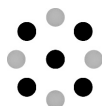
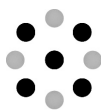


ÞJÓÐAREIGN

Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis
um þjóðareign á auðlindum sjávar



RSE



RSE

Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál

Fræðirit RSE

RSE beitir sér fyrir útgáfu fræðirita sem talin eru hafa sérstakt gildi fyrir þjóðmálaumræðu og samfélagsskipulag á Íslandi. Rit þessi geta bæði verið þýðingar erlendra verka eða frumsamin innlend verk.

RSE er sjálfstæð og óháð rannsóknarmiðstöð sem hefur það að markmiði að efla skilning á mikilvægi eignarréttar og frjálsra viðskipta fyrir framsækið og lýðræðislegt samfélag. RSE er ekki rekin í hagnaðarskyni og starfar eftir staðfestri skipulagsskrá, sbr. lög nr. 19/1988.

Í þessu riti birtast aðeins hugmyndir höfunda, sem þurfa ekki nauðsynlega að endurspeglu stefnu eða hugmyndir RSE, eða þeirra einstaklinga sem skipa ráð og stjórnir á hennar vegum.

Þ J Ó Ð A R E I G N

Þýðing og áhrif stjórnaðskrárákvæðis
um þjóðareign á auðlindum sjávar

Ritstjóri:
Birgir Tjörvi Pétursson

Höfundar:
Davíð Þorláksson
Guðrún Gauksdóttir
Ragnar Árnason
Sigurgeir B. Kristgeirsson
Sigurður Líndal



Bókafélagið Ugla

*Þjóðareign – Þýðing og áhrif stjórnaðráðkvæðis
um þjóðareign á auðlindum sjávar*

Bókafélagið Uglya ehf.

í samvinnu við RSE – Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál
Reykjavík 2007

© RSE og höfundar 2007

Mynd á forsíðu kápu: Kristín Bogadóttir/Nordic Photos

Kápa: Jóhannes Kjartansson/Jónsson & Le'macks

Umbrot: Bókafélagið Uglya

Prentvinnsla: Prentsmiðjan Oddi hf.

Öll réttindi áskilin

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

ISBN 978-9979-9761-7-2

Efni

Formáli	7
Inngangur	9

I. Lagaleg sjónarmið

Davíð Þorláksson

GETUR ÞJÓÐ ÁTT EIGN?	15
1. Inngangur	
2. Birtingarmyndir þjóðareignar	
3. Eignarréttarhugtakið og þjóðareign	
4. Heimildir eignarréttar og þjóðareign	
5. Hvernig getur þjóðareign stofnast?	
6. Þjóðareign — eignarform og eignaraðild	
7. Hvað verður talið felast í þjóðareign?	
8. Lokaorð	

Sigurður Línadal

UM ÞJÓÐAREIGN	53
1. Réttindayfirlýsingar og stjórnarskrá	
2. Um eignarrétt og vernd hans	
3. Auðlindanefnd stofnuð 2. júní 1998	
4. Nýtt stjórnarskrárákvæði	
5. En hvað felst þá í stjórnarskrárákvæðinu?	
6. Fyrning veiðiheimilda	
7. Veiðigjald	
8. Stjórn fiskveiða — valdstjórn eða valfrelsi	

Guðrún Gauksdóttir

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI

72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR? 73
1. Sjónarmið íslenskra fræðimanna
 2. Dómar Hæstaréttar Íslands
 3. Hugtakið eign í íslenskum rétti
 4. Hugtakið eign samkvæmt Mannréttinda-
dómstól Evrópu
 5. Eru aflaheimildir eign í skilningi
72. gr. stjksr.?
 6. Skerðingar á aflaheimildum
 7. Lokaorð

II. Hagræn sjónarmið

Ragnar Árnason

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:

HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR 107

1. Inngangur
2. Eignarréttur: Gildi, inntak og eiginleikar
3. Eignarréttur sem forsenda hagsældar
4. Þjóðareign á fiskistofnum: Hvað er verið
að tala um?
5. Efnahagsleg áhrif
6. Lokaorð

Sigurgeir B. Kristgeirsson

SJÁVARÚTVEGUR, EIGNARRÉTTUR

OG ÓVISS FRAMTÍÐ 127

1. Aðdragandi laga sem nú eru í gildi
2. Umræða á vettvangi stjórn mála
3. Verðmæti greinarinnar
4. Hvaða máli skiptir eignarrétturinn?
5. Lokaorð

Um höfunda 159

Formáli

Í þessu riti birtast ritgerðir eftir höfunda úr ýmsum áttum, um eignarrétt og auðlindir sjávar. Þrjár ritgerðanna, eftir Ragnar Árnason prófessor, Sigurð Líndal prófessor *emeritus* og Sigurgeir Brynjar Kristgeirsson framkvæmdastjóra, byggja á erindum sem þeir fluttu á málstofu RSE um eignarrétt og auðlindir sjávar í maí 2005. Taka þær að nokkru leyti mið af opinberri umræðu um þessi efni eins og hún var á þeim tíma. Ritgerð Guðrúnar Gauksdóttur dósents hefur birst áður, nánar tiltekið í afmælisriti Guðrúnar Erlendsdóttur sem kom út í maí 2006. Í ritgerð Guðrúnar er fjallað um það hvort aflaheimildir teljist eign samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt ritgerðin fjalli þannig ekki með beinum hætti um hugmyndir um stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á auðlindum sjávar, er umfjöllun hennar mikilvægt framlag til fræðilegrar umræðu um eignarréttarlega stöðu aflaheimilda í sjávarútvegi og lagaleg áhrif hugmynda um sameign þjóðarinnar eða þjóðareign á nytjastofnum sjávar, eins og þær birtast í 1. grein laga um stjórn fiskveiða. Þá er loks að geta þess að ritgerð Davíðs Þorlákssonar lögfræðings, byggir á kandidatsritgerð hans við lagadeild Háskóla Íslands, sem var á sviði eignarréttar og fjallaði um þjóðareign í íslenskri lögfræði.

FORMÁLI

Stuttu fyrir útgáfu bókarinnar var lagt fram frumvarp til breytinga á stjórnskipunarlögum, þar sem mælt er fyrir um þjóðareign á auðlindum í náttúru Íslands. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu kemur glögg fram að tillagan beinist fyrst og fremst að auðlindum sjávar. Að gefnu tilefni er rétt að taka fram að ekki hefur gefist ráðrúm til að breyta ritgerðunum í þessu riti til samræmis við frumvarpið eða þá umræðu sem farið hefur fram í þjóðfélaginu vegna þess. Í umfjöllun ritgerðanna um breytingar á stjórnarskránni að þessu leyti, er allnokkuð vikið að hugmyndum svonefndrar auðlindanefndar ríkisstjórnarinnar, sem skilaði skýrslu árið 2000, en nefndin gerði tillögu að nýju stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á auðlindum. Ritstjóra þykir ekki koma að sök að í ritgerðasafninu sé lagt út af tillögu auðlindanefndar en ekki nýju frumvarpi til stjórnskipunarlaga. Efnislega er um sömu grundvallarálitaefni að ræða, þótt munur sé á tillögunum. Meginsjónarmið ritgerðanna eiga jafn vel við þær aðstæður sem uppi eru á útgáfutíma bókarinnar eins og þegar þær voru ritaðar.

Ritstjóri kann öllum þeim sem komu að gerð ritsins bestu þakkir.

Birgir Tjörvi Pétursson

Inngangur

„Við erum fiskimenn og eigum að vera stolt af því. Ísland er stór verstöð og við eigum að vera stolt af því. Sjómennskan er í blóði okkar Íslendinga, hvort sem við erum sjómenn eða ekki.“
Úr leiðara Morgunblaðsins á sjómannadaginn 6. júní 2004

Fiskveiðar eru ríkur þáttur í menningu Íslendinga og sögu. Í þeim skilningi er óhætt að halda því fram að við séum öll fiskimenn, að Ísland sé verstöð og fiskurinn í sjónum þjóðareign. Það rennur sjómansblóð í eyþjóðinni, þótt hún hafi fundið sér ýmislegt annað til lífsviðurværis. Íslendingar eru hins vegar ekki allir fiskimenn, þótt svona sé tekið til orða á hátíðisdögum. Ísland er í reynd meira en verstöð og fiskurinn í sjónum er ekki í þjóðareign. Orðin ber ekki að túlka bókstaflega, þau eru tákn fyrir sérstök tengsl Íslendinga við sjóinn, fiskinn sem syndir þar um og lífsbaráttu fólksins í landinu.

Hugmyndir um að festa í stjórnarskrá ákvæði um að auðlindir sjávar séu þjóðareign hafa vakið efasemdir. M.a. hafa vaknað spurningar um hvort slíkt ákvæði hefði einhverja þýðingu. Þýðing stjórnarskrárinnar fyrir samfélagið verður seint ofmetin. Hún er hornsteinn réttarríkisins, fjallar um grundvallaratriði í stjórnskipun landsins og um réttindi borgarana gagnvart stjórnvöldum. Henni er ætlað að hafa réttaráhrif, ólíkt árnaðaróskum á sjómannadaginn.

Deilur hafa staðið á Íslandi um réttinn til fiskveiða á Íslandsmiðum. Stjórnvöld takmörkuðu aðgang að fiskimiðunum til að koma í veg fyrir ofveiði nytjastofnanna. Niðurstaðan varð sú að takmarka réttinn við útvegsmenn, sem höfðu nýtt réttinn til að sækja sjóinn.

Frá því veiðar voru takmarkaðar hefur staða greinarinnar batnað umtalsvert, þrátt fyrir deilur um eignarréttarlega stöðu aflaheimilda. Í hnotskurn snúast þær um hvort aflaheimildirnar skuli vera eign þeirra sem gera út á miðin eða eign ríkisins.

Hugtakið þjóðareign hefur villst inn í þessa hugmyndalegu rökræðu. Í grein Sigurðar Línadal fyrrverandi lagaprófessors, sem birtist í þessu safnríti, segir:

„Þetta orðalag er villandi og hefur ýtt umræðum út í ógöngur. Ástæðan er sú að ruglað hefur verið saman eignarrétti þjóðarinnar og fullveldi ríkisins. Um eignarrétt þjóðarinnar er það skemmst að segja að hún hefur engar þær heimildir sem eignarrétti fylgja.“

Í sama streng tekur Davíð Þorláksson lögfræðingur í grein hér í ritinu. Fjöldi sérfræðinga á sviði eignarréttar hafa komist að þeirri niðurstöðu á undanförunum árum að þjóðareign sé ekki eignarréttarlegt hugtak. Enda er þjóðin ekki persóna að lögum, fellur ekki að skilgreiningaratriðum eignarréttar og getur almennt ekki farið með þær heimildir sem felast í eignarrétti. Karl Axelsson hæstaréttarlögmaður og lektor í eignarétti við lagadeild Háskóla Íslands sagði í greinargerð sinni fyrir auðlindanefndina svonefndu árið 2001 að *næsta ágreiningslaust* væri að:

„[...] núgildandi yfirlýsing í 1. ml. 1. gr. um sameign íslensku þjóðarinnar á nytjastofnum hafi ekki aðra merkingu en sem almenn stefnuyfirlýsing löggjafans án efnislegs innihalds að eignarrétti.“

Guðrún Gauksdóttir dósent bendir á í grein sinni í þessu riti að aflaheimildir njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem eign. Reglur laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, aðrar en 1. gr., hafa samkvæmt því efnislegt innihald að eignarrétti. Í grein Guðrúnar segir m.a. svo:

„Niðurstaðan er sú að það sé í samræmi við núverandi réttarstöðu að telja aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Er sú niðurstaða byggð á skýringu á hugtakinu eign í 72. gr., með hliðsjón af sjónarmiðum íslenskra fræðimanna og með hliðsjón af 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu eins og ákvæðið hefur verið skýrt af Mannréttindadómstóli Evrópu. Þá hafa þau réttaröryggissjónarmið sem liggja að baki eignarréttarákvæðinu úrslitabýðingu.“

Hugmyndina um að binda í stjórnarskrá ákvæði um þjóðareign á auðlindum þarf að skoða í ljósi þessarar niðurstöðu Guðrúnar.

Hugmyndin er ekki ný af nálinni. Hana er til dæmis að finna í stefnuskrá Alþýðuflokksins sem var samþykkt á 37. flokksþingi flokksins í október 1976:

„Íslenska þjóðin öll, einn fyrir alla og allir fyrir einn, á Ísland allt, gögn þess og gæði og miðin umhverfis það. Alþingi fer með umráðarétt yfir þessari eign, en getur með lögum veitt einstaklingum, fyrirtækjum og félagsheildum, til dæmis sveitarfélögum, tiltekinn rétt til þessara gæða.“

Í forsendum þessarar samþykktar sagði að skilgreining eignarréttarins í íslenskum lögum væri sprottin úr þjóðfélagi og hugmyndaheimi liðins tíma og væri í andstöðu við hugsjónir jafnaðarstefnunnar. Átt var við hina vestrænu lýðræðishefð, með stjórnskipulegri vernd eignarréttar og atvinnufelsis. Því var m.a. lýst að það væri gagnstætt öllu réttlæti að landeigendur fengju arð af verðhækkun landareigna „vegna þess eins að alþjóðarþörf hafi gert lönd þeirra verðmæt án nokkurs tilverknaðar þeirra sjálfra vegna.“ Á þessum tíma var þjóðnýting sjávarútvegsfyrirtækja mjög á dagskrá:

„Áætlunarbúskapur er lykillinn að þjóðhollri nýtingu fiskimiðanna. Mikilvægustu úgerðar- og fiskvinnslufyrirtæki eiga að vera almenningseign. [...] Fiskimið eru auðlind af því tagi, sem ekki verður nýtt skynsamlega nema með víðtækum áætlunarbúskap.“

Sá jarðvegur sem stjórnarskrártillaga Alþýðuflokksins er sprottinn úr varpar ákveðnu ljósi á hugmyndina um þjóðareign og hvers vegna hugtakið fellur svo illa að okkar lagahefðum.

Í upphafi þessa inngangs er vitnað til leiðara *Morgunblaðsins* frá því á sjómannadaginn 6. júní 2004. Þar segir ennfremur:

„Stundum mætti ætla, ef tekið er mið af því, sem mest er rætt opinberlega um þessar mundir, að sjávarútvegur skipti ekki lengur máli á Íslandi. Að landsmenn lifi fyrst og fremst á ýmsu öðru en þó alveg sérstaklega á bankastarfsemi, alla vega ef horft er á hagnaðartölur bankanna. Allt er þetta hins vegar yfirborð. Við Íslendingar lifum enn á fiski, á fiskveiðum og fiskvinnslu. Fiskur er grundvöllur afkomu okkar.“

Ef fiskur er grundvöllur afkomu okkar, verður að telja mikilvægt að við nýtum auðlindina á hagkvæman hátt. Ragnar Árnason prófessor segir í grein sinni í þessu riti að eignarréttur sé nauðsynleg forsenda hagsældar og að skerðing á eignarrétti sé efnahagslega skaðleg. Fjallar Ragnar um hugmyndir auðlindanefndar ríkisstjórnarinnar um ákvæði um þjóðareign á auðlindum. Niðurstaða hans er svohljóðandi:

„Ljóst er af framansögðu að því fylgir efnahagslegur skaði að setja ákvæði um þjóðareign á fiskistofnum í stjórnarskrá lýðveldisins. Meginástæðan er sú að svona gjörð rýrir eignarréttinn og slíkt er ávallt efnahagslega óhagkvæmt.“

Ragnar telur að slíkt ákvæði hefði neikvæð áhrif á fjárfestingu og myndi draga úr hagvexti og að efnahagslegt tjón af þessum sökum gæti numið mjög hárrí fjárhæð. Ennfremur gæti stjórnarskrárákvæði af þessum toga leitt til lakari nýtingar auðlinda sjávar og verri alþjóðlegrar samkeppnisstöðu sjávarútvegsins. Þetta tekur Sigurgeir Brynjar Kristgeirsson framkvæmdastjóri undir í grein sinni í ritinu. Óvissa um eignarhald leiði til tregðu útvegsmanna til uppbyggingar fiskistofna og fjárfestinga til rannsókna á lífríki hafsins.

Rannsóknir Sigurgeirs Brynjars á stöðu sjávarútvegsfyrirtækja og þróun verðmætis þeirra á undanförunum árum benda til þess að brýnna sé að bæta starfsskilyrði þeirra til samræmis við aðrar atvinnugreinar en að leggja á þau auknar byrðar. Samkvæmt niðurstöðum Sigurgeirs Brynjars var verðmæti eigin fjár íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja árið 2001 meira en allra íslensku bankanna samanlagðra. En hafi einungis verið um um tíundi hluti samanlagðs verðmætis íslensku bankanna fimm árum síðar.

Áður en ráðist er í að binda í stjórnarskrá ákvæði um þjóðareign á auðlindum sjávar er mikilvægt að fram fari vönduð og málefnaleg umræða um sjávarútveg og stöðu hans hér á landi. Þá þarf að gera átak í umfjöllun um mikilvægi eignarréttar og atvinnufrelsis fyrir skynsamlega nýtingu auðlinda sjávar. Ef vel á að takast til við framtíðarskipulag á nýtingu og vernd náttúruauðlinda almennt á Íslandi þarf að byggja á því sem reynst hefur best.

Birgir Tjörvi Pétursson

I. Lagaleg sjónarmið

Davíð Þorláksson

Getur þjóð átt eign?

1. Inngangur

Miklir fjárhagslegir hagsmunir Íslands eru fólgnir í auðlindum. Þess vegna varðar það miklu að ljóst sé hvers konar eignir auðlindir eru og ekki síst hvort einhver og þá hver sé eigandi þeirra. Hingað til virðist það einkum hafa verið viðfangsefni stjórn mála að fjalla um og reyna að skera úr því hvernig eignarrétti að auðlindum sé háttað.¹ Lög eru stjórn tæki stjórn málamanna og því verður umræða um þessi mál ekki til lykta leidd fyrr en varpað hefur verið á hana lögfræðilegu ljósi.

Því hefur meðal annars verið haldið fram að réttlátt og haganlegt sé að auðlindir séu í eigu þjóðarinnar. Markmið þessarar greinar er að komast að því hvort auðlindir, eða raunar hvers konar eignir, geti verið háðar eignarrétti þjóðarinnar. Þannig verði úr því skorið hvort þjóðareign sé yfir höfuð til og þá hvort slíkt jafngildi ríkiseign eða teljist sérstakt form eignarréttar.²

1 Sjá umræður á Alþingi um frumvarp til vatnalaga, sbr. *Alþingistiðindi* 2005–2006, B-deild, mál 268.

2 Greinin er útdráttur úr kandiðatsritgerð minni við lagadeild Háskóla Íslands sem skilað var 2006. Karl Axelsson hrl. og lektor í eignarrétti var umsjónarkennari með ritgerðinni. Í ritgerðinni er farið mun dýpra í fræðilegan grunn eignarréttarins, en hér gefst ráðrúm til.

2. Birtingarmyndir þjóðareignar

Lítið sem ekkert hefur verið tekið saman um þjóðareign í íslenskri lögfræði. Hugmyndir um að auðlindir eigi að vera í þjóðareign birtast samt víða, m.a. í skýrslu svonefndrar auðlindanefndar sem kom út árið 2000.³ Verður vikið stuttlega að henni í þessum kafla. Hugtakið er líka að finna á nokkrum stöðum í íslenskum lögum eins og fjallað verður um í kafla 7. Þá horfir til skýringar að líta til þess hvort fjallað er um þjóðar- eða ríkiseign á auðlindum í stjórnskrám annarra ríkja. Verður það gert hér á eftir.

2.1 Skýrsla auðlindanefndar

Með þingsályktun árið 1998 var ákveðið að Alþingi skyldi kjósa níu manna nefnd sem hefði það hlutverk að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að vera í þjóðareign.⁴ Árið 2000 skilaði nefndin skýrslu þar sem m.a. var lagt til að svofelldu ákvæði yrði bætt við VII. kafla stjórnskrárinnar:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbeinn eignarréttur.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar,

3 Sjá *Auðlindanefnd*, Álitsgerð, Reykjavík, 2000, bls. 27.

4 Sjá *Alþingistíðindi 1997–1998, A-deild*, þskj. 798, bls. 3195–3197.

rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.⁵

Skýringar auðlindanefndar við ákvæðið eru ekki ítarlegar. Varðandi 1. mgr. er sagt að þjóðareignarhugtakið yrði nánar skilgreint í almennum lögum en gert sé ráð fyrir að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, nytjastofnar sjávar og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotni svo langt sem fullveldisréttur Íslands nær myndu falla undir hugtakið.

Einnig er gert ráð fyrir að hægt sé að fella fleiri eignir undir þjóðareign og draga þær aftur undan henni með lögum. Orðin „heimild til afnota eða hagnýtingar“ í 2. mgr. eru sögð taka til athafna sem sérstakt leyfi þarf til en ekki til almennaréttar. Að öðru leyti veitir greinargerðin litla hjálp við skýringu ákvæðisins.⁶

Stjórnarskránni hefur ekki verið breytt síðan skýrsla auðlindanefndar kom fram á sjónarsviðið. Í ársbyrjun 2005 skipaði forsætisráðherra, með erindisbréfi, níu manna nefnd til að endurskoða stjórnarskrána. Félögum og einstaklingum var gefinn kostur á að senda henni erindi með hugmyndum sínum, en minnst var á hugmyndir um að auðlindir yrðu þjóðareign í nokkrum þeirra. Vinnuáætlun nefndarinnar gerði ráð fyrir því að hún skilaði af sér tillögum í lok ársins 2006. Samstaða um ákvæði um þjóðareign á auðlindum hefur ekki náðst í nefndinni þegar þetta er ritað.⁷

2.2 Þjóðareign í erlendum rétti⁸

Stjórnarskrá Íslands varð ekki til í tómarúmi, heldur sækir hún fyrirmyndir sínar til Evrópu. Er því ekki úr vegi að fjalla um það hvort mælt er fyrir um eignarhald á auðlindum í stjórnarskrám í öðrum Evrópuríkjum. Ekki er hægt að kafa svo djúpt ofan í þessi ákvæði að hægt sé að leggja mat á það hvort þau feli raunverulega

5 Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

6 Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27–28.

7 Sjá *Heimasíða stjórnarskrárefndar* www.stjornarskra.is, skoðuð 1. mars 2007.

8 Þessi kafli byggist á rannsóknum á stjórnarskrám ýmissa ríkja sem finna má á *heimasíðu Institut für öffentliches Recht við Háskólann í Bern* www.oefre.unibe.ch, skoðuð 1. september 2006.

Í sér þjóðar- eða ríkiseign. Er aðeins látið duga að kanna orðalag ákvæðanna.

2.2.1 Stjórnarskrár Norðurlandanna

Í 105. gr. stjórnarskrár Noregs er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrár Íslands um vernd eignarréttarins. Í 1. másl. 110 gr. b. segir að allir eigi rétt á heilbrigðu umhverfi og rétt á því að framleiðni og fjölbreytni náttúrunnar sé vernduð. Í 2. másl. segir að nýta eigi náttúruauðlindir með tilliti til víðtækra langtímahagsmuna þar sem framgreind réttindi eru virt vegna framtíðarkynslóða.

Í 1. og 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Danmerkur er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins. Í 3. mgr. segir að þessi vernd takmarki hins vegar ekki rétt ríkisins til að takmarka eignarréttinn vegna almannahagsmuna og með hliðsjón af náttúru, umhverfi og menningararfi.

Í 1. og 2. mgr. 18. gr. stjórnarskrár Svíþjóðar er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins. Í 3. mgr. er mælt fyrir um að allir eigi aðgang að umhverfinu þrátt fyrir framangreinda vernd eignarréttarins.

Í 5. gr. stjórnarskrár Finnlands er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins, en ekki eru þar ákvæði sambærileg þeim sem finna má í Noregi, Danmörku og Svíþjóð.

Af framansögðu má draga þá ályktun að ekki er kveðið á um það í stjórnarskrám annarra Norðurlanda að auðlindir séu í eigu ríkisins eða þjóðarinnar. Hins vegar má þar finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að eignarrétturinn sé skertur með hliðsjón af náttúruverndarsjónarmiðum.

2.2.2 Ríkis- og þjóðareign í stjórnarskrám annarra Evrópuríkja

Í 5. gr. stjórnarskrár Eistlands segir að náttúruauðlindir séu þjóðareign (e. *national assets*) og að þær skuli nýta af varúð. Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Slóveníu segir að ákveða skuli með lögum skilyrði þess að nota megi þjóðareignir (e. *national assets*).

Í 1. mgr. 18. gr. stjórnarskrár Búlgaríu segir að ríkið eigi (e. *state*

ownership) það sem er undir yfirborði jarðar, strendur og þjóðvegi sem og vötn, skóga og garða sem skipta almenning máli og þjóðgarða sem stofnaðir hafa verið með lögum. Í 2. mgr. segir að ríkið skuli rannsaka, hagnýta, vernda og stýra efnahagslögsögunni og landgrunninu og þeim lífrænu-, steinefna- og orkuauðlindum sem þar eru. Í 3. mgr. segir að útvarpstíðnir séu í ríkiseigu. Þá segir í 6. mgr. að ríkið skuli stjórna eignum sínum til hagsbóta fyrir borgarana.

Í 1. og 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrár Írlands segir að allar náttúruauðlindir, þar með talið andrúmsloftið og öll form nýtilegrar orku, séu í ríkiseigu (e. *belong to the State*) hvort sem þær eru á eignarlöndum eða ekki eða hvort sem þær tengjast með öðrum hætti hagsmunum einkaaðila. Í 3. og 4. mgr. sömu greinar segir að með lögum megi kveða á um nýtingu og framsal þessara eigna, hvort heldur sem er tímabundið eða ótímabundið.

Í 1. mgr. 84. gr. stjórnarskrár Portúgal segir að landhelgin, hafsbotninn, og landgrunnið séu í þjóðareign (e. *public domain*). Einnig vötn, lón, skipengar ár og botninn undir þeim, lofthelgi ofan séreignarréttar, setlög, grunnvatn, náttúruleg holrúm í jörðu, jarðvegur, náttúruleg byggingarefni, vegir, opinberar járnbrautir og annað sem gert er að þjóðareign með lögum. Í 2. mgr. segir að með lögum skuli ákveðið hvaða þjóðareign teljist til ríkisins, sjálfstjórnarsvæða eða sveitarfélaga. Einnig skuli ákveða með lögum skilyrði og takmörk nýtingar almenninga.

Í 2. mgr. 135. gr. stjórnarskrár Rúmeníu segir að annars vegar sé til séreignarréttur og hins vegar þjóðareign (e. *public property*). Í 3. mgr. sömu greinar segir að þjóðareign sé í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Í 4. mgr. segir að jarðvegur, samgöngur, lofthelgi, vatn sem er virkjanlegt eða nýtilegt í almannabágu, strendur, landhelgin, auðlindir í efnahagslögsögunni, landgrunnið og aðrar eignir sem lög kveða á um séu í þjóðareign. Í 5. mgr. segir að ekki megi selja þjóðareign en á hinn bóginn megi opinber hlutafélag eða opinberar stofnanir taka við stjórn þeirra. Einnig megi leigja þjóðareign eða veita leyfi til að nýta hana eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Í 2. mgr. 132. gr. stjórnarskrár Spánar segir að strendur, haf og

auðlindir í efnahagslögsögunni og landgrunninu séu í ríkiseigu (e. *state domain*). Í 1. mgr. sömu greinar segir að með lögum skuli stýra þeim eignum sem taldar eru í 2. mgr. með það fyrir augum að þær sé ekki hægt að kaupa, eignast með hefð eða öðrum hætti.

Í 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrár Kýpur segir að ríkið (e. *right of the Republic*) eigi grunnvatn, jarðefni og fornminjar.

Ekki er að finna ákvæði um ríkis- eða þjóðareign að auðlindum í stjórnarskrám annarra Evrópuríkja. Eins og sjá má af framangreindri upptalningu er hér um að ræða Suður- og Austur-Evrópuríki, ef frá er talið Írland, en ekki nágrannalönd Íslands, svo sem Norðurlöndin. Í flestum framangreindum tilvikum er kveðið á um ríkiseign. Aðeins er kveðið á um þjóðareign í stjórnarskrám Eistlands og Slóveníu, að minnsta kosti að formi til.

