

ÞORVALDUR GYLFASON

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

Sameignarauðlindir eru mannréttindi

ÁLIT mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í desember 2007 um fiskveiðistjórnkerfi Íslendinga er kveikjan að þessum texta.¹ Álitid bregður nýrri lagalegri birtu á eitt helzta álitafnið í opinberri þjóðmálaumræðu á Íslandi síðan um 1970. Margir hagfræðingar hafa frá öndverðu gagnrýnt fiskveiðistjórnina með þeim rökum, að hún sé hvorki hagkvæm né réttlát. Hagræn hlið málsins snýr að hagfræðingum öðrum fremur, og henni höfum við margir gert rækileg skil ásamt stærðfræðingum og raunvísindamönnum.² Réttlætishliðin hefur reynt erfiðari viðfangs, en þar hafa meðal annarra heimspekingar og lögfræðingar lagt sjónarmið sín til grundvallar ásamt hagfræðingum.³ Álit mannréttindanefndarinnar auk annars efnis, sem verður fært til sögunnar undir lok þessa máls, hefur orðið til þess að skerpa og skýra réttlætissjónarmiðin, sem lúta að fiskveiðistjórninni og auðlindastjórn yfirleitt. Textinn, sem fer hér á eftir, lýsir viðbrögðum mínum við álitinu eins og ég gerði grein fyrir þeim með ýmsum blæbrigðum og skírskotunum í nokkrum stuttum greinum í *Fréttablaðinu* á fyrri helmingi árs 2008, bindur efnið saman í fáeinum nýjum milliköflum og lýsir niðurstöðu minni í eftirmála.

¹ Þessi ritgerð er að meginmáli til samhljóða níu greinum höfundar í *Fréttablaðinu* fyrri hluta árs 2008. Vegna dagbókarbragsins á greinunum hefur ekki reynt kleift að eyða öllum endurtekningum án þess að rjúfa samhengið, og er lesandinn beðinn velvirðingar á þeim. Eftirmálinn er nýr og einnig millikaflarnir. Höfundur þakkar Magnúsi Thoroddsen, fyrrum hæstaréttardómara, Þorkatli Helgasyni, fyrrum orkumálastjóra, Þórólfi Matthíassyni prófessor og tveim nafnlausum yfirlesurum fyrir gagnlegar athugasemdir við fyrri drög.

² Sjá til dæmis Þórólfur Matthíasson: „The Icelandic Debate on the Case for a Fishing Fee: A Non-technical Introduction“. *Marine Policy* 2001, bls. 303–312.

³ Sjá til dæmis Þorsteinn Gylfason: „Fiskur, eignir og ranglæti“ í bók hans *Réttlæti og ranglæti*, Reykjavík 1998, bls. 109–130.

ÞORVALDUR GYLFASON

Áfellingisdómur að utan

17. janúar. Lögum og rétti er ætlað að vernda réttláta gegn ranglátum. Höfuðmarkmið réttarríkis er að halda uppi röð og reglu, verja rétt gegn röngu, lítilmagnann gegn stórlöxunum. Dómsmálaráðuneyti Bandaríkjanna heitir réttlætismálaráðuneyti. Það er viðeigandi nafngift í óskoruðu réttarríki, þar sem allir eru jafnir fyrir lögum. En lög og réttur snúast ekki eingöngu um réttlæti, heldur einnig um hagsmuni, því að menn getur greint á um réttlæti. Þessar átakalínur eru skýrar í lifandi réttarríkjum eins og Bandaríkjunum, en þær eru sljórrí á Íslandi, þar sem löggjöfin, túlkun laga af hálfu dómstóla, gengnir dómur og lagaframkvæmd hafa löngum borið sterkan keim af ríkjandi stjórnmalahagsmunum, svo sem marka má til dæmis af skipan dómara fyrr og síðar. Margir lögfræðingar gera sér grein fyrir vandunum. Lögmannafélagið vill herða á hæfniskröfum til dómara til að girða fyrir geðþóttafullar mannráðningar í dómskerfinu. Í nálægum löndum eru gerðar strangar hæfniskröfur til dómara. Nýju dómstólalögin frá 1998 ganga ekki nógu langt í þessa átt. Eins og sakir standa virðast meiri kröfur gerðar til héraðsdómara en hæstaréttardómara, þó með einni nýlegri og nánast átaklegri undantekningu.

Ísland hefur einnig þá sérstöðu meðal réttarríkja, að handhafar framkvæmdarvaldsins hafa ekki vílað fyrir sér að fordæma úrskurði Hæstaréttar. Árið 1998 felldi Hæstiréttur dóm þess efnis, að synjun sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn Valdimars Jóhannessonar um leyfi til fiskveiða bryti gegn jafnréttisákvæði í 65. grein stjórnarskrárinnar, en þar segir, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætt-ernis og stöðu að öðru leyti. Formenn beggja ríkisstjórnarflokkanna þá brugðust ókvæða við dóminum. Þegar 105 af 150 prófessorum í Háskóla Íslands þótti rétt að senda frá sér sameiginlega yfirlýsingu til varnar Hæstarétti, treysti enginn lagaprófessor sér til að skrifa undir. Einn þeirra sendi mér bréflaga lýsingu á refsingunum, sem hann taldi sig mundu kalla yfir sig og fjölskyldu sína, ef hann fylgdi sannfæringu sinni.

Skömmu síðar komu fiskveiðistjórnarlögin aftur til kasta Hæstaréttar. Þá snerist málið um menn, sem höfðu túlkað fyrri dóminn svo, að þeim hlyti að vera heimilt að róa án kvóta. Fimm dómur af sjö sáu nú enga mismunun fölgna í fiskveiðistjórnarlögunum. Tveir dómur af sjö staðfestu þó fyrri dóm, þar sem fiskveiðilögin voru talin leiða af sér mismunun, sem bryti gegn jafnræðisreglu 65. greinar stjórnarskrárinnar og atvinnufrelsisreglu 75.

HVAD SEGJA LÖGIN?

greinar, en þar segir: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ Saman fela 65. grein og 75. grein í sér, að hvers kyns skorður við atvinnufrelsi í almannabágu, þar á meðal skert fiskveiðiréttindi, verða að samrýmast jafnræði og mannréttindum. Kúvending Hæstaréttar í kvótamálinu 2000 leysti Alþingi að sinni undan þeirri kvöð að breyta fiskveiðilögunum til samræmis við ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði og atvinnufrelsi. Sinnaskiptin voru ekki til þess fallin að efla trú fólksins í landinu á hlutleysi og sjálfstæði Hæstaréttar. Mikill hluti þjóðarinnar vantreystir dómskerfinu svo sem vonlegt er.

Nú hefur mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna í reyndinni ógilt síðari dóm Hæstaréttar í kvótamálinu með því að taka undir það jafnræðissjónarmið, sem við veiðigjaldsmenn höfum frá öndverðu haldið fram og Hæstiréttur staðfesti í fyrri dómi sínum 1998. Nefndin reisir álit sitt á, að ókeypis úthlutun aflakvóta til þeirra, sem stunduðu veiðar 1980–1983, brjóti gegn 26. grein alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (e. *International Covenant on Civil and Political Rights*), sem er nánast samhljóða 65. grein stjórnarskrár okkar. Úthlutunarregla laganna fullnægir ekki þeirri kröfu, að allir skuli sitja við sama borð, vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til efnahags. Alþingi þarf að bregðast við álit nefndarinnar innan 180 daga. Þingið hlýtur að vilja virða álit mannréttindanefndarinnar og bæta úr skák, því að ella verður Ísland úthrópað á alþjóðavettvangi, eins og Ragnar Aðalsteinsson hæstaréttarlögmaður hefur bent á. Útlagar viljum við ekki vera. Alþingismenn ættu allra sízt að reyna að skýla sér á bak við þá skoðun, að útvegsmenn séu stungnir af með sameign þjóðarinnar. Alþingi setti lögin, sem brjóta gegn alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og einnig gegn stjórnarskránni, og Hæstiréttur dansaði með.

Mannréttindi eru algild

24. janúar. Mannréttindi eru algild en ekki afstæð og geta því aldrei gengið kaupum og sölum. Íslendingar hafa yfirleitt skipað sér framarlega í sveit þeirra þjóða, sem bera mesta virðingu fyrir mannréttindum. Síðasta aftakan á Íslandi fór fram í Húnavatnssýslu 1830. Eftir það voru tíu Íslendingar að vísu dæmdir til dauða í Hæstarétti, en kóngurinn mildaði dómanna, svo að enginn var tekinn af lífi. Dauðarefsing var afnumin í tveim áföngum, 1869

ÞORVALDUR GYLFASON

var felld úr lögum dauðarefsing fyrir blóðskömm og dulsmál, það er útburð til að leyna barnsfæðingu, og 1928 var dauðarefsing afnumin með öllu, mörgum áratugum á undan afnámi dauðadóma annars staðar um Norðurlönd. Tyrkir afnámu dauðarefsingu 2004 og Albanar 2007, því að öðrum kosti fengju lönd þeirra ekki inngöngu í Evrópusambandið. Gervöll Evrópa hefur nú hafnað dauðarefsingu. Bandaríkin eru eina iðnríkið utan Asíu, þar sem dauðadómar tíðkast enn — og nú einnig pyndingar, því að sjaldan er ein bára stök. Dauðarefsing er mannréttindabrot vegna þess, að hún er óafturkræf: sá, sem er tekinn af lífi og reynist saklaus, verður ekki vakinn aftur til lífsins.

