þessari úthlutun.

C. Þá segir áfram í bréfi höfundar: “Ýmis skilyrði voru sett fyrir úthlutun þessara aflaheimilda sem voru til þess fallin að henta þröngum hópi útgerðaraðila. Afleiðingar reglunnar voru m.a. þær að hlutfallslegt vægi aflaheimilda langflestra útgerðaraðila í leyfilegum heildarafla minnkaði en hlutfallslegt vægi aflaheimilda þröngs hóps manna varð meira.”

Vandséð er af hverju það skipti máli, hvort hópurinn var stór eða litill, víður eða þröngur. Hér er höfundur á ný með eigin vísbendingar um klíkuskap. Þótt hlutur þeirra, er fengu skipstjóra- og áhafnarkvóta í leyfilegum heildarafla, kynni að hafa verið örlitlu meiri en hinna, eru yfirgnæfandi líkur á að heildaraflaverðmætið í leyfilegum heildarafla hafi samt sem áður orðið svipað og annarra skipa. Heildaraflaverðmæti skiptir meira máli en heildarafli og er meira réttlætismál, eins og við höfum rækilega útskýrt í athugasemdum við reglur um sérleyfisskip. Um ofuráherslu höfundar á allsherjar jöfnun alls, verður vikið að hér á eftir.

D. Enn segir í bréfi höfundar: “Undirritaður telur að með setningu reglugerðarákvæða um skipstjórakvóta/áhafnarkvóta árið 1984 hafi munur verið gerður á milli manna sem stóðu í sömu sporum á grundvelli ófullnægjandi lagaheimilda.”

Fullyrðing um ófullnægjandi lagaheimildir hefur, margoft áður í skrifum okkar og einnig í þessum, verið rækilega hrakin.

Að öðru leyti er þetta röng staðhæfing. Allir í sömu sporum höfðu sama rétt. Enginn munur var, því menn gátu valið um aðferð. Markmiðið með skipstjóra- og áhafnarkvóta var að halda óbreyttu veiðimynstri. Óbreytt veiðimynstur og óbreyttur hlutur í leyfilegum heildarafla voru markmið, sem ekki gátu að öllu leyti farið saman. Óbreytt veiðimynstur og svipað aflaverðmæti voru markmið, sem fóru sennilega að mestu saman. Í tilvikum skipstjóra- og áhafnarkvóta var aldrei kleift að úthluta með þeim hætti þannig að 100% jafnvægi næðist frá öllum sjónarmiðum á öllum sviðum. Slíkt var ómögulegt, en þetta var þó réttlátasta niðurstaðan.

Höfundur hefur áður viðurkennt (á bls. 10 í fyrra svari hans), að þessi reglusetning kunni að hafa átt við málefnaleg rök að styðjast. Ef um einhvers konar mismunun var að ræða, var það óhjákvæmilegt til að fullnægja því réttlæti, sem markmiðið var með skipstjóra- og áhafnarkvóta, þ.e. að halda sama

veiðmynstri og fyrr. Öðru vísi gátu sjónarmiðin bak við skipstjóra- og áhafnarkvóta, sem voru réttlætissjónarmið, ekki náð fram að ganga.

E. Höfundur talar í bók sinni og greinargerðum mikið um jöfnun, sjónarmið um jafnræði, gæta þurfi samræmis og jafnræðis o.s.frv. Okkur virðist sem höfundur túlki jafnræðisregluna ekki í samræmi við viðurkennda lagaframkvæmd. Ekki fer á milli mála að hann krefst straumlínulagaðrar stjórnsýslu og er út af fyrir sig ekkert út á það að setja. Er þess vegna rétt að skýra nokkuð eðli reglunnar.

Jafnræðisreglan á rót sína í “málefnalegum grunni”, þ.e. ójafnræðið verður að vera ómálefnalegt eða ranglátt til þess að um lögbrot geti verið að ræða. Stór (e.t.v. stærsti) hluti laga og reglugerða fela í sér ójafnræði, t.d. skattalög, heilbrigðiskerfið, skólakerfið, allt sem snýr að ungmennum og gamalmennum, öll leyfisveiting og skilyrðasetning atvinnumála- og viðskiptaráðuneyta, svo örfá dæmi séu nefnd. T.d. er ekki talið, að jafnræðisregla sé brotin með því að Hvergerðingar greiði hærra útsvar en Reykvíkingar. Ef ójafnræðið er málefnalegt eða særir ekki réttlætistilfinningu þjóðfélagsins, er það löglegt. Margt er á gráu svæði og jafnan talið löglegt, sbr. dæmin um lög er varða eftirlaun ráðherra og lífskoðunarfélög. Ef allur munur væri þurrkaður út, myndi alheimurinn falla saman í litlausan og óbreytilegan klump, sem allur væri eins að eðli og efni, sagði Nagarjuna heimspekingur (uppi um 150 e.k.).