2.3 Merking orðsins þjóðareign

Í íslenskri orðabók er hugtakið þjóðareign talið geta merkt annars vegar sameign heillar þjóðar (einkum um menningarverðmæti) eða hins vegar eignir ríkisins. Er hið síðarefnda talið verið fornt og úrelt mál.⁹ Í lögfræðilegum skilningi hlýtur andlag þjóðareignar að teljast þær eignir sem eru í eigu þjóðarinnar. Þjóðareignin sem slík sé þá þau réttindi sem þjóð á yfir eign. Það eru þannig hugtaksatriðin „eign“ og „þjóð“ sem þarfnast frekari útskýringar. Eignarréttarhugtakið verður skýrt nánar í næsta kaffa. Í íslenskri orðabók er hugtakið þjóð m.a. talið geta merkt stór hópur fólks (venjulega) með sameiginlega tungu, menningu og sögulegar erfðir og tilfinningu fyrir einingu sinni, oft vegna þess að það hefur verið þegnar sama ríkis. Í öðru lagi er það talið geta merkt þegnar tiltekins ríkis.¹⁰

Konungar fyrri alda töldu vald sitt (ríkisvald) vera komið frá guði. Síðar ruddu kenningar sér til rúms sem fólu það í sér að ríkisvald væri upprunnið hjá þjóðinni. Komu þær skýrast fram árið 1762 í *Contrat social* eftir Rousseau.¹¹ Þær kenningar hlutu

9 Sjá *Menningsrjódur*, Íslensk orðabók, Reykjavík, 1988, bls. 1198.

10 Sjá *Menningsrjódur*, sama rit, bls. 1198.

11 Sjá *Gunnar G. Schram*, Stjórnskipunarréttur, Reykjavík, 1999, bls. 29.

viðurkenningu í frönsku mannréttindayfirlýsingunni frá 1789 sem varð grunnur stjórnarskráa vestrænna ríkja ásamt stjórnarskrá Bandaríkjanna frá árinu 1787.¹² Fyrsta stjórnarskrá Íslendinga var hins vegar gefin þjóðinni af konungi. Á hinn bóginn hefur verið talið að lýðveldisstjórnarskráin (núgildandi stjórnarskrá), sem leggur grunn að ríkisvaldi, stafi frá þjóðinni enda var hún samþykkt í þjóðaratkvæði. Hefur því verið byggt á því í íslenski réttarframkvæmd að ríki og þjóð séu ekki eitt og hið sama heldur stafi ríkisvaldið frá þjóðinni.¹³

3. Eignarréttarhugtakið og þjóðareign

Segja má að neikvæð skilgreining eignarréttarhugtaksins sé meginregla í íslenski réttarframkvæmd. Samkvæmt henni er eignarréttur einkaréttur tiltekings aðila (kafli 3.1) til þess að ráða yfir (kafli 3.2) tilteknu verðmæti (kafli 3.3) innan þeirra marka sem lög og óbeinn eignarréttur annarra setja (kafli 3.4).¹⁴ Jákvæð skilgreining eignarréttar fæli í sér að telja upp allar heimildir sem eignarréttur hefur í för með sér. Þjóðareignarhugtakið verður hér eðli máls samkvæmt skoðað út frá neikvæðri skilgreiningu eignarréttarins.

3.1 Einkaréttur tiltekings aðila

Í eignarrétti felst einkaréttur tiltekings aðila. Í einkarétti felst samkvæmt orðanna hljóðan réttur sem er bundinn við tiltekinn aðila en er ekki allra. Hér er því um að ræða rétt sem eigandinn nýtur umfram aðra. Þannig geta mannréttindi til dæmis ekki talist einkaréttur tiltekings aðila heldur njóta allir mannréttinda. Þetta hlýtur að teljast mikilvægur þáttur eignarréttar og að ýmsu leyti grundvöllur hans.

Þetta girðir hins vegar ekki fyrir það að fleiri en einn geti verið

12 Sjá *Gunnar G. Schram*, sama rit, bls. 21.

13 Sjá *Gunnar G. Schram*, sama rit, bls. 30.

14 Sjá í íslenskum rétti *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, Reykjavík, 1982–1983, bls. 4 og *Þorgeir Örlygsson*, Kaflar úr eignarétti I, Reykjavík, 1998, bls. 11. Sjá í dönskum rétti *Knud Illum*, Dansk Tingsret, Kaupmannahöfn, 1966, bls. 30 og *William Edler von Eyben*, Formuerettigheder, Kaupmannahöfn, 1983, bls. 21. Sjá í norskum rétti *Sjur Brækhus og Axel Hærem*, Norsk Tingsret, Ósló, 1964, bls. 15 og *Thor Falkanger*, Tingsret, Ósló, 1993, bls. 38.

aðili að eignarrétti með einhverjum hætti.¹⁵ Eign getur t.d. verið í sérstakri sameign tiltekinna aðila. Ef félag á eignarrétt að tilteknu verðmæti telst eigandi þess þó aðeins vera einn, þ.e.a.s. félagið, þótt fleiri en einn geti verið félagar í félaginu (eigendur félagsins). Félagið sjálft hefur því einkarétt yfir eigninni. Ef ríkið er eigandi verðmætis þá hefur það með sama hætti einkarétt yfir eign.¹⁶

Þjóðareign er talin fela það í sér að þjóðin eigi í sameiningu tiltekna eign. Það getur því ekki talist vera um einkarétt tiltekinna aðila meðal þjóðarinnar að ræða enda brýtur það í bága við höfuðtilgang þjóðareignarinnar. Á hinn bóginn mætti velja því upp hvort þjóðareign gæti talist einkaréttur þjóðarinnar sameiginlega umfram aðra, t.d. aðrar þjóðir. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig slíkt gæti falið í sér raunverulegan rétt sem hægt væri að iðka, þ.e. hvernig þjóðin gæti beitt þessum einkarétti.¹⁷

Sú spurning hlýtur að vakna hvort ríkið geti með einhverjum hætti farið með einkarétt þjóðarinnar. Það verður, hvað sem öðru líður, ekki séð að neinum öðrum afmörkuðum aðila sé til að dreifa til að fara með réttindin. Ríkið hefði með því einkarétt fyrir hönd þjóðarinnar umfram önnur ríki og einstaka aðila, þ á m. íslenskra ríkisborgara sem þó ættu einkaréttinn sameiginlega með öllum öðrum íslenskum ríkisborgurum.

Skoda verður hvort ríkið hafi heimild til að fara með eignina fyrir hönd þjóðarinnar með sama hætti og eigandi veitir öðrum aðila heimild til að fara með eignarrétt. Annars vegar getur verið um það að ræða að eigandinn veiti aðilanum umboð til að fara með tilteknar heimildir eignarréttarins, t.d. afnotarétt eða rétt til að veðsetja eignina. Ef um það er að ræða hefur stofnast til óbeins eignarréttar yfir eigninni en eigandinn er eftir sem áður eigandi. Eignarréttur hans er því enn til staðar þótt hann sé nú takmarkaðri en áður.¹⁸

15 Sjá *Ólafur Lárusson*, Eignaréttur, Reykjavík, 1950, bls. 10 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

16 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

17 Rétt er að geta þess hér að handfara ríkisvalds geta fyrir hönd þjóðarinnar beitt fullveldisrétti hennar í samskiptum við aðrar þjóðir, en sá réttur er eðlisólíkur eignarrétti.

18 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 25.

Hins vegar getur verið um það að ræða að eigandinn veiti aðilanum heimild til að fara með allar heimildir eignarréttarins, eða með öðrum orðum að hann afsali sér þannig öllum heimildunum. Þá hafa einfaldlega orðið aðilaskipti að eignarréttinum og framsalshafinn er þá orðinn eigandi.¹⁹ Hinn fyrri eigandi á þá ekki lengur neinn rétt til eignarinnar, ekki nema að stofnað hafi verið til óbeins eignarréttar honum til handa, t.d. forkaupsréttar.

Ef þessi tvö tilvik eru skoðuð með hliðsjón af þjóðareign er ljóst að hið fyrrnefnda getur ekki átt við. Þar sem þegar hefur verið komist að því að enginn annar en ríkið, ef einhver, gæti farið með einkarétt þjóðarinnar er ekki hægt að hugsa sér að aðeins hluti heimildanna hafi verið fólgin ríkinu en aðrir ekki. Hvernig ætti þá að aðgreina hvaða heimildir ríkið hefði og hver ætti þá að fara með þær heimildir sem eftir stæðu?

Ef hið síðarnefnda er skoðað er ljóst að þjóðin getur ekki lengur talist eigandi enda er einkarétturinn þá ekki í höndum hennar, heldur ríkisins. Það segir enda í skilgreiningunni að eignarréttur sé einkaréttur tiltekins aðila og ef einkarétturinn er ríkisins hlýtur það að vera eigandinn. Af framansögðu má draga þá ályktun að þjóðareign geti ekki falið í sér einkarétt þjóðarinnar umfram aðra í eignarréttarlegum skilningi.

3.2 Yfirráð

Sá einkaréttur sem að framan er útskýrður nær til yfirráða yfir eigninni. Hugtakið yfirráð nær til allra þeirra heimilda sem felast í eignarrétti og dugir til að lýsa þeim ef fallist er á neikvæða skilgreiningu eignarréttar. Um þessar heimildir sem felast í yfirráðunum og hvernig þær samþýðast þjóðareign verður nánar fjallað í næsta kafla og vísast því til þeirrar umfjöllunar sem þar greinir.

3.3 Verðmæti

Andlag eignarréttar er eign. Það hefur verið talinn órjúfanlegur þáttur í eignarrétti að eign feli í sér fjárhagslegt verðmæti. Það felur

¹⁹ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 43.

Það í sér að eignin verði metin til fjár á peningalegum mælikvarða. Það þarf þó ekki alltaf að fela í sér að verðmæti munanna sé almennt og hafi fjárhagslegt gildi fyrir alla.

Þannig geta áþreifanlegir hlutir talist til eigna þótt þeir teljist verðlausir ef þeir hafa t.d. sérstakt gildi fyrir eigandann.²⁰ Sem dæmi um það má nefna einkaljósmyndir sem geta verið gulls ígildi í augum eigenda þeirra en verið verðlausar í augum annarra. Þegar svo er ástatt, þ.e. að munir eru almennt séð verðlausir, hefur verið talið órjúfanlegt skilyrði eignarréttar að þeir séu háðir einkarétti tiltekins aðila, eigandans.²¹

Í kafla 3.1 var komist að þeirri niðurstöðu að þjóðareign gæti ekki talist vera einkaréttur tiltekins aðila. Ef ekki væri um einkarétt tiltekins aðila að ræða heldur rétt allra hefði rétturinn (eignin) ekkert fjárhagslegt verðmæti, enda væri þýðingarlaust að selja hana þar sem kaupandinn ætti þá alltaf sama rétt fyrir. Hagsmunir eða heimildir sem réttarreglur tryggja öllum hafa því ekki fjárhagslega hagsmuni í för með sér.²² Eðli málsins samkvæmt er þjóðareign allrar þjóðarinnar og telst hún samkvæmt þessu því ekki hafa fjárhagslega hagsmuni. Þjóðareign fellur þar af leiðandi ekki að þessu hugtaksatriði eignarréttar.

3.4 Takmarkanir

Eignarrétturinn takmarkast af lögum og réttindum annarra. Slíkar takmarkanir eru bundnar af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi er ekki hægt að grípa til takmörkunar á eignarrétti nema almannaheill krefji. Í öðru lagi þarf fullt verð að koma fyrir og í þriðja lagi þarf að vera mælt fyrir um slíka takmörkun í lögum. Takmarkanir vegna réttar annarra er svonefndur óbeinn eignarréttur, þ.e. það þegar annar aðili á tilteknar heimildir yfir eign sem háð er beinum eignarrétti annars.²³

20 Sjá Þorgeir Örhlygsson, sama rit, bls. 6.

21 Sjá Þorgeir Örhlygsson, sama rit, bls. 7.

22 Sjá Gaukur Jörundsson, Um Eignarnám, Reykjavík, 1969, bls. 53 og Þorgeir Örhlygsson, sama rit, bls. 6.

23 Sjá Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 5.

Í tillögu auðlindanefndar um nýtt stjórnarskrárákvæði sem nánar er fjallað um í kafla 2.1 segir meðal annars að þær náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.²⁴ Segja má að þar með sé gert ráð fyrir að takmarka megi þjóðareign með lögum. Að sjálfsgöðu þyrfti slík takmörkun þó að standast skilyrði áðurnefndrar 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Það má einnig vel hugsa sér að þjóðareign gæti takmarkast af eignarrétti annarra. Sem dæmi má nefna Þingvelli, ef gert er ráð fyrir að þeir séu í eigu þjóðarinnar. Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu að hægt væri að eiga takmarkaðan eignarrétt á Þingvöllum. Þannig gæti eigandi að nærliggjandi landi hafa eignast umferðarrétt um þjóðareignina fyrir hefð, eða með öðrum hætti.

Í tillögu auðlindanefndar er gert ráð fyrir því að þótt ekki megi framselja þjóðareign varanlega sé hægt að framselja hana til skemmri tíma gegn gjaldi (leigja). Slíkur leiguréttur nyti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar með sama hætti og annar óbeinn eignarréttur.²⁵ Þannig virðist ekkert vera því til fyrirstöðu að þjóðareign geti sætt takmörkunum samkvæmt lögum eða vegna réttar annarra. Þjóðareign fellur því að eignarréttarhugtakinu hvað þetta varðar.

4. Heimildir eignarréttar og þjóðareign

Helstu heimildir sem talið er að felist í eignarrétti eru umráðaréttur, hagnýtingarréttur, ráðstöfunarréttur, skuldsetningarréttur, arfleiðsluréttur og réttur til að leita verndar stjórnvalda.²⁶ Erfitt er, ef ekki ómögulegt, að telja heimildir eignarréttar upp svo tæmandi sé. Með tíð og tíma geta nýjar heimildir bæst við með tækni-framþróun eða nýjum tegundum eigna. Þá er ekki útilokað að aðrar heimildir gætu einnig fallið brott, t.d. ef stjórnvöld ákveða að banna skuldsetningu eigna eða kveða á um að allar eignir renni

²⁴ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

²⁵ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

²⁶ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

til ríkisins að eiganda þeirra látnum. Slíkar skerðingar væru á hinn bóginn verulega íþyngjandi og þyrftu að sjálfsögðu að standast 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hér að framan hefur verið getið allra þeirra helstu heimilda er máli skipta. Í þessum kafla er ætlunin að máta þær heimildir við þjóðareignina.

4.1 Umráð og hagnýting

Í umráðarétti felst réttur eiganda til að ráða yfir eign sinni, þ.e. fyrst og fremst að hafa hana í vörslu sinni.²⁷ Eigandinn verður annars vegar að hafa ytri umráð eignar, þ.e. hafa hana í sinni vörslu og hins vegar að hafa vilja til þess að hafa hlutinn í sinni vörslu.

Í hagnýtingarrétti felst réttur eiganda til að hagnýta eign sína.²⁸ Það verður ekki talið nauðsynlegt skilyrði hagnýtingarréttar að í því felist arðsköpun heldur er nægjanlegt að það felist einhver gæði eða hagur í eigninni sem menn telja eftirsóknarverðan. Svipuð lög- mál gilda um umráðarétt og hagnýtingarétt og þykir því haganlegt að fjalla um þessi atriði saman.

Ekkert stendur í vegi fyrir því að fleiri en einn aðili geti haft umráð eignar eða hagnýtt hana. Getur það verið hvort sem er að öllu leyti sameiginlegt eða að hver aðili hafi umráð yfir sínum hluta eignarinnar eða hagnýti sinn hluta. Þannig geta í fyrsta lagi fleiri en eitt félag, í öðru lagi fleiri en einn einstaklingur og í þriðja lagi fleiri en einn einstaklingur og fleiri en eitt félag haft umráð yfir einni og sömu eigninni eða hagnýtt hana. Verður þó að telja að um tiltekinn og afmarkaðan hóp verði að vera að ræða. Illmögulegt er að sjá hvernig óafmarkaður hópur eins og þjóð gæti talist hafa umráð eða hagnýtt eign með þessum hætti. Almagnagæði eins og andrúmsloftið, eða annað sem er allra, geta t.d. ekki talist vera í umráðum eins né neins.

Í umráðum og hagnýtingu, eins og öðrum heimildum eignarréttar, felst einkaréttur, þ.e. réttur til að ráða yfir eign umfram aðra og banna öðrum slík umráð. Í þjóðareign hlýtur að felast að allir þeir einstaklingar sem tilheyra þjóðinni eigi jafnan

²⁷ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

²⁸ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

og sambærilegan rétt til eignanna. Hver og einn getur því ekki haft umráð þjóðareignar umfram aðra og því getur ekki falist einstaklingsréttur í þjóðareign að þessu leyti. Það skortir því hin ytri umráð sem þurfa óhjákvæmilega að felast í umráðarétti. Það er ekki nóg að hafa ytri umráð (l. *corpus*) svo um sé að ræða umráðarétt, þ.e. eigandi þarf að hafa vilja til að hafa eign í umráðum sínum (l. *animus rem sibi habendi*).²⁹ Slíkt getur ekki talist vera til staðar, ef hið fyrrnefnda, umráðin sjálf, eru ekki til staðar. Þjóð getur því ekki talist hafa umráð eignar.

Erfitt er að hugsa sér að þjóðin í heild sinni geti með einhverju móti hagnýtt sér eign. Þó er vel hægt að hugsa sér að sumir einstaklingar, sem tilheyra þjóðinni, geti hagnýtt sér eignina. Ekki verður talið nauðsynlegt skilyrði tilvistar hagnýtingarréttar að hver einasti eigandi nýti réttinn. Í slíkum tilvikum er þó um að ræða einstaklingsrétt allra, þ.e. einhverskonar almannarétt frekar en eignarétt skv. hefðbundinni skilgreiningu.

Hugsanlegt er að einhver afmarkaður aðili fari með umráða- og nýtingarrétt, fyrir hönd þjóðarinnar. Einnig að sá aðili veitti þriðja aðila slíkan hagnýtingarrétt.

Í 1. mgr. ákvæðisins sem auðlindanefnd lagði til að bætt yrði við stjórnarskrána, og nánar er fjallað um í kafla 2.1 hér að framan, segir að handhafar löggjafar- og framkvæmdavalds fari meðal annars með forsjá og vörslu þjóðareigna í umboði þjóðarinnar. Þá segir í 2. mgr. að veita megi einstaklingum eða lögaðilum heimild til afnota á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi.³⁰ Það er því gert ráð fyrir í tillögum auðlindanefndar, að ríkið fari með umráð fyrir hönd þjóðarinnar og fari með heimildir þjóðarinnar til að veita öðrum hagnýtingarrétt.

4.2 Ráðstöfun

Í ráðstöfunarrétti felst réttur eiganda til að ráðstafa eign með löggerningi.³¹ Í því felst nánar tiltekið að hann afsali eignarréttinum

²⁹ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, bls. 14 og 15.

³⁰ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

³¹ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

til annars aðila. Ef eigendur eru fleiri en einn er almennt nauðsynlegt að allir komi að ráðstöfun þeirra. Því þarf fyrirfram að gera sérstakar ráðstafanir til að hluti eigenda geti ráðstafað þeim. Til dæmis gæti legið fyrir samningur eigenda um slíka ráðstöfun eða jafnvel sérstök lagaheimild.

Örðugt er að sjá fyrir sér hvernig þjóðin gæti í heild sinni komið saman til að ráðstafa eignum sínum. Til þess að hægt væri að ráðstafa þjóðareign þyrfti að vera til skipulag eða löggjöf sem kvæði á um hvernig slík ráðstöfun færi fram. Væri þá ráðstöfunarvaldið í raun í höndum annarra en þjóðarinnar. Rétt er að skoða hvort ríkið gæti farið með slíkan ráðstöfunarrétt í umboði þjóðarinnar. Ágætt er í því skyni að skoða tillögu auðlindanefndar.

Í 1. mgr. tillögu auðlindanefndar segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar í umboði þjóðarinnar. Í 2. mgr. ákvæðis auðlindanefndar segir að þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi. Hins vegar segir þar einnig að veita megi heimild til afnota á þjóðareign gegn gjaldi að því tilskyldu að hún sé tímabundin eða að henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákvæðið í lögum. Að lokum segir í 2. mgr. að slíkar heimildir njóti verndar sem óbeinn eignarréttur.³²

Af framansögðu er ljóst að þótt auðlindanefnd geri ráð fyrir að ekki megi ráðstafa þjóðareign varanlega er gert ráð fyrir að það sé hægt að ráðstafa þeim tímabundið. Einnig er ljóst að auðlindanefnd virðist hafa gert ráð fyrir því að fræðilega væri hægt að ráðstafa þjóðareign ótímabundið. Ef nefndin hefði talið ómögulegt að ráðstafa þjóðareign ótímabundið hefði verið óþarft að orða slíkt bann í 2. mgr. ákvæðisins. Ekki er þó nauðsynlegt að taka þetta mat nefndarinnar of hátíðlega. Einkum í ljósi þess að nefndin rökstyður ekki, og fjallar raunar ekki um með öðrum hætti, hvernig slík ráðstöfun ætti að vera möguleg eða framkvæmd.

Auðlindanefnd gerir ráð fyrir að tímabundin ráðstöfun þjóðareignar verði í höndum ríkisins. Líklegt má telja að ef gert hefði verið ráð fyrir að hægt væri að ráðstafa þjóðareign ótímabundið þá hefði slík ráðstöfun einnig verið í höndum ríkisins. Ekki verður séð að

32 Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

neitt sé því til fyrirstöðu að ráðstöfunarréttur yfir þjóðareign sé í höndum ríkisins. Spurningin er bara sú, eins og áður er vikið að í umfjöllun um einkarétt, hvort sú staðreynd að þjóðin getur ekki farið með ráðstöfunarréttinn sjálf, þýði ekki þar með að eignarrétturinn teljist tilheyra þeim sem fer með heimildirnar. Samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri það því í raun réttri ríkið.

4.3 Skuldsetning

Í skuldsetningarrétti felst réttur til þess að nota eign sem grundvöll lánstrausts.³³ Eignir eiganda, eins og þær eru á hverjum tíma, standa í heild sinni til fullnustu skuldbindingum hans.³⁴ Þá getur eigandi einnig jafnan veðsett eignir sínar sérstaklega og eignast veðhafi með því óbeinan eignarrétt í eigninni.³⁵

Til þess að þjóðareign geti verið skuldsett, eða verið grundvöllur lánstrausts, þarf þjóðin að geta skuldsett sig. Almennt má telja að aðilar séu ekki skuldbundnir til að greiða annað en það sem lög þjóða þeim eða það sem þeir hafa samþykkt sjálfir. Í fljótu bragði verður traudla séð hvers konar lög ættu að skuldbinda þjóðina til greiðslu tiltekins fjár. Þjóðin greiðir vissulega ýmsa skatta og ýmis gjöld til ríkisins, en slík skylda er lögð á einstaklinga og lögaðila. Þjóðin í heild er ekki skattgreiðandi. Hver og einn er því almennt ekki ábyrgur fyrir skattskuldum annarra.

Á sama hátt og allir eigendur sömu eignarinnar þurfa almennt að samþykkja ráðstöfun hennar þurfa allir eigendur að samþykkja skuldsetningu eignarinnar. Ekki verður séð að þjóðin geti með neinum hætti komið saman og ákveðið að skuldbinda sig eða eignir sínar. Þó getur enn komið til skoðunar hvort einhver geti skuldsett þjóðareign fyrir hönd þjóðarinnar, t.d. ríkið. Það verður þó ekki séð að lagaskilyrði standi til þess að ríkið geti skuldsett annað en eignir ríkisins. Það er því aðeins hægt að hugsa sér að ríkið geti skuldsett þjóðareign ef litið er svo á að þjóðareign og ríkiseign sé einn og sami hluturinn, eða

33 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

34 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 12.

35 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 30.

til komi sérstök heimild í stjórnarskrá. Sama yrði að telja gilda um veðsetningu.

4.4 Arfleiðsla

Arfleiðsluréttur er réttur til að láta eign ganga að erfðum.³⁶ Önnur réttindi sem eru ýmist almannaréttur, svo sem mannréttindi, eða einstaklingsbundin réttindi, eins og starfsréttindi, ganga ekki í erfðir. Má segja að það sé eitt af einkennum eignarréttar að hann gangi í erfðir.

Það er óhætt að slá því föstu að andlát sé nauðsynlegt skilyrði arfleiðslu. Af því má draga þá ályktun að aðeins einstaklingar geti arfleitt. Þannig geta félög, stofnanir, stjórnvöld eða hópar manna ekki arfleitt. Ef félögum er slitið renna eignir félagsins til eigenda þess. Við gjaldþrot félags renna eignir þess til kröfuhafa. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig heil þjóð gæti dáið, nema ef vera skyldi að henni væri útrýmt af banvænum smitsjúkdómi eða með hervaldi. Í slíkum tilvikum myndi hver og einn einstaklingur arfleiða erfingja sína að eignum sínum en enginn myndi erfa þjóðina í heild, þ.e.a.s. fá eignir þjóðarinnar sér til handa. Af því er ljóst að hvorki þjóð né ríki geta arfleitt. Þetta atriði eitt og sér dregur ekki úr hæfni þjóðar til að vera eigandi. Það verður best skýrt með því að benda á þá staðreynd að félög og stjórnvöld teljast eigendur, þótt eignir þeirra gangi ekki í erfðir.

4.5 Réttur til að leita verndar stjórnvalda

Ein af heimildum eignarréttar er að eiganda er heimilt að leita verndar handhafa opinbers valds til verndar eigninni.³⁷ Telji eigandi að brotið sé gegn eignarrétti hans getur hann höfðað mál fyrir dómstólum eða leitað til lögreglu. Þá er eigendum gert kleift að skrá eignir sínar með opinberum hætti.

Það er talin meginregla í réttarfari að þeir sem eiga óskiptan rétt eigi jafnframt óskipta aðild að dómsmálum. Þessi meginregla birtist

³⁶ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

³⁷ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

m.a. í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá segir í 2. mgr. 18. gr. að ef þeir sem eiga óskiptan rétt sækja ekki mál í sameiningu skuli vísa máli frá dómi. Það er því nokkuð lagt upp úr því að t.d. þeir sem eiga eignir saman leiti saman til dómstóla ef gengið er á eignir þeirra með ólögumætum hætti. Útilokað verður að teljast að hægt sé að fá heila þjóð til að gerast aðili að dómsmáli til að gæta hagsmuna sinna vegna þjóðareignar.

Sama regla verður talin gilda um ósk um opinbera skráningu slíks réttar. Ekki verður séð að einstaklingar, þótt þeir teljist hluti þjóðarinnar, geti krafist opinberrar skráningar réttar síns til þjóðareignarinnar. Hvað þá að þeir geti krafist réttar þjóðarinnar í heild. Sama regla verður hins vegar ekki talin gilda um það úrræði að leita til lögreglu ef talið er að brotið sé gegn eignarrétti með refsiverðum hætti. Til dæmis ætti hver sem er að geta tilkynnt Landhelgisgæslunni um meintar ólöglegar veiðar, hvort sem ríkið, þjóðin eða einkaaðili væri eigandi fiskistofnanna eða réttar til að nýta þá (aflaheimilda).

Því má á hinn bóginn velta upp hvort einhver afmarkaður og skýr aðili geti talist hafa þennan rétt, eða fara með hann, fyrir hönd þjóðarinnar. Í 1. mgr. ákvæðisins sem auðlindanefnd lagði til að bætt yrði við stjórnarskránnu, og nánar er fjallað um að framan, segir að ríkið fari meðal annars með forsjá þjóðareigna í umboði þjóðarinnar. Telja má að í forsjá felist meðal annars fyrirvar að lögum, þ.e. til dæmis að höfða mál eða taka til varna í málum sem varða þjóðareign. Ríkið ætti einnig að geta óskað eftir skráningu réttar þjóðarinnar eða sett lög sem myndu tryggja slíka skráningu. Sama fyrirvara má hér setja sem fyrir, að þar sem þjóðin er ekki nægilega afmarkaður aðili til að geta átt réttindi eða borið skyldur að lögum, má draga í efa að ríkið geti talist leiða rétt sinn frá þjóðinni. Miklur heldur er þá um að ræða sjálfstæðan rétt ríkisins byggðan á *de facto* eignarrétti þess.

5. Hvernig getur þjóðareign stofnast?

Næst liggur þá fyrir að fjalla um hvernig þjóðareign getur stofnast. Í því verður byggt á viðteknum fræðilegum sjónarmiðum um

stofnunarhætti eignarréttar. Verður fjallað um hina ólíku stofnunarhætti hvern fyrir sig, í þessu samhengi.