Til eru lönd, þar sem stjórnvöld og almenningur líta mannréttindi og mannréttindabrot öðrum augum en flestir Íslendingar. Sleppum Kína, því það dæmi liggur í augum uppi: ríkisstjórn Kína brýtur mannréttindi í stórum stíl, enda liggja mannréttindabrot í eðli allra einræðisstjórna. Tökum heldur Síle, sem er nú lýðræðisland. Þar studdi um þriðjungur landsmanna herforingjastjórn Pinochets 1973–1990 þrátt fyrir gróf mannréttindabrot, sem allir vissu um, en sumir heimamenn horfðu fram hjá eða vörðu með skírskotun til þess, að hagstjórnin hjá Pinochet og þeim væri svo skínandi skilvirk. Að baki þessarar afstöðu bjó sú hugmynd, að mannréttindabrotin — morðin, mannhvörfin, pyndingarnar — hafi verið nauðsynlegur liður í landstjórninni og herforingjunum hefði ekki getað tekizt að bæta lífskjörin og lyfta þjóðarþúskapnum svo sem raun varð á nema með því að koma þúsundum stjórnarandstæðinga fyrir kattarnef. En þetta er rangt, og siðlaust. Engin áreiðanleg gögn styðja þá skoðun, að mannréttindabrot af nokkru tagi séu nauðsynlegur liður árangursríkrar hagstjórnar, hvorki í einstökum löndum né í heiminum í heild. Hitt virðist mun líklegra í ljósi tiltækra gagna, að lýðræði og full virðing fyrir óskoruðum mannréttindum stuðli að betri hagstjórnarháttum og betri lífskjörum.

Mannréttindabrot eru valdníðslutæki glæpamanna. Augusto Pinochet (1915–2006) varð sem betur fer svo langlífur, að sannleikurinn um hann kom í ljós í lifanda lífi. Hann reyndist vera stórtækur mútubegi og þjófur auk annarra glæpa. Nú er allur vindur úr fyrrum stuðningsmönnum hans og herforingianna, sem sitja nú margir á bak við lás og slá eða bíða dóms.

Mannréttindi og mannréttindabrot snúast ekki alltaf um líf og dauða, heldur einnig um jafnræði og réttlæti. Stjórnarskrá lýðveldisins geymir svo-fellit ákvæði í 65. grein: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“ Þessi grein er tekin nær orðrétt upp úr 26. grein alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem er angi af „hinni alþjóðlegu mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna“ (e. *International Bill of Human Rights*), og var hún höfð til hliðsjónar, þegar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru endurskoðuð 1995. Á grundvelli þessarar greinar auk atvinnufrelsisákvæðis 75. greinar stjórnarskrárinnar felldi Hæstiréttur þann dóm í máli Valdimars Jóhannessonar gegn ríkinu 1998, að fiskveiðilögin brytu í bága við stjórnarskrána. Alþingi brást við dóminum með því að breyta lögunum, en þó aðeins til málamynda. Þennan dóm Hæstaréttar hefur mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna nú í reyndinni innsiglað og þá um leið ógilt dóm Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu 2000, þar sem rétturinn sneri við blaðinu undir ódulbúnum þrýstingi frá formönnum beggja ríkisstjórnarflokkanna þá.

Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um daginn er áfelligsdómur yfir mannréttindabrotum af hálfu Alþingis með fulltingi Hæstaréttar. Tvær vikur eru nú liðnar frá birtingu álitsins, en Alþingi hefur samt ekki séð ástæðu til að lýsa því yfir, að fiskveiðilögunum verði breytt til samræmis við stjórnarskrána og hina alþjóðlegu mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna. Alþingi virðist líta svo á, líkt og herforingjarnir í Síle á sínum tíma, að þjóðarhagur útheimti mannréttindabrot. En það er firra. Hefði fiskveiðunum verið stjórnað með vel útfærðu veiðigjaldi, þar sem allir sætu við sama borð, eins og lagt var til strax í upphafi og við veiðigjaldsmenn höfum æ síðan haldið fram með fullbúið lagafrumvarp í höndunum,⁴ hefðu fiskveiðilögin ekki þurft að koma til kasta mannréttindanefndarinnar. Boðið stendur.

Málið er ekki dautt

31. janúar. Noregur hefur tvisvar fengið athugasemdir frá mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna og brást við þeim í bæði skiptin með fullnægjandi hætti að dómi nefndarinnar. Danmörk hefur einu sinni fengið athugasemdir og brást einnig vel við. Svíþjóð hefur aldrei fengið athugasemdir. Finnland hefur fimm sinnum fengið athugasemdir og brást vel við í fjögur skipti; fimmta málið er enn í athugun.

Álit mannréttindanefndarinnar binda aðildarríkin samkvæmt alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, svo sem Magnús Thor-

⁴ Sjá www3.hi.is/~gylfason/frumvarp.pdf og <http://www3.hi.is/~gylfason/greinargerd.pdf>.

ÞORVALDUR GYLFASON

oddsen hæstaréttarlögmaður hefur lýst.⁵ Ísland undirritaði samninginn 1968 og fullgilti hann 1979. Álitum nefndarinnar verður ekki áfrýjað til æðra valds. Alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi var gerður 1966 til að treysta Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948. Mannréttindanefndin tekur við kærum frá aðildarlöndum vegna meintra mannréttindabrota. Henni er ætlað að tryggja, að samningnum sé framfylgt og hverjum þeim, sem brotið hefur verið á samkvæmt viðkomandi mannréttindasáttmála, séu veittar „raunhæfar úrbætur“ (e. *effective remedy*), þótt engin viðurlög önnur en sæmdarmissir fylgi brotum, sem fást ekki bætt. Aðildarríkin að samningnum eru nú 160 auk fimm ófullburða smárikja. Meðal þeirra ríkja, sem eru ekki aðilar að samningnum, eru Kína, Kúba, Malasía, Pakistan, Sádi-Arabía og Singapúr auk Páfagarðs; hin eru smálönd. Kínverjar hafa undirritað samninginn, en fullgilding bíður. Ekkert þeirra landa, sem kjósa að standa utan umdæmis mannréttindanefndarinnar, er lýðræðisríki. Sum lýðræðisríki, þar á meðal Ísland, hafa gert tæknilega fyrirvara um fáein ákvæði í samningnum. Ísland gerði þó engan fyrirvara um ákvæðið, sem mannréttindanefndin reisir álit sitt um mannréttindabrot í krafti fiskveiðilaganna á, enda er það ákvæði samhljóða 65. grein stjórnarskrárinnar.

Hæstaréttarlögmennirnir Jón Magnússon og Atli Gíslason og fjórir aðrir þingmenn hafa lagt fram tillögu til þingsályktunar um, að Alþingi beri að hlíta álitu mannréttindanefndarinnar þess efnis, að fiskveiðilög Íslendinga brjóti gegn alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi og breyta verði lögunum í samræmi við álitid. Flutningsmennirnir vilja, að Alþingi taki af allan vafa um, að það skuldbindi sig til að hlíta álitu nefndarinnar og breyta lögunum eða lofa að breyta þeim til samræmis við álitid innan tilskilinna tímamarka, 180 daga. Fullgilding þingsins á þessari skuldbindingu er nauðsynleg vegna þess, að fyrstu viðbrögð sumra málsvara ríkisstjórnarinnar við álitinu voru á þá leið, að það sé ekki vel rökstutt og ekki heldur bindandi, en hvort tveggja er rangt. Þessum rangfærslum virtist vera ætlað að halda opinni leið handa ríkisstjórninni til að skjóta sér undan álitinu. Alþingi þarf að taka af skarið.

Álit mannréttindanefndarinnar er í höfuðatriðum samhljóða dómi Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn ríkinu 1998. Álitid og dómurinn eru reist á þeirri skoðun, að mannréttindi séu algild og verði því ekki hneigð eða sveigð að öðrum hagsmunum.

⁵ Sjá Magnús Thoroddsen: „Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna“, *Morgunblaðið*, 30. janúar 2008.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

Gaukur Jörundsson prófessor skilaði lögfræðilegri álitargerð til sjávarútvegsráðuneytisins 28. júlí 1983 þess efnis, að lagaheimild brýsti til að úthluta aflakvótum svo sem þegar hafði verið gert og til að koma fyrirhugaðri skipan á veiðar, þeirri skipan, sem var síðan lögfest í desember 1983 með nýjum heimildum handa ráðherra til að ákveða kvóta meðal annars á grundvelli veiðireynslu. Álitargerðin var ekki birt á sínum tíma. Hluti hennar og niðurstaða birtust fyrst opinberlega 12. janúar 2008 í *Morgunblaðinu*. Þar bendir Hjörtur Gíslason blaðamaður á, að veiðireynslan frá 1980–1983, sem kvótaúthlutun eftir 1983 var miðuð við, hafi verið reist sumpart á fyrri úthlutun án lagaheimildar samkvæmt álitargerðinni. Með kvótalögunum 1983 var lagður grunnur að þeirri mismunun, sem mikill styr hefur æ síðan staðið um. Nú lítur mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna svo á, að þessi mismunun sé mannréttindabrot. Óvenjulega bíráfni þarf til að vefengja það álit. Nú reynir á Alþingi.

Hægt hefði verið að takmarka sókn á miðin og nýta þau vel og vernda án þess að brjóta rétt á mönnum með kerfisbundinni mismunun. Vel útfært veiðigjald hefði tryggt hagfelldari og réttlátari nýtingu fiskimiðanna, enda hefðu þá allir setið við sama borð hvort sem þeir sóttu sjó 1980–1983 eða ekki. Skaðinn, sem orðinn er, verður aldrei bættur til fulls, ekki frekar en önnur mannréttindabrot. Ábyrgð Alþingis er þung. Þeim mun brýnna er, að þingið geri nú hreint fyrir sínum dyrum.

Löglaust og siðlaust

7. febrúar. Árin í kringum 1970 vöktu hagfræðingar og aðrir máls á nauðsyn þess að hafa stjórn á fiskveiðum við Ísland, þar eð fiskstofnar þyldu ekki lengur frjálsa sókn á miðin. Lagt var til, að veiðum væri stjórnað með gjaldheimtu, þannig að útgerðir greiddu ríkinu fyrir aðgang að fiskimiðunum. Takmarkaður aðgangur hlaut að kalla á aðgangseyri, veiðigjald. Annar viðtakandi gjaldsins en ríkið kom ekki til álita, þar eð fiskimiðin hlutu að teljast vera sameign þjóðarinnar, þótt ekkert ákvæði þess efnis væri þá komið í landslög. Þessi einfalda markaðslaun á ofveiðivandanum mætti strax þungum mótbyr í því markaðsfirra andrúmslofti, sem þjóðin þurfti enn að búa við, þótt viðreisnarstjórnin 1959–1971 hefði leyst eða losað suma hörðustu hnútana, einkum með því að leiðrétta gengisskráningu krónunnar og afnema beina styrki til sjávarútvegsins. Stjórnámálamenn héldu þó áfram að skammta lánsfé og gjaldseyri, og fiskverð var ákveðið í reykfylltum her-

ÞORVALDUR GYLFASON

bergjum. Þvæla var allsráðandi í umræðum um efnahagsmál, og hagstjórnin og hagskipulagið voru því marki brennd, kollsteypurnar ráku hver aðra, verðbólga og verkföll. Þess var naumast að vænta, að skynsamleg markaðs-
lausn á ofveiðivandanum næði fram að ganga við þessar aðstæður. Ég man eftir fundi, þar sem prófessor í Háskóla Íslands benti áheyrendum sínum á, hversu fráleitt það myndi þykja að veita veiðimönnum ókeypis aðgang að laxveiðiám. Þá reis einn helzti virðingarmaður útvegsins og alþingismaður upp úr sæti sínu og spurði með þjósti: Er prófessorinn að líkja þorski við lax? Umræður á Alþingi voru á svipuðu stigi.