Til þess að um brot á jafnræðisreglunni sé að ræða verður að skilgreina hvaða jafnræði sé brotið, í hverju það felst og svo á hverjum er brotið. Þá verður að sýna fram á að reglan hafi verið ómálefnaleg eða óréttlát. Jafnræðisreglan á sinn grunn dýpra en í orðinu jafnræði. Hún á sinn grunn í málefnalegu réttlæti. Ef ójafnræðið er byggt á ómálefnalegu ranglæti, er um brot á henni að ræða.

Að allt eigi að vera eins og jafnt frá öllum sjónarhornum, hefur ekkert með lögræði að gera. Stjórnsýsla sem ekki er straumlínulaga þarf engan veginn að vera ólögsmæt. Höfundur virðist ganga út frá því að allir eigi að vera jafnir, burtséð frá því hvort það er réttlátt, ranglátt, málefnalegt eða ómálefnalegt. Þetta er rangur skilningur á jafnræðisreglu. Spurningin er alltaf, hvort verið sé að níðast á einhverjum. Höfundur virðist vera að taka upp hanskann fyrir lítilmagnann vegna miskilnings.

Hér er á ferðinni siðferðileg lagaregla, sem felst í mati á aðstæðum. Nú er öllum ljóst að siðferði breytist frá tíma til tíma, ekkert allgilt siðferði er til. Þarf ekki annað en lesa bækur Páls Skúlasonar, fyrrv. rektors, um það efni til að sjá það. Því er ekki hægt að segja að brot á jafnræðisreglu í dag hafi verið það í gær. Sem dæmi mætti nefna, að rétt getur þótt að mismuna unglingum gagnvart eldri, þannig að 18 ára aldur þurfi til áfengiskaupa, þótt 21 árs aldur hafi þótt réttlátur áður. Klám í dag er öðru vísi skilgreint en klám í gær. Okurlánastarfsemi var glæpur hér áður fyrr, en mjög virt atvinnugrein í dag. Höfundur telur sig væntanlega þess umkominn að geta sagt til um túlkun dómstóla á jafnræðisreglu er gildi fyrir aldarfjórðungi.

Við höfum útskýrt, að þótt hlutur þeirra, er fengu skipstjóra- og áhafnarkvóta í leyfilegum heildarafla, kynni að hafa verið örlitlu meiri en hinna, séu yfirgnæfandi líkur á að heildaraflaverðmætið í leyfilegum heildarafla hafi samt sem áður orðið svipað og annarra skipa. Því var ekki um neinn ójöfnuð að ræða og því engin jafnræðisregla brotin af þeim sökum.

En hefði um ójöfnuð verið að ræða, var hann ákveðinn á málefnalegum grunni. Sjónarmiðin sem lágu að baki skipstjóra- og áhafnarkvóta voru réttlætissjónarmið. Hefðu þau ekki náð fram að ganga nema með einhverju misrétti, sem ekki varð í raun, hefðu þau engu að síður leitt til lögmætra ráðstafana. Reglugerðin var málefnaleg, eins og höfundur hefur tekið undir. Munur á afla einstakra skipa veldur ekki ólögmæti, ef hann byggir á málefnalegum grunni.

F. Í lokaorðum segir: “Þegar rit undirritaðs er virt í heild sést að framangreindar skerðingarreglur skipta takmörkuðu máli. Eigi að síður taldi undirritaður rétt að í ritinu kæmu fram sjónarmið sín um lagalegt gildi skerðingarreglnanna. Eðli málsins samkvæmt gat rökstuðningurinn fyrir þeim sjónarmiðum ekki verið langur eða ítarlegur enda mörg önnur og mikilvægari atriði sem nauðsynlegt var að fjalla um í ritinu.”

Í bókinni, sem er lítið kver og ber það hógværa heiti “Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990” (væntanlega er alls ekki um ágríp að ræða), eru meint lögbrot er við stóðum að útskýrð og aðeins endurtekin tvisvar. Til samanburðar má nefna, að umfjöllunin tekur svipað rými í bókinni og saga fiskveiðilandhelginnar frá 1901 til 1976. Því verður að ætla að meint lögbrot ráðuneytisins hafi ekki verið eins mikilvægt mál í huga höfundar og t.d. landhelgismálið. Landhelgismálið hefur forgang eins og sagt var í gamla daga. Eðlilega mætir meint afbrotasaga ráðuneytisins afgangi en fær þó sinn virðulega sess í réttarsögu fiskveiða. Við skiljum líka að ekki hafi verið pláss í bókinni fyrir allar röksemdir hans og eðlilegt sé að bæta úr því með þessum skrifum. Vonandi taka þær þó endi.

G. Í fyrra bréfi höfundar svaraði hann í engu málsástæðum og lagarökum í fyrstu athugasemdum okkar, heldur fann upp aðrar málsástæður og ný lagarök til stuðnings máli sínu. Þeim var svarað, en það svar lætur hann nú sem vind um eyru þjóta. Hann bendir ekki á neinn veikleika í okkar málflutningi, svarar í raun engu sem við höfum sagt og byrjar á upphaflegum fullyrðingum og málsástæðum, eins og engin umræða hafi farið fram. Því er það að við verðum að endurtaka sumt að nýju.

15. desember 2008.

Jón L. Arnalds

Jón B. Jónasson