5.1 Frumstofnun

Frumstofnun eignarréttar fjallar um það hvernig eignarréttur verður í upphafi til yfir verðmæti. Vegna þess hve þessu er ólíkt farið með fasteignir annars vegar og lausafé hins vegar verður fjallað um hvort atriði fyrir sig.

5.1.2 Fasteignir

Eignarréttur yfir fasteignum stofnast í upphafi með námi³⁸ en eftir landnámsöld var tekið fyrir frekara nám í fornlögum.³⁹ Þá girða ákvæði þjóðlendulaga fyrir hvers konar nám, enda er allt land ýmist í einstaklingseign eða ríkiseign. Þegar af þessum ástæðum er ljóst að enginn, þ.m.t. þjóðin, getur numið land hérlandis, alltént ekki að óbreyttum lögum.

Það er á hinn bóginn rétt að velja því upp hvort það geti fræðilega gerst, þ.e. hvort þjóð geti almennt séð numið land. Nám er það þegar afmarkað landsvæði, sem ekki er háð eignarrétti, er tekið til umráða og eignarréttur yfir landinu með því stofnaður.⁴⁰ Í kafla 4.1 hér að framan var greint frá því að ljóst sé að óafmarkaður og óskilgreindur hópur manna, eins og þjóð, getur ekki talist hafa umráð tiltekkinnar eignar. Auk þess er ljóst að umráðaréttur er einkaréttur og því geta almannagæði ekki talist vera í umráðum tiltekins aðila. Þjóð getur því ekki tekið umráð verðmæta og því ekki stofnað til eignarréttar fyrir nám.

5.1.3 Lausafé

Frumstofnun eignarréttar yfir lausafé á sér stað með töku. Í fyrsta

38 Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 53-54, *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, Reykjavík, 1982-1983, bls. 130 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80.

39 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, bls. 130, *Ólafur Láruson*, sama rit, bls. 82-83 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80-81.

40 Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 53-54, *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, Reykjavík, 1982-1983, bls. 130 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80.

lagi getur taka farið fram með veiði, sem er það þegar menn slá eign sinni á villt dýr og halda umráðum þess.⁴¹ Í öðru lagi getur taka farið fram með reka en það er landeigandi sá er á fjöruna þar sem rekann festir sem verður eigandi rekans.⁴² Í þriðja lagi getur hver sem er slegið eign sinni á mun ef eigandi hans hefur gefið eftir eignarrétt sinn að honum (l. *res derelictae*).⁴³ Í fjórða lagi getur hver sem er slegið eign sinni á týndan mun ef útilokað má telja að gengið verði úr skugga um hver eigandi hans er (l. *res perditae*).⁴⁴

Öll þessi tilvik eiga það sameiginlegt að um töku er að ræða. Felst slík taka alltaf í því að sá sem eignarréttinn stofnar tekur umráð verðmætanna sem verða svo andlag eignarréttarins, eignin. Eins og áður hefur komið fram getur þjóð ekki tekið umráð verðmæta og því ekki stofnað til eignarréttar fyrir töku. Þó er ekki útilokað að þjóð geti stofnað til eignarréttar fyrir reka, þ.e.a.s. ef viðkomandi fjara er í eigu þjóðarinnar. Það teldust þá nægjanleg umráð í því tilviki að rekann hefði rekið, og fest, á fjöru þjóðarinnar. Það telst enda nægjanlegt að reki hafi borið að fjöru til að stofnast hafi eignarréttur. Eigandi þarf ekki einu sinni að hafa orðið rekans var.

5.2 Afleidd stofnun

Hægt er að stofna til eignarréttar í skjóli eldri réttar með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi getur afleidd stofnun farið fram með kaupum, sem felast í gagnkvæmum samningi þar sem annar aðili (seljandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (kaupandans) sem lofar að greiða honum peninga sem endurgjald fyrir eignina.

Í öðru lagi getur afleidd stofnun farið fram með gjöf sem felst í einhliða samningi þar sem annar aðili (gefandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (gjafabega) án þess að endurgjald komi

41 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 138, *Illum*, sama rit, bls. 242–243, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 90–91 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 94.

42 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 42.

43 Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 42.

44 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 139 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 43.

fyrir. Í þriðja lagi getur afleidd stofnun farið fram með skiptum sem felast í gagnkvæmum samningi þar sem annar aðili (aðalseljandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (gagnseljanda) sem lofar að láta af hendi aðra eign sem endurgjald fyrir þá fyrri og hvorugur lætur peninga af hendi.⁴⁵

Hvort tveggja kaup og skipti fela í sér það ófrávíkjanlega skilyrði að sá sem við eignarréttinum tekur þarf að gefa loforð um að láta af hendi endurgjald fyrir eignina. Um slíkt gildir hið sama og nánar var rakið í kafla 4.3 hér að framan þar sem færð voru rök fyrir því að þjóð geti ekki skuldbundið sig eða eignir sínar. Verður því heldur ekki séð að þjóð geti skuldbundið sig í kaupum eða skiptum. Allt annað gildir um gjafagerninga. Þar er ekki krafist neinnar skuldbindingar af hálfu þess er tekur við eignarréttinum. Það verður því ekki séð að neitt girði fyrir það að þjóð geti eignast eitthvað með gjafagerningi.⁴⁶

Afleidd stofnun getur jafnframt farið fram með eignarnámi,⁴⁷ beitingu forkaupsréttar, beitingu kaupréttar, fyrir erfð, kaup á nauðungarsölu, útlagningu við skipti og á grunni réttarreglna um *cessio legis*.⁴⁸ Eignarnám, beiting forkaupsréttar og kaupréttar, kaup á nauðungarsölu og *cessio legis* eiga það sammerkt að í öllu felst einhvers konar skuldbinding af hálfu þess er stofnar til eignarréttar. Sá sem gerir eignarnám skuldbindur sig til að

45 Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 43.

46 Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1972 um stofnun Árna Magnússonar á Íslandi segir að stofnunin skuli varðveita handrit þau og skjalagögn sem ríkisstjórn Íslands hefur veitt og veitir viðtöku samkvæmt sáttmála milli Danmerkur og Íslands. Sáttmáli þessi var um flutning á hluta af handritum stofnunar Árna Magnússonar í Danmörku sem var dagsettur 1. júlí 1965 og fullgiltur 1. apríl 1971. Var litið svo á með þeim samningi hefði íslensku þjóðinni verið gefin þessi umþrættu handrit. Það er hins vegar ekki sagt berum orðum í samningnum. Í stað þess segir aðeins að danakonungur vilji verða við óskum íslensku þjóðarinnar um að hafa sjálf umráð handritanna og því hafi hann ákveðið að gera þennan sáttmála við forseta Íslands um að flytja handritin til Íslands. Undirritun samningsins var auglýst í *Stjórnartíðindum 1965, C-deild*, nr. 24, bls. 63 og var samningurinn birtur þar sem fylgiskjal. Fullgilding hans var svo auglýst í *Stjórnartíðindum 1971, C-deild*, nr. 10, bls. 138.

47 Sjá um þetta efni *Gaukur Jörundsson*, Um eignarnám.

48 Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 44. *Cessio legis* er til dæmis það þegar aðili greiðir kröfu annars manns og þannig stofnast krafa í hans eigu á hendur upphaflegum skuldara. Hefur þetta stundum verið kallað staðgöngukrafa.

greiða eignarnámsbætur. Sá sem beitir forkaupsrétti eða kauprétti eða kaupir eign á nauðungarsölu skuldbindur sig til að greiða kaupverð. Ef um *cessio legis* er að ræða er nauðsynlegt að í upphafi hafi hinn nýi eigandi kröfunnar skuldbundið sig til að greiða eldri kröfuna. Þegar hefur verið komist að því fram, að þjóð geti ekki skuldbundið sig. Getur þjóð því ekki stofnað til eignarréttar með þessum hætti, enda krefst slíkt skuldbindingar.

Þá stendur aðeins eftir erfð og útlagning við skipti. Ekki verður séð að neitt girði fyrir það að þjóð geti erfð eignir. Er þá ljóst að aðeins getur verið um erfðir samkvæmt erfðaskrá að ræða enda geta aðeins einstaklingar verið lögerfingjar, sbr. 1. gr. erfðalaga. Til þess að aðila séu útlögð verðmæti við skipti verður hann að hafa átt kröfu á hendur búinu. Ef gert er ráð fyrir því að þjóð geti átt kröfu þá er í sjálfu sér ekkert því til fyrirstöðu að þjóð fái úthlutað verðmætum við skipti. Í ljósi þess sem að framan getur yrði slík krafa þó að vera einhliða, en gæti ekki falið í sér skuldbindingu af hálfu þjóðarinnar.

5.3 Útrýmandi stofnun

Útrýmandi stofnun eignarréttar getur orðið með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi með hefð,⁴⁹ í öðru lagi með vanlýsingu⁵⁰ og í þriðja og síðasta lagi getur verið um útrýmandi stofnun eignarréttar að ræða fyrir traustfang.⁵¹ Traustfangsreglur gilda í fyrsta lagi um fasteignir, í öðru lagi um eignir sem eyðast við notkun,⁵² í þriðja lagi um peninga⁵³ og í fjórða og síðasta lagi gilda traustfangsreglur um viðskiptabréf.⁵⁴

Hefð er það þegar umráð sem varað hafa í ákveðinn tíma og uppfylla tiltekin skilyrði eru í sjálfu sér nægjanleg heimild fyrir

49 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 156, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 117 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 48.

50 Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 57–58, *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 184–187, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 131–136 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 48.

51 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 230–231 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 49.

52 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 232–233 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 49.

53 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 233 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 49–50.

54 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 234–236 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 50.

þeim eignarrétti sem umráðin benda til.⁵⁵ Af hefðarhugtakinu er ljóst að umráð eru nauðsynlegt skilyrði hefðar. Það er enda gert að skilyrði í núgildandi hefðarlögum, sbr. 4. gr. laga um hefð. Í ljósi þess sem að framan hefur verið rakið, einkum í kafla 4.1, er ljóst að þjóð getur ekki talist hafa umráð eignar. Því er og ljóst að þjóð getur ekki heldur hefðað sér eign.

Vanlýsing (l. *praeclusio*) er það þegar réttarreglur heimila að gefin sé út opinber áskorun, til þeirra sem telja sig eiga tiltekna eign, um að gefa sig fram og lýsa rétti sínum, innan tiltekins frests, að viðlögðum réttindamissi.⁵⁶ Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu það að þjóð geti eignast eign með vanlýsingu.

Með traustfangi er átt við það þegar aðili fær eignir úr höndum annars manns í trausti þess að hinum síðarnefnda hafi verið heimilt að veita eigninni til hans.⁵⁷ Grandleysi þess er stofnar til eignarréttar, um hugsanlegan betri rétt annars aðila, er ófrávíkjanlegt skilyrði í öllum tilvikum. Ef um einstakling er að ræða þarf hann að vera grandlaus um heimildarskort þess sem framselur eignina.

Ef um lögaðila er að ræða þurfa forsvarsmenn eða starfsmenn hans að vera grandlausir um þetta. Þjóð getur hins vegar hvorki talist grandlaus eða grandsöm um slíka hluti enda ekki til að dreifa neinni sameiginlegri vitund eða vilja, svo hönd verði á festandi. Þá er heldur ekki um að ræða að einhver afmarkaður aðili sé forsvarsmaður þjóðarinnar sem gæti talist grandlaus eða grandsamur. Þjóð verður því ekki talin geta stofnað til eignarréttar samkvæmt réttarreglum um traustfang.

5.4 Stofnun eignarréttar með lögum

Það sem gerir aðilum kleift að stofna til eignarréttar eru í öllum tilfellum einhvers konar réttarreglur. Það geta ýmist verið óskráðar meginreglur eða sett lög. Sem dæmi um eignarrétt sem stofnast á

55 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 156, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 117 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 48.

56 Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 57–58, *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 184–187, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 131–136 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 48.

57 Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 230–231 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 49.

grundvelli óskráðra reglna má nefna landnám og traustfangsreglur peninga. Um hið gagnstæða má nefna dæmi um hefð, sbr. samnefnd lög og traustfangsreglur varðandi fasteignir, sbr. þinglýsingarlög.

Það er því ljóst að hægt er með almennum lögum eða stjórnarskrá að stofna eignarrétt. Ef slíkt er gert með almennum lögum verða þau þó að sjálfsögðu að standast stjórnarskrá. Ekki mætti þannig stofna til eignarréttar á kostnað eignarréttar annarra nema að fullar bætur kæmu fyrir, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Tillaga auðlindanefndar gerir ráð fyrir því að stofnað sé til nýs eignarréttar þjóðarinnar með því stjórnarskrárákvæði sem tíundað var í kafla 2.1. Tekið er fram að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru í einkaeign verði þjóðareign.⁵⁸ Því ætti greinin að samrýmast 72. gr. stjórnarskrárinnar, þó deilur kunni auðvitað að rísa um eignarréttarlega stöðu einstakra auðlinda, s.s. nytjastofna sjávar. Verður ekki séð að þau sjónarmið sem reifuð hafa verið í þessum kafla um stofnun eignarréttar standi í vegi fyrir því að þjóðareign sé stofnuð með almennum lögum eða stjórnarskrá.

6. Þjóðareign — eignarform og eignaraðild

Þjóðareign verður borin saman við mismunandi eignarform í kafla 6.1 hér á eftir og við mismunandi eignaraðildir í kafla 6.2.

6.1 Eignarform

Tvö helstu form eignarréttar eru séreignarréttur annars vegar og sérstök sameign hins vegar. Verður nú fjallað um hvort atriði fyrir sig í samhengi við þjóðareign.

6.1.1 Séreignarréttur

Algengasta eignarformið er séreignarréttur. Í séreignarrétti felst að eigandi verðmætis fer einn með þær heimildir sem í eignarréttinum felast. Er því um að ræða einkarétt til umráða og ráðstafana yfir verðmæti, að svo miklu leyti sem sá réttur er ekki takmarkaður með lögum eða óbeinum eignarrétti

⁵⁸ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27–28.

annarra. Neikvæða eignarréttarhugtakið er talið falla vel að séreignarrétti.⁵⁹

Í séreignarrétti felst einkaréttur til yfirráða yfir tilteknu verðmæti. Í kafla 3.1 voru færð rök fyrir því að í þjóðareign gæti ekki falist einkaréttur, í kafla 3.2 voru færð rök fyrir því að í þjóðareign gætu ekki falist yfirráð og í 3.3 var útskýrt hvers vegna verðmæti gætu ekki falist í þjóðareign. Þjóðareign fellur því ekki með neinu móti að séreignarrétti og er ekki hægt segja að í þjóðareign felst neinn séreignarréttur.

Önnur lögmál gilda á hinn bóginn um ríkiseign, sem fellur ágætlega að séreignarrétti. Ef talið væri að í þjóðareign fælist í raun ríkiseign er ljóst að ríkið getur, eins og aðrir séreigendur, haft einkarétt til umráða yfir tilteknu verðmæti.

6.1.2 Sérstök sameign

Sérstök sameign er það þegar eignarréttur skiptist á hendur fleiri aðila, sameigenda, og hver aðili hefur allar þær eignarheimildir sem um ræðir með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna sameigendanna.⁶⁰ Hér er ekki um einkarétt tiltekins aðila að ræða því réttarreglur um sameign tryggja sérhverjum sameigendum not og arð af hinni sérstöku sameign.⁶¹ Í þjóðareign felst að meðlimir þjóðarinnar hafi að meginstofni jafnan rétt til þeirrar eignar sem um ræðir. Að því leyti fellur þjóðareign vel að sérstakri sameign. Þá felst enginn einkaréttur tiltekins aðila í þjóðareign og það sama gildir um sérstaka sameign. Hugtakið þjóðareign og hugtakið sérstök sameign falla því vel saman.

Sérstök sameign getur í fyrsta lagi stofnast með löggerningi, annars vegar með samningi sameigendanna sjálfra og hins vegar með einhliða löggerningi þriðja manns. Í öðru lagi getur sérstök sameign stofnast með því að tveimur eða fleiri jafngóðum heimildum lendir saman.⁶² Í kafla 4.3, sem og víðar, hefur verið

59 Sjá *Þorgeir Örlýgsson*, sama rit, bls. 16.

60 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Um eignarnám, bls. 101 og Eignaréttur I, bls. 20, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 55 og *Þorgeir Örlýgsson*, sama rit, 17.

61 Sjá *Þorgeir Örlýgsson*, sama rit, 17.

62 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, bls. 20–21.

sagt frá því að þjóð geti ekki skuldbundið sig og því ekki gert samning. Hins vegar var greint frá því í kafla 5.2 að þjóðareign gæti hugsanlega stofnast með gjafagerningi. Ómögulegt er að sjá fyrir sér hvernig það gæti farið fram að hver og einn landsmaður ætti tiltekinn séreignarrétt og að öllum þessum séreignarrétti myndi lenda saman þannig að úr yrði þjóðareign.

Talið er að einstakir sameigendur megi nota og ráðstafa eign án heimildar hinna þegar það er öðrum sameigendum að bagalausu, gert var ráð fyrir því við stofnun sameignarinnar eða ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir skemmdir. Í öðrum tilfellum þarf ýmist meirihluta eða alla sameigendur til að samþykka nýtinguna.⁶³ Í ljósi þess sem rakið hefur verið um þjóðareign ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að sérhver landsmaður gæti notað eða ráðstafað þjóðareigninni ef það er öðrum landsmönnum að bagalausu eða ef það er til að koma í veg fyrir skemmdir. Útilokað er aftur á móti, m.a. í ljósi þeirra atriða sem nefnd voru í kafla 4.2, að hægt sé að leita eftir samþykki meirihluta eða allrar þjóðarinnar til annarra nota eða ráðstafana.

Ef dómsmál rís vegna sameignar þurfa sameigendur yfirleitt allir að standa að málinu, sbr. 18. gr. laga um meðferð einkamála.⁶⁴ Eins og fjallað var um í kafla 4.5 er á hinn bóginn talið ómögulegt að þjóð geti staðið að dómsmáli með þeim hætti. Hver og einn sameigandi getur slitið hinni sérstöku sameign, sbr. 20. kapitula kaupbálks Jónsbókar frá 1281. Það verður að teljast ólíklegt að þeir sem hafa talað fyrir þjóðareign hafi gert ráð fyrir því að hverjum og einum væri heimilt að slíta henni. Þá yrði það gífurlegum erfiðleikum háð að ætla að úthluta hverjum og einum sinni hlutdeild í þjóðareigninni við slík slit.

6.2 Eignaraðild

Aðild að tilteknum eignarrétti getur verið háttað með ýmsum hætti, þ.e.a.s. ýmsir geta átt eignir. Í fyrsta lagi getur einstaklingur átt eign. Í öðru lagi geta tveir eða fleiri átt eign saman. Í þriðja geta

⁶³ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur I, bls. 22–23.

⁶⁴ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur I, bls. 26.

opinberir aðilar átt eignir, s.s. ríkið sjálft, ríkisstofnanir, sveitarfélög og stofnanir sveitarfélaga. Í fjórða lagi geta stofnanir einkaréttarlegs eðlis átt eignir, t.d. sjóðir og félög. Meginreglan er sú að eignarrétturinn sé ætíð hinn sami, óháð því hver eigandinn er.⁶⁵

Af ofangreindu má draga þá ályktun að aðilar að eignarrétti geti verið tvenns konar. Annars vegar er um að ræða einstaklinga og hins vegar lögaðila. Augljóst hlýtur að vera að þjóð er ekki einstaklingur. Lögaðilar eru þeir sem átt geta rétt eða borið skyldu, en eru þó ekki einstaklingar. Þegar hefur verið komist að því í kafla 4.3, og raunar víðar, að þjóð geti ekki borið skyldu. Er það í stuttu máli vegna þess að engum afmörkuðum aðila er til að dreifa til að skuldbinda þjóðina eða til að bera ábyrgð á því að þjóðin standi við skuldbindingu sína. Að því leyti er ljóst að þjóðin getur ekki talist vera lögaðili.

7. Hvað verður talið felast í þjóðareign?

Í þessum kafla verður hinni eiginlegu niðurstöðu greinarinnar varpað fram, þ.e.a.s. hvort þjóðareign sé til og ef svo er, hvað felist í henni. Þá verður fjallað um það hvaða þýðingu stjórnarskrárákvæði um þjóðareign gæti haft á þetta réttarsvið.

7.1 Hvernig fellur þjóðareign að eignarrétti?

Í 3. kafla var eignarréttarhugtakinu lýst og kannað hvernig þjóðareign fellur að því. Var niðurstaðan sem hér segir: Í fyrsta lagi er ljóst að þjóðareign getur ekki talist einkaréttur tiltekins aðila, þ.e. ekki þjóðar, ríkis né annarra, enda er ekki um afmarkaðan aðila að ræða sem farið gæti með slíkan einkarétt. Í öðru lagi er ljóst að þjóðareign getur ekki talist fela í sér nein verðmæti, enda er ekki um einkarétt að ræða heldur rétt allra sem hefur þannig enga þýðingu fyrir einn aðila öðrum fremur.

Þegar af þessum ástæðum er ljóst að þjóðareign getur ekki fallið að eignarréttarhugtakinu. Það breytir ekki þessari niðurstöðu þótt ljóst sé að þjóðareign geti sætt takmörkunum, eins og greint var

⁶⁵ Sjá Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 10 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

frá í kafla 3.4. Þótt slíkt sé talið vera órjúfanlegur hluti af eignarréttarhugtakinu þá getur takmörkun ein og sér aldrei verið grundvöllur eignarréttar, enda er þá ekkert til þess að takmarka.

Í 4. kafla var fjallað um mikilvægustu heimildir eignarréttar og hvaða heimildir gætu falist í þjóðareign. Var þar komist að þeirri niðurstöðu að óafmarkaður og óskilgreindur hópur manna, eins og þjóð, getur ekki farið með umráðarétt, hagnýtingarrétt, ráðstöfunarrétt, skuldsetningarrétt eða rétt til að leita til stjórnvalda til að vernda eignarréttinn. Auk þess sem það felst einkaréttur í slíkum heimildum en ekki í þjóðareign. Þá var og ljóst að það eru bara eignir einstaklinga, sem geta gengið í erfðir. Þjóð getur því ekki farið með neinar þær heimildir sem almennt er viðurkennt að séu þær mikilvægustu og eru grunnþættir eignarréttarins.⁶⁶

Sú spurning hlýtur að vakna hvort að þjóð geti talist eigandi eignar ef annar aðili fer með allar heimildir eignarréttarins? Í hverju felst eignarréttur þjóðarinnar ef engar heimildir fylgja honum? Nærtækara er að telja þann aðila eiganda sem fer með allar heimildir eignarréttarins, einkum ef hinn ætlaði eigandi (þjóðin) getur ekki gert ráðstafanir til að taka heimildirnar aftur frá þeim sem fer með þær.

Eins og fjallað var um í 5. kafla gæti eignarréttur þjóðar aðeins stofnast með lögum. Ef ríkisvaldinu er til dæmis falið að fara með heimildir eignarréttar fyrir hönd þjóðarinnar þá er ljóst að slíkt verður aðeins gert með stjórnarskrá eða almennum lögum. Það væri því í höndum ríkisvaldsins sjálfs að fela sér að fara með þessar heimildir, fyrir hönd þjóðarinnar. Það væri einnig í höndum ríkisvaldsins að kveða á um inntak þessara heimilda og að svipta sig þessum heimildum aftur. Í þessu ljósi vaknar sú spurning hvort yfirhöfuð sé hægt í fræðilegri umræðu hægt að segja að einhverjum sé falið að fara með heimildir þjóðar sem er ómögulegt að þjóðin fari sjálf með.

Í kafla 6.1 var fjallað um þjóðareign með hliðsjón af tveimur helstu formum eignarréttar. Annars vegar var komist að þeirri niðurstöðu

66 Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, bls. 3, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 11–12 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

að þjóðareign félli ekki með neinu móti að séreignarrétti, einkum þar sem ekki felst í henni einkaréttur til yfirráða yfir verðmæti. Hins vegar var bent á ýmis atriði sem mæla gegn því að þjóðareign teljist sérstök sameign. Í fyrst lagi að þjóðareign getur ekki stofnast með samningi, vegna þess að þjóð getur ekki skuldbundið sig, auk þess sem ómögulegt er að það gæti gerst með því að mörgum jafngóðum heimildum myndi lenda saman. Í öðru lagi væri útilokað að leita eftir samþykki meirihluta eða allrar þjóðarinnar til annarra nota eða ráðstafana en tilgreindar eru að ofan. Í þriðja lagi væri ómögulegt að þjóð gæti staðið sameiginlega að dómsmáli. Í fjórða lagi væri óframkvæmanlegt að slíta þjóðareign með tilliti til eðlis hennar. Telja verður að framangreind atriði teljist svo mikil einkenni sérstakrar sameignar að óhætt sé að slá því föstu að þjóðareign geti ekki talist vera sérstök sameign.

Í kafla 6.2 var fjallað um það hverjir gætu verið aðilar eignarréttar. Lögáðilar eru þeir sem átt geta rétt eða borið skyldu, en eru þó ekki einstaklingar. Þegar hefur verið komist að því í kafla 4.3, og víðar, að þjóð geti ekki borið skyldu. Er það í stuttu máli vegna þess að þjóðin getur ekki verið persóna að lögum. Engum afmörkuðum aðila er til að dreifa til að skuldbinda þjóðina eða til að bera ábyrgð á því að þjóðin standi við skuldbindingu sína.

Af öllu framangreindu virtu verður að telja að þjóðareign geti ekki talist eignarréttarlegt hugtak. Þjóð verður því ekki talin geta átt eignir.

7.2 Þjóðareign í íslenskri löggjöf

Eins og áður sagði er hugtakið þjóðareign að finna á nokkrum stöðum í íslenskri löggjöf. Fróðlegt er að skoða þessi tilvik í samhengi við það sem þegar hefur verið ritað í þessari grein.

7.2.1 Lög um þjóðsöng Íslendinga

Í 2. gr. laga nr. 7/1983 um þjóðsöng Íslendinga segir að þjóðsöngurinn sé eign íslensku þjóðarinnar. Höfundarréttur að ljóðinu

rann út í árslok 1970 en að laginu í árslok 1977.⁶⁷ Er því tæpast neinn eignarréttur til staðar hvað varðar þjóðsönginn lengur annar en útgáfuréttur sá er getið er í 2. gr. laganna og sagður er vera í umráðum ríkisins. Ríkið á því umráðarétt að útgáfurétti lagsins og verður því að teljast eigandi þess útgáfuréttar. Ákvæði um þjóðareign gæti þótt haft sérstaka þýðingu hér með því að það takmarki rétt annara til að nota lagið, án þess að hér sé fyllilega ljóst hvað nákvæmlega er átt við með ákvæðinu.

7.2.2 Þjóðlendulög

Í 1. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta er þjóðlenda skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmarkaðan eignarrétt. Í 2. gr. laganna segir að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Ríkið er því eigandi þjóðlendna en ekki þjóðin. Það hefði því ef til vill verið nærtækara að nefna lendum þessar ríkislendur.

7.2.3 Leiklistarlög

Í 3. gr. leiklistarlaga nr. 138/1998 segir að Þjóðleikhúsið sé eign íslensku þjóðarinnar. Í 6. gr. laganna segir að menntamálaráðherra skipi þjóðleikhússtjóra til fimm ára í senn, og að þjóðleikhússtjóri beri ábyrgð á rekstri þess. Í 7. gr. segir að menntamálaráðherra skipi fimm manna þjóðleikhúsráð, sem sé stjórnarnefnd Þjóðleikhússins, allar meiri háttar ákvarðanir um leikhúsreksturinn skulu bornar undir ráðið, sem og fjáhagsáætlun, en ráðið hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Í 9. gr. segir að um samninga við starfsmenn gildi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Að lokum segir í 12. gr. að kostnaður af rekstri Þjóðleikhússins greiðist úr ríkissjóði.

Það verður því ekki annað séð en að þjóðleikhúsið sé eins og hver önnur ríkisstofnun með forstöðumanni og stjórn sem ráðherra skipar og að stjórnskipulag hennar sé tiltölulega hefðbundið í

⁶⁷ Sjá *Alþingistíðindi 1982–1983, A-deild*, þskj. 99, bls. 870–871.

skilningi stjórnisýsluréttar. Þá er stofnunin fjármögnuð með fjárlögum og starfsmenn stofnunarinnar teljast opinberir starfsmenn. Það er því óhætt að slá því föstu að þjóðleikhúsið sé í eigu ríkisins sem lögaðila.