Landssamband íslenskra útvegsmanna féllst á að draga úr sókn á miðin gegn því, að þeir fengju þá að hirða allan ávinninginn af hagsbótunum. Þeir hjá LIÚ sömdu lagafrumvarpið, sem Alþingi samþykkti nánast án nokkurrar vitrænnar umræðu í desember 1983.⁶ Í lögnum, sem þá voru samþykkt, var kveðið á um ókeypis úthlutun aflakvóta til skipa miðað við veiðireynslu 1980–1983, sem hvíldi sumpart á fyrri úthlutunum. Þá lá þó fyrir lögfræðialiit Gauks Jörundssonar prófessors þess efnis, að lagaheimild hefði brostið til slíkrar úthlutunar árin næst á undan, en það álit kom ekki fyrir sjónir almennings fyrr en 25 árum of seint. Svo virðist sem upphafleg úthlutun aflaheimilda á grundvelli veiðireynslu 1980–1983 hafi því ekki aðeins verið ranglát, eins og margir hafa æ síðan haldið fram, þar eð fiskimenn og aðrir sátu ekki allir við sama borð, heldur einnig beinlínis ólögleg. Lögmæti heimildar sjávarútvegsráðuneytisins til ókeypis kvótaúthlutunar 1983 og eftirleiðis er einnig umdeilt.

Förum fljótt yfir sögu. Kvótakerfið var fest í sessi með úthlutun varanlegra veiðiheimilda til skipa 1990, og var þá enn miðað við veiðireynslu 1980–1983. Samkvæmt dómi Hæstaréttar 1998 stríðir kvótakerfið gegn jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæðum í stjórnarskránni (Valdimarsmál), en rétturinn skipti um skoðun 2000 undir þrýstingi frá ríkisstjórninni (Vatneyrarmál). Síðari dómurinn og annar eins voru kærðir til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, en þar sitja átján af fremstu mannréttindasérfræðingum heims. Nefndin lítur svo á, að fiskveiðistjórnkerfið stríði gegn alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi, sem Ísland hefur skuldbundið sig til að virða, og þá steytir kerfið einnig á jafnræðisákvæðinu í stjórnarskránni. Áliti mannréttindanefndarinnar verður ekki áfrýjað. Alþingi hefur orðið uppvíst að skipulegum mannréttindabrotum langt aftur í tímann með fulltingi Hæstaréttar.

⁶ Sjá Halldór Jónsson: „Ákvarðanatataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. *Samfélagstíðindi* 1990, bls. 99–141.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

Villa Alþingis var að taka sérhagsmuni útgerðarinnar fram yfir almannahag. Kvótakerfið er reist á innbyrðis þversögn. Það er reist á upphaflegri úthlutun, sem var ranglát og líklega einnig ólögleg, og síðan var útvegsmönnum leyft að láta kvótana ganga kaupum og sölum. Frjálst framсал var æskilegt af hagkvæmnisástæðum, en það krafðist réttlátrar og löglegrar úthlutunar í upphafi. Þarna liggur undirrót lögleysunnar og mannréttindabrotanna, sem hafa kallað ómældar hörmungar yfir fjölda fólks um allt land og leyft öðrum að maka krókinn. Vandinn liggur með öðrum orðum ekki í tilvist aflakvótanna, heldur í tilurð þeirra. Kvótakerfið virðist að auki hafa ýtt undir önnur lögbrot, bæði brottkast og löndun fram hjá vigt, í ríkari mæli en yfirvöld hafa fram að þessu fengizt til að viðurkenna.

Sigurður Línadal prófessor heldur því enn fram opinberlega, að eignarréttarákvæði í 72. grein stjórnarskrárinnar réttlæti kvótakerfið. Þessi skoðun var snar þáttur í málsvörn ríkisins fyrir mannréttindanefndinni, en nefndin hafnaði henni með þeim rökum, að umbreyting tímabundinnar heimildar til að nýta sameignarauðlind í varanlega einkaeign (e. *transformed original rights to use and exploit a public property into individual property*) sé ósanngjörn, eins og Aðalheiður Ámundadóttir laganemi í Háskólanum á Akureyri lýsir vel í lærðri ritgerð í *Lögfræðingi*, tímariti laganema fyrir norðan.⁷

Heimur laganna

14. febrúar. Öllum þykir okkur sjálfsagt, að lækna- og hjúkrunarfólk láti sér annt um líðan fólks og heilsufar. Það stendur læknum nær en öðrum að leggjast gegn reykingum og öðrum heilsufarsógnum. Með líku lagi finnst okkur flestum eðlilegt, að náttúrufræðingum sé annt um umhverfisvernd og viðskiptafræðingar stuðli að betri rekstri fyrirtækja og traustari fjármálum, því það eru þeirra ær og kýr. Almenna reglan er þessi: menn reyna að láta gott af sér leiða á þeim sviðum, þar sem þeir kunna bezt til verka. Það er gott verklag í umræðu og stjórnsýslu og einnig í einkarekstri og heimilislífi. Eftir þessari reglu ættu lögfræðingar að láta sér annt um lög og rétt og gera viðvart, ef út af ber. Það er engin tilviljun, að lögfræðingar í Pakistan fara nú fremstir í flokki þeirra, sem heimta aukið sjálfstæði dómstólanna þar

⁷ Sjá Aðalheiður Ámundadóttir: „Um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið og skyldu íslenska ríkisins til að virða álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna“. *Lögfræðingur* 2008, bls. 8–22.

ÞORVALDUR GYLFASON

gegn yfirgangi herforingjastjórnar Músarafs. Þessi einfalda regla á einnig við um tómsundur. Ekki færi vel á því, að eigendur banka með beina eða óbeina ríkisábyrgð stunduðu kappakstur í frístundum sínum eða prestar sæktu súlustaði, en mín vegna mættu þeir víxla tómsundagarni sínu. Þetta er í reyndinni spurning um meira en mannsiði: þetta er spurning um hagnýta nærgætni við skjólstæðinga og viðskiptavini. Glannar eiga ekki að reka banka, og prestar eiga helzt ekki að drýgja hór.

Það hlýtur að vera áleitið umhugsunarefni handa lögfræðingum, að 70 prósent Íslendinga vantreysta dómstólunum, og hefur meirihluti þjóðarinnar gert það síðan Gallup, nú Capacent, hóf slíkar mælingar.⁸ Nærtæk skýring á rýru álitu dómsskerfisins er römm pólitísk hlutdrægni í skipun manna í dómaraembætti, enda nýtur Alþingi, taugamiðstöð stjórnmalalífisins, jafnlítils álitu og dómsskerfið eða minna samkvæmt sömu mælingum. Ekki verður séð, að nýkjörið þing með fjölda nýrra þingmanna innanborðs hafi einsett sér að auka virðingu Alþingis, enda hefur þingið til dæmis ekki hirt um að lyfta lokinu af meintum ólöglegum símahlerunum eða lýsa stuðningi við mannréttindi, svo sem álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna knýr þó á um, að gert verði fyrir 14. júní 2008. Þann dag rennur út frestur Alþingis til að gefa nefndinni skýr svör um breytingar, sem myndu duga til að samræma fiskveiðistjórnarkerfið sáttmála Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og þá um leið okkar eigin stjórnarskrá. Þingheimi býðst nú að greiða atkvæði með mannréttindum með því að samþykkja örستutta þingsályktunartillögu Jóns Magnússonar, Atla Gíslasonar og fjögurra annarra þingmanna, en tillaga þeirra bíður að því er virðist svæfingar í nefnd. Þingið treystir sér ekki til að lýsa stuðningi við mannréttindi þrátt fyrir áfelli mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Ríkisstjórnin ætti að sýna þá háttvísi að draga framboð Íslands til Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna til baka, enda mun framboðið ekki hljóta brautargengi við þessar aðstæður.⁹ Mannréttindabrjótar eiga ekkert erindi í Öryggisráðið.

Lögfræðingar hafa flestir verið fámálar um álit mannréttindanefndarinnar og ýtt undir gamlar grunsemdir um meðvirkni stéttarinnar með stjórn-

⁸ Sjá Þjóðarpúls Capacents 3. marz 2009 á vefslóðinni www.capacent.is/Frettir-og-frodleikur/Thjodarpulsinn/Thjodarpulsinn/2009/03/03/Traust-til-stofnana-og-embatta. Þar segir: „Þrír af hverjum tíu bera mikið traust til dómsskerfisins sem er nokkur lækkun frá síðustu mælingu.“ Samkvæmt níu árlegum mælingum frá 2001 hafa að meðaltali 38 prósent viðmælenda sagt bera mikið traust til dómsskerfisins.

⁹ Það kom á daginn.

HVAD SEGJA LÖGIN?

völdum. Nokkrir hafa þó látið álitid til sín taka, einkum lögmennirnir Lúðvík Kaaber, Magnús Thoroddsen og Ragnar Aðalsteinsson. Engum ætti að standa það nær en lögfræðingum að heimta réttarbætur, þegar Alþingi hefur með fulltingi Hæstaréttar orðið uppvíst að skipulegum mannréttindabrotum aldarfjórðung aftur í tímann. Formaður þingflokks Sjálfstæðisflokksins lýsir kröfum um réttarbætur sem árásum á sjávarútveginn. Lítur Sjálfstæðisflokkurinn svo á, að sjávarútvegur Íslendinga þurfi á mannréttindabrotum að halda?

Það vekur líka eftirtekt, að lögfræðingar, sem þekktu til málsatvika, skyldu ekki telja sér skylt að kunngera eða bergmála lögfræðiálit Gauks Jörundssonar prófessors 1983 þess efnis, að lagaheimildir brysti til kvótaúthlutunar, sem þá þegar hafði átt sér stað. Álitinu virðist hafa verið stungið undir stól í stjórnarráðinu á sínum tíma; það er nýfundid. Lögfræðingar eiga helzt ekki að hylma yfir lögbrot.

Annar siður sumra lögfræðinga er að deila við dómara. Sigurður Línadal prófessor hefur haldið til streitu þeirri röksemd, að eignarréttarákvæði í 72. gr. stjórnarskrárinnar réttlæti kvótakerfið þrátt fyrir jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæðin í 65. og 75. grein, jafnvel þótt mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna hafi með vandlegum rökstuðningi hafnað þessu sjónarmiði hans. Ekki fer vel á því, þegar svo stendur á, að lögfræðingur, sem tapar máli á æðsta úrskurðarstigi án áfrýjunarréttar að lögum, til dæmis í mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, haldi áfram að þrátta um álitid eftir á eins og Sigurður Línadal hefur nú gert á opinberum vettvangi. Lögfræðingar, sem tapa málum á æðsta úrskurðarstigi og grípa þá til þess ráðs að rengja dómara, grafa undan trausti almennings á lögum og rétti. Heggur þá sá er hlífa skyldi. Siðareglur lögmanna þyrftu að taka á þessum vanda og ná til allra starfandi lögfræðinga.

* * *

Júni 2009. Greinarnar að framan birtust fimm fimmtudaga í röð í janúar og febrúar 2008. Margt hefur breytzt á því röska ári, sem síðan er liðið. Bankarnir hrundu eins og spilaborg í október 2008, fólkið þusti hundruðum og þúsundum saman út á göturnar viku eftir viku og barði potta og pönnur, unz ríkisstjórnin baðst lausnar og boðaði til alþingiskosninga, en hún hafði nokkru fyrir óskað eftir aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og fengið hana. Þessa atburði þarf að skoða í sögulegu samhengi við fiskveiðistjórnarlöggjöfina. Ég lýsti málinu svo í *Skírni*:

ÞORVALDUR GYLFASON

Rás atburðanna hófst fyrir aldarfjórðungi með upptöku kvótakerfisins, þegar stjórnmalastéttin kom sér saman um að afhenda útvegsmönnum ókeypis aðgang að sameiginlegri auðlind þjóðarinnar. Þessi rangláta ákvörðun, sem allir flokkar á þingi báru sameiginlega og sinnulausa ábyrgð á, skerti svo siðvitund stjórnmalastéttarinnar, að þess gat ekki orðið langt að bíða, að aðrar jafnvel enn afdrifaríkari ákvarðanir af sama tagi sæju dagsins ljós. Hví skyldu menn, sem víluðu ekki fyrir sér að búa til nýja stétt auðmanna með ókeypis afhendingu aflakvóta í hendur fárra útvalinna, hika við að hafa svipaðan hátt á einkavæðingu banka og annarra ríkisfyrirtækja? Því hlaut að fara sem fór. ... Kvótakerfið varðaði veginn inn í sjálfþökusamfélagið.¹⁰

Þessi túlkun rímar við þá skoðun, að fjármálakreppuna úti í heimi megi öðrum þræði rekja til þeirrar ákvörðunar Bandaríkjaþings 1999 að nema brott úr lögum gamalt bann frá 1933 gegn því, að viðskiptabankar starfi einnig sem fjárfestingarbankar. Lögin frá 1933, kennd við þingmennina Carter Glass frá Virginíu og Henry B. Steagall frá Alabama, voru sett til að draga úr líkum þess, að kreppan mikla, sem hófst 1929, léti aftur á sér kræla, en smám saman fennti yfir endurminningu yngri manna um kreppuna. Hugmyndir Ronalds Reagan forseta 1981–1988 og féлага hans í Repúblikanaflokknum á Bandaríkjaþingi og einnig margra demókrata hnigu að sem allra minnstum afskiptum almannavaldsins af bankarekstri án tillits til þess, að bankar hafa í eðli sínu óvenjulega aðstöðu til að velta þungum byrðum á saklausa vegfarendur (e. *moral hazard*). Lagabreytingunni 1999 var beinlínis ætlað að veikja bankaefirlit og ýta undir áhættusókn bankanna, sem tóku nú að veita lán í mun stærri stíl en áður og framselja öðrum bönkum skuldaviðurkenningar og flókna fjármálavafninga og þannig koll af kalli. Bankamenn skömmtuðu sjálfum sér í þessum viðskiptum ríflegar þóknarir í hlutfalli við umfang útlána á líðandi stundu án tillits til útlánaöryggis til langs tíma litið og auðguðust vel. Keðjubréf bankanna breyttu Bandaríkjunum í jarðsprengjussvæði, þar sem enginn vissi lengur fyrir vist, ekki heldur bankarnir sjálfir, hvar útlánaáhættan lá grafin. Bankarnir þorðu því ekki lengur að lána hver öðrum. Jörðin fraus. Keðjubréf sumra bankanna urðu í reyndinni kveðjubréf. Hefðu Lehman Brothers þurft að leggja upp laupana, hefði bankinn heitið Lehman Sisters? Kannski ekki. Rannsóknir virðast sýna, að karlmenn séu af líffræðilegum ástæðum áhættusæknari en konur í verðbréfavíðskiptum og atvinnurekstri.¹¹ Hvað sem því líður hefur Banda-

¹⁰ Sjá Þorvaldur Gylfason: „Ætlar linkindin aldrei að líða hjá?“. *Skirnir* 2008, bls. 489–497.

¹¹ Sjá Anne Sibert: „Why did the bankers behave so badly?“. *Vox* 2009, www.voxeu.org/index.php?q=node/3572.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

ríkjastjórn neyðzt til að verja miklu almannafé í að bjarga bönkum og stórfyrirtækjum — jafnvel General Motors, sem var í senn hryggjarstykkið og höfuðjásnið í bandarísku efnahagslífi í nær heila öld — og reyna með því móti að þíða freðna jörð, og það hafa ríkisstjórnir nokkurra Evrópuríkja einnig gert í ljósi reynslunnar af fyrri fjármálakreppum.

Hvers vegna var Bandaríkjamönnum og öðrum svo mjög í mun að léttu gömlum og grónum hömlum af starfsemi banka og fjárfestingarféлага? Hvað gekk þeim til? Græðgi var uppistaðan, býst ég við, með hugmyndafræðilegu ívafi. Tilgangurinn virðist öðrum þræði hafa verið að auðvelda sjálftöku launa og hlunninda í bönkum og stórfyrirtækjum á kostnað saklausra vegfarenda, hluthafa og viðskiptavina, enda breikkaði bilið milli ríkra og fátækra í Bandaríkjunum til muna þessi ár af þessum sökum og öðrum, meðal annars vegna eindreginnar ójafnaðarstefnu ríkisstjórnar George W. Bush forseta 2001–2008 í skattamálum. Svipuð tengsl milli sjálftöku, ójafnaðar og hruns blasa einnig við Íslandi, og enn skýrar. Ókeypiss afhending aflakvóta allar götur frá 1984 færði útvegsmönnum að undirlagi þeirra sjálfra¹² mikið fé, sem fjálfst framsal kvótanna eftir 1990 gerði þeim kleift að nota til að steypa sér í skuldir og blása upp efnahagsreikninga bankanna með því að veðsetja kvótann, sem á þó að heita sameign þjóðarinnar að lögum. Veðsetningarheimildin var leidd í lög 1997, skömmu áður en einkavæðingu bankanna var hrundið af stað. Ekki er von á góðu, þegar mönnum líðst að lögum, þrátt fyrir gagnstæð ákvæði annarra laga, að veðsetja eigur annarra. Nú er svo komið, að álitlegur hluti íslenskra útvegsfyrirtækja rambar á barmi gjaldþrots í brunarústum bankanna. Eignarhald nýju ríkisbankanna og erlendra lánardrottna þeirra á aflakvótum örmagna útvegsfyrirtækja er sérstakur kaflí í uppgjöri og fjárhagslegri endurskipulagningu bankanna og bíður enn úrlausnar.

Við getum nálgast vandann úr annarri átt. Úr því að Alþingi sýndi jafnréttisákvæðum stjórnarskrárinnar svo lítinn áhuga sem raun bar vitni með setningu og framkvæmd fiskveiðistjórnarlaganna og þráskallaðist við ábendingum mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um mannréttindabrot af völdum þessara laga, var þá þess að vænta, að bankamenn og aðrir, sem náðarsól ríkisvaldsins skein svo skært á, færu í hvívetna að lögum? Það vakti eftirtekt, að enginn lögfræðingur sótti um embætti sérstaks saksóknara, þegar það var fyrst auglýst, enda gerði ríkisstjórnin lítið úr þörfinni fyrir rannsókn á meintum lögbrotum fyrir og eftir bankahrunið og þvertók fyrir

¹² Sjá neðanmálgrein 6.

ÞORVALDUR GYLFASON

að fela erlendum aðilum stjórn rannsóknarinnar. Ekki virtist auður um-sækjendalistinn vitna um mikinn áhuga meðal lögfræðinga á framgangi rétt-vísinnar.

Tökum nú aftur upp þráðinn frá 2008.

Fresturinn er hálfnaður

13. marz. Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna kunngerði um miðjan desember 2007 það álit sitt, að kvótakerfið íslenska brjóti í bága við mann-réttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Kvótakerfið brýtur nánar tiltekið gegn 26. grein alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem Ísland er aðili að og hefur skuldbundið sig til að virða, og þá um leið gegn 65. grein stjórnarskrár okkar. Brot gegn annarri greininni þýðir brot gegn þeim báðum, enda komst Hæstiréttur að sömu niðurstöðu og mann-réttindanefndin í dómi sínum í máli Valdimars Jóhannessonar gegn ríkinu 1998. Mannréttindanefndin gaf Alþingi 180 daga frest til að breyta eða heita breytingu á fiskveiðistjórnarlögunum í hátt við álitid og jafnframt að greiða viðeigandi bætur sjómönnum tveim, sem höfðu málið, þeim Erlingi Sveini Haraldssyni og Erni Snævari Sveinssyni. Álit mannréttindanefndarinnar er endanlegt í þeim skilningi, að því verður ekki áfrýjað.