7.2.4 Þingvallalög

Í 1. gr. laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn að Þingvöllum segir að Þingvellir skuli vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að þingvallalögum segir að allt land innan hins friðhelga lands sé í eigu ríkisins.⁶⁸ Þingvellir eru því samkvæmt framansögðu í ríkiseigu. Yfirlýsingin í ákvæði laganna um eign þjóðarinnar hefur því ekki efnislega merkingu.

7.2.5 Lög um stjórn fiskveiða

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar.

Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum um stjórn fiskveiða, segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu langmikilvægasta auðlind íslensku þjóðarinnar og að með ákvæðinu sé minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Þá er sagt að það mætti ekki myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það yrði að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmunum heildarinnar að leiðarljósi.⁶⁹

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að eldri lögum um stjórn fiskveiða, þar sem finna má sambærilegt ákvæði, segir það eitt að téð ákvæði sé almenn stefnuyfirlýsing um tilgang frumvarpsins.⁷⁰ Virðist því tilgangur ákvæðisins fyrst og fremst vera sá að minna á fullveldisrétt íslenska ríkisins til að ákvarða með lögum hvernig auðlindir í efnahagslögsögunni eru nýttar. Er því um almenna pólitíska stefnuyfirlýsingu að ræða en ekki lagaákvæði sem haft getur

68 Sjá *Alþingistiðindi 2003–2004, A-deild*, þskj. 1326, bls. 5068.

69 Sjá *Alþingistiðindi 1989–1990, A-deild*, þskj. 609, bls. 2547.

70 Sjá *Alþingistiðindi 1975–1976, A-deild*, þskj. 540, bls. 1065.

réttaráhrif eða kveðið á um eignarrétt. Enda stangast orðalag hennar, sé hún túlkuð bókstaflega, á við önnur ákvæði laganna.

Af 2. mgr. 7. gr. laga, um stjórn fiskveiða má draga þá ályktun að skipum sem hafa aflaheimildir í tilteknum tegundum sé einum heimilt að veiða viðkomandi tegund í atvinnuskyni. Eigendur skipanna eiga því hagnýtingarrétt á aflaheimildunum og auðlindinni. Samkvæmt nefndri 2. mgr. 7. gr. fylgja aflaheimildir skipi og verður því eigandi skipsins talinn hafa umráðarrétt yfir aflaheimildunum. Hægt er að veðsetja skip og veita slíkri veðsetningu lögvernd með þinglýsingu, sbr. þinglýsingarlög nr. 39/1978. Þar sem aflaheimildir fylgja skipi eru þær jafnframt veðsettar með skipinu. Eigendur skipa eiga því skuldsetningarrétt yfir aflaheimildunum.

Samkvæmt 6. mgr. 11. gr. laganna eru aflaheimildir framseljanlegar og eiga því eigendur skipa með aflaheimildum ráðstöfunarrétt yfir aflaheimildunum. Skip ganga í erfðir, eins aðrar eignir og fylgja þá aflaheimildir þeirra með skipunum. Eigendur skipanna eiga því arfleiðslurétt yfir aflaheimildunum. Ekki verður séð að neitt í lögum fyrirbyggji að eigendur skipa eigi jafnframt rétt til að leita til stjórnvalda um að vernda aflaheimildir. Eigendum fiskiskipa með aflaheimildum er því með lögum tryggðar allar eignarheimildir sem máli skipta. Þessar heimildir eru þau yfirráð sem nefnd eru í eignarréttarhugtakinu sem skýrt er í kafla 3. Eignarréttarhugtakið gerir einnig ráð fyrir einkarétti, en eigendur fiskiskipa eiga einkarétt til þessara heimilda.

Til að þessi réttindi falli fullkomlega að eignarréttarhugtakinu þurfa þau að fela í sér verðmæti. Er ljóst að verðmæti felast í aflaheimildum enda ganga þau kaupum og sölum. Að lokum má benda á að aflaheimildir eru ekki takmarkalaugar, heldur takmarkast þær t.d. af leigurétti annars ef þær eru leigðar. Aukinheldur takmarkast þær af lögum, t.d. ákvæðis 11. gr. a. um hámarks aflahlutdeild.

Af framansögðu má ljóst vera að aflaheimildir hafi samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða öll helstu einkenni eigna sem háðar eru séreignarrétti, þrátt fyrir stefnuyfirlýsingu 1. gr. laganna

7.2.6 Niðurstaða

Í lögum um þjóðsöng Íslendinga, lögum um stjórn fiskveiðar, leiklistarlögum og þingvallalögum eru tilteknað eignir sagðar vera í eigu þjóðarinnar. Ekki verður séð að af skoðun þessara lagaákvæða að hugtakið þjóðareign hafi skýra merkingu í íslenskri löggjöf. Andlag eignarréttarins í þessum tilvikum er ýmist ríkiseign eða einkaeign, þrátt fyrir tilvist hugtaksins þjóðareign.

Af þessu má líka draga þá ályktun að ekki megi slá því föstu að ríkiseign og þjóðareign sé einn og sami hluturinn. Þótt því kunni að vera svo háttað, að það sem nefnt er þjóðareign sé í reynd ríkiseign, þá er ekki hægt að gera ráð fyrir að það sé algilt.

7.3 Hvaða þýðingu hefði stjórnarskrárákvæði um þjóðareign?⁷¹

Hér á eftir er ætlunin að fjalla um hver verði eigandi þeirra verðmæta sem lagt er til að verði í þjóðareign í skýrslu auðlindanefndar, sem fjallað var um fyrr í greininni.

7.3.1 Hvaða heimildir myndu felast í ákvæðinu?

Í 1. mgr. ákvæðisins segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar. Í kafla 4.1 var því slegið föstu að í þessum orðum fælist að ríkið hefði með höndum umráðarétt yfir þjóðareign. Í 2. mgr. segir að veita megi heimild til hagnýtingar á þjóðareign. Væntanlega er það ríkið sem veitir slíka heimild, sbr. 1. mgr. Því er ljóst, eins og nánar er útskýrt í kafla 4.1, að ríkið fer jafnframt með hagnýtingarréttinn.

Í 1. mgr. segir berum orðum að ríkið fari með ráðstöfunarrétt yfir þjóðareign. Slík ráðstöfun er þó bundin við það að hún megi aðeins vera tímabundin eða breytanleg með hæfilegum fyrirvara, sbr. 2. mgr. Ríkið fer því einnig með ráðstöfunarrétt yfir þjóðareign, með takmörkunum þó. Þess er ekki getið í ákvæðinu hvort ríkinu sé heimilt að skuldsetja þjóðareign. Verður að telja að þær heimildir sem ríkinu eru veittar með ákvæðinu séu tæmandi talda. Má slá því föstu með gagnályktun að ríkinu sé ekki heimilt að skuldsetja

⁷¹ Stjórnarskrárákvæði það sem auðlindanefnd leggur til og margoft er vísað til í þessum kafla er tilvísun í *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

þjóðareign. Augljóst verður að telja að ríkið geti ekki arfleitt annan aðila að þjóðareign, enda er ríkið lögpersóna og getur því ekki andast, í hefðbundnum skilningi þess orðs.

Hvað varðar rétt til að leita verndar stjórnvalda ber fyrst að nefna að ríkið og stjórnvöld eru eitt og hið sama. Þó getur verið að um mismunandi handhafa ríkisvalds sé að ræða eða mismunandi stofnanir framkvæmdarvaldsins sem hafa annars vegar heimildirnar og hins vegar úrræði til að vernda þær. Það má þó segja að ríkið hafi rétt til að leita verndar stjórnvalda á þeim grundvelli að í 1. mgr. segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar.

Ef framangreint er dregið saman má vera ljóst að ef ákvæðið yrði bundið í stjórnarskrá hefði ríkið með höndum umráðarétt, hagnýtingarétt, ráðstöfunarétt og rétt til að leita verndar stjórnvalda. eru það allar heimildir eignarréttar sem ríkið getur á annað borð haft með höndum, nema skuldsetningarréttur. Ef slíkt ákvæði yrði að lögum væri því í raun verið að binda í stjórnarskrá eignarrétt ríkisins yfir þessum verðmætum.

7.3.2 Til hvaða verðmæta tekur ákvæðið?

Berum orðum segir í 1. mgr. ákvæðisins að þjóðareign séu náttúru- auðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Eins og álykta má af kafla 6.2 teljast ríkiseigur vera séreignir ríkisins. Ákvæðið tekur því varla til þess sem telst vera í ríkiseigu. Með 1. mgr. 2. gr., sbr. 1. gr. þjóðlendulaga, er ríkið gert að eiganda alls lands sem ekki var í einkaeign fyrir. Eftir gildistöku þeirra laga er því allt land í séreign, hvort sem það er í eigu ríkis aða annarra. Það er því varla neinum landsréttindum til að dreifa sem stjórnarskrárákvæðið gæti tekið til.

Um eignarrétt að auðlindum á landi eru lögfest nokkur ákvæði. Í 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu segir að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu og að í þjóðlendum séu auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins. Samkvæmt vatnalögum nr. 20/2006 fylgir vatnsréttur eignarlöndum. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði segir að eignarlandi hverju fylgi veiðiréttur í vatni á eða fyrir því landi.

Í 1. mgr. 1. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849 um veiði á Íslandi segir að jarðeigendur eigi einir dýraveiðirétt á landi sínu. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum segir að landeigendum einum séu heimilar dýraveiðar. Það verður að teljast meginregla að auðlindir fylgi landsréttindum nema öðruvísi sé mælt fyrir í lögum eða að þær hafi verið sérstaklega undanskyldar. Þar sem allt land er í séreign hljóta allar auðlindir á landi að vera það líka að meginstefnu til.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins segir, eins og nafn laganna gefur til kynna, að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum. Í 3. gr. laga nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis segir að íslenska ríkið sé eigandi kolvetnis. Í kafla 7.2.6 var fjallað um það að fiskveiðiauðlindin sé í einkaeign eigenda skipa sem hafa aflaheimildir. Verður því ekki annað ráðið en að þær auðlindir sem eru í hafinu eða undir því séu í séreign.⁷²

Eins og sjá má af þessari upptalningu eru allar helstu auðlindir sem eru á íslensku forráðsvæði þegar í séreign ríkisins eða einka- aðila. Er því vandséð til hvaða auðlinda ákvæði um þjóðareign á að taka. Þó er ekki lokað fyrir það skotið að til sé auðlind sem ekki er háð einkaeignarrétti. Þá er heldur ekki útilokað að með aukinni framþróun uppgötvist nýjar auðlindir síðar.

Ef slík auðlind myndi uppgötvast á eða undir landi myndi hún sjálfkrafa teljast til viðkomandi eignarlands og fylgja eignarrétti að því, nema öðruvísi væri mælt fyrir um í lögum. Sambærileg sjónarmið myndu gilda ef slík auðlind fyndist á eða undir hafsbotni, þá myndi hún sjálfkrafa teljast ríkiseign á grundvelli áðurefnds lagaákvæðis.

Ekki er útilokað að nýjar auðlindir myndu finnast á íslensku forráðsvæði, sem væru ekki á eða í jörðu eða á eða undir hafsbotni. Þannig má til dæmis hugsa sé að hægt sé að vinna orkugjafa úr efnum sem má finna í andrúmsloftinu eða hafinu sjálfu. Ef slíkar auðlindir yrðu til með framþróun í tækni myndi

⁷² Þetta er enn fremur niðurstaða Guðrúnar Gauksdóttur, sjá grein hennar í þessu riti um aflaheimildir. Af þjóðfélagsmæðum að dæma er þó ljóst að ekki er þetta skilningur allra.

stjórnarskrárákvæði eins og það sem hér hefur verið til umfjöllunar taka til þeirra.

7.3.3 Niðurstaða

Áður hefur verið sagt frá einni helstu niðurstöðu greinarinnar, að þjóð getur ekki átt eignir. Stjórnarskrárákvæðið, sem auðlindanefnd lagði til, gat því aldrei falið slíkt í sér. Fyrirfram hefði mátt ætla að ákvæðið fæli því annað hvort í sér eignarrétt ríkisins eða engan eignarrétt, t.d. einhvers konar almenning eða almannarétt. Var það niðurstaða kafla 7.3.1 að ákvæðið, sem hér hefur verið skoðað, feli í sér að ríkinu séu veittar allar þær eignarheimildir sem máli skipta, þ.e. eignarréttur.

Það má vel hugsa sér aðra niðurstöðu ef ákvæðið væri orðað öðruvísi, þ.e. ef nefndar heimildir væru ekki færðar ríkinu. Ef ríkið yrði þannig ekki talið eigandi verðmætanna gæti tvennt komið til. Í fyrsta lagi að verðmætin væru háð einkaeignarrétti annars en ríkisins, þá á grundvelli annarra heimilda sem ákvæðið myndi ekki hrófla við. Í öðru lagi gæti slíkt ákvæði falið í sér að enginn ætti viðkomandi verðmæti. Það er enda meginregla íslensks réttar að það sem enginn eigi, eigi enginn. Í báðum tilfellum væri þá um það að ræða að ákvæðið hróflaði einfaldlega ekki við þeim eignarrétti sem fyrir væri.

Það var niðurstaða kafla 7.3.2 að allar auðlindir sem máli skipta séu þegar háðar séreignarrétti. Er því vandséð hver þörfin á slíku ákvæði væri. Ef nýjar auðlindir koma til sögunnar síðar væri hægur vandi að setja almenn lög um eignarhald á þeim, t.d. sambærileg kolvetnislögum.

Ef það er vilji stjórnarskrárgjafans að binda ákvæði í stjórnarskrá, á borð við það sem hefur nú verið fjallað ítarlega um, væri eðlilegast að segja berum orðum það sem felst í því. Með því er átt við að eðlilegast væri að segja berum orðum að ríkið væri eigandi þessara verðmæta. Stjórnarskráin er skýr um flesta hluti og segir margt í fáum orðum. Það er mikilvægt að grundvallarlög landsins séu þannig úr garði gerð. Það væri til þess fallið að gengisfella stjórnarskrána ef í hana væri bætt löðnum ákvæðum sem segja eitt en þýða annað.

8. Lokaorð

Það hlýtur að teljast nokkuð ankannaleg staða að skrifa langa grein á sviði lögfræði, eftir töluverðan aðdraganda, og komast svo að lokum að því að viðfangsefni greinarinnar er ekki til. Það mætti að sumu leyti segja að það hefði að verið þægilegri niðurstaða að komast að því að þjóðareign væri vissulega þýðingarmikill þáttur eignarréttar.

Það þætti ekki amalegt fyrir ungan lögfræðing að finna upp nýtt eignarform og breyta með því til langframa mikilvægri grein lögfræðinnar. Það hefði einnig verið þægilegt að geta mælt með því að bundið væri í stjórnarskrá að ýmsar auðlindir væru þjóðareign. Ef svo færi þá hefði greinin ef til vill geta komið í góðar þarfir við skýringu slíks ákvæðis. Það var hinsvegar ekki niðurstaðan.

Þótt það sé ekki til neitt sem heitir þjóðareign í lögfræðilegum skilningi þá er ekki þar með sagt að hugmyndir um þjóðareign séu ekki til. Því verður ekki neitað að margir telja að fiskistofnarnir, og jafnvel vatnsréttindi, séu eign þjóðarinnar. Slíkar hugmyndir geta þó aldrei breytt grundvelli lögfræðinnar, jafnvel þótt þær séu bundnar í lög. Jörðin mun ekki verða flöt þótt ákvæði þess efnis yrði bundið í lög. Allar hugmyndir eða skoðanir manna um þjóðareign eiga því ekkert skylt við lögfræði og eiga ekki heima í lögum.

Eignarréttur er lifandi í hugum manna. Það má segja að það séu oft fyrstu réttindin sem börn átta sig á og iðka, enda eru orðin „ég á“ með þeim fyrstu sem þau mæla. Það er ekkert óeðlilegt að fólk vilji vernda eignir sínar og önnur réttindi og eiga sem mest. Þjóðin á vissulega réttmætra hagsmuna að gæta þegar litið er til auðlinda landsins, enda eru þær að stórum hluta grundvöllur lífsviðurværis þjóðarinnar. Misskilningurinn felst á hinn bóginn í því að halda að hagsmunirnir, sem í húfi eru, leiði til þess að þjóðin eigi auðlindirnar í eignarréttarlegum skilningi.

Heimildaskrá:

Alþingistiðindi 1928, A-deild.

Alþingistiðindi 1975–1976, A-deild.

Alþingistiðindi 1977–1978, A-deild.

Alþingistiðindi 1982–1983, A-deild.

- Alþingistiðindi 1987–1988, A-deild.*
Alþingistiðindi 1989–1990, A-deild.
Alþingistiðindi 1997–1998, A-deild.
Alþingistiðindi 2005–2006, A-deild.
Alþingistiðindi 2005–2006, B-deild.
 Auðlindanefnd: *Álitsgerð*. Reykjavík, 2000.
 Bridge, Michael: *Personal Property Law, Third Edition*. New York, 2005.
 Brækhus, Sjur og Axel Hærem: *Norsk Tingsrett*. Ósló, 1964.
 Burke, Barlow, Ann M. Burkhart og R.H. Helmholz: *Fundamentals of Property Law*. Newark, 2004.
 Burkhart, Ann M.: Sjá Burke.
 Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*. Reykjavík, 1996.
 Dukeminier, Jesse og James E. Krier: *Property, Fifth Edition*. New York, 2002.
 Elmer, Michael og Lise Skovby: *Ejendomsretten 1, 4. udgave*. Kaupmannahöfn, 1999.
 Elmer, Michael og Lise Skovby: *Studiemateriale til Ejendomsretten 1, 4. udgave*. Kaupmannahöfn, 2000.
 Falkanger, Thor: *Tingsrett*. Ósló, 1993.
 Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I*. Reykjavík, 1982–1983.
 Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur II*. Reykjavík, 1982–1983.
 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík, 1969.
 Gjelsvik, N.: *Norsk Tingsrett*. Ósló, 1936.
 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík, 1999.
 Harris, J. W.: *Property & Justice*. New York, 1996.
 Heimasíða Institut für öffentliches Recht við Háskólann í Bern:
 www.oefre.unibe.ch Skoðuð 1. september 2006.
 Heimasíða stjórnarskrárnefndar: www.stjornarskra.is Skoðuð 1. september 2006.
 Helmholz, R.H.: Sjá Burke.
 Hærem, Axel: Sjá Brækhus.
 Illum, Knud: *Dansk Tingsret*. Kaupmannahöfn, 1966.
 Krier, James E.: Sjá Dukeminier.
 Kruse, Fr. Vinding: *Ejendomsretten I - V*, Kaupmannahöfn, 1929.
 Menningarsjóður: *Íslensk orðabók*. Reykjavík, 1988.
 Ólafur Lárusson: *Eignaréttur I*. Reykjavík, 1950.
 Meyer, Poul: *Ejendomsretten i Stöbeskeen*. Kaupmannahöfn, 1951.
 Munzer, Stephen R.: *A Theory of Property*. New York, 1990.
 Penner, J. E.: *The Idea of Property in Law*. Oxford, 1997.
 Pipes, Richard: *Property and Freedom*. New York, 1999.
 Sigurður Gizurarson: *Fossanefndin 1917-1919. Aðdragandi að setningu vantлага nr. 15/1923*. Afmælisrit Gizur Bergsteinsson níræður. Reykjavík, 1992.
 Singer, Joseph William: *Introduction to Property*. New York, 2005.
 Skovby, Lise: Sjá Elmer.
 Stjórnartíðindi 1965, C-deild.
 Stjórnartíðindi 1971, C-deild.

GETUR ÞJÓÐ ÁTT EIGN?

- Sýslumaðurinn í Reykjavík: *Fasteignabók*. Skoðuð 1. september 2006.
Torp, Carl: *Dansk Tingsret, Tredie Forkortede Udgave*. Kaupmannahöfn, 1925.
von Eyben, William Edler: *Formuerettigheder*. Kaupmannahöfn, 1983.
Westrup, C. W.: *Retten Opstaaen*. Kaupmannahöfn, 1940.
Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*. Reykjavík, 1998.

Sigurður Líndal

Um þjóðareign

1. Réttindayfirlýsingar og stjórnarskrá

Í stjórnarskrám ríkja Evrópu er sú meginregla, að einkaeignarrétturinn nýtur verndar jafnframt því sem löggjafanum er heimilað að setja honum skorður í þágu almannahagsmuna, en misjafnt er hversu langt er gengið í þeim efnum, enda er það háð pólitísku mati. Jafnframt er í ýmsum stjórnarskrám mælt fyrir um þjóðar- eða ríkiseign tiltekinna verðmæta. Má þar í fyrsta lagi nefna náttúruauðlindir, svo sem sjávarnyttjar í víðtækustu merkingu, vatnsorku og jarðhitaorku, námur og rafsegulbylgjur til fjarskipta; í öðru lagi umhverfisgæði eins og hreint vatn, hreint andrúmsloft, sem eru lífnauðsynleg og þessu til viðbótar land og landgæði, rými, náttúrufegurð, lofthjúp, kyrrð og fámenni; í þriðja lagi menningarleg verðmæti, sem birtast meðal annars í menningararfleifð þjóða, svo sem bókmenntum, list og vísindum. Um það verður ekki deilt að þessum undirstöðugildum er þannig farið að ekki stenzt að útiloka menn frá þeim í skjóli séreignarréttarins. Þess vegna hafa eignarréttinum löngum verið sett takmörk, þannig að hann hefur verið viðurkenndur sem grundvallarregla með tilteknum takmörkunum eins og

fyrir segir.¹ Ef almannahagsmunir teljast mjög ríkir kann svo að fara að heimildum þeim sem eignarréttinum fylgja séu reistar svo miklar skorður að hann verði lítills eða einskis virði. Þá er stutt í að eignir teljist vera sameign, almannaeign, þjóðareign eða ríkiseign. Hér er álitamálið hvar mörkin eigi að draga og hversu langt skuli ganga.

Allt frá upphafi nútíma stjórnarskráa hafa í öllum réttarríkjum verið sett ákvæði um vernd eignarréttar, en þar sem vandi er að marka skil milli einstaklingshagsmuna og almannahagsmuna hafa ákvæðin verið almennt orðuð. Jafnframt hefur verið vaxandi tilhneiging til að fjölga annars konar réttindaákvæðum í stjórnarskrám og fjölþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Skemmst er að minnast fjölmargra tillagna sem borizt hafa stjórnarskrárnefndum þeim, sem skipaðar hafa verið undanfarin ár, frá einstaklingum og félagasamtökum um þetta efni. Hér rísa þá tvönn konar álitaefni; annars vegar hvort ástæða sé til að að binda í stjórnarskrá rétt manna til sjálfsagðra verðmæta svo sem lífsnauðsynlegra umhverfisgæða og svo hitt hvernig eigi að orða slík ákvæði, þannig að merking þeirra verði ljós og unnt sé að framfylgja þeim. Almennar yfirlýsingar um sjálfsögð efni, sem enginn ágreiningur er um, eiga alla jafna ekki heima í lögum.

Hér vaknar spurningin um það hvers konar plagg stjórnarskrá er. Þar kemur tvennt til álita. Skoða má á hana sem þjóðartákn, áþekkt þjóðsöng og þjóðfána. Texti þessa táknræna plagg hefur þá að geyma fyrirmæli um skipulag ríkisins og helztu stofnana þess, en að öðru leyti almenna stefnuyfirlýsingu um það gildismat sem leggja skuli til grundvallar við mótun þjóðfélagsskipunarinnar og þá einkum stöðu þegnanna innan þjóðfélagsins og gagnvart ríkinu. Táknngildi stjórnarskrár birtist þá einkum í almennt orðuðum réttindayfirlýsingum sem ætlað er að veita löggjafanum siðferðilegt aðhald. Hitt liggur þó nær að líta á stjórnarskrá sem lög með

¹ Hér má minna á ákvæði Jónsbókar í landsleigubálki 12. kap. þar sem heimilað er að taka hey af manni sem á nægar birgðir, en vill ekki selja þegar annars er heyskortur í byggðum. Þessu ákvæði andmæltu bændur á Alþingi 1281. Í Hænsa-Þórisögu er þetta vandamál um mörk eignarréttarins í brennidepli. Björn Sigfússon: „Staða Hænsa-Þórisögu í réttarþróun 13. aldar.“ *Saga*. Tímarit Sögufélags III. bindi. Reykjavík 1960–1963, bls. 345–70.

æðra gildi en almenn lög löggjafans og fyrirmæli reist á öðrum réttarheimildum. Stjórnarskrárákvæðum beri því að framfylgja með sízt minna afli en öðrum lögum. — Nú má ekki líta svo á að hér séu skörp skil; miklu fremur áherzlumunur.

Með réttindagreininum er verið að marka skil milli þegna og þjóðfélags sem fært hefur verið í það skipulagsform sem kallað hefur verið ríki. Ef þessar greinar eiga að hafa annað og meira en táknrænt gildi og löggjafinn hagar ekki löggjöf í samræmi við þær og tryggir þegnum ekki þann rétt sem þar er áskilinn, verður að sjá þeim fyrir úrræðum til að rétta hlut sinn og það hefur verið gert með því að opna þeim leið til að leggja mál fyrir dómstóla.

Nú eru réttindaákvæðin alla jafna almennt orðuð og kemur þá í hlut dómstóla að ljá þeim merkingu í samhengi við það sakarefni sem undir þá var borið og sú niðurstaða kann einnig að hafa víðtækara gildi og verður þá fordæmi. En þessu fylgir að verið er að færa lagasetningarvaldið frá löggjafanum til dómvaldsins. Þegar dómstólar hafa skerpt á merkingu almennt orðaðra réttindagreina og um leið orðað viðbótarreglu hafa þeir sætt gagnrýni og þá verður ekki betur séð en áherzla gagnrýnendanna sé fremur á tákngildi réttindaákvæðanna en löggildi.²

Álitaefni um valdheimildir dómstólanna rísa nálega alltaf þegar túlkadar eru hinar almennt orðuðu réttindagreinar stjórnarskrárinnar, svo sem um eignarrétt, skoðana- og tjáningarfrelsi, atvinnufrelsi og félagsleg réttindi svo að einungis sé nefnt það sem helzt kemur til kasta dómstóla. Hér verður hins vegar einungis fjallað um það ákvæði sem lýtur að friðhelgi eignarréttar og þar með talin friðhelgi atvinnuréttinda sem fellur þar undir.

Nú má nálgast viðfangsefnið frá ýmsum sjónarhornum og kemur þar einkum tvennt til álita.

Í fyrsta lagi að lagt sé til grundvallar, að eignir séu almannaeygn,

² Hér má minna á svokallaðan öryrkjadóm, en þar reyndi fyrst á ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt með 14. gr. stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995.

Hæstaréttardómar 2000, bls. 4480. Um dóminn urðu miklar umræður, meðal annars um stöðu félagslegra réttinda, en dómarar voru ekki á einu máli. Sjá Sigurð Líndal: *Um lög og lögfæði*. Hið íslenska bókmenntafélag 2002, bls. 93–96.

þjóðareign, sameign eða ríkiseign. Þá eru heimildir eiganda óljósar nema þar sem ríkið er eigandi. Oftast er málum skipað svo sem gert er um sjálfseignarstofnanir, sem svo eru kallaðar, og lúta þá skipulagsskrám eða sérstöku lögum, eins og t.d. Þingvellir, sbr. lög nr. 59/1928, nú lög nr. 47/2004, og Stofnun Árna Magnússonar, sbr. lög nr. 40/2006. Glegggra er hins vegar að telja ríkið vera eiganda. Ríkið er persóna að lögum sem getur haft á hendi allar heimildir eiganda þótt þær kunni að vera takmarkaðar í stjórnarskrá og lögum. Ef sú grundvallarregla er mælt í lögum að hvaðeina sem sé ekki háð einkaeignarrétti sé eign ríkisins, svo sem mælt er um þjóðlendur í lögum nr. 58/1998, þá er það í einkaeign þar sem eigandi getur sannað tilkall sitt. Með þessu er eignarréttur skilgreindur jákvætt. Í öðru lagi má miða við að einkaeignarréttur sé lagður til grundvallar. Þá má segja að það eitt sé í almanna- eða ríkiseign sem handhafar ríkisvalds geta sannað að ekki sé í einkaeign. Hér er eignarréttur skilgreindur neikvætt.