Alþingi hefur ekki enn brugðizt við áliti mannréttindanefndarinnar, þótt 180 daga fresturinn sé nú hálfnaður. Þingsályktunartillaga Jóns Magnússonar, Atla Gíslasonar og fjögurra annarra þingmanna um það, að Alþingi beri að hlíta álitinu og breyta lögunum í samræmi við það, hefur ekki enn fengizt rædd í þinginu, hvað þá afgreidd. Alþingi hefði helzt þurft að samþykkja ályktunina án tafar til að eyða öllum vafa innan lands og utan um afstöðu þingsins til mannréttinda og mannréttindabrota, en þingið virðist að svo stöddu ekki treysta sér til að lýsa því yfir, að það muni héðan í frá reyna að virða mannréttindi. Svo virðist sem meirihluti Alþingis og ríkisstjórnin séu að leita leiða til að skjóta sér undan álitinu og halda mannréttindabrotunum til streitu. Mun þingið kalla slíka niðurlægingu yfir Ísland? Reynslan sker úr því. Fresturinn rennur út um miðjan júní.

Álit mannréttindanefndarinnar veldur ýmsum vandkvæðum. Dómskerfið hefur reynzt svo hvikult í kvótamálinu, að Erlingur Sveinn Haraldsson og Örn Snævar Sveinsson hafa eins og allt er í pottinn búið ástæðu til að efast um hæfi dómsvaldsins til að ákveða þeim sanngjarnar bætur í samræmi við álitid. Hugsum okkur, að ákvörðun bótanna til þeirra komi að endingu til kasta Hæstaréttar. Þar sitja níu dómara. Einn þeirra var ráðuneytisstjóri í

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

sjávarútvegsráðuneytinu og er sem slíkur flæktur í kvótamálið. Geta sjómennirnir treyst honum til að gæta hlutleysis? Annar dómari var ríkislögmaður og þurfti sem slíkur að verja málstað ríkisins í kvótamálinu fyrir rétti. Tveir aðrir dómara skrifuðu undir Vatneyrardóminn 2000 og sneru undir þrýstingi við fyrri dómi Hæstaréttar í Valdimarsmálinu 1998, og hafði annar þeirra þó kveðið upp Valdimarsdóminn, og hinn sakfelldi ásamt enn öðrum núverandi dómara Erling og Örn með einfaldri skírskotun til Vatneyrardómsins án frekari rökstuðnings. Einn dómari enn var formaður Úrskurðarnefndar um upplýsingamál og felldi þar marga úrskurði til að hlífa stjórnvöldum við birtingu óþægilegra upplýsinga um ferðakostnað og fleira. Enn er ónefndur dómari, sem var ötull talsmaður Sjálfstæðisflokksins og kvótakerfisins, áður en hann tók sér sæti í Hæstarétti, auk frændans. Og þá er eftir aðeins einn dómari, sem sjómennirnir tveir geta að fullu treyst til að fjalla hlutlaust um mál þeirra. Greiðasta leiðin út úr vandanum er að kveðja til gerðardóm með útlendingum, svo sem lengi hefur tíðkazt við ráðningar í Háskóla Íslands til að stemma stigu fyrir hlutdrægni og klíkuskap, stundum en þó ekki alltaf með góðum árangri.

Saga kvótakerfisins er öðrum þræði saga mikilla útláta af hálfu almennings. Fyrst var sameignin afhent fáeinum útvöldum án endurgjalds gegn eindregnum mótmælum þeirra, sem töldu ókeyppis afhendingu hvorki hagkvæma né réttláta. Þá færðust brottkast og löndun fram hjá vigt í vöxt, ef marka má frásagnir margra sjómanna, enda hvetur kvótakerfið menn til að fylla kvótana sína með sem verðmætustum afla og fleygja verðminni fiski fyrir borð. Evrópsk stjórnvöld viðurkenna, að brottkast og löndun fram hjá vigt eigi snaran þátt í síminnkandi fiskgengd, en hér þræta stjórnvöld fyrir hvort tveggja gegn vitnisburðum sjónarvotta. Í þriðja lagi hlaut að því að koma, að draga þyrfti enn úr fiskveiðum til að hlífa rýnandi stofnum, og var skattgreiðendum þá gert að greiða fyrir mótvægisáðgerðir handa þeim byggðum, sem verst urðu úti. Og nú bíður skattgreiðenda reikningur vegna skaðabótanna, sem ríkið þarf að greiða fórnarlömbum fiskveiðistjórnarkerfisins eftir álitum mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna.

* * *

Júní 2009. Sjaldan er ein bára stök. Nú kann að biða Íslands önnur skaðabótakrafa — frá erlendum lánardrottnum bankanna, sem komust í þrot í október 2008. Þegar þetta er skrifað, virðist þolinmæði erlendu lánardrottnanna gagnvart skilanefndum gömlu bankanna vera á þrotum, þar eð þeir fá ekki séð, að til standi eða unnt verði að greiða þeim neitt að ráði upp

ÞORVALDUR GYLFASON

í kröfur þeirra, eftir að gert hefur verið upp við innstæðueigendur framar í kröfuröðinni. Sama veila í viðhorfum og hugarfari virðist hafa kallað báðar skaðabótakröfur yfir Ísland eftir þeirri skoðun, að hugsunin á bak við ókeypiss afhendingu aflaheimilda til útvegsmanna 1984 hafi síðan verið höfð að leiðarljósi við einkavæðingu bankanna 1998–2003, þegar þeir voru færðir — á hóflegu verði að mati Ríkisendurskoðunar — í hendur manna, sem þurftu ekki nema fáein ár til að keyra bankana í kaf. Erlendar kröfur á hendur gömlu bönkunum nema alls rösklega fimmfaldri landsframleiðslu Íslands að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, svo sem fram kemur í fylgiskjölum með efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Seðlabanka Íslands í nóvember 2008. Ríflægir styrkir bankanna til stjórnmalaflokkanna fyrir hrun kasta gagnsærri hulunni af meðvirkni ríkisvaldsins í vitfiringu bankanna og viðskiptalífsins í aðdraganda hrunsins.

Hefði þetta getað gerzt í Noregi? Hverfum nú aftur til ársins 2008.

Náttúruauður Noregs

8. *maí*. Norskum börnum er kennt, að Noregur hafi verið fátækastur Evrópulanda 1905, þegar Norðmenn slitu konungssambandinu við Svíþjóð og tóku sér fullt sjálfstæði. Það er þó ekki alveg rétt, því að til dæmis Finnar og Íslendingar bjuggu þá við krappari kjör en Norðmenn. Nú, hundrað árum síðar, standa Norðurlöndin fimm í einum hnapp, en Norðmenn þó fremstir. Þjóðartekjur á mann 2005 námu 32.000 til 35.000 dollurum á mann í Danmörku, Finnlandi, Íslandi og Svíþjóð og 42.000 dollurum í Noregi; hér er stuðzt við kaupmáttarkvarða, sem tekur mið af því, að verðlag er mishátt í ólíkum löndum. Norðmenn líta margir svo á, að náttúruauðlindir þeirra — fyrst timbur, síðan orka fossanna, loks olía og jarðgas — hafi á einni öld breytt Noregi úr fátæktarbæli í allsnægtareit. Er það rétt? Ég dreg það í efa. Finnar og Íslendingar voru hálfdrættingar á við Dani og Svía í efnahagslegu tilliti um aldamótin 1900, og nú standa þessar fjórar grannþjóðir svo að segja jafnfætis, án þess að sýnt sé, að Finnar og Íslendingar geti þakkað gjöfum náttúrunnar sérstaklega þennan góða árangur. Enn skýrara er dæmi Írlands og Bretlands. Írar voru mun fátækari en Bretar um 1900, og nú hafa Írar skotið Bretum aftur fyrir sig og eiga samt engar umtalsverðar náttúruauðlindir aðrar en ræktarland fátækra bænda. Bretar eiga olíulindir.

Mannauðurinn er mikilvægasta undirstaða allra framfara. Norðmenn áttu alla tíð timbrið, fallvötnin og olíuna, en þeir þurftu vel menntað vinnuafli til að gera sér mat úr auðlindunum. Náttúruauðlindir, sem liggja ónýttar vegna

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

menntunarskorts, eru minna en einskis virði (arðræningjar láta stundum greipar sópa, Kongó ber vitni). Mannauður án náttúruauðlinda er á hinn bóginn mikils virði eins og árangur Íra vitnar um og margra annarra þjóða, til dæmis Japana. Íslandsmið voru full af spriklandi fiski frá fyrstu tíð, en það var ekki fyrr en þjóðin kastaði af sér oki fákunnáttunnar, að forfeður okkar og mæður náðu að gera sér mat úr miðunum.

Úr því að Norðmenn með alla sína olíu og allt sitt gas standa ekki nema feti framar en Danir, Íslendingar, Finnar og Svíar, hefur Norðmönnum þá mistekizt að ávaxta sitt pund? Ættu Norðmenn að réttu lagi að vera miklu ríkari en við hin? Um þetta er tvennt að segja. Í fyrsta lagi er forskot Norðmanna meira en tölurnar um tekjur á mann vitna um, því að Norðmenn komast af með minni vinnu en við hin. Norðmenn vinna að jafnaði 1400 stundir á ári á móti 1600 stundum í Danmörku og Svíþjóð, 1750 í Finnlandi og 1800 hér heima. Munurinn á þjóðartekjum á hverja vinnustund í Noregi og annars staðar um Norðurlönd er því meiri en munurinn á þjóðartekjum á mann, Norðmönnum í vil. Norðmenn hafa tekið út aukna velsæld ýmist í auknum vinnutekjum eða fleiri tómstundum. Í annan stað virðist líklegt, að Norðmenn hefðu getað náð svipuðum árangri með því að beina sífellt betur menntuðum mannafla í aðra farvegi, hefði auðlindanna ekki notið við. Þá hefðu Norðmenn vísast byggt upp hátæknifyrirtæki á borð við Bang&Olufsen, Volvo og Nokia líkt og Danir, Svíar og Finnar, en olíuauðurinn og hátt gengi norsku krónunnar af hans völdum stóðu í veginum.

Góð stjórn Norðmanna á olíuauðinum hefur vakið verðskuldaða athygli um allan heim. Norðmenn tóku réttar ákvarðanir: (a) þeir skilgreindu í öndverðu olíuna og jarðgasið í norskri landhelgi sem sameignarauðlind og beindu 80 prósentum af olíurentunni í almennasjóði til að tryggja eigandanum, norsku þjóðinni, réttmætan arð af eign sinni; (b) þeir settu lög og siðareglur til að tryggja hagnýtingu auðlindanna í almannaþágu til frambúðar og til að girða fyrir hættuna á, að sérdrægir hagsmunahópar seildust í auðlindirnar; (c) þeir stilltu sig um að veita miklu fé úr olíusjóðnum til daglegra þarfa til að halda verðbólgu í skefjum; og (d) þeir fluttu stjórn olíusjóðsins, sem heitir nú eftirlaunasjóður og er geymdur erlendis, frá fjármálaráðuneytinu til sjálfstæðs seðlabanka til að halda stjórnámálum í hæfilegri fjarlægð frá olíufénu. Þegar búhyggindi Norðmanna í olíumálum eru athuguð, vekur það eftirtekt, hversu miklu miður þeim hefur gengið að stjórna fiskveiðum sínum. Ekkert af atriðunum fjórum að ofan á við um fiskveiðistjórnina í Noregi, ekki frekar en hér heima eða sunnar í álfunni. Norðmenn kusu að hefta hagkvæmni í útgerð með ríkisstuðningi og hömlum

ÞORVALDUR GYLFASON

gegn stórrekstri til að efla atvinnu og tryggja búsetu í Norður-Noregi, öðrum þræði af ótta við Rússa handan við hornið.

* * *

Júní 2009. Fjármálakreppan hefur að þessu sinni siglt fram hjá Noregi, ekkert hrun þar, enda er hagstjórn í Noregi að flestu leyti til fyrirmyndar líkt og stjórn olíuauðsins. Norðmenn héldu líkt og Finnar og Svíar vel á endurskipulagningu norsku bankanna eftir fjármálakreppuna þar 1988–1992. Kreppan þá kostaði skattgreiðendur í Noregi og Svíþjóð andvirði þriggja til fjögurra prósent af landsframleiðslu og í Finnlandi þrettán prósent, þar eð hrun Sovétríkjanna um svipað leyti þyngdi róðurinn í finnsku efnahagslífi. Þetta fé skilaði sér aftur til skattgreiðenda, þegar bankarnir voru færðir í einkaeign að nýju á heilbrigðum viðskiptaforsendum. Ríkið hélt þó eftir ráðandi hlut í einum stórum norskum banka, Den norske Bank (DnB NOR). Um sjöttungur útistandandi bankalána í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi lenti í vanskilum. Upptök bankakreppunnar í löndunum þrem mátti rekja til óhóflegrar útlánaaukningar í kjölfar frívæðingar fjármálakerfisins, þar eð henni var ekki fylgt eftir með nógu ströngu aðhaldi og eftirliti. Danmörk slapp. Hreingerningin eftir fjármálakreppuna í Japan 1997 kostaði andvirði fjórðungs af landsframleiðslu, og þriðjungur útlána lenti í vanskilum.¹³

Hverfum nú enn til ársins 2008.

Röng viðbrögð

12. júní. Frestur ríkisstjórnarinnar til að bregðast við álitum mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um fiskveiðistjórnarkerfið er liðinn. Nefndin veitti ríkisstjórninni 180 daga frest til að gera grein fyrir, hvernig stjórnin hygðist sníða mannréttindabrotalöminu burt úr fiskveiðistjórnarkerfinu og hvernig hún hygðist bæta skaða sjómanna tveggja, sem kærðu ríkið fyrir mannréttindabrot eftir að hafa verið fundnir sekir hér heima samkvæmt gildandi ólögum og rúnir aleigunni.

Margt benti lengi vel til þess, að ríkisstjórnin ætlaði að láta frestinn líða án þess að svara nefndinni, enda bárust engar efnislegar fréttir af fyrirhuguðum viðbrögðum stjórnarinnar. Ýmis ummæli oddvita ríkisstjórnar-

¹³ Þessar tölur eru sóttar í nýja skýrslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Sjá Luc Laeven og Fabian Valencia: „Systemic Banking Crises: A New Database“, IMF Working Paper WP/08/224, nóvember 2008.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

innar í þá veru, að álit nefndarinnar væri ekki bindandi, hlutu að sá tortryggni, því að skuldbinding Íslands gagnvart fórnarlömbum mannréttindabrotu er ótvíræð. Enda segir í greinargerð við frumvarp um lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu: „Ísland er eitt þeirra ríkja sem hefur skuldbundið sig til að hlíta kærur einstaklinga á hendur sér samkvæmt þessari bókun.“ Það vakti einnig tortryggni, að þingsályktunartillaga hæstaréttarlögmanna Jóns Magnússonar og Atla Gíslasonar um það, að Alþingi hygðist breyta fiskveiðistjórnarlögunum til samræmis við álit mannréttindanefndarinnar, fékkst ekki rædd á Alþingi fyrr en seint og um síðir og var síðan kæfð í nefnd og kom því aldrei til afgreiðslu. Þrátt fyrir þessar vísendingar sendi ríkisstjórnin nefndinni að endingu svar, sem hægt er nú að nálgast á vef landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytisins. Svárið er ríkisstjórninni til vansæmdar.

Meginhluti svars ríkisstjórnarinnar til mannréttindanefndarinnar er endurtekning á röksemdum fyrir óbreyttri skipan, sem nefndin hefur þegar hafnað og Hæstiréttur hafði áður hafnað 1998. Það, sem ríkisstjórnin segir í svari sínu til nefndarinnar, þar sem sitja margir helztu mannréttindasérfræðingar heims, er í reyndinni þetta: Álit ykkar var reist á misskilningi, við vitum betur. Með þessu viðhorfi sýnir ríkisstjórnin mannréttindanefndinni hroka, sem engum árangri getur skilað. Ríkisstjórnin sýnir einnig Alþingi hroka og yfirgang með því að birta svarbréfið ekki fyrr en eftir þingslit. Alþingi gafst því ekki færi á að fjalla um efni bréfsins, áður en það var sent út. Málsmeðferðin er afleit.

Enn verra en málsmeðferðin er þó inntak svarsins, sem er tvíþætt. Í fyrsta lagi segir orðrétt í svarbréfi ríkisstjórnarinnar: „Að mati íslenska ríkisins standa ekki forsendur til þess að greiddar verði skaðabætur til viðkomandi kæranda, enda gæti slíkt leitt til þess að fjöldi manns gerði skaðabótakröfur á hendur ríkinu.“ Hvað er ríkisstjórnin að segja? Ef þjófur brýzt inn í mörg hús, er þá ekki hægt að krefja hann um að skila þýfinu úr fyrsta húsinu, þar eð þá myndu eigendur hinna húsanna, sem hann brauzt inn í, gera sömu kröfu? Fyrir hvaða rétti væri slík röksemdafærsla tekin gild? Þessi rök ríkisstjórnarinnar vitna óþyrmilega skýrt um þá siðblindu, sem hefur frá öndverðu fylgt gjafakvótakerfinu eins og skuggi. Það var brotið á sjómönnunum tveim, og það ber að bæta þeim skaðann samkvæmt álit mannréttindanefndarinnar. Nokkrar líkur benda til, að „fjöldi manns“ muni gera áþekkar bótakröfur, rétt er það. Ríkinu ber þá einnig að virða þær kröfur. Ríkið getur ekki skotið sér undan ábyrgð sinni, úr því sem komið er. Ríkið braut af sér, virti nær allar viðvaranir að vettugi og verður nú að bæta skaðann.

ÞORVALDUR GYLFASON

Í öðru lagi segir í svari ríkisstjórnarinnar: „Íslenska ríkið lýsir yfir vilja sínum til að huga að lengri tíma áætlun um endurskoðun á íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu eða aðlögun í átt að áliti mannréttindanevndarinnar. Ljóst er þó að slíkt gerist ekki í einu vetfangi, enda hlýtur nefndin að hafa á því skilning að kerfi sem mótast hefur á áratugum er ekki hægt að umbylta á sex mánuðum.“ Í bréfinu er ekkert um það sagt, hvernig ríkisstjórnin hyggst fjarlægja mannréttindabrotalöminu, þótt stjórnin hafi haft 180 daga til að hugleiða það. Ríkisstjórnin biður um framlengdan frest um óákveðinn tíma og lætur skína í þá skoðun, að stjórn fiskveiða við Ísland útheimti enn um sinn mismunun og mannréttindabrot og ekki sé hægt að hverfa frá uppteknum hætti án þess að kollvarpa sjávarútveginum. Hvort tveggja er rangt. Við, sem höfum frá fyrstu tíð gagnrýnt ranglætið og óhagkvæmnina í fiskveiðistjórninni, tefldum á sínum tíma fram fullbúnu lagafrumvarpi.¹⁴ Hefði Alþingi samþykkt frumvarpið, hefði þingið komið hjá mannréttindabrotum þaðan í frá og komið hjá að kalla vansæmd yfir Ísland.

Að höndla með þýfi

19. júní. Ef maður kaupir sér gullúr í gamalli skartgripabúð, getur hann oftast gengið að því vísu, að úrið er ekki illa fengið. Ef hann kaupir gullúr af órökuðum og illa þefjandi götusala með vasana úttroðna af úrum, gerir hann það varla í góðri trú: hann á að vita, að hann er að kaupa þýfi eða eftirlíkingu. Ef brotitz er inn til mannsins og úrinu er stolið, fæst skaðinn trúlega bættur hjá tryggingafélagi í fyrra tilvikinu, en ekki í hinu síðara. Lögum og reglum er ætlað að reisa skorður við verzlun með þýfi.