Landnámsmenn helguðu sér land, sem enginn átti, með námi eða töku, þannig að séreignarréttur varð grunnregla hér á landi þegar við landnám, enda enginn einn leiðogi landnámsmanna sem gat helgað sér yfirráð landsins og meðan þjóðveldið stóð var ekkert miðlægt ríkisvald sem gat gert tilkall til landsins.³ Í almenningum og afréttum var þá til eins konar sameign sem fólst í tilteknum nýtingarheimildum. Síðan bættust við eigendalaus svæði á landi og hafsvæðin umhverfis það. Engar reglur voru settar um hin eigendalaus svæði, enda flest bundin við öræfi, fjöll og jökla sem ekki var unnt að nýta. Hafsvæði utan netlaga máttu allir nýta.

3 Í Haralds sögu hins hárfagra, VI. kapitula, segir: „Haraldur konungur setti þann rétt allt þar, er hann vann ríki undir sig, að hann eignaðist óðöl öll og lét alla bændur gjalda sér landskyldir, bæði ríka og óríka.“ *Heimskringla* I. Hið íslenska fornritafélag. Reykjavík 1951, bls. 95. (*Íslensk fornrit* XXVI bindi). Þótt sannindi þessarar frásagnar hafi verið vefengd varpar hún ljósi á þá hugsun að konungur væri eigandi alls lands. Þá má einnig minna á ákvæði Józku laga frá 1241, III, 61, þar sem segir að konungur eigi það sem enginn á.

2. Um eignarrétt og vernd hans

Í Grágás, lögum íslenzka þjóðveldisins, var svo mælt að menn ættu allir að veiða fyrir utan netlög að ósekju. Þessi regla var tekin upp í Jónsbók sem samþykkt var á Alþingi 1281 og hefur síðan gilt sem meginregla um nýtingu hafalmenna við Ísland allt fram á þennan dag.⁴ Reynslan hefur sýnt að óheftur aðgangur að náttúruauðlindum eins og fiskistofnum veldur því að sókn eykst og leiðir að lokum til þess að þeim tekur að hraka, unz hagnaður verður enginn.⁵ Þannig fór hér á landi. Veiðitækni varð fullkomnari og nauðsynlegt reyndist að stýra veiðum með einhverjum hætti, en það varð fyrst unnt þegar landhelgi hafði verið færð út í 200 mílur árið 1975. Skrefið var svo stigið með lögum nr. 81/1976 og með því var hin forna meginregla í Jónsbók, sem átti rætur í Grágás, verulega takmörkuð, þótt hún gildi enn um þær tegundir sem eru ekki bundnar kvóta, en eru nú orðnar ærið fáar.

Í nágildandi lögum nr. 38/1990 er svo mælt í 1. gr. að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslenzku þjóðarinnar og birtist sú regla fyrst í lögum nr. 3/1988. Þetta orðalag er villandi og hefur ýtt umræðum út í ógöngur. Ástæðan er sú að ruglað hefur verið saman eignarrétti þjóðarinnar og fullveldi ríkisins. Um eignarrétt

4 „Menn eigu allir að veiða fyrir utan netlög að ósekju.“ Konungsbók 212. kap. *Grágás*. Íslændernaes Lovbog í Fristatens Tid udgivet af Villhjálmur Finsen. Anden Del. Text II. Kjøbenhavn 1852, bls 125. „Allir menn eigu að veiða fyrir utan netlög að ósekju.“ Staðarhólsbók 441. kap. *Grágás*. Staðarhólsbók udgivet af Kommissionen for det Arnamagnæanske Legat. Kjøbenhavn 1879, bls. 514. *Grágás*. Lagasafn íslenzka þjóðveldisins. Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson, Mörður Arnason sáu um útgáfunna. Mál og menning. Reykjavík 1992, landabrigðisþáttur 55. kap., bls. 354. Í *Jónsbók*, rekabálki 2. kap. er reglan orðuð þannig: „Allir menn eigu að veiða fyrir utan netlög að ósekju.“ *Jónsbók* udgivet efter Haandskrifterne ved Ólafur Halldórsson. København 1904. Sjá einnig *Jónsbók*. Lögbók Íslendinga hver samþykkt var á alþingi 1281 og endurnýjuð um miðja 14. öld en fyrst prentuð árið 1578. Már Jónsson tók saman. Reykjavík 2004, rekabáttur, 2. kap., bls. 200, sbr. enn fremur *Lagasafni* 2003, bls. 1163.

5 Þetta sáu íslenzkir bændur snemma og má í því sambhengi minna á ákvæði Grágásar um ítölu hjár í haga eða á afrétti, þar sem mælt er fyrir takmörkun fjölda búfjár í beiti-landi. *Grágás*, Konungsbók II, 201.–202. kap., bls. 113–17; Staðarhólsbók, 430. kap., bls. 486–494. *Grágás* 1992, landabrigðisþáttur 43. kap., bls. 335–40. *Jónsbók* 1904, landsleigubálkur 46. kap., bls. 176–177; 51. kap., bls. 184–185. *Jónsbók* 2004, landabrigðabálkur 4. kap., bls. 188–189; búnaðarbálkur 46. kap., bls. 188–189, 51. kap., bls. 193.

Þjóðarinnar er það skemmst að segja að hún hefur engar þær heimildir sem eignarrétti fylgja.⁶

Áður en lengra er haldið er rétt að líta á merkingu hugtakanna eignarréttur og fullveldi. Eignarréttur felur í sér forréttindi til ákveðinna verðmæta. Til nánari ákvörðunar má fara tvær leiðir til skilgreiningar eins og vikið var að hér að framan. Önnur er sú að telja upp allar heimildir sem eignarrétti fylgja og er hún kölluð jákvæð skilgreining. Hin felur í sér að gengið er að því vísu að eigandi njóti allra heimilda sem eru ekki berum orðum skildar undan eignarráðum hans. Er sú skilgreining kölluð neikvæð. Þótt eignarréttur sé skilgreindur neikvætt er almenn samstaða um að mikilvægustu heimildir eiganda séu þessar:⁷

1. Réttur til að ráða yfir eign, nánar tiltekið — umráðaréttur
2. Réttur til að hagnýta sér eign — hagnýtingarréttur.
3. Réttur til að ráðstafa eign með löggerningi, t.d. við kaup eða sölu — ráðstöfunarréttur.
4. Réttur til að nota eign sem grundvöll lánstrausts, þar á meðal réttur til að veðsetja eign — skuldfestingarréttur.
5. Réttur til að láta eign ganga að erfðum, hvort heldur lögerfðum eða bréferfðum — arfgönguréttur.
6. Réttur til að leita fulltings almannavalds til verndar eigninni — verndarréttur.

Fullveldisréttur ríkisins er í samhengi við það sem hér er til umræðu fölginn í því að handhafar ríkisvalds geta í skjóli valdheimilda sinna sett reglur um meðferð og nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. En fullveldisréttur ríkisins sætir margs konar takmörkunum, m.a. í ákvæðum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og fjölþjóða-sáttmálum og í þessu samhengi má sérstaklega minna á hafréttar-

⁶ Orðið eign hefur margþætta merkingu, þannig að hana verður að afmarka hverju sinni. Þar sem verið er að mæla fyrir um eignarrétt verður að skilgreina hugtakið og er það venjulega gert með skírskotun til hinna hefðbundnu heimilda sem eignarrétti fylgja og taldar eru upp hér á eftir.

⁷ Gaukur Jörundsson. *Eignaréttur* I 1978-1980, bls. 3 o. áfr. (fjölr.). Ólafur Lárusson: *Eignaréttur* I. Hlaðbúð. Reykjavík 1950, bls 11 o. áfr.

sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í tengslum við það sem hér er til umræðu skipta tvær greinar stjórnarskrárkaflans mestu máli — 75. gr. sem fjallar um atvinnufrelsi og 72. gr. sem fjallar um vernd eignarréttar. Jafnframt er löggjafanum fengin heimild til að skerða þessi réttindi eða setja þeim takmörk, en það verður að gera eftir almennum málefnalegum og réttlátum mælikvarða, og fullveldi hans þá takmarkað sem því nemur.

Orðið eign í 72. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar skilið mjög rúmum skilningi, þannig að það merkir ekki einungis tiltekna áþreifanlega eignarmuni manns, heldur einnig óáþreifanleg verðmæti eins og veðrétt, afnotarétt, kröfuréttindi og höfundarétt — og þar með talin atvinnuréttindi. Var hinu síðastnefnda slegið föstu í dómi Hæstaréttar Dana árið 1918 um skerðingu á réttindum íslenzks kaupmanns til áfengissölu sem hann hafði verið sviptur með bannlögum frá 1909.⁸

Af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu og skýrslum mannréttindanefndarinnar má ráða að ýmis réttindi sem tengd eru atvinnustarfsemi njóti verndar 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu þar sem mælt er fyrir um vernd eignarréttarins. Sama er að segja um Evrópuþingdómstólinn, en í grein F í Maastricht-sáttmálanum hefur því verið slegið föstu að mannréttindi séu óaðskiljanlegur þáttur Evrópuréttar, en áður hafði dómstóllinn rutt brautina.⁹

En hvað eru atvinnuréttindi? Þau felast í heimild manna til að stunda þau störf sem menn hafa tekið sér fyrir hendur, jafnvel einnig störf sem menn hafa fengið leyfi eða löggilding til að stunda. Leyfi eða löggilding er þó ekki áskilið til þess að atvinnuréttindi njóti verndar, heldur það eitt að maður hafi stundað starf um nokkurt skeið.

Það sem gerzt hefur í sjávarútvegi Íslendinga er í stuttu máli

8 Landsyfrréttardómar og hæstaréttardómar í íslenskum málum IX, bls. 809, sbr. 601; X, bls 20, sbr. bls. 603. Þannig höfðu fræðimenn túlkað ákvæðið, sbr. Lárus H. Bjarnason: *Íslensk stjórnlagafreði*. Reykjavík. Kostnaðarmaður Sigurður Kristjánsson 1913, bls. 303.

9 Sigurður Líndal og Þorgeir örlygsson „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.“ *Audlindanefnd*. Áfangaskýrsla með fylgiskjölum. Marz 1999. Þar eru raktir dómar Mannréttindadómstóls Evrópu og Evrópuþingdómstólsins, bls. 135–144.

Þetta: Þeir sem umfram aðra hafa hagnýtt sér hafalmenningana við strendur Íslands með því að ráðast í veiðar úr nytjastofnum þar í skjóli þess almennaréttar sem tryggður er í Jónsbók og atvinnufrelsisákvæða stjórnarskrárinnar hafa með því áunnið sér atvinnuréttindi sem njóta síðan verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Þessi réttur hefur síðan verið nánar afmarkaður í lögum, dómum og fræðikenningum. Með hagnýtingu almennaréttar öðlast menn stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi — almennaréttur verður séreignaréttur.

Með þessu hefur ekki verið stofnað til neinna nýrra atvinnuréttinda. Úthlutun veiðiheimilda hefur ekki verið annað en staðfesting á réttindum sem þegar voru fyrir hendi og nutu verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Og þessara atvinnuréttinda hafa menn ekki aflað án þess að kosta einhverju til; er þarflaust að ræða það nánar. Öll orðræða um gjafakvóta truflar eðlileg og málefnaleg skoðanaskipti. Margsinis hefur því verið haldið fram að ekki hafi verið gætt jafnræðis við úthlutun, eða afmörkun aflahlutdeildar og réttlæti því ekki í heiðri haft. Sú umræða hefur verið yfirborðsleg og ómarkvís. Réttlætishugtakið er flókið og þar koma fleiri þættir til álita en jafnræði eða jöfnuður, meðal annars verðleikar. Mætti ræða réttlætishugtakið í löngu máli, en þess er ekki kostur hér.¹⁰

3. Auðlindanefnd stofnuð 2. júní 1998

Með þingsályktun sem samþykkt var 2. júní 1998 var sett á fót nefnd til að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. Verkefni hennar skyldu samkvæmt þingsályktun vera tvíþætt:¹¹

Í fyrsta lagi lúta að nýtingu auðlinda sem væru eða kynnu að

10 Sigurður Líndal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar.“ *Afmælisrit*. Davíð Oddsson fimmtugur 17. janúar 1998. Bókafélagið. Reykjavík, 17. janúar 1988, bls. 781-808, eink. 787-794.

11 *Auðlindanefnd*. 1999, bls. 10 o. áfr.

vera í þjóðareign, að skilgreiningu þessara auðlinda og hvernig með þær skyldi farið.

Í öðru lagi að gjaldtöku af þessum auðlindum til að standa undir rannsóknnum á þeim og stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu þeirra, svo og að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skili sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta.

Þótt meðferð þeirra náttúruauðlinda sem taldar væru í þjóðareign ættu að sitja í fyrirrúmi taldi nefndin ekki unnt að fjalla um þessi efni á viðunandi hátt nema í samhengi við stefnumótun auðlindamála í heild, hvort heldur auðlindir væru í þjóðareign eða einkaeign. Í tengslum við hitt meginverkefni nefndarinnar að íhuga gjaldtöku af sameiginlegum auðlindum kannaði nefndin sérstaklega þá þróun sem orðið hefur undanfarna áratugi í auðlindastjórn og vaxandi hlutdeildar hagrænna stjórnækja, svo sem varanlegra afnotaréttinda (kvótakerfa) og leiðréttandi skatta og gjalda á þessu sviði. Nefndin gerir skýran greinarmun á hugtökunum „auðlindaskattur“ og „auðlindagjald“. Auðlindaskattur tekur samkvæmt þessu til skatts sem lagður er á nýtingu tiltekinna auðlinda, óháð eignarhaldi á þeim. Með auðlindagjaldi er hins vegar átt við endurgjald fyrir afnot eða hagnýtingu á eignum þjóðarinnar.¹²

Rök fyrir gjaldtöku af nýtingu náttúruauðlinda telur nefndin þrjúþætt: Í fyrsta lagi að standa undir þeim kostnaði sem stjórnvöld og almannastofnanir hafa af rannsóknum og eftirliti með nýtingu auðlindanna. Í öðru lagi sé gjaldtöku ætlað að tryggja þjóðinni sýnilega hlutdeild í þeim umframardi (auðlindarentu) sem nýting auðlinda í þjóðareign skapar. Í þriðja lagi séu skattar og uppbætur til leiðréttingar (svokallaðir grænir skattar) á lagðir í því skyni að tryggja hagkvæma nýtingu auðlindarinnar.

12 Orðalagið er ekki alls kostar heppilegt. Annað hvort er um að ræða eignir ríkisins eða það sem enginn á og lýtur þá fullveldisrétti ríkisins. Skiptingin orkar auk þess tvímælis. Hvorttveggja er skattur ef skilgreina má skatt þannig að hann sé almenn greiðsla sem óákveðinn fjöldi einkaaðila er þvingaður til að greiða hinu opinbera án þess að eiga rétt á beinu endurgjaldi í staðinn. Ásmundur G. Vilhjálmsson: *Skattaréttur* 1. 1994, bls. 11 (f.jölr.). Hér virðist skorta þau beinu tengsl milli hinnar almennu greiðslu auðlindagjaldsins og þess endurgjalds sem menn fá á móti „fyrir afnot og hagnýtingu á eignum þjóðarinnar“.

Nefndin vekur athygli á að ólíkar reglur hljóti að gilda um afnotarétt af náttúruauðlindum í þjóðareign og greiðslu fyrir hann eftir því hvort auðlindir hafi verið nýttar áður eða ekki. Þegar náttúruauðlindir hafa verið nýttar verði við gjaldtöku jafnframt að taka tillit til afkomuskilyrða hverrar atvinnugreinar og áunninna atvinnuréttinda. Ef auðlindir hafi ekki verið nýttar áður var niðurstaða nefndarinnar að rétt væri að selja nýtingarrétt til langs tíma á markaðsverði eða á uppboði eftir því sem aðstæður leyfðu.

Um greiðslu fyrir afnot af auðlindinni tekur nefndin tvær meginleiðir til skoðunar: Annars vegar svokallaða fyrningarleið sem felur í sér að öll aflahlutdeild er skert árlega um tiltekinn hundraðshluta og hún síðan seld á markaði eða með uppboði. Hins vegar veiðigjaldsleið, sem svo er kölluð, og felst í beinni gjaldtöku ásamt ákvæðum um að breytingar á aflahlutdeild krefjist ákveðins lágmarksaðdraganda.¹³

Þá fjallaði nefndin sérstaklega um eignarhald auðlinda hér á landi og skilgreiningu þeirra auðlinda sem teljast vera í þjóðareign, en nefndin taldi nauðsynlegt að skýra og samræma laga-reglur sem giltu um þessar auðlindir og ráðstöfun á rétti til að nýta þær.

Núverandi eignarhaldi á náttúruauðlindum Íslands má að mati nefndarinnar skipta í þrjá meginflokkka:

1. Náttúruauðlindir í einkaeign.
2. Náttúruauðlindir í þjóðareign og er þar meðal annars átt við afrétti og almenninga og þar með einnig hafalmenninga. Þjóðareignir þessar eru að mati nefndarinnar frábrugðnar jarðeignum ríkisins og öðrum eignum þess sem háðar séu einkaeignarrétti, að um meðferð og ráðstöfun gilda ýmsar takmarkanir. Þannig sé að verða til nýtt form eignarhalds á náttúruauðlindum þjóðarinnar sem nefndin telur mikilvægt að skýra og skilgreina með skýrum og samræmdum hætti.
3. Náttúruauðlindir í þjóðarforsjá sem séu án nokkurs

¹³ *Auðlindanefnd* 2000, bls. 44.

skilgreinds eignarréttar. Aðgerðir til að vernda þessar auðlindir og stjórna nýtingu þeirra eigi sér stoð í fullveldisrétti og lögsögu einstakra ríkja, svo og þjóðréttarlegum skuldbindingum þeirra.

Þar sem þjóðareignarréttur er mikilvægur þáttur í tillögum nefndarinnar er rétt að fara um hann nokkrum orðum.¹⁴ Samkvæmt skilgreiningu nefndarinnar er þjóðareignarréttur nýtt form eignarréttar til viðbótar hefðbundnum séreignarrétti einstaklinga og lögaðila. Fyrirmyndin að þessu heiti er sótt til þeirrar hugsunar sem felst í 4. gr. laga nr. 59/1928 um friðun Þingvalla, þar sem svo er mælt að hið friðlýsta svæði skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar.

Þessu nýja formi eignarréttar eiga að fylgja sömu heimildir og talið hefur verið að felist í fullveldisrétti ríkisins. Sá er þó munurinn að ofangreindar náttúruauðlindir eru lýstar eign þjóðarinnar og þar með girt fyrir að aðrir geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d fyrir hefð. Nú er þjóðin ekki lögaðili og þar með ekki bær til að vera eiginlegur eigandi að lögum með sama hætti og ríkið og er því nauðsynlegt að kveða nákvæmlega á um að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, Alþingi og stjórnvöld, fari í umboði þjóðarinnar með allar þær eignarréttarheimildir sem í hinu nýja eignarformi felast. Að öðrum kosti verður eignarréttur þjóðarinnar merkingarlaus. Að þessu gefnu liggur ljóst fyrir og verður ekki vefengt að heimilt er, eftir því sem kveðið kann að vera á um í lögum, að veita einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum í þjóðareign og njóti hún stjórnarskrárvarinnar verndar sem óbein eignarréttindi.

Með þessu er ljóst að ríkinu er fenginn þessi sérstaki eignarréttur í skjóli þess að engir aðrir, einstaklingar eða lögaðilar, geti sannað eignarrétt sinn að þeim verðmætum sem um sé að ræða.

¹⁴ *Auðlindanefnd*. 2000, bls. 24 o. áfr. Öll orðræða um þjóðareign einkennist af mælsku-töktum sem vel geta átt við í háttíða- og hvatningarræðum, en eru iðulega til þess fallin að fela veruleikann. Slík orð eru óheppileg til að lýsa grunnhugtökum í lögum.

4. Nýtt stjórnarskrárákvæði

Í samræmi við þetta er lagt til að sett verði nýtt stjórnarskrárákvæði sem hljóðar svo:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörzlu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

Hér er gert ráð fyrir að það verði stjórnarskrárbundið, að náttúruauðlindir og réttindi, sem eru ekki háð einkaeignarrétti, séu þjóðareign sem handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr., þar sem mælt er fyrir um tilteknar takmarkanir.

Síðan segir þetta í skýringum við ákvæðið:

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breytzt í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömu leiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í

eða undir hafsbótningum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær til, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenzka ríkisins að auðlindum hafsbótnsins. Ákvæði þessara laga þyrfti að laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði.

Samkvæmt framansögðu er ekkert því til fyrirstöðu að löggjafinn felli fleiri eignir en þær sem að framan greinir undir þjóðareignarhugtakið. Segja má að það hafi þegar verið gert með lögum nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Á sama hátt væri með einfaldri lagabreytingu unnt að gera einhverjar af umræddum eignum háðar einkaeignarrétti í stað þjóðareignarréttar.

Í 2. mgr. er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo og réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi.¹⁵

5. En hvað felst í stjórnarskrárákvæðinu?

Þar koma eftirtalin ákvæði til skoðunar:

Ef einungis er litið á 1. mgr. er merkingin þessi: Handhafar ríkisvalds fara með forsjá, vörzlur og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda, nánar tiltekið með yfirráðarétt, hagnýtingarrétt, ráðstöfunarrétt og rétt til að leita fulltingis almannavalds til verndar eigninni. Þeir fara samkvæmt þessu með allar helztu jákvæðar heimildir eignarréttar, nema arfgöngurétt og skuldfestingarrétt.

Í 2. og 3. mgr. er þessum rétti reistar þær skordoðar að ráðstöfunar-

¹⁵ Auðlindanefnd 2000, bls. 27–28.

réttur er takmarkaður þannig að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Heimilt er einungis að veita afnota- eða hagnýtingarrétt tímabundið og gegn gjaldi. Auk þess á hagnýting að vera sem hagkvæmust og á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Hér eru valdheimildir — eða fullveldi — löggjafans til að skipa málum um meðferð og nýtingu þessara eigna takmarkaðar og svigrúm hans þrengt. Jafnframt vekur athygli að ákveða skal nánar í lögum hvaða náttúruauðlindir og landsréttindi, sem eru ekki háð einkaeignarrétti séu þjóðareign og lúti þá framangreindum takmörkunum. Þannig virðist almenni löggjafinn geta dregið tiltekna náttúruauðlindir og landsréttindi undan þjóðareign. Sú trygging sem stjórnarskrárákvæðið á að veita er því takmörkuð auk þess sem mörg álitæfni hljóta að rísa um það hversu langt löggjafinn getur gengið og þá jafnframt hverjir eigi aðild að þeim málum til að fá úr þessu skorið.

Það, sem raunverulega gerist, er að þessar eignir — náttúruauðlindir og landsréttindi — eru dregnar undan valdi handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og færðar undir vald stjórnarskrárgjafans á þann hátt að hagnýting þeirra og ráðstöfun er bundin við ákveðin og að nokkru leyti ófrávikjanleg markmið. Jafnframt er löggjafanum fengið vald til að ákveða nánar með lögum hvaða náttúruauðlindir og landsréttindi skuli teljast þjóðareign. Helztu heimildum eignarréttarins, sem allajafna eru á einni hendi, er skipt, þannig að handhafar ríkisvalds hafa nær einungis með höndum vörzlu þessara eigna og þá jafnframt gæzlu þeirra. Umráðaréttur, nýtingarréttur og ráðstöfunarréttur er bundinn.

Eignum þessum er í reynd ráðstafað í þágu tiltekins markmiðs undir forystu handhafa ríkisvalds með áþekktum hætti og gerist þegar þeim sjóðum og stofnunum sem oft eru kallaðar sjálfseignarstofnunum er komið á fót. Til nánari skýringar er í áliti nefndarinnar vísað í lögina um friðun Þingvalla eins og áður er að vikið. Og hvað felst í þeim lögum? — Í 4. gr. þeirra segir að hið friðlýsta svæði skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg

eign íslenzku þjóðarinnar. Það megi aldrei selja eða veðsetja. Hér er ekki verið að stofna til neins eignarréttar, heldur einungis verið að mæla svo fyrir að Þingvellir skuli varðveittir sem sögustaður og útivistarsvæði undir yfirstjórn Alþingis. Þessari skipan mála getur Alþingi breytt með lagasetningu. Þingvellir lúta með öðrum orðum fullveldi íslenska ríkisins, og þá einkum Alþingis. Réttarstaða þeirra er áþekk stöðu sjálfseignarstofnana.

Svipað er að segja um þjóðlendur samkvæmt tillögum auðlindanefndar. Í lögum nr. 58/1998 er svo mælt að þjóðlenda sé land utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi. Íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem eru ekki háð einkaeignarrétti. Í meginatriðum má segja að yfirstjórn þjóðlendna sé í höndum forsætisráðherra og honum er heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar, en árlega skal hann gefa Alþingi skýrslu um ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna. Hér er í reynd stofnað til eignarréttar ríkisins sem lýtur ákvæðum stjórnarskrár um sölu og afhendingu þar sem lagaheimild þarf til, sbr. 40 gr., en forsætisráðherra stýrir að öðru leyti án verulegra takmarkana. Þetta merkir að landsvæði þessi eru að miklu leyti færð undan valdi Alþingis yfir til forsætisráðherra sem handhafa framkvæmdarvalds. Nokkurt álitamál er hvort þau geti fallið undir hugtakið sjálfseignarstofnun. Hitt er annað mál að auðlindanefnd gengur út frá að þjóðlendur verði „þjóðareign“, lúti þá ákvæðum framangreinds stjórnarskrárákvæðis og fái með því skýrari einkenni sjálfseignarstofnunar.

Þrátt fyrir nafngiftina „sjálfseignarstofnun“ er mála sannast að þar er í raun enginn „eigandi“ í hefðbundinni eignarréttarlegri merkingu.¹⁶ Þær lúta hins vegar eins og allar stofnanir þjóðfélagsins fullveldisrétti ríkisins. Hann er að vísu takmarkaður þegar í hlut eiga sjálfseignarstofnanir sem einstaklingar koma á fót því að heimild til að breyta skipulagsskrám þeirra er afar takmörkuð og á

16 Sjá nánar Sigurð Líndal og Þorgeir Örlygsson: „Um nýtingu fiskistofna og gjald fyrir nýtingu þeirra.“ *Auðlindanefnd* 1999, bls. 147 o. áfr.

Það jafnt við stjórnarskrárgjafann sem hinn almenna löggjafa. Þar sem náttúruauðlindir og landsréttindi lúta reglum stjórnarskrár er rétturinn til breytinga í höndum stjórnarskrárgjafans að frátöldu valdi löggjafans til nánari ákvörðunar eins og áður greinir. Hann hefur þá óbundnar hendur til að breyta skipan mála.

Í fljótu bragði verður ekki séð að með því að nota orðið þjóðareign sé stigið stórt skref til að að móta nýtt form eignarréttar. Í reynd eru náttúruauðlindir og landsréttindi færð undir eins konar stofnun sem er bundin við fastmörkuð fyrirmæli sem eiga að tryggja að ákveðnum markmiðum verði náð með áþekktum hætti og sjóðum og stofnunum sem komið hefur verið á fót í því skyni að stuðla að almannaheill. Þessi stofnun lýtur síðan forsjá ríkisvaldsins, nánar tiltekið handhöfum löggjafar- og framkvæmdarvalds.

Þjóðareignarhugtakið er að því leyti óheppilegt að það er villandi og vekur óraunhæfar hugmyndir. Þjóðin hefur engar þær heimildir sem eignarráðum fylgja, eins og bent hefur verið á, og hún hefur afar takmörkuð, ef nokkur áhrif á meðferð og nýtingu þessara eigna. Umboð þjóðarinnar er afar óljóst, enda hentar fulltrúalýðræðið afar illa þegar beita á heimildum eignarréttarins. Það hefur reynslan margsinnis sýnt. Það sem er í svokallaðri þjóðareign er í reynd eigendalaust og skortir umsjá vakandi hirðis

Eins og þegar hefur verið vikið að er í tillögum nefndarinnar settar fram hugmyndir að tveimur leiðum til innheimtu gjalds — lýtur önnur að fyrningu veiðiheimilda, hin að álagningu veiðigjalds.