Samt halda menn áfram að höndla með þýfi í stórum stíl um allan heim, þar eð gildandi lögum gegn slíkum viðskiptum er ekki framfylgt. Hér skulum við staldra við olíuviðskipti. Fimm af tíu stærstu fyrirtækjum heims í tekjum talið eru olíufélög. Olía nemur að verðmæti röskum helmingi allra vöruviðskipta heimsins. Olíufélög kaupa ókjör af olíu af mönnum, sem hafa sölsað undir sig olíulindir landa sinna. Tökum Miðbaugs-Gíneu í miðri Afríku. Þar fannst olía eftir 1990. Landsframleiðsla á mann margfaldaðist í krafti olíuútflutnings, einkum til Bandaríkjanna. Fólkið í landinu, hálf milljón manns, býr samt við engu betri kjör nú en þá. Meðalævin var 46 ár 1990 og er nú 42 ár (2005). Fimmta hvert barn veslast upp og deyr fyrir fimm ára afmælið. Obiang Nguema Mbasogo forseti hefur stjórnað landinu með harðri hendi frá 1979 og

¹⁴ Sjá tilvísun í neðanmálgrein 4.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

sölsað olíuauðinn undir sjálfan sig, fjölskyldu sína og vini og veður í peningum. Meira en helmingur þjóðarinnar þarf að láta sér duga einn Bandaríkjadollara á dag eða minna. Til viðmiðunar nemur olíuútflutningurinn nú um einu fati, eða 125 dollurum, á mann á dag. Obiang forseti heldur þjóðinni í skefjum með ofbeldi, svo að fáir þora að andmæla misskiptingunni og annarri óáran. Miðbaugs-Gínea er ekki einsdæmi. Í Sádi-Arabíu, harðsvíraðasta einræðisríki heims, hefur konungsfjölskyldan með líku lagi sölsað undir sig olíuauðinn og lifir í hömlulausum vellystingum, en múgurinn þarf að gera sér að góðu molana, sem hrjóta af borðum kóngafólksins. Þar hefur meðalævin þó lengzt og barnadauði minnkað, en ástand landsins er eigi að síður slæmt. Við þennan lista olíulanda, sem loga í ófriði, kúgun og spillingu, mætti bæta til dæmis Írak, Íran, Líbíu, Nígeríu og Súdan. Og hvað með það? — spyrð þú.

Hvað með það? Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi — samningurinn, sem ríkisstjórn Íslands hefur brotið með fiskveiðilöggjöfni — fjallar um náttúruauðlindir sem þjóðareign. Önnur málsgrein fyrstu greinar samningsins hefur ekki vakið næga athygli, en þar segir: „Allar þjóðir mega, í sínu eigin markmiði, ráðstafa óhindrað náttúruauðæfum og auðlindum sínum brjóti það ekki í bága við neinar skuldbindingar sem leiðir af alþjóðlegri efnahagssamvinnu, byggðri á grundvallarreglunni um gagnkvæman ábata, og þjóðarétti. Aldrei má svipta þjóð ráðum sínum til lífsviðurværis.“ Í þessum orðum felst, að upptaka þjóðareignar eins og í Miðbaugs-Gíneu getur skoðast sem brot á samningnum. Upptaka eða gróf misskipting þjóðareignarinnar getur verið mannréttindabrot. Þar eð Miðbaugs-Gínea er aðili að alþjóðasamningnum, væri trúlega samkvæmt þessu hægt að kæra Obiang forseta fyrir mannréttindanefndinni og einnig ríkisstjórnir hinna landanna,¹⁵ sem nefnd eru að framan, en þó ekki Sádi-Arabíu, þar eð ríkisstjórnin þar hefur ekki undirritað samninginn. Ísland undirritaði samninginn 1968 og fullgilti hann 1979.

Brezki heimspekiþrófessorinn Leif Wenar færir að því rök í tímaritinu *Philosophy and Public Affairs*, að alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi veiti ásamt landslögum færi á að stemma stigu fyrir millilandaverzlun með þýfi.¹⁶ Bandaríkjamenn og aðrir, sem kaupa olíu frá

¹⁵ Þó ber að hafa í huga, að lagalegt inntak sjálfsákvörðunarréttar þjóða og réttar þjóða til að ráðstafa náttúruauðlindum sínum skv. 1. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er með afbrigðum óskýrt og umdeilt (e. „... extremely unclear and controversial ...“), sjá Manfred Nowak: *CCPR Commentary*. Kehl 2005, bls. 9.

¹⁶ Sjá Leif Wenar: „Property rights and the resource curse“. *Philosophy and Public Affairs* 2007, bls. 1–32. Wenar er með í smíðum bók um sama efni.

ÞORVALDUR GYLFASON

Miðbaugs-Gíneu, eru klárlega að kaupa þýfi. Væri tekið fyrir slík viðskipti, væri grundvöllinum kippt undan harðstjórum eins og Obiang forseta og mörgum öðrum og mannréttindabrotum þeirra. Kjarni hugmyndar heimspékingsins er þessi: Eignarréttur þjóðar yfir auðlindum sínum er þegnréttur, mannréttur, og mannréttindi eru algild, svo sem hin alþjóðlega mannréttindaskrá Sameinuðu þjóðanna kveður á um, þar með talinn alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Þegar rök Leifs Wenar eru brotin til mergjar, vekur það eftirtekt, hversu óvarlega sumir íslenzkir lögfræðingar hafa frá öndverðu fjallað um fiskveiðistjórnina hér heima. Jafnvel prófessorar í lögum hafa leyft sér að gera lítið úr sameignarákvæðinu í fyrstu grein fiskveiðistjórnarlaganna og með því móti gert sig seka um virðingarleysi gagnvart mannréttindum að alþjóðalögum. Sameignarákvæðið er lykilákvæði, ekki aðeins af almennum réttlætisástæðum, heldur einnig í ljósi algildra lögverndaðra mannréttinda.

Eftirmáli

Sameignarákvæðið í fiskveiðistjórnarlögunum íslenzku á sér skýra hliðstæðu í alþjóðalögum. Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi fjallar um náttúruauðlindir sem þjóðareign í fyrstu grein, eins og áður sagði, og það gerir einnig fyrsta grein alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Ísland hefur einnig skuldbundið sig til að virða þann samning, og það hafa einnig 150 önnur aðildarlönd Sameinuðu þjóðanna af 192 gert.¹⁷ Báðir samningarnir eru bindandi.

Fyrsta málsgrein fyrstu greinar alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi hljóðar svo: „Allar þjóðir hafa sjálfsákvörðunarrétt. Vegna þess réttar ákveða þær frjálst stjórnmalalegar aðstæður sínar og framfylgja frjálst efnahagslegri, félagslegri og menningarlegri þróun sinni.“ Samlestur fyrstu málsgreinarinnar og annarrar málsgreinar (sjá 9. kafla) leiðir Leif Wenar að þeirri niðurstöðu, að náttúruauðlindir tilheyri þjóð hvers lands.¹⁸ Þessi ályktun getur falið í sér, að einræðisstjórn sé að lögum ekki heimilt að færa náttúruauðæfi úr þjóðareign í einkaeigu, þar eð þjóð undir oki einræðis ákveði *ekki* „frjálst stjórnmalalegar aðstæður sínar“.

¹⁷ Heimild: sjá neðanmálsgrein 6.

¹⁸ Wenar segir: „The principle that the resources of a country belong to the people of that country is widely accepted and embedded deep within international law.“ Sjá Leif Wenar: „Property rights and the resource curse“. *Philosophy and Public Affairs* 2007, bls. 9.

HVÆÐ SEGJA LÖGIN?

Einræðisstjórn Obiangs forseta í Miðbaugs-Gíneu hefur þvert á móti svipt þjóðina „ráðum sínum til lífsviðurværis“ í blóra við síðari málgreinina. Enginn vafi leikur þó á því, að lýðræðisstjórn er að lögum heimilt að færa náttúruauðæfi samkvæmt síðari málgreininni úr þjóðareigu í einkaeign, svo sem Bandaríkjastjórn hefur farið með olíulindir Bandaríkjamanna. Þessi túlkun helgast af því, að bandarískt lýðræði er hafið yfir lagalegan vafa: Bandaríkjamenn ákveða „frjálst stjórnmalalegar aðstæður sínar“. Hið sama á ekki við um einræðislönd eins og til dæmis Miðbaugs-Gíneu.¹⁹

Alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi kveður ekki á um, að náttúruauðlindir eigi að vera ævinleg þjóðareign, líkt og segir til dæmis í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum frá 2004,²⁰ heldur kveður hann eftir túlkun Wenars á um, að lýsing síðari málgreinarinnar á náttúruauðæfum sem þjóðareign takmarki heimild einræðisstjórnar til að færa sameignarauðlindir í einkaeigu. Þessi frumlega túlkun Wenars þarfnast ræki-legrar skoðunar. Wenar tekur fram, að hann er ekki að lýsa skoðun sinni á því, hvernig lögin ættu að vera, hann er ekki að lýsa eftir réttarbotum, heldur telur hann sig lýsa gildandi réttarstöðu.²¹ Þar eð alþjóðasamningurinn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er bindandi, ættu staðbundin laga-ákvæði um þjóðareign á auðlindum eftir þessari túlkun að endurspegla hann. Þess konar þjóðareignarákvæði er enda að finna í stjórnarskrám og lögum margra landa. Í stjórnarskrá Íraks frá 2005 segir svo: „Olía og gas eru eign írösku þjóðarinnar í öllum sýslum og hreppum.“ Nærri má geta, hvort Bandaríkjastjórn hafði hönd í bagga við samningu írösku stjórnarskrárinnar. Svipað ákvæði er í stjórnarskrá Angólu. Við lýsinguna á norskum lögum og reglum í 7. kafla er því að bæta, að önnur grein nýrra hafréttarlaga í Noregi frá 2008 hljóðar svo: „Dei viltlevande marine ressursane ligg til felleskapet i Noreg.“ Þessi norska lagagrein er efnislega samhljóða sameignarákvæðinu í fyrstu grein íslenzku fiskveiðistjórnarlaganna. Þannig er hægt að fara land úr landi.

Þegar Shell og önnur olíufélög fundu gnægð olíu undan ströndum Flórída og Lúísiana, ákváðu ríkisstjórn Ronalds Reagan 1982 og Bandaríkjaþing að bjóða borunarleyfin upp og láta uppboðstekjurnar af leyfasölunni renna í ríkissjóð. Þetta er ein þeirra þriggja aðferða, sem íslenzkir veiðigjaldsmenn hafa frá öndverðu mælt með handa fiskveiðistjórninni hér heima, hinar eru gjaldheimta og afhending, það er að afhenda sérhverjum Íslendingi hlut-

¹⁹ Sjá neðanmálgrein 15.

²⁰ Sjá L. 47/2004, 1. gr.

²¹ Sjá neðanmálgrein 18.

ÞORVALDUR GYLFASON

deild hans í kvótanum án milligöngu almannavaldsins. Uppboðsleiðin, gjaldheimtuleiðin og afhendingarleiðin koma allar í sama stað niður, sé útfærslunni þannig háttáð.²² Reagan forseti og ríkisstjórn hans virtu það sjónarmið, að bandaríska þjóðin á olíuna í sameiningu. Nærri má geta, hvaða viðbrögð það hefði vakið meðal bandarískra kjósenda, hefðu ríkisstjórn Reagans og þingið ákveðið, að Shell og hin félögin gætu hirt olíuna í Mexíkóflóa án endurgjalds með þeim rökum, að uppboð á borunarleyfunum eða gjaldheimta af þeim væri óréttmæt og skaðleg skattheimta.

Einmitt þannig leyfði Alþingi þó íslenskum útvegsmönnum eftir 1984 að nýta veiðiréttinn á Íslandsmiðum án endurgjalds til þjóðarinnar, sem er réttmætur eigandi auðlindarinnar að íslenskum lögum — og einnig samkvæmt alþjóðarétti samkvæmt túlkun Leifs Wenar á stöðu sameignarauðlinda í alþjóðalögum. Væri veiðirétturinn einskis virði á markaði eins og hann var, þegar veiðar voru frjálsar, væri ekkert við þessari málsmeðferð Alþingis að segja. En takmörkun veiðiréttarins, einkum með kvótalögum 1984, bjó til úr honum mikil verðmæti, sem tóku síðan að ganga kaupum og sölum eftir 1990 með heimild í nýjum kvótalögum.²³ Þá þótti andstæðingum veiðigjalds ekki ástæða til að amast við gjaldheimtu, úr því að útvegsmenn innheimtu gjaldið frekar en ríkissjóður eða almenningur. Alþingi viðurkenndi vandann að vísu eftir dúk og disk með því að leiða veiðigjald að nafninu til í lög 2002, en löggjöfin var þó aðeins til málamynda og hefur engu breytt enn sem máli skiptir.²⁴ Vandinn, sem Alþingi bjó til með kvótalögum 1984, er því enn óleystur. Höfuðtilgangur kvótagalanna var að varðveita fiskstofnana handa komandi kynslóðum, en fiskveiðistjórnin hefur beðið skipbrot, úr því að þorsstofninn, mikilvægasti fiskstofninn í krónum talið, hefur að dómi fiskifræðinga aldrei verið minni en nú, aldarfjórðungi eftir setningu laganna.

Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í desember 2007 um fiskveiðistjórnkerfi Íslendinga kallaði því á önnur viðbrögð en þau, sem birtust í svari ríkisstjórnarinnar sex mánuðum síðar og lýst var í 8. kafla að framan. Nokkrir félagar í samtökunum „Auðlindir í almannabágu“, sem er

²² Sjá Þorvaldur Gylfason: *Framtíðin er annað land*, Reykjavík 2001, 27. kafli.

²³ Viðskipti með óveiddan fisk höfðu að vísu átt sér stað áður, jafnvel fyrir gildistöku kvótagalanna 1984, þar eð ýmsar veiðitakmarkanir og hömlur gegn skipakaupum höfðu gert útvegsmönnum kleift að kaupa og selja skip á yfirverði.

²⁴ Sjá Þórólfur Matthíasson: „Rent collection, rent distribution, and cost recovery: An analysis of Iceland's ITQ catch fee experiment“. *Marine Resource Economics* 2008, bls. 103–115.

HVAÐ SEGJA LÖGIN?

óformlegur félagsskapur nokkurra áhugamanna um hagkvæma og réttláta fiskveiðistjórn, töldu því rétt og nauðsynlegt að senda mannréttindanefndinni svohljóðandi bréf:

Til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna
Þjóðahöllinni, Genf, Sviss

Reykjavík, 23. júní 2008

Varðar: Álit Mannréttindanefndar frá 24. október 2007 um mál nr. 1306/2004.

Frá félögum í samtökunum „Auðlindir í almannabágu“

Þetta bréf kemur í kjölfar annars bréfs um sama mál frá hr. Einari Kristni Guðfinnssyni, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Íslands. Við erum í hópi sem hefur sameiginlegan áhuga á meðferð fiskistofna á Íslandsmiðum.

Við höfum unnið saman að þessum málum í meira en áratug. Enginn okkar á neinna persónulegra hagsmuna að gæta í íslenskum fiskveiðum. Afskipti okkar af málinu eiga sér pólitískar og akademískar rætur auk þess sem okkur er annt um lýðræðið; við teljum að íslenska þjóðin verðskuldi fiskveiðistjórnunarkerfi sem virði mannréttindi, jafnrétti og atvinnufrelsi.

Þetta bréf er skrifað til að láta yður vita um óánægju okkar með viðbrögð ráðherrans við álitinu yðar. Okkur sýnist þessi óánægja ná til mikils hluta íslensku þjóðarinnar.

Í bréfi ráðherrans er gefið í skyn að það kunni að vera ómögulegt að skapa fiskveiðistjórnunarkerfi sem fullnægi öllum kröfum, þar á meðal kröfum um mannréttindi og um að allir séu jafnir fyrir lögum. Þessi lýsing á málavöxtum er að okkar dómi villandi.

Árið 2000 settu samtök okkar fram á opinberum vettvangi lagafrumvarp, sem ætlað var að leysa vandamálin sem ráðherrann virðist telja óleysanleg, og sem mundi samrýmast þeim sjónarmiðum sem koma fram í álitinu mannréttindanefndarinnar. Lykilatriði þessa frumvarps felst í því að aflahlutdeild hvers fiskiskips fyrnist um ákveðið hlutfall á hverju ári, til dæmis 10% eða 20%. Hlutdeildin sem losnar með þessu fellur til ríkisins sem býður hana til sölu á árlegu uppboði sem er opið öllum sem eiga fiskiskip og hafa veiðileyfi. Þegar til lengdar lætur tryggir þetta að jafnrétti ríki í aðgangi að auðlindinni.

Við teljum að kerfi samkvæmt tillögum af þessu tagi mundi í meginatriðum fullnægja öllum kröfum um mannréttindi og jafnrétti sem gerðar eru í löggjöf nútímans, bæði í landslögum einstakra ríkja og í alþjóðarétti, — án þess að stofna í hættu neinum þeim markmiðum núverandi kerfis sem eru góð og gild. Við teljum að frumvarp okkar geri að engu röksemdir ráðherrans um þann vanda að finna nýtt kerfi í staðinn fyrir það sem nú er, jafnvel þótt kerfið yrði að lokum eitthvað frábrugðið því sem við leggjum til.

ÞORVALDUR GYLFASON

Lagafrumvarp okkar er sem stendur aðeins til á íslensku. Ef þér hafið áhuga gætum við látið þýða það á ensku.

Virðingarfyllst,

Jónas Bjarnason efnaverkfræðingur
 Jónas Eliasson byggingaverkfræðingur
 Markús Möller hagfræðingur
 Sigurður Björnsson stjórnsýslufræðingur
 Tryggvi Agnarsson lögmaður
 Vilhjálmur Þorsteinsson hugbúnaðarverktaki
 Þorsteinn Vilhjálmsson vísindasagnfræðingur
 Þorvaldur Gylfason hagfræðingur
 Þórólfur Matthíasson hagfræðingur

Mannréttindanefndin mun trúlega innan tíðar bregðast við svari ríkisstjórnarinnar. Viðbrögð nefndarinnar munu ráða miklu um þær breytingar, sem þá verður ekki lengur undan vikizt að gera á fiskveiðistjórnarkerfinu. Hverri þjóð er hollt að lúta réttssýnu aðhaldi og eftirliti utan úr heimi, og það á ekki síður við um lög og rétt en fjármál og viðskipti.

HEIMILDIR

- Halldór Jónsson: „Ákvarðanataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. *Samfélagstíðindi*, 10. árg., 1990, bls. 99–141.
- Laeven, Luc og Valencia, Fabian: „Systemic Banking Crises: A New Database“. IMF Working Paper WP/08/224, nóvember 2008.
- Nowak, Manfred: *CCPR Commentary*. 2. útg., N. P. Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, Virginia 2005.
- Sibert, Anne: „Why did the bankers behave so badly?“. Í *Vox*: www.voxeu.org/index.php?q=node/3572, 18. maí 2009.
- Wenar, Leif: „Property rights and the resource curse“. *Philosophy and Public Affairs*, 3. árg., nr. 1, 2007, bls. 1–37.
- Þorsteinn Gylfason: „Fiskur, eignir og ranglæti“ í ritinu *Réttlæti og ranglæti*. Heimskringla, Reykjavík 1998.
- Þorvaldur Gylfason: *Framtíðin er annað land*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2001.
- Þorvaldur Gylfason: „Ætla linkindin aldrei að líða hjá?“. *Skírnir*, 182. árg., haust 2008, bls. 489–497.
- Þórólfur Matthíasson: „Rent collection, rent distribution and cost recovery: An analysis of Iceland's ITQ catch fee experiment“. *Marine Resource Economics*, 23. árg., 2008, bls. 103–115.
- Þórólfur Matthíasson: „The Icelandic Debate on the Case for a Fishing Fee: A Non-technical Introduction“. *Marine Policy*, 25. árg., 2001, bls. 303–312.