6. Fyrning veiðiheimilda

Fyrningarleiðin er fólgin í því að öll aflahlutdeild fyrnist um fastan hundraðshluta á ári hverju — gangi með öðrum orðum til ríkisins. Með því sé komið á festu um varanleika hlutdeildarinnar um leið og umráðaréttur þjóðarinnar yfir auðlindinni sé skýrt skilgreindur. Með tímabundnum og skýrum afnotarétti sé greitt fyrir því að handhafar aflaheimilda geti farið með þær sem óbein eignarréttindi, til dæmis um framsal og veðsetningu. Síðan er gert

ráð fyrir að fyrnd aflahlutdeild verði seld jafnóðum aftur á markaði eða með uppboði.¹⁷

Líklegt má telja að þessi leið standist ákvæði stjórnarskrá. Sú skoðun hefur áður verið látin í ljós að innkalla mætti aflaheimildir sem væru ekki nýttar.¹⁸ Í áfangaskýrslu til auðlindanefndar er gengið lengra og niðurstaðan sú að tímabinda megi aflaheimildir.¹⁹ Þá niðurstöðu má styðja við 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Nú hafa dómstólar viðurkennt, meðal annars Mannréttindadómstóll Evrópu að lögmætur væntingarréttur manna um að geta haldið starfsemi sinni áfram njóti áþekkrar verndar og eignarréttur. Fyrirvarar í 1. gr. slá hins vegar á þær væntingar þótt orðalag sé óheppilegt. Þann fyrirvara verður þá að hafa, að fyrningartími verði langur og við ákvörðun hundradshluta verði gætt ýtrasta hófs.

7. Veidigjald

Veidigjaldsleiðin felst í því að lagt er á aflaheimildir sérstakt gjald sem skilgreint er sem endurgjald fyrir afnot auðlindarinnar, en hins vegar felst hún í ákvæðum um lágmarksaðdraganda að breytingum, en hvorttveggja staðfestir eignarhald þjóðarinnar á fiskistofnunum. Loks þurfi að setja sérstakar reglur til að tryggja sveigjanleika í viðskiptum með aflahlutdeild og aðgengi að greininni.

Veidigjaldið mætti annað hvort skilgreina sem hlutfall af verðmæti þess afla sem landað sé eða sem tiltekna fjárhæð af hverju kíló af aflamarki sem úthlutað sé. Þá telur nefndin mikilvægt að fjárhæð eða hlutfall veidigjalds sé fastákveðið til nokkurra ára í senn, en lengri tími en 10 ár milli endurskoðunar sé ekki æskilegur. Sveigjanleiki fáiast með því að ákveða veidigjald sem hlutfall af verðmæti þess afla sem landað sé. Sveigjanleika og aðgengi að greininni megi samfara þessu leysa með því að taka upp þá reglu að

¹⁷ *Auðlindanefnd* 2000, bls. 43.

¹⁸ Sigurður Líndal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“ *Afmelisrit*. Davíð Oddsson fimmtugur, bls. 781–808, eink. 796–797.

¹⁹ Sigurður Líndal og Þorgeir Örylgsson: „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.“ *Auðlindanefnd* 1999, bls. 155–156.

allir handhafar aflahlutdeildar skuli setja ákveðinn hundradshluta hennar árlega á opinberan markað, þar sem hún yrði seld hæst-þjóðanda. Söluverðið félli til handhafa þeirrar aflahlutdeildar sem seld væri, en þeim væri frjálst að kaupa á markaðinum meira eða minna en þeir seldu. Með þessu yrði tryggt lágmarksframboð aflahlutdeildar á markaðinum sem bæði nýir aðilar og þeir sem væru að auka umsvif gætu boðið í.²⁰

Líklega stenzst slík gjaldtaka, en það fer þó eftir því hvernig henni verður hagað. Það sem helzt virðist orka tvímælis er skylda eigenda aflahlutdeildar til að setja hluta hennar á almennan markað.

Um ráðstöfun tekna af gjaldtökunni leggur nefndin til að þeim verði skipt þannig að helmingur gangi til byggðarlaga í hlutfalli við vægi sjávarútvegs á hverju svæði. Hinn helmingurinn komi almenningi til góða til dæmis með skattalækkunum eða stofnun Þjóðarsjóðs sem almenningur eigi aðild að og varið yrði til að efla þjóðhagslegan sparnað og uppbyggingu.²¹

Þótt öll viðleitni til að veita þjóðinni sýnilega hlutdeild í þeirri auðlindarentu sem nýting nytjastofnanna hefur skapað sé góðra gjalda verð verður það tæplega veruleiki undir ríkisforsjá. Óljóst er hvernig þessum umframardi verður ráðstafað og hvernig áhrif þjóðarinnar verða tryggð.

Hugmyndir um Þjóðarsjóð sem almenningur eigi aðild að og varið verði til að efla þjóðhagslegan sparnað og uppbyggingu, bæta hér lítið úr, þótt markmiðin séu í sjálfu sér góð. Kjarni málsins er sá að við þessa skipan mála skortir þau nánú tengsl milli eigenda og eignar sem verða að vera til þess að eignarréttur fái einhverja merkingu.²²

8. Stjórn fiskveiða — valdstjórn eða valfrelsi?

Umræðan um stjórn fiskveiða snýst í reynd um það hver eigi að vera hlutur ríkisvaldsins við stjórn fiskveiða. Þar takast annars

²⁰ *Auðlindanefnd* 2000, bls. 44–45.

²¹ *Auðlindanefnd* 2000, bls. 32.

²² Sigurður Línal og Þorgeir Örylgsson: „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.“ *Auðlindanefnd* 1999, bls. 155.

vegar á hugmyndir um valfrelsi einstaklinga og markaðslausnir og hins vegar hugmyndir um valdstýringu, að vísu með markaðsívafi. Birtast þær í yfirlýsingum um þjóðareign, hugmyndum um veiðigjald og innköllun eða fyrningu kvóta sem síðan er settur á markað eða uppboð og loks á opinberri stjórn á útdeilingu arðs — og þetta sé gert í nafni þjóðarinnar. Þetta er eins konar valdstýrð markaðshyggja. Nú eru valdbundnar reglur alltaf nauðsynlegar að einhverju marki, hvert sem skipulag þjóðfélagsins er, þannig að hér snýst málið um áherzlu, meðal annars hvernig best sé að dreifa eignum og arði meðal þjóðfélagsþegnanna og hver eigi þar að vera hlutur ríkisvaldsins. Álit auðlindanefndar virðist fremur hníga í þá átt að auka hlut valdstjórnarinnar, en jafnframt verður að hafa í huga að álitnið einkennist af málamiðlunum og það skýrir orðalag eins og að náttúruauðlindir séu eign þjóðarinnar, að umráðaréttur þjóðarinnar sé skýrt skilgreindur, að staðfesta eignarhald þjóðarinnar á fiskistofnunum og að allur almenningur fái beina og sýnilega hlutdeild í þeim umframærði sem aflahlutdeildarkerfið skapi forsendur fyrir.

Í sjálfu sér má virða sjónarmið þeirra sem aðhyllast ríkisíhlutun, en hér hefur verið gerð tilraun til að skýra stöðu mála samkvæmt álitni auðlindanefndar, en ekki boða neinar endanlegar lausnir.

Guðrún Gauksdóttir

Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?

1. Sjónarmið íslenskra fræðimanna

Frá því að kvótakerfið var fest í sessi með ótímabundnum lögum á árinu 1990, þ.e. með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hefur margt verið rætt og ritað um réttarvernd þeirra hagsmuna eða verðmæta sem felast í aflaheimildum. Eins og kunnugt er hefur þriðji málsliður 1. gr. laganna að geyma fyrirvara um að úthlutun veiðiheimilda *myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum*. Það má ráða af þessum fyrirvara að löggjafinn vildi tryggja það að veiðiheimildir yrðu ekki taldar njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var leitað eftir álitum lögfræðinga um það hvort slíkt ákvæði stæðist. Fræðimenn hafa þó talið að fyrirvarinn taki einungis til eignarréttar á aflaheimildum út af fyrir sig en t.d. ekki til verndar á fiskveiðiréttindum í sjó sem atvinnuréttinda.¹

¹ Í álitserð Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Líndal frá 1990 segir m.a.: „Nú er það ljóst að ekki er ætlan löggjafans að mynda eignarrétt eða óafturkallanlegt stjórnarskrárvæði

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI
72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR?

Á þeim 15 árum sem liðið hafa frá setningu laganna hafa fræðimenn á sviði lögfræði sett fram sjónarmið og rök um það hvort og að hvaða leyti aflaheimildir njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa verið sammála um að aflaheimildir njóti með einum eða öðrum hætti stjórnskipulegrar verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Grundvallar-rökstuðningur þeirra sem hafa talið að aflaheimildir njóti ekki sjálfstætt verndar ákvæðisins er byggður á framangreindum fyrirvara í 3. málslíð 1. gr.

Viðhorf þau sem íslenskir fræðimenn á sviði lögfræði hafa sett fram um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda má greina í þrennt.

Í fyrsta lagi hafa aflaheimildir verið taldar njóta verndar 72. gr. sem þáttur í atvinnurétti einstaklinga. Grundvöllurinn að þessu viðhorfi var lagður í álitserð Sigurðar Líndal og Tryggva Gunnarssonar frá árinu 1990.² Niðurstaða þeirra er sú að einstaklingar hafi

forræði einstakra aðila yfir veiðiheimum. Þetta er skýrt tekið fram í athugasemdum við 1. gr. frv. og til áhersluauka hefur verið lögð fram tillaga um að bæta við greinina málslíð þessa efnis. Þetta hefur vissulega áhrif í þá veru að frumvarpið yrði miklu síður skilið á þann veg að það stofnaði til eignarréttar yfir veiðiheimum ef að lögum yrði. Með almennri yfirlýsingu um þann tilgang löggjafans að stofna ekki til eignarréttar væri gefin leiðbeining um hversu túlka skyldi önnur ákvæði jafnframt því sem þeir sem hlutu veiðiheimum gætu ekki treyst því að þeir mættu líta á þær sem stjórnarskrárvarða eign. Ef allt þetta stenst er ekki líklegt að við samþykkt frumvarpsins stofnist einstaklingsbundinn stjórnarskrárvarinn eignarréttur yfir veiðiheimum, jafnvel þótt væntanleg lög yrðu ótímabundin.“ Sjá einnig Skúla Magnússon: „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, s. 613–614. Ágúst Geir Ágústsson telur að fyrirvarinn taki ekki til takmarkaðra eignarréttinda, t.d. afnotaréttar; sjá „Eignarréttarleg vernd veiðiheimum“. Annað sjónarmið kemur fram hjá Jóni Steinari Gunnlaugssyni: „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“, s. 201–202. Hann segir að nærtækast sé að skýra fyrirvarann svo að með orðunum óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimum sé verið „að skýra hvað við sé átt með hugtakiinu ‘eignarréttur’ í ákvæðinu, enda verður ekki séð hvaða aðra þýðingu þessi orð hafa í textanum.“ Höfundur telur að í orðunum felist ekki annað en að menn verði að sæta því bótalaut að takmarkanir á heimildum til veiða verði felldar niður. Að lokum segir höfundur: „Ef á hinn bóginn yrði talið að hugtakið ‘eignarréttur’ hefði þarna þá sömu almennu og viðtæku merkingu og í 67. gr. stjórnarskrárinnar, tel ég að ákvæðið standist ekki, þar sem löggjafinn getur ekki ákveðið í almennum lögum, að réttindi sem uppfylla hin almennu efnislegu skilyrði til að geta talist eign í skilningi stjórnarskrárinnar skuli ekki njóta verndar 67. gr.“

2 Álitserðin var samin þegar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða var til meðferðar fyrir Alþingi og leituðu þeir m.a. svars við því hvort tímabundinn og takmarkaður afnotaréttur

helgað sér atvinnuréttindi á sviði fiskveiða sem séu eignarréttindi í merkingu 72. gr. stjkskr. Það séu aftur á móti „ýmis álitæfni um inntak og afmörkun þessara réttinda“. Einnig segja þeir að óljóst sé „hvernig reyna kann á þessa vernd og hversu rík hún sé í raun“. Að því er varðar aflahlutdeildina segja höfundar að hún sé bundin við skip og haldist óbreytt milli ára og hún hafi „þannig áhrif á verðmæti veiðiskipsins og er þá jafnframt orðin hluti af verðmæti atvinnuréttinda þess sem að útgerð stendur“.

Höfundar vísa til þess að atvinnuréttindi njóti takmarkaðri verndar en hefðbundin eignarréttindi og styðja megi það rökum að þetta eigi sérstaklega við um atvinnuréttindi til fiskveiða á miðum við Ísland. Um þetta hafi fræðimenn á hinn bóginn lítið fjallað svo að hér gæti óvissu. Höfundar segja síðan að þótt ekki sé verið að stofna til eignarréttar með frumvarpinu verði ekki betur séð en „verið sé að afmarka og skilgreina eignarréttindi sem við teljum að þegar séu fyrir hendi“. Þar benda höfundar á ákvæði laganna um að sá hópur sé afmarkaður sem til greina komi við veitingu veiðileyfa, að aflahlutdeild skuli úthluta til einstakra skipa, að aflahlutdeild skuli úthluta til nýs skips sama eiganda ef rekstri annars skips sé hætt, að aflahlutdeild fylgi fiskiskipi við eigendaskipti nema aðilar geri skriflegt samkomulag um annað og að framselja megi aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti.

Höfundar álykta að með samþykkt frumvarpsins eins og það liggir fyrir og með þeim fyrirvara, sem gerður sé í þriðja málslíð 1. gr., sé ekki verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign á veiðiheimildum, en á hinn bóginn sé verið að afmarka og skilgreina nánar eignarréttindi í formi atvinnuréttinda sem hugsanlega séu fyrir hendi og leggja jafnframt grundvöll að slíkum réttindum um ókomna tíð. Hafa verði í huga að miklir hagsmunir séu í húfi svo að vænta megi að þeir sem hér telja til réttar reyni að fylgja honum fram til hins ýtrasta. Þeir telja að mörg álitæfni rísi um það hvernig á vernd þessara atvinnuréttinda kunni að reyna. Ljóst sé að einstakir

fiskistofna myndaði aldrei einstaklingsbundna stjórnarskrárvarða eign og hvort það að væntanleg lög yrðu ótímabundin mynduðu ekki frekar neinn framtíðar eignarrétt.

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI
72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR?

menn verði ekki teknir út úr og sviptir þessum réttindum nema með því að taka þau eignarnámi og greiða bætur fyrir. Á hinn bóginn leiki ekki vafi á því að löggjafanum sé heimilt að setja þessum eignarréttindum almenn takmörk eftir þeim reglum sem dómstólar hafa mótað undanfarna áratugi án þess að eignarnám teljist og hafa þannig stjórn á meðferð og nýtingu fiskimiða innan íslenskrar efnahagslögsögu. Að lokum taka höfundar fram að atvinnuréttindi af því tagi sem hér um ræði feli ekki í sér neinn einkarétt ef svo kynni að fara að takmarkanir á fiskveiðum yrðu felldar niður að einhverju eða öllu leyti.³

Fleiri fræðimenn hafa síðar tekið undir það að aflahlutdeild njóti ekki sjálfstætt verndar sem eign í skilningi 72. gr. Skúli Magnússon telur í grein frá 1995 að fiskveiðiréttur í sjó njóti verndar 72. gr. sem atvinnuréttur „jafnvel þótt komist yrði að þeirri niðurstöðu að afmörkun laga nr. 38/1991, um stjórn fiskveiða á þessum rétti, aflaheimildirnar, teljist ekki eign í þessum skilningi“. Höfundur vísar til sjónarmiða sem koma fram í íslenskum dómum og til eignarréttarákvæðis Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá styðji tildrög og þróun kvótakerfisins þessa niðurstöðu. Hann telur, m.a. með hliðsjón af fyrirvara þriðja málsliðar 1. gr. laga um fiskveiðistjórnun og með hliðsjón af almennum sjónarmiðum um atvinnuréttindi hafi löggjafinn nokkuð rúmar heimildir til að kveða nánar á um og takmarka fiskveiðirétt í sjó. Höfundur kemst að þeirri niðurstöðu að eignarréttarvernd fiskveiðiréttar í sjó sé þannig „því líklega ekki til fyrirstöðu að löggjafinn afnemi kvótakerfið og taki upp annað fyrirkomulag vð fiskveiðistjórnun, enda öðlist þá útgerðarmenn fiskveiðirétt í einhverju öðru formi.“⁴ Höfundur segir síðan:

Við áðurgreinda niðurstöðu er það að athuga að með afnámi kvótakerfisins væru réttindi sem í öllum meginatriðum hafa

3 Sigurður Línal og Tryggvi Gunnarsson: Álitsgerð samin að beiðni 9 alþingismanna vegna tiltekinna þátta frumvarps til laga um stjórn fiskveiða, dags. 1. maí 1990, bls. 12–21.

4 Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“, s. 199-200.

samstöðu með hefðbundnum eignarréttindum gerð verðlaus. Niðurstaða í þá átt að aðili tapi hagsmunum sem hann hefur ef til vill að mestu öðlast í einkaréttarlegum lögskiptum hlýtur að skerða stórlega réttaröryggi. Eftir því sem kvótakerfið festist betur í sessi hljóta heimildir löggjafans til að kollvarpa kvótakerfinu bótalaust að þrengjast. Leiðir sú niðurstaða af réttaröryggissjónarmiðum sem liggja eignarréttarákvæði stjórnarskrár til grundvallar og af almennum viðhorfum til stöðu löggjafans í réttarríki.⁵

Í ítarlegri umfjöllun í grein frá 1997 um það hvort aflaheimildir njóti sjálfstæðrar eignarréttarverndar kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir teljist ekki eign í skilningi 72. gr. stjkskr. og njóti því ekki verndar ákvæðisins sem slíkar. Höfundur segir að aflaheimildir hafi öll mikilvægustu einkenni eignarréttinda og að aflaheimildir nytu verndar 72. gr. stjkskr. ef ekki kæmi til áskilnaður löggjafans í aðra átt, þ.e. í fyrirvara þriðja málsliðar 1. gr. laga um fiskveiðistjórnun.

Porgeir Örylgsson tekur á þessu álitaefni í grein frá 1998. Hann telur að fiskveiðiréttindin séu atvinnuréttindi og að þau njóti sem slík verndar 72. gr. stjkskr. Þannig útilokar höfundur ekki að breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi geti bitnað svo hart á handhöfum veiðiheimilda að bótaskyldu geti varðað samkvæmt eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar.⁶ Höfundur rekur áhrif fyrirvarans í þriðja málslið 1. gr. og telur að í honum felist skilaboð löggjafans til handhafa veiðiheimildanna

5 Sama heimild s. 200. Sjá einnig Sigurð Línal: „Nytjastofnar á Íslandi — sameign þjóðarinnar“, bls. 804. Þar segir höfundur: „En við túlkun fyrirvaranna verður að hafa í huga það sem segir í 1. gr. laganna að markmiðið sé að stuðla að hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Viss stöðugleiki í löggjöf er forsenda þess að því marki verði náð. Ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttarins er meðal annars sett til þess að tryggja réttaröryggi sem er ein meginforsenda hagkvæmni. Reynslan hefur margsýnt að séreign er jafnan nýtt hagkvæmar en almannaæign og öll óvissa er þjóðhagslega kostnaðarsöm. ... Sú túlkun að fyrirvarar laganna feli í sér að veiðiheimildir njóti engar stjórnarskrárverndar er í andstöðu við þennan megintilgang laganna, og það sem meira er — með henni er í reynd boðað stjórnskipulegt alræði löggjafans með þeirri takmörkun einni sem öll lagasetning lýtur að lög séu birt og þeim megi hlíta.“

6 Porgeir Örylgsson: „Hver á kvótann?“, s. 58 og *Kaflar úr eignarrétti*, s. 7–10.

um að stjórnarskrárvernd veiðiheimildanna sæti ákveðnum takmörkunum, þótt úthlutun skapi vissulega verðmæti í höndum þeirra meðan núverandi stjórnkerfi fiskveiða er við lýði.⁷

Sigurður Líndal telur í grein frá 1998 að útvegsmenn hafi helgað sér atvinnuréttindi sem 72. gr. stjórnarskrárinnar verji sem einstaklingsbundinn eignarrétt þótt hann kunni vegna sérstöðu sinnar að njóta minni verndar en hefðbundin eignarréttindi. Höfundur segir að með þeirri löggjöf sem sett hafi verið um stjórn fiskveiða frá 1976, dómum sem gengið hafa og fræðikenningum sem settar hafi verið fram, megi segja að atvinnuréttindin hafi smám saman verið afmörkuð og skilgreind nánar en áður. Aftur á móti verði ekki talið að stofnað hafi verið til nýrra atvinnuréttinda. Að því er varðar fyrirvarann í þriðja málslið 1. gr. segir Sigurður að augljóst sé að löggjafinn hafi með honum ætlað að árétta að fiskimiðin væru sameign þjóðarinnar og aflaheimildir eins og þær væru skilgreindar í lögum nr. 38/1990 nytu ekki stjórnskipulegrar verndar. Löggjafinn gæti breytt skipan mála um stjórn fiskveiða án bóta ef niðurstaðan þar yrði til hagsbóta fyrir þjóðina þótt aflaheimildir væru með því skertar eða afnumdar.⁸

Í öðru lagi hafa aflaheimildir verið taldar fela í sér afnotarétt. Ágúst Geir Ágústsson segir í grein frá 2003 að færa megi fyrir því rök „að þegar veiðiheimildir urðu að fullu framseljanlegar við setningu laga nr. 38/1990 hafi eðli réttindanna breyst úr einföldum atvinnurétti í framseljanlegan afnotarétt sem nýtur viðtækari verndar stjórnarskrárinnar.“ Höfundur dregur þessa ályktun af því að atvinnuréttindi eins og þau hafi verið skilgreind séu almennt ekki framseljanleg réttindi heldur bundin við persónu tiltekinna einstaklinga. Sé mönnum veitt heimild til að framselja atvinnuréttindi sín gegn gjaldi breytist eðli réttindanna úr því að vera réttindi tengd lífsafkomu og aflahæfi tiltekinna persónu

7 Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, s. 51–52. Sjá einnig álitserð Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örlygssonar: „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra“, s. 151.

8 Fleiri hafa tekið í sama streng og telja aflaheimildir njóti verndar sem hluta atvinnuréttar, sjá t.d. greinargerð Karls Axelssonar vegna nánar tilgreindra hugmynda um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra, dags. 1. september 2001. Sjá www.sjavarutvegsraduneyti.is og „Um dóm Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í málinu nr. 12/2000“, s. 273.

yfir í fénytanleg eignarréttindi sem séu óháð aflahæfi eigandans. Höfundur telur að fræðimenn hafi að einhverju leyti litið fram hjá þessari eðlisbreytingu sem varð í kjölfar þess að löggjafinn heimilaði varanlegt framsal. Þó gildi einu hvort menn kjósi að tala um framseljanleg atvinnuréttindi eða framseljanlegan afnotarétt, skoða verður réttindin efnislega þegar metið er hvort og að hvaða marki þau njóti stjórnskipulegrar verndar.⁹

Höfundur telur það verulegum takmörkunum bundið hvaða breytingar löggjafinn geti gert án þess að bótaskylda stofnist en það verði að ætla að fyrirvari 3. málsliðar 1. gr. tryggi svigrúm löggjafans til breytinga að nokkru. Höfundur tekur saman niðurstöðu sína og segir meðal annars að þýðing fyrirvara 3. málsliðar 1. gr. laga um stjórn fiskveiða sé tvenns konar. Hann tryggi að handhafar veiðiheimildanna öðlist ekki við úthlutun beinan eignarrétt á veiðiheimildunum og jafnframt að löggjafinn geti afturkallað takmörkuð eignarréttindi sem myndast kunni að uppfylltum tilteknum skilyrðum án bótaskyldu. Í samræmi við þetta og að teknu tilliti til ákvæða laganna í heild sinni sé „unnt að skilgreina handhöfn veiðiheimilda sem stjórnarskrárvarinn, ótímabundinn og framseljanlegan afnotarétt sem er uppsegjanlegur með tilteknum uppsagnarfresti.“

Í þriðja lagi hafa verið færð fyrir því rök að aflahlutdeild skips teljist eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Jón Steinar Gunnlaugsson færir þau rök fyrir þeirri skoðun í grein frá 1995 að um sé að ræða réttindi sem hafi klárlega fjárhagslegt gildi í höndum tiltekinna manna enda gangi þau kaupum og sölum. Höfundur telur að þau réttaröryggissjónarmið sem hvíli að baki stjórnarskrárvernd eignarréttinda séu öll til staðar við mat á réttarlegri stöðu aflahlutdeildarinnar að þessu leyti. Eigendur aflahlutdeildar yrðu eðli málsins samkvæmt að sæta almennum skerðingum á réttindum sínum, án þess að slíkt yrði talið eignarnám.¹⁰

9 Ágúst Geir Ágústsson: „Eignarréttarleg vernd veiðiheimilda“, s. 201.

10 Jón Steinar Gunnlaugsson: „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“, s. 201-202. Í *Stjórnskipunarrétti* Gunnars G. Schram er byggt á því að aflahlutdeild teljist til eignarréttinda og vísað í dóm Hæstaréttar 1993, bls. 2061. Þar segir að menn yrðu „þannig ekki sviptir aflahlutdeild bótalaust. Öðru máli gegnir ef löggjafinn

2. Dómar Hæstaréttar Íslands

Í ljósi mismunandi afstöðu fræðimanna til þess hvort aflaheimildir geti talist sjálfstætt andlag eignarréttar samkvæmt 72. gr. stjkskr. er fróðlegt að líta til dóma Hæstaréttar Íslands. Hæstiréttur hefur ekki tekið beina afstöðu til þessa álitaefnis, þ.e. hvort aflaheimildir teljist eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Nokkrir dómar hafa verið kveðnir upp sem varða ýmsar hliðar fiskveiðistjórnunarkerfisins þar sem óbeint er fjallað um stöðu aflheimilda.

Fyrst er að geta dóms frá 18. nóvember 1993 í máli Hrannar hf. gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og gagnsök. Málavextir voru þeir að árið 1989 keypti Hrönn hf. aflaheimildir, annars vegar aflahlutdeild fyrir kr. 59.254.000 og hins vegar aflamark fyrir kr. 23.816.100. Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs var stefnandi í málinu og hélt því fram, að kaup Hrannar hf. (stefnda) á aflahlutdeild gæti ekki fallið undir rekstrarkostnað í skilningi 1. tl. 31. gr. laga nr. 75/1981, þar sem lagaákvæði þetta ætti einungis við útgjöld sem ganga eigi til tekjuöflunar á sama ári og til útgjaldanna er stofnað. Kaupin hafi hins vegar verið gerð í því skyni að afla tekna á ókomnum árum. Að sögn stefnanda væri um að ræða eins konar eignarréttindi eða atvinnuréttindi sem gangi kaupum og sölum og hafi ákveðið markaðsverð. Af þessum ástæðum féllu þessi réttindi vafalaust undir eignarhugtak 73. gr. laga nr. 75/1981, en þar segi m.a. að til skattskyldra eigna teljist hvers konar önnur verðmæt eignarréttindi. Því væri eðlilegt að eignfæra þessi útgjöld.

Í dómi Hæstaréttar segir:

Eins og í héraðsdómi segir, keypti aðaláfrýjandi fiskveiðihemild, sem ekki var tímabundin, fyrir 59.254.000 krónur á árinu 1989, „aflahlutdeild“ eða „langtímakvóta“. Þessi réttindi höfðu stjórnvöld nokkrum árum áður veitt öðrum án endurgjalds, en tíðkanlegt er, að þau gangi eftir það kaupum og sölum. Lög um stjórn fiskveiða voru á árinu 1989 og eru enn með þeim hætti, að helstu nytjafiska má aðeins veiða,

breytir almennum skilyrðum fyrir veitingu hennar á grundvelli almennra og hlutlægra sjónarmiða“, s. 552.

ef til þess er fengið almennt veiðileyfi, og aðeins í tilteknu magni eftir ákvörðun stjórnvalda. Aflahlutdeild skips ræður mestu um það magn, sem í þess hlut fellur. Er því um að ræða fémæt réttindi. Þeir, sem þeirra njóta, hafa ekki að lögum tryggingu fyrir því, að þeir geti síðar notað aflahlutdeildina til tekjuöflunar, en á grundvelli reynslu og spár um, hvað verða muni í fiskveiðum, eru kaup engu að síður gerð, eins og þetta dómsmál sýnir. Þegar þessi atriði eru virt, er ekki varhugavert að fallast á það, sem segir í héraðsdómi, að hin keyptu réttindi falli undir 73. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 75/1981. Segir þar:

„Til skattskyldra eigna skal telja allar fasteignir, lausafé og hvers konar önnur verðmæt eignarréttindi, með þeim takmörkunum sem um ræðir í 75. gr., og skiptir ekki máli, hvort eignirnar gefa af sér arð eða ekki.“ Takmarkanir 75. gr. eiga ekki við í þessu dómsmáli.¹¹

Næst má nefna dóm sem varðar skilyrði fyrir veitingu almenns veiðileyfis skv. 5. gr. en lagaákvæði þessu var breytt í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 3. desember 1998 (Valdimarsdómurinn). Í dómnum komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að tilhögun ákvæðisins á veitingu veiðileyfa bryti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. og 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Málavextir voru þeir að V sótti um almennt veiðileyfi til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á komandi fiskveiðiári auk tilgreindra aflaheimilda. Sjávarútvegsráðuneytið hafnaði beiðninni á þeim forsendum að veiðileyfi væru bundin við fiskiskip og yrðu ekki veitt einstaklingum eða lögpersónum. V krafðist þess að ákvörðun ráðuneytisins yrði ógilt og byggði á

¹¹ H 1993.2061. Sjá einnig H 1997.617 sem varðaði bótakröfu vegna ráðstafana á aflamarki skips, eftir að það hafði verið selt nauðungarsölu. Í 1. gr. laganna kemur fram, að nytjastofnarnir eru sameign íslensku þjóðarinnar, enn fremur, að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Úthlutunin hefur engu að síður skapað verðmæti í hendi þess, sem hennar hefur notið. Réttindi til þeirra verðmæta eru hins vegar takmörkuð af ákvæðum þessara laga og aðgerðum stjórnvalda, sem teknar eru samkvæmt þeim. Af öðrum sviðum réttarins verða ekki beinar ályktanir dregnar um þessi réttindi, svo sérstök sem þau eru.

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI
72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR?

Því að 5. gr. laga um stjórn fiskveiða bryti í bága við jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, þ.e. 65. og 75. gr. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að það væri ekki hægt að fallast á að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum sem í dóminum var lýst. Hið umdeilda ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 væri því að þessu leyti í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þurfi við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Hæstiréttur taldi að ekki yrði talið að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið rétt að hafna umsókn áfrýjanda um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum sem lagðar voru til grundvallar í bréfi þess 10. desember 1996 og felldi því ákvörðun ráðuneytisins úr gildi. Hæstiréttur tók fram að í þessu dómsmáli væri ekki tekin afstaða til þess hvort ráðuneytinu hafi að svo búnu borið að verða við umsókn áfrýjanda, en málið er einungis höfðað til ógildingar á ákvörðun ráðuneytisins en ekki til viðurkenningar á rétti áfrýjanda til að fá tilteknar veiðiheimildir í sinn hlut.

Í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 (Vatneyrardómurinn) kom m.a. til athugunar hvort ákvæði 7. gr. laga um fiskveiðistjórnun sem varðar úthlutun aflaheimilda samrýmdist jafnræðisreglunni.

Málavextir voru þeir, að B var ákærður fyrir brot m.a. gegn lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða með því að hafa sem skipstjóri fiskiskipsins V haldið til botnvörpuveiða án nokkurra aflaheimilda til veiðanna. S var gefin að sök hlutdeild í broti B með því að hafa sem forráðamaður einkahlutafélagsins H, sem gerði V út, hvatt til og stuðlað að því að skipinu var haldið til veiðanna án aflaheimilda. B og S viðurkenndu þann hluta ákærunnar sem laut að veiðum án aflaheimilda en kröfðust sýknu á þeim grundvelli að tiltekin atriði laga nr. 38/1990 brytu í bága við stjórnarskrána.

Í dómi Hæstaréttar segir:

Sú skipan sem leiðir af ákvæðum laga nr. 38/1990, veitir enn í dag afmörkuðum fjölda manna og félaga ótimabundinn rétt til veiða úr stofnum, sem eru bundnir heildarrafatakmörkunum. Þennan rétt hafa þeir fengið með úthlutun aflaheimilda á

grundvelli veiðireynslu eða fyrir framsal þeirra. Með því að afla-heimildirnar eru að meginstefnu framseljanlegar gefst handhöfum þeirra jafnframt kostur á því að ráðstafa þeim til annarra. Hefur sú orðið raunin í ríkum mæli. Þótt gerðar hafi verið ýmsar breytingar á lögnum, sem áhrif hafa haft á úthlutun aflaheimilda, er grunnur fiskveiðistjórnar enn sá sami og í öndverðu. Í því hlýtur að felast að löggjafinn meti þessa skipan svo, að upphaflegu rökun að baki henni eigi enn við. Sú tilhögun að aflaheimildir séu varanlegar og framseljanlegar styðst að auki við þau rök að með þessu sé mönnum gert kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka aflaheimildir sínar í einstökum tegundum eftir því, sem hentar hverju sinni. Eru lögin að þessu leyti reist á því mati, að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar og aflamarks, leiði til arðbærrar nýtingar fiskistofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildir eru því aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.

Hæstiréttur taldi mat löggjafans vera reist á málefnalegum forsendum og ekki væru efni til að haggja því mati af dómstólum. Því yrði lagt til grundvallar að úthlutun aflaheimilda í samræmi við 7. gr. fiskveiðistjórnunarlaga fullnægði jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði sem gæta þurfi við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. Hæstiréttur taldi því ákvæðið samræmast stjórnarskránni.¹²

12 H 2000.1534.

Af dómum þessum má sjá að ekki hefur verið lagt fyrir Hæstarétt að leysa beinlínis úr því álitaefni sem er til umfjöllunar í þessari grein, þ.e. í máli þar sem aðilar reifa sjónarmið með og á móti því hvort aflaheimildir njóti sjálfstætt verndar sem eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Ummæli Hæstaréttar Íslands sem lúta að stöðu aflaheimilda í einstökum málum verður að skoða í því ljósi og með þeim fyrirvara.¹³

3. Hugtakið eign í íslenskum rétti

Þegar taka á afstöðu til þess hvort aflaheimildir njóti sjálfstætt verndar sem eign í skilningi 72. gr. kemur til athugunar hvað felst í því hugtaki. Ljóst er að löggjafinn hefur vald til að ákveða efni og takmörk eignarréttar en því valdi eru takmörk sett af 72. gr. stjkskr., þar á meðal til að ákveða hvað sé eign. Eins og bent hefur verið á hefur verið takmarkað fjallað um þýðingu slíkra fyrirvara eins og þess sem gerður er í þriðja málslið 1. gr. laga um fiskveiðistjórnun.¹⁴ Gaukur Jörundsson segir í umfjöllun sinni um það hvort höfundarréttindi teljist eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Þegar löggjafinn hefur stofnað til réttinda sem telja ber eign í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar „er honum ekki lengur frjálst að ráðstafa þeim eftir eigin geðþótta, nema að svo

13 Fræðimenn hafa varað við því að draga of víðtækar ályktanir af einstökum dómsúrlausnum og að hvert mál beri að skoða í sínu eigin ljósi; sjá Þorgeir Örylgsson sem tekur fram í tengslum við dóma Hæstaréttar 1993.2061 (Hrónn hf.) og 1997.617 (Auðunn hf.) að fram hjá því verði ekki horft að í dómum þessum sé það gefið til kynna „að þeir sem fá veiðiheimild úthlutað, og þeir, sem festi kaup á úthlutuðum veiðiheimildum, búi við þá áhættu, að hin úthlutuðu og keyptu réttindi verði vegna ríkisvaldsins skert eða þau jafnvel afnumin og njóti við þær ráðstafanir takmarkaðrar stjórnarskrárverndar“ („Hver á kvótann?“, s. 52). Sjá einnig álitserð Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örylgssonar: „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra“, s. 152. Karl Axelsson segir í umfjöllun sinni um Vatneyrardóminn í *Úlfjósi*, 2. tbl. 2000 á síðu 272: „Viðteknað skoðanir standa til þess að fara varlega við ályktanir um fordæmisgildi dóma. Allajafna hefur dómur ekki fordæmisgildi um önnur atriði en þau sem beinlínis er dæmt um. Á slík varfærni ekki síður við um ályktanir sem dregnar verða af einstökum ummælum í forsendum dóms.“ Þá má einnig benda á grein Sigurðar Líndal um Vatneyrardóminn, sérstaklega að því er varðar umræður og umfjöllun sem varð í kjölfar dómsins um það hvað hann fæli í sér, s. 283–300.

14 Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, s. 615.

miklu leyti sem fyrirvari hefur frá upphafi verið um það gerður.¹⁵ Það verður hins vegar að telja að þýðingu slíkra fyrirvara verður að skoða í stærra samhengi.

Íslenskir fræðimenn hafa talið að stjórnarskráin noti orðið „eign“ í mjög víðtækri merkingu. Þá hafa dómstólar einnig staðfest þennan víðtæka skilning á hugtakinu. Hefur verið talið að 72. gr. nái til verðmætra réttinda sem metin verða á peningalegan eða fjárhagslegan mælikvarða.¹⁶ Hugtakið „eign“ nær til fasteigna og lausafjár og auk þess til ýmissa annarra verðmætra réttinda, svo sem kröfuréttinda, einkaréttinda og höfundaréttinda. Hefur það verið óumdeilt að hugtakið taki til eignarréttinda sem hvíla á einkaréttarheimild en línur séu ekki eins skýrar að því er varðar réttindi opinbers réttar eðlis og geta ýmis takmarkatilvik komið upp. Það er niðurstaða fræðimanna að þessi aðgreining sé ekki afgerandi fyrir ákvörðun þess hvort hagsmunir þeir sem í húfi eru falli undir hugtakið eign samkvæmt 72. gr. stjkskr. Í *Stjórnskipunarrétti* Gunnars G. Schram er það niðurstaða höfundar að þegar um sé að ræða réttindi á sviði allsherjarréttar verði að meta það eftir öllum atvikum hverju sinni hvort um sé að ræða einstaklingsbundin réttindi sem svo sé háttað að menn geti farið með þau sem sína eign er þeir verði ekki sviptir bótafast. Verði þar einnig um að ræða vandasamt úrlausnarefni.¹⁷

Hugtakið eign samkvæmt 72. gr. stjkskr. hefur hvorki verið talið hafa fastmótaða merkingu í lagamáli né eftir almennum málvenjum.¹⁸ Það er ljóst að hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. er víðtækt. Jafnframt er ljóst að því eru ákveðin takmörk sett hvaða hagsmunir eða verðmæti falla þar undir. Hér vaknar sú spurning hvaða sjónarmið beri að leggja til grundvallar við tilkomu nýrra réttinda eða hagsmuna. Hugtakið eign er í stöðugri þróun og er ekki hægt að afmarka það endanlega. Íslenskir fræðimenn hafa í

15 Gaukur Jörundsson: *Eignarnám*, s. 70.

16 Gaukur Jörundsson. *Eignarnám*, s. 52.

17 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, s. 549–551. Sjá jafnframt umfjöllun Gauks Jörundssonar, s. 71–77 þar sem hann bendir á að umrædd hugtök, einkaréttur og allsherjarréttur, hafi fyrst og fremst fræðilega þýðingu.

18 Gaukur Jörundsson: *Eignarnám*, s. 53; Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarrétti* I, s. 4.

Þessum efnum einkum bent á eignarréttarleg álitafni í tengslum við réttinn til fiskveiða og framreiðslurétt bænda.¹⁹

Fræðimenn hafa sett fram sjónarmið um það hvenær hagsmunir eða verðmæti fela í sér eignarrétt. Hafa þar verið lögð til grundvallar nokkur atriði, þ.e. aðild, andlag, lögvernd og efni réttarins og hafa þessi atriði verið útfærð nánar.²⁰

Í riti sínu um eignarnám segir Gaukur Jörundsson að hugtakið eign bendi ótvírætt til að hagsmunir eða verðmæti þurfi að vera í nánnum tengslum við ákveðinn eða ákveðna aðilja öðrum fremur. Yfirleitt væri þessu skilyrði alls ekki fullnægt, nema því aðeins að réttarreglur fengju viðkomandi aðiljum ákveðnar heimildir og að þeir ættu einhverra úrræða vól til vörslu réttarstöðu sinnar. Hugtakið eign eigi því fyrst og fremst við réttarstöður sem fá ákveðnum aðilja einkaforræði eða einkaumráð ákveðins verðmætis. Höfundur segir:

Til eignar í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar verða þess vegna yfirleitt ekki talin önnur fjárhagsleg réttindi en þau, sem í lögfræðinni hafa verið talin einstaklingsréttur eða einkaréttindi (subjektívur réttur). Hreinir hagsmunir og heimildir, sem réttarreglur tryggja öllum almenningi til

19 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, s. 552. Þorgeir Örlygsson segir að í tengslum við skilgreiningu eignarréttarhugtaksins beri til þess að líta „að til sögunnar geta komið nýir og áður óþekktir möguleikar til að hagnýta eða ráðstafa eign, og eru það þá ráðstöfunar- og hagnýtingarmöguleikar, sem falla til eiganda, nema löggjöf reisi við því skorður eða mæli fyrir um annað skipulag.“ Þorgeir segir að í þessu felist ákveðinn breytileiki eignarréttarins en af þeim breytileika hafi leitt að dómstólar hafi í tímans rás þurft að afmarka nánar ýmis hefðbundin eignarréttindi og að þeir hafi einnig þurft að taka afstöðu til réttinda og heimilda, sem síðar eru til komin. *Kaflar úr eignarrétti* I, s. 7.

20 Sjá Ólaf Lárusson: *Eignarréttur*, s. 10 og áfram. Sjá einnig Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, s. 546–547; Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarrétti*, bls. 5. Hjá þeim er einnig tilvísun til dóma Hæstaréttar Íslands. Í *Stjórnskipunarrétti* Gunnars G. Schram eru þessi atriði tekin saman: Við úrlausn þess atriðis verður einkum að líta á efni réttindanna, athuga hvort réttihafi geti farið með þau sem sína eign. Hafi réttihafi venjuleg eignarráð yfir réttindum, bein eða óbein, þ.e. fari hann að meira eða minna leyti með þær aðildir, sem venjulega felast í eignarrétti, svo sem umráða-, hagnýtingar- og ráðstöfunarrétt, er yfirleitt um eignarréttindi að ræða, sérstaklega ef réttindin yfirferast til erfingja og standa til fullnustu á skuldbindingum aðila. ... Séu þessi atriði höfð að leidarstjörnu veita þau oftast nær mikilsverða leiðsögn. Engu að síður verður hér einatt um ýmis takmarkatilvik að ræða.

mismunandi víðtækra umráða eða nota vissra verðmæta, verða ekki talin eign í þessu sambandi. Ýmis takmarkatilfelli eru hins vegar erfið úrlausnar, svo sem síðar verður komið að. Ber að gæta þess, að í lögfræðinni hefur verið nokkuð breytilegt og umdeilt, hvað beri að telja einkaréttindi. Er ekki heimilt að leggja til grundvallar, að þau atriði, sem sú ákvörðun hefur verið miðuð við, ráði formálalaust einnig úrslitum um, hvort um eign í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar er að ræða. Síðastgreint efni verður að taka til sjálfstæðrar athugunar frá þeim meginsjónarmiðum, sem beita verður við skýringu á [72. gr.] stj.skr.²¹

Fræðimenn hafa talið að við skýringu hugtaksins eign í 72. gr. stj.skr. beri að hafa í huga þann tilgang ákvæðisins að stuðla að réttaröryggi. Þar kemur til athugunar á hvern hátt réttindi eru fengin og hvers konar heimildir felist í þeim.

Sumum hagsmunum eða réttindum er þannig farið, að ekki yrði réttaröryggi talið skert, þótt þau væru takmörkuð að mun eða jafnvel tekin með öllu af mönnum, án þess að bætur væru greiddar. Oft væri ekki einu sinni um réttarkröfu til bóta að ræða. Á þetta einkum við réttindi eða heimildir, sem eru skilyrtar eða óvirkar, og réttindi er fela í sér heimildir, sem menn verða að deila með öðrum. Ýmsar réttarstöður veita mönnum aðeins von um vissa hagsmuni eða hagræði í framtíðinni, oft að uppfylltum ýmsum skilyrðum, sem óvíst er að komi fram eða unnt verði að fullnægja. Slík réttindi eða réttarstöður hafa oft ekki neina raunhæfa fjárhagslega þýðingu fyrir rétthafann, heldur aðeins ávinningsvon, að meira eða minna leyti óvissa. Hagsmunir og réttindi af þessu tagi yrðu oft alls ekki talin eign í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar eða nytu a.m.k. ekki verndar þeirra ákvæða nema í sérstökum undantekningartilvikum.²²

21 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, s. 53-54.

22 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, s. 53. Fleiri höfundar hafa bent á réttaröryggissjónarmið þau sem liggja að baki eignarréttarákvæðinu, sjá t.d. Jón Steinar

Þá hefur nauðsyn verndar verið talin hafa þýðingu fyrir það hvort um eign sé að ræða. Bent hefur verið á að breytt viðhorf og þjóðfélagslegar aðstæður hafi leitt af sér mjög margvísleg réttindi og réttarstöður sem eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar hafi ekki tekið mið af. Engu að síður er í slíkum tilvikum ekki síður þörf á þeirri vernd sem í því ákvæði felst. Hafi þessi nauðsyn rennt stoðum undir rýmkaði skýringu á hugtakinu eign.²³

4. Hugtakið eign samkvæmt Mannréttindadómstól Evrópu

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir því að hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. hefur verið skýrt rúmt bæði í fræðum og í framkvæmd. Það hefur þýðingu að líta til skýringar Mannréttindadómstóls Evrópu á samsvarandi hugtaki 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu. Mannréttindasáttmálinn hefur lagagildi hér á landi og dómaframkvæmd dómstólsins getur því haft áhrif á skýringu á hugtakinu eign í íslenskum rétti.

Eignarrétturinn er tryggður í 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu. Ákvæðið hljóðar svo:

Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almennings þjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.

Eigi skulu þó ákvæði undanfarandi málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.

Hugtakið eign tekur bæði til fasteigna og lausafjár. Í samræmi við rúman skilning á hugtakinu eign tekur það til allra fjárhagslegra

Gunnlaugsson: „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“, s. 201; Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“, s. 200 og Sigurð Líndal: „Nytjastofnar á Íslandi — sameign þjóðarinnar“, bls. 804.

23 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, s. 54.

hagsmuna sem geta verið einkaeignarrétti undirorpnrir, t.d. kröfur, hlutabréf, einkaleyfi og viðskiptavild. Ýmis réttindi tengd atvinnurekstri hafa verið talin falla undir hugtakið eign, t.d. vínveitingaleyfi og skipulagsleyfi. Réttindi samkvæmt leigusamningum hafa verið talin eign í skilningi 1. gr.²⁴ Þetta er í samræmi við þann víðtæka skilning sem lagður er í hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. Skýring á hugtakinu er í stöðugri þróun og því er ekki hægt að afmarka það nákvæmlega.²⁵

Samkvæmt ofangreindu ákvæði eru eignir (e. possessions) manna verndaðar. Einstaklingur getur ekki borið fyrir sig brot á eignarréttarákvæðinu nema ríkið hafi með athöfn (eða eftir atvikum athafnaleysi) skert eign hans. Þetta má orða svo að ef hagsmunir þeir sem í húfi eru teljast ekki eign samkvæmt eignarréttarákvæðinu kemur kvörtunin ekki til frekari athugunar þar sem hún fellur utan efnissviðs ákvæðisins. Ef hagsmunir þeir sem kærán lýtur að teljast hins vegar eign ákvarðar dómstóllinn hvort um skerðingu á eignarrétti sé að ræða og ef svo er hvers eðlis hún er og hvort skilyrði fyrir skerðingu eignarréttar séu uppfyllt. Það hefur því úrslitabýðingu að kanna hvaða atvik leiði til þess að hagsmunir þeir sem í húfi eru teljist eign í skilningi sáttmálans. Samkvæmt dómum dómstólsins koma eftirfarandi sjónarmið til athugunar.

Mannréttindadómstóllinn leggur sjálfstæða merkingu í hugtakið eign (e. *autonomous concept*), þ.e. óháð því hvort hagsmunir þeir sem kærán lýtur að teljast eign að landsrétti eða ekki. Jafnframt hefur dómstóllinn talið að til þess að geta ákvarðað hvort um „eign“ sé að ræða geti hann haft hliðsjón af landsrétti en þó með þeim

24 Ítarlega umfjöllun um úrlausnir Mannréttindanefndarinnar og dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins um hvað teljist eign er að finna í J.A. Frowein og W. Peukert: *Europäische Menschenrechtskonvention*, s. 766-780.

25 Ovey og White, s. 303, P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, s. 619 og áfram, og O. Bruun Nielsen: „Den første begrundelse er ikke nødvendigvis den bedste — om beskyttelse af ejendomsretten efter P1, art. 1“, s. 323-327. Sjá einnig E.A. Alkema: „The concept of property — In particular in the European Convention on Human Rights“, s. 17-28. Lorenzen o.fl. telja þennan víðtæka skilning á hugtakinu eign eina af ástæðunum fyrir þeim fjölda mála sem varða eignarréttarákvæðið, sbr. s. 766. Þá telja þau hugtakið víðtækara heldur en eignarréttur sem nýtur verndar 73. gr. dönsku stjórnarskrárrinnar, sbr. s. 782.

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI
72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR?

fyrirvara að hlutaðeigandi lög samræmist markmiðum og tilgangi 1. gr.²⁶ Hins vegar er það ljóst að landsréttur eða kringumstæður í heimalandinu hljóta að skipta máli. Hagsmunir sem ekki hafa stöð í viðkomandi landsrétti, eða væntingar sem ekki eru byggðar á lagalegum grundvelli og aðstæðum heima fyrir, myndu varla nokkurn tímann teljast eign í skilningi 1. gr. Framangreind skýring 1. gr. kemur fram í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu.²⁷

Af dómum dómstólsins má ráða að það getur verið vandkvæðum bundið að leysa úr því hvort um „eign“ sé að ræða í skilningi 1. gr. Eignir geta verið núverandi eignir eða fjárhagsleg verðmæti, þ.á m. kröfur sem kærandi getur fært rök fyrir að hann eigi a.m.k. lögmæta væntingu (e. *legitimate expectation*) til þess að geta notið með virkum hætti. Hins vegar er von um viðurkenningu á eignarrétti sem hefur verið ómögulegt að njóta með virkum hætti ekki eign í skilningi ákvæðisins.

Í máli *Kopecký gegn Slóvakíu* sagði dómstóllinn:

Kærandi getur einungis haldið því fram að um brot á 1. gr. samningsviðauka nr. 1 sé að ræða að því leyti sem ákvarðanir þær sem í hlut eiga varði eignir hans í skilningi ákvæðisins. Eignir geta annað hvort verið núverandi eignir eða fjárhagsleg verðmæti, þ.á m. kröfur sem kærandi getur fært rök fyrir að hann eigi a.m.k. lögmæta væntingu til að geta notið með virkum hætti. Aftur á móti er von um viðurkenningu á eignarrétti sem hefur verið ómögulegt að njóta með virkum hætti ekki eign í skilningi ákvæðisins. Það sama á við um skilyrta kröfu sem fallið hefur niður vegna þess að skilyrðið var ekki uppfyllt.²⁸

Það er ljóst af dómum dómstólsins að eignarréttarákvæðið trygg-

26 Sjá m.a. dóma í málum *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH* gegn *Hollandi* frá 23. febrúar 1995, *Pressos Compania Naviera* gegn *Belgíu* frá 20. nóvember 1995 og *Matos e Silva Lda og fleiri* gegn *Portúgal* frá 16. september 1996.

27 *Pressos Compania Naviera SA and Others v. Belgium* frá 20. nóvember 1995, *Iatridis v. Greece* frá 25. mars 1999 og *Beyeler v. Italy* frá 5. janúar 2000.

28 Dómur frá 28. september 2004, 85. mgr.

ir ekki rétt til að öðlast rétt yfir eign. Kjarni eignarréttarins felst í rétti eiganda til umráða, nota og ráðstöfunar eignar. Það getur hins vegar verið örðugt að draga mörkin milli mögulegra réttinda annars vegar og lögmætrar væntingar um að réttur verði virkur. Mannréttindadómstóllinn hefur í nokkrum málum tekið á því hvort kærandi geti byggt eignarrétt á lögmætri væntingu. Í málum *Pine Valley Developments Ltd og fleiri* gegn Írlandi²⁹ og *Stretch* gegn Bretlandi³⁰ taldi dómstóllinn að kærndur hefðu getað treyst því að þær réttarathafnir (e. *legal act*)³¹ sem lágu til grundvallar fjárhagsskuldbindingum þeirra gætu ekki verið ógiltar með afturvirkum hætti þannig að það ylli þeim tjóni. Í þessari tegund mála hafði hin lögmæta vænting verið byggð á réttmætu trausti á réttarathöfn sem hvíldi á traustum lagagrundvelli og sem varðaði eignarrétt.³²

Við úrlausn þess hvort um eign sé að ræða hefur Mannréttindadómstóllinn talið að líta beri heildstætt á kringumstæður eða atvik máls. Þar er bæði litið til staðreynda og lagalegra atriða.

Í máli *Beyeler* gegn Ítalíu hélt ítalska ríkið því fram að kærandi væri ekki eigandi málverks sem hann hafði keypt á árinu 1977 og byggði á því að samningur sá sem kærandi byggði kröfur sínar á hefði verið ógildur. Samkvæmt ítölskum lögum átti ríkið forkaupsrétt að verkum sem höfðu menningarsögulegt gildi. Nafn kæranda var ekki gefið upp í yfirlýsingu sem hann, lögum samkvæmt, varð að gefa ítalska menningarminjaráðuneytinu. Árið

29 Dómur frá 29. nóvember 1991. Málið varðaði óafturkallanlegt leyfi sem hafði verið veitt á grundvelli rammaskipulags og kærndur í trausti þess keypt land til að hefja uppbyggingu á því.

30 Dómur frá 24. júní 2003. Málavextir voru þeir að kærandi hafði tekið á leigu land af sveitarstjórn til 22 ára gegn greiðslu árlegrar leigu og var í samningnum ákvæði um möguleika á endurnýjun samningsins til tiltekins tíma eftir að hann rynni út. Í samræmi við ákvæði samningsins hafði kærandi reist fyrir eigin kostnað nokkrar byggingar sem ætlaðar voru til léfts iðnaðar sem hann svo framleigði. Mannréttindadómstóllinn taldi að líta yrði svo á að kærandi ætti a.m.k. lögmæta væntingu til þess að nýta sér rétt sinn til að endurnýja samninginn og að væntingin væri í skilningi eignarréttarákvæðisins tengd eignarrétti þeim sem kærandi öðlaðist á grundvelli samningsins.

31 Hugtakið *réttarathöfn* er hér notað um enska hugtakið *legal act* og tekur til aðgerða eða skuldbindinga sem hafa bindandi réttaráhrif, t.d. samningur eða dómur.

32 Dómur í máli *Kopecký* gegn *Slóvakíu* frá 28. september 2004.

1983 frétti menningarminjaráðuneytið að kærandi hefði verið hinn raunverulegi kaupandi málverksins. Árið 1988 seldi Beyeler málverkið amerísku félagi sem ætlaði að bæta málverkinu í safn sitt. Söluverð nam 8.5 milljónum dollara. Síðar sama ár ákvað ítalska ríkið að beita forkaupsrétti sínum og byggði á því að Beyeler hefði látið undir höfuð leggjast að upplýsa ráðuneytið um að hann hefði verið hinn rétti kaupandi málverksins. Ítalska ríkið leysti til sín málverkið á því verði sem Beyeler keypti það á árið 1977.

Við úrlausn þess hvort um eign væri að ræða í skilningi ákvæðisins lagði dómstóllinn áherslu á það að á þeim tíma sem leið frá kaupum á málverkinu og þar til ríkið beitti forkaupsrétti sínum, þ.e. á þeim tíma sem Beyeler var óbeint háður beitingu forkaupsréttarins, hefði Beyeler haft málverkið í vörslu sinni. Jafnframt hefðu yfirvöld í raun komið fram við Beyeler sem eiganda málverksins. Dómstóllinn vísaði m.a. til þess að á árinu 1985 hefði ráðuneytið farið fram á það við lögmann Beyelers að það yrði upplýst um hvort eigandinn hefði ákveðið að flytja málverkið til Feneýja. Síðar hefði ráðuneytið veitt leyfi fyrir þessum flutningum. Árið 1987 hefði Beyeler verið viðstaddur athugun á málverkinu. Árið 1988 hefði ráðuneytið haft samband við Beyeler beint og sagt honum að ítalska ríkið hefði áhuga á því að kaupa málverkið. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að um eign væri að ræða í skilningi eignarréttarákvæðisins og taldi að beiting forkaupsréttarins með þessum hætti bryti gegn ákvæðinu og voru kæranda dæmdar bætur.³³

Í máli *Former King of Greece og fleiri* gegn *Grikklandi* frá 2002 var einnig til úrlausnar hvort um eign væri að ræða í skilningi ákvæðisins. Í málinu var deilt um eignarrétt á eignum fyrrum grísku konungsfjölskyldunnar. Kæran laut að grískri löggjöf frá 1994 þar sem því var lýst yfir að gríska ríkið teldist eigandi að fasteignum og lausafé kæranda. Engin bótaákvæði voru í lögnum. Á árinu 1997 komst stjórnlagadómstóll Grikklands að þeirri niðurstöðu að lög þessi samræmdust grísku stjórnarskránni. Fyrir Mannréttindadómstólnum hélt gríska ríkið því fram að eignir þessar væru í órjúfanlegum tengslum við stöðu þjóðhöfðingja

³³ Dómur frá 5. janúar 2000.

gríska ríkisins og því væri ekki um eign að ræða í skilningi eignarréttarákvæðis sáttmálans. Gríska ríkið vísaði til þess að í Evrópu væri almennt gerður greinarmunur á eignum í opinberri eigu og þeirra sem væru í einkaeign þjóðhöfðingja.

Dómstóllinn benti á að hugtakið „eign“ hefði sjálfstæða merkingu og væri óháð formlegri skilgreiningu þess í landsrétti. Það þyrfti að kanna á grundvelli atvika málsins í heild hvort um væri að ræða hagsmuni sem nytu verndar eignarréttarákvæðisins. Dómstóllinn lagði m.a. áherslu á það að a.m.k. hluti af eignum konungsfjölskyldunnar hefði verið keyptur fyrir eigið fé hennar. Þá hefðu eignirnar, óháð upprunalegu eignarhaldi, oft gengið kaupum og sölum og að erfðum. Ríkið hefði nokkrum sinnum komið fram við konungsfjölskylduna sem einkaeigendur. Dómstóllinn nefndi m.a. eftirtalin dæmi. Eftir afnám einveldis árið 1924 hefði ríkið tekið tiltekna eign eignarnámi en skilað konungi henni aftur þegar hann kom aftur til valda árið 1936. Á árunum 1974-1996 hefði kærandi skilað inn skattskýrslu og greitt skatta af eignunum. Árið 1992 hefði bindandi samningur komist á milli gríska ríkisins og kæranda um sölu á hluta af tiltekinni eign. Að lokum tók dómstóllinn fram í tilefni af tilvísun gríska ríkisins til sérstakra reglna um undanþágu tiltekinnna eigna frá sköttum að hann sæi ekki hvernig slíkar reglur útilokuðu að eignirnar teldust vera einkaeign. Dómstóllinn komst því að þeirri niðurstöðu að um eign fyrrum Grikklandskonungs hefði verið að ræða í skilningi 1. gr. Niðurstæða dómstólsins var sú að ákvæðið hefði verið brotið og kæranda ákvarðaðar bætur.³⁴

Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu sýnir að þegar dómstóllinn ákvarðar hvort um eign sé að ræða í skilningi 1. gr. lítur hann til allra atvika eða kringumstæðna máls. Atvik sem veita mikilvæga vísbendingu um að svo sé eru t.d. upplýsingar um þau lögskipti sem hafa átt sér stað með eign og athafnir eða athafnaleysi þess ríkis sem í hlut á.³⁵

³⁴ Dómur frá 28. nóvember 2002.

³⁵ Um skýringu á 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við MSE sjá Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls.

5. eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr.?

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir mismunandi afstöðu fræðimanna til þess hvort aflaheimildir njóti verndar sem sjálfstætt andlag eignarréttar. Þá hefur verið gerð grein fyrir þeim skilningi sem hefur verið lagður í hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. í fræðum og framkvæmd og einnig samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu.

Með hliðsjón af dómaframkvæmd Mannréttindasáttmála Evrópu ræðst úrlausn þess hvort um eign er að ræða í skilningi 72. gr. stjkskr. af því hvort rétt er í ljósi allra atvika eða kringumstæðna að líta svo á að einstaklingur eða löggjafarið hefur átt hagsmuna að gæta sem teljist eign í skilningi eignarréttarákvæðisins og njóti því verndar þess. Hér ber bæði að líta til staðreynda og lagalegra atriða. Er ekki neinn vafi á að hér skiptir máli hvernig farið hefur verið með þessa hagsmuni/verðmæti í framkvæmd, sérstaklega í lögskiptum, og hvaða traust menn hafa borið til þessarar framkvæmdar. Hér getur einnig skipt máli afskipti eða afskiptaleysi þeirra sem með ríkisvald fara.

Það er niðurstaða mín að aflaheimildir út af fyrir sig teljist í ljósi núverandi réttarstöðu eign í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr. Hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. er víðtækt og hefur verið talið svo í fræðum og framkvæmd um langan aldur. Ef litið er til eignarréttarákvæðis Mannréttindasáttmála Evrópu eins og það hefur verið skýrt af Mannréttindadómstól Evrópu má reyndar sjá að hugtakið eign, eins og það er skilgreint í sáttmálanum, er víðtækara en hingað til hefur verið talið um samsvarandi hugtak í íslenskum rétti.

Í almennum orðum má lýsa núverandi réttarstöðu þannig að aflaheimildir hafa öll einkenni eignarréttinda og er það í raun ekki umdeilt meðal fræðimanna. Það er ljóst að aflaheimildum verður ekki skipað í ákveðinn flokk eigna sem þegar eru þekktar, t.d. fasteignir, lausafé, höfundarréttindi eða kröfur. Hér er um nýja tegund fjárhagslegra hagsmuna að ræða sem líta lögmálum eignarréttarins en hafa sérstöðu að því leyti að gerður er fyrirvari í lögum um að þessir hagsmunir myndi ekki eignarrétt. Aflahlutdeild sem andlag

eignarréttar ber öll einkenni eignar. Þeir hagsmunir sem felast í aflahlutdeild eru í nánnum tengslum við ákveðinn aðila öðrum fremur. Um er að ræða réttarstöðu þar sem ákveðnum aðila eða aðilum eru fengin einkaumráð tiltekins verðmætis, þ.e. aflahlutdeildar. Um er að ræða hagsmuni sem metnir verða á fjárhagslegan mælikvarða. Þá fer að meginstefnu til um umráð, not og ráðstafanir aflahlutdeildar sem um eign væri að ræða. Aflaheimildir út af fyrir sig eru andlag lögskipta, þ.e. í kaupum og sölu og eru, þó með óbeinum hætti sé, grundvöllur veðsetningar.³⁶ Aflaheimildir ganga að erfðum og af þeim er goldinn erfðafjárskattur sem reiknaður er út á grundvelli markaðsvirðis þeirra í samræmi við ákvæði laga.

Í lagaframkvæmd hefur verið tekið mið af því að um fjárhagslega hagsmuni sé að ræða. Aðkeypt aflahlutdeild telst skattskyld eign, sbr. 73. gr. og sbr. 48. gr. laga nr. 90/2003 um tekju- og eignarskatt, og er ófyrnanleg. Í þessu sambandi má benda á dóm Hæstaréttar 1993, bls. 2076, sem getið var hér að framan og féll í tíð laga nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að aflaheimildir væru fyrnanleg eign en því var breytt með lögum árið 1997.³⁷ Þá hafa takmarkanir ekki verið gerðar í lögum á því að aflaheimildir geti gengið að erfðum. Útreikningur erfðafjárskatts er reiknaður út frá markaðsvirði aflaheimilda, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 14/2004 um erfðafjárskatt. Einstaklingar og lögpersónur hafa gengist undir umtalsverðar fjárskuldbindingar í trausti varanleika aflaheimildanna. Aflaheimildir eru grundvöllur lánstrausts. Verðlagning á aflahlutdeild í einstökum tegundum endurspeglar þennan veruleika.

36 Um veðsetningu sjá m.a. Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, s. 587-618. Um umfjöllun um veðsetningu aflahlutdeildar frá því fyrir gildistöku laganna frá 1997 sjá Jónas Haraldsson: „Er rétt að heimila veðsetningu aflaheimilda?“, s. 203-206 og Þorgeir Örlygsson: „Er aflahlutdeild hæft andlag veðsetningar, og ef svo er með hvaða hætti verður hún veðsett?“, s. 206-210.

37 Þegar frumvarp var lagt fram til breytinga á lögum um tekju- og eignarskatt árið 1997 í þeim tilgangi að kveða skýrt á um skattalega meðferð ófyrnanlegra réttinda, svo sem aflaheimilda í sjávarútvegi og sambærilegra réttinda, urðu miklar umræður um það hvort lagabreytingin hefði þau áhrif að eignarréttur á aflaheimildum styrktist, í ljósi 72. gr. stjkskr. Á hinn bóginn er áhugavert að þegar breytingar voru gerðar á lögum um erfðafjárskatt árið 2004, þar sem tekið var skýrt fram að erfðafjárskattur af aflaheimildum skyldi miðast við markaðsvirði, virðist þetta sjónarmið ekki hafa verið uppi.

Segja má að þegar litið er til staðreynda og lagalegra atriða hafi framkvæmdin í raun eftt stöðu aflaheimilda sem sjálfstætt andlag eignarréttar á kostnað inntaks þess fyrirvara sem gerður var í 3. málslið 1. gr. laganna um fiskveiðistjórnun. Með tímanum hafa þau rök fest sig í sessi að litið sé á aflaheimildir sem eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Hafa fræðimenn reyndar bent á þessa staðreynd. Þá hafa sams konar sjónarmið komið fram hjá þingmönnum í þingskjöllum og í umræðum. Þá hefur verið bent á þá óvissu sem ríkir um réttarstöðu aflaheimilda.

Ákvæði 72. gr. stjkskr. hvílir m.a. á því grundvallarsjónarmiði að stuðla að og tryggja réttaröryggi. Fræðimenn hafa bent á þessi sjónarmið.³⁸ Réttmætt traust einstaklinga eða lögaðila til framkvæmdar sem hefur varað langan tíma kemur hér til athugunar. Lög, breytt viðhorf og þjóðfélagslegar aðstæður geta leitt af sér margvísleg réttindi og réttarstöður sem eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar hefur ekki tekið mið af. Það er engu að síður þörf í slíkum tilvikum á þeirri vernd sem í því ákvæði felst. Hefur þessi nauðsyn rennt stöðum undir það að hugtakið eign sé skýrt með víðtækum hætti. Þar skiptir m.a. máli hvernig réttindin eru fengin og hvers konar heimildir felast í þeim. Sérstaklega skiptir hér máli fjárhagsleg þýðing þessara réttinda fyrir einstaklinginn.

Framangreind grundvallarsjónarmið um réttaröryggi og sá víðtæki og heildstæði skilningur sem leggja ber í hugtakið eign í 72. gr. stjkskr. eru þyngri á vogarskálunum heldur en sá fyrir-vari sem gerður var upphaflega í 3. málslið 1. gr. laganna um fiskveiðistjórnun.

Í þessari grein er ekki fjallað um stöðu fiskveiðiréttinda, þ.m.t. aflaheimilda, sem atvinnuréttinda.³⁹ Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeirri skoðun fræðimanna að fiskveiðiréttindi

38 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, s. 53; Jón Steinar Gunnlaugsson: „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“, s. 201; Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“, s. 200.

39 Um stjórnskipulega vernd atvinnuréttinda, sjá Gauk Jörundsson: „Um stjórnskipulega vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“, s. 161–189. Um réttinn til fiskveiða í sjó sem atvinnurétt sjá m.a. Sigurð Línal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“, s. 781–808.

í sjó teljist atvinnuréttur og að hann njóti sem slíkur verndar 72. gr. stjkskr. Er hér ekki mótmælt að fiskveiðiréttur í sjó teljist atvinnuréttur sem njóti verndar 72. gr. stjkskr. annaðhvort í ljósi veiðireynslu þeirrar sem var grundvöllur að upphaflegri úthlutun aflaheimilda eða vegna þess að einstaklingar hafa fengið leyfi stjórnvalda til þess að stunda þessa atvinnugrein og í trausti þess gengist undir skuldbindingar. Atvinnurétti virðist vera beitt sem heildarhugtaki og inntak hans nánar útfært eða afmarkað með hliðsjón af einstökum lagaákvæðum um aflaheimildir og aflamark. Hér verður ekki byggt á þessari hugtakanotkun heldur er hér talið að eðli aflaheimilda kalli á sjálfstæða athugun að því er tekur til stjórnskipulegrar eignarverndar, þ.e. óháð vernd þeirra sem hluta af atvinnuréttindum einstaklinga.

6. Skerðingar á aflaheimildum

Í köflunum hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum og rökum sem lögð eru til grundvallar þeirri skoðun að aflaheimildir út af fyrir sig teljist „eign“ í skilningi 72. gr. stjkskr. Að fenginni þeirri niðurstöðu vakna spurningar um það hvernig fari með skerðingar á aflaheimildum. Eins og sagt var í upphafi fellur það utan efnis greinarinnar að fjalla um þau skilyrði sem takmarkanir á aflaheimildum þurfa að uppfylla en hér verður vísað til nokkurra meginsjónarmiða sem skipta máli við úrlausn þess. Hér koma til athugunar þau skilyrði sem sett eru fyrir eignaskerðingum í 72. gr. stjkskr., m.a. með hliðsjón af eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu.

Samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 72. gr. verður svipting eignar að uppfylla þrjú skilyrði sem sett eru fram í ákvæðinu. Í fyrsta lagi verður hún að eiga stoð í lögum, í öðru lagi verður hún að þjóna almannahagsmunum og í þriðja lagi skulu fullar bætur koma fyrir. Sú skerðing sem ákvæðið tekur fyrst og fremst til er eignarnám. Íslenskir fræðimenn hafa þó talið að 72. gr. stjkskr. sé ekki einskorðuð við eignarnám í þrengri merkingu, þ.e. beina yfirfærslu eignarréttinda, heldur geti ákvæðið einnig tekið eftir

atvikum til annarra þungbærra eignarskerðinga.⁴⁰ Ef skerðing á eign eða eignarrétti felur ekki í sér slíka sviptingu eignar, heldur telst almenn takmörkun eignarréttar, hefur 72. gr. verið skýrð með þeim hætti að hún taki ekki til slíkra skerðinga.⁴¹

Eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu tekur á hinn bóginn til allra skerðinga á eignarrétti. Skerðingar þessar eru hins vegar mismunandi þungbærar og eru skilyrði fyrir réttmæti þeirra mismunandi ströng. Samkvæmt dómum Mannréttindadómstóls Evrópu felur ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 í sér þrjár reglur. Fyrsta reglan er almenn meginregla sem tryggir mönnum rétt til að njóta eigna sinna í friði, sbr. fyrri málslið 1. mgr. Önnur reglan tekur til sviptingar eigna og setur ákveðin skilyrði fyrir slíkri skerðingu, sbr. síðari málslið 1. mgr. Þriðja reglan tryggir ríkinu m.a. rétt til að setja reglur í þágu almannahagsmuna um nýtingu eigna, sbr. 2. mgr. Tvær síðari reglurnar taka til sérstakra tegunda eignarskerðinga og ber að túlka þær í ljósi fyrstu reglunnar. Fyrsta reglan hefur þó sjálfstæða þýðingu að því leyti að skerðingar sem ekki falla undir tvær síðari reglurnar falla undir hana.⁴² Þau skilyrði sem þarf að uppfylla fyrir skerðingum sem falla undir þessar þrjár reglur eru að þær eigi stoð í lögum, þjóni almannahagsmunum og uppfylli kröfur meðalhófsreglunnar. Skilyrðið um að gætt sé meðalhófs við skerðingar hefur meginþýðingu við úrlausn þess hvort skerðingar á eignarrétti samræmist ákvæðinu.

Þegar um eignarsviptingu er að ræða hefur meðalhófsreglan einkum haft þýðingu að því er tekur til greiðslu bóta. Eignarréttarákvæði sáttmálans kveður ekki á um bætur fyrir eignarsviptingar. Mannréttindadómstóllinn hefur skýrt ákvæðið á þann veg að skilyrðið um að meðalhófs sé gætt við eignarsviptingar feli í sér kröfu um greiðslu bóta. Dómstóllinn hefur fjallað um greiðslu bóta í mörgum dómum, t.d. að því er varðar fjárhæð

40 Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 114 og áfram. Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 554.

41 Gerð er grein fyrir þessum sjónarmiðum hjá Guðrínu Gauksdóttur: *The Right to Property and the European Convention on Human Rights. A Nordic Perspective*. Sjá einkum s. 92-99 og s. 382 og áfram.

42 Þessi megin sjónarmið voru fyrst sett fram í dómum í málum *Sporrong og Lönnroth* gegn *Svíþjóð* frá 23. september 1982 og *James o.fl.* gegn *Bretlandi* frá 21. febrúar 1986.

bóta, aðferðir við útreikning þeirra, drátt á greiðslu og áhrif verðbólgu.

Dómar Mannréttindadómstólsins sem varða skerðingar sem teljast almennar takmarkanir eða falla undir almennu regluna um rét-tinn til friðhelgi eignarréttar, sýna að kröfur meðalhófsreglunnar eru oft tvíþættar og að báðir þættirnir eru oft samtvinnaðir. Annars vegar er um að ræða kröfu um virk réttarúrræði eða vörn gegn óhóflega langri málsmeðferð, og hins vegar vernd gegn handahófskenndum ákvörðunum eða aðgerðum handhafa ríkisvalds eða aðgerðum sem leggja einstaklingsbundna eða óhóflega byrði á einstaklinginn. Greiðsla bóta getur einnig skipt máli við mat á meðalhófi þegar skerðing á eignarrétti telst falla undir þessar reglur.⁴³

Þegar litið er til skýringa á 1. mgr. 72. gr. samanborið við eignarréttarákvæði sáttmálans er ljóst að eignarréttarvernd sáttmálans tryggir takmarkaðri vernd að því er varðar þær skerðingar sem ákvæði 72. gr. stjkskr. hefur verið talin taka til, þ.e. eignarnáms og svipaðra skerðinga. Liggur munurinn í því að 72. gr. tryggir fullar bætur en sáttmálinn veitir ekki alltaf fullar bætur, jafnvel þegar um er að ræða eignarsviptingu. Ákvæði 72. gr. stjkskr. tryggir því ríkari vernd en eignarréttarákvæði sáttmálans að því leyti að það tryggir eiganda fullar bætur við eignarnám og þær skerðingar sem jafnað verður til eignarnáms. Eignarnámshugtakið er einnig rýmra í 72. gr. stjkskr. en hugtakið „eignarsvipting“ í eignarréttarákvæði MSE.

Eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmálans hefur að því leyti rýmra inntak en ákvæði 72. gr. stjkskr. að allar eignarskerðingar, hverju nafni sem þær nefnast, falla innan ákvæðisins og verður við þessar skerðingar að gæta meðalhófs. Meginregla íslensks réttar hefur verið sú að 72. gr. stjkskr. taki ekki til hinna svokölluðu almennu takmarkana á eignarrétti og leiði þar af leiðandi ekki til bótaskyldu.⁴⁴ Þetta hefur til skamms tíma verið hefðbundin

43 Sjá t.d. dóma í málum *Matos e Silva Lda og fleiri* gegn *Portúgal* frá 16. september 1996, *Chassagnou og fleiri* gegn *Frakklandi* frá 29. apríl 1999.

44 Gaukur Jörundsson: *Eignarnám*, bls. 37; Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 555. Sjá t.d. *H*. 1965.424, *H* 1987.683, *H* 1997.2488 og *H* 1999.4769.

skýring á eignarréttarákvæðum í stjórnarskrám Danmerkur og Noregs en viðhorf eru breytt eins og ráða má af dómaframkvæmd í þessum löndum.⁴⁵

Á það skal bent að ákvæði 14. gr. Mannréttindasáttmálans bannar mismunun að því er tekur til þeirra réttinda sem varin eru af sáttmálanum, þ.á m. eignarréttar. Eignarréttarákvæðið sjálft felur þó einnig í sér sjálfstætt bann við mismunun. Þetta kemur víða fram í dómum, sbr. m.a. orðalagið að kærandi hafi þurft að þola „einstaklingsbundna og óhóflega byrði“. Ef Mannréttindadómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að efnisákvæðið sjálft hafi verið brotið telur dómstóllinn yfirleitt ekki nauðsynlegt að skera úr um hvort einnig hafi verið brotið gegn 14. gr.⁴⁶ Ákvæði 14. gr. getur haft þýðingu í þeim tilvikum þegar dómstóllinn telur að skerðing uppfylli skilyrði efnisákvæðisins sjálfs, t.d. að meðalhófs hafi verið gætt, en vegna þess að kæranda var mismunað þá séu skilyrði 14. gr. ekki uppfyllt.⁴⁷

Eignarréttur verður eins og flest önnur réttindi einstaklingsins takmarkaður eða skertur. Þar verður aftur á móti að gæta að skilyrðum þeim sem 72. gr. stjkskr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu setur slíkum skerðingum. Skera þarf úr um það í hverju tilviki fyrir sig hvort skerðing á aflaheimildum teljist eignarnám eða almenn takmörkun á eignarrétti. Aflaheimildir hafa sérstöðu að því leyti að aflamark skíps ræðst af hlutdeild þess í úthlutuðum heildarafla hverju sinni. Þau sjónarmið sem ráða því hvert sé úthlutað heildaraflamark ráðast m.a. af ástandi tiltekins stofns. Þannig getur slík skerðing á aflamarki ekki leitt til bótaskyldu. Þetta er dæmi um almennar takmarkanir eignarréttarins og eru á friðunargrundvelli í samræmi við grundvallarmarkmið laga um stjórnun fiskveiða.

Ekki má útiloka að um annars konar almennar skerðingar geti verið að ræða, t.d. fela ákvæði laga um stjórnun fiskveiða í sér

45 Guðrún Gauksdóttir: *The Right to Property and the European Convention on Human Rights. A Nordic Perspective*, einkum s. 387 og áfram.

46 Sjá t.d. dóm í máli *Kjartans Ásmundssonar* gegn Íslandi frá 12. október 2004.

47 Aðstaðan var með þessum hætti í dómum í málum *Darby* gegn *Sviþjóð* frá 23. október 1990 og *Pine Valley Developments Ltd* og *fleiri* gegn Írlandi frá 29. nóvember 1991.

heimildir fyrir ráðherra til að halda eftir og ráðstafa af heildarafla í ákveðnu skyni og gætu slíkar heimildir fallið undir almennar skerðingar. Hvort svo sé eða hversu langt megi ganga í slíkum almennum skerðingum geta dómstólar einir skorið úr um. Einnig má nefna þau tilvik þegar aflamark skips dregst saman vegna þess að hluta af heildarafla er ráðstafað til annarra, t.d. línuviltun. Yrði að meta það í ljósi atvika eða kringumstæðna í hverju tilviki fyrir sig hvort um eignarnám eða um almennar takmarkanir sé að ræða. Þá getur sú staða jafnvel komið upp að víkja beri slíkum lögum til hliðar eða ógilda ákvörðun sem tekin er á grundvelli þeirra vegna þess að þau hvorki uppfylli skilyrði 72. gr. stjkskr. fyrir eignarnámi eða almennum skerðingum eignarréttar.

Ef um almenna takmörkun er að ræða á eignarrétti þá þarf hún á grundvelli 72. gr. stjkskr., eins og hún yrði skýrð í ljósi Mannréttindasáttmála Evrópu, að uppfylla skilyrðin um meðalhóf, þ.e. að eigandinn þurfi ekki að bera einstaklingsbundna og óhóflega byrði. Hér koma einnig sérstaklega til athugunar jafnræðissjónarmið.

7. Lokaorð

Í grein þessari er leitað svars við þeirri spurningu hvort aflaheimildir séu *eign* í skilningi 72. gr. stjkskr. sem tryggir friðhelgi eignarréttar. Niðurstaðan er sú að það sé í samræmi við núverandi réttarstöðu að telja aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Er sú niðurstaða byggð á skýringu á hugtakinu eign í 72. gr., með hliðsjón af sjónarmiðum íslenskra fræðimanna og með hliðsjón af 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu eins og ákvæðið hefur verið skýrt af Mannréttindadómstóli Evrópu. Þá hafa þau réttaröryggissjónarmið sem liggja að baki eignarréttarákvæðinu úrslitabýðingu. Lögjafinn hefur vald til þess að kveða á um efni og takmörk eignarréttar, en ákvæði 72. gr. stjkskr. setur honum ákveðnar skorður, m.a. að því er tekur til þess að ákveða hvað teljist eign. Sú niðurstaða að aflaheimildir séu eign leiðir til skýrari viðmiða við ákvörðun þess með hvaða hætti aflaheimildir verði skertar. Það er síðan sérstakt úrlausnarefni í

hverju tilviki hvort skerðingar á eignarrétti þessum feli í sér almennar takmarkanir eignarréttar eða eignarsviptingu. Hér skiptir mestu að allar skerðingar á eignarrétti einstaklings verða að uppfylla kröfur meðalhófsreglunnar.

Fræðimenn þeir sem hafa talið að fiskveiðiréttur njóti verndar sem atvinnuréttur samkvæmt 72. gr. stjkskr. hafa sett fram ýmis sjónarmið um skilyrði fyrir skerðingum á fiskveiðirétti sem atvinnurétti, m.a. að því er varðar bætur. Þegar öllu er á botninn hvolft og í raun ræður það ekki úrslitum um það hvaða skerðingar eru heimilar hvort aflaheimildir sjálfstætt teljist eign eða hvort þær njóti verndar sem hluti af stærri heild, t.d. atvinnuréttar.

Heimildir:

- Alkema, E.A.: „The concept of property — In particular in the European Convention on Human Rights“, í *The right to property. The influence of Article 1 Protocol 1 ECHR on several fields of domestic law*. Ritstj. Loof, J.P. Shaker Publishing, Maastricht 2000, bls. 17-28.
- Ágúst Geir Ágústsson. „Eignarréttarleg vernd veiðiheimilda.“ *Timarit lögfræðinga*, 2. hefti 2003, s. 199-205.
- Bruun Nielsen, O. „Den første begrundelse er ikke nødvendigvis den bedste – om beskyttelse af ejendomsretten efter P1, art. 1“ í *Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard*. Ritstj. Toftegaard Nielsen, T., Vedsted-Hansen, J. og Haagen Jensen, C., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2004, bls. 319-331.
- Frowein, J.A. „Der Eigentumsschutz in der Europäischen Menschenrechtskonvention“ í *Festschrift für Heinz Rowedder zum 75. Geburtstag*, G. Pfeiffer (ritstj.). Beck, München, 1994.
- Frowein, J.A. og Peukert, W. *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK — Kommentar*. Engen Verlag, Kehl 1996.
- Gaukur Jörundsson. „Um stjórnskipulega vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 1968, s. 161-189.
- Gaukur Jörundsson. *Um eignarnám*, Bókautgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík 1969.
- Guðrún Gauksdóttir. „Friðhelgi eignarréttar.“ *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og Lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls.
- Guðrún Gauksdóttir. *The Right to Property and the European Convention on Human Rights. A Nordic Perspective*. University of Lund 2004.
- Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan, Reykjavík 1997.

- Jón Steinar Gunnlaugsson. „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 1995, s. 200-202.
- Jónas Haraldsson. „Er rétt að heimila veðsetningu aflaheimilda?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 1995, s. 203-206.
- Karl Axelsson. Greinargerð vegna nánar tilgreindra hugmynda um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra, dags. 1. september 2001.
- Karl Axelsson. „Um dóm Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í málinu nr. 12/2000.“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 2000, s. 270-274.
- Lorenzen, P., Rehof L.A., Trier, T., Holst-Christensen, N., Vedsted-Hansen, J.V. *Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention med kommentarer (art. 11-59 samt tillægsprotokollerne*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2004.
- Ólafur Lárusson. *Eignaréttur*. Hlaðbúð, Reykjavík 1950.
- Sigurður Líndal og Tryggvi Gunnarsson. Álitsgerð samin að beiðni 9 alþingismanna vegna tiltekinna þátta frumvarps til laga um stjórn fiskveiða, dags. 1. maí 1990.
- Sigurður Líndal. „Hvert er efnislegt inntak 1. ml. 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða?“ *Úlfjótur* 3. tbl. 1995, s. 198-199.
- Sigurður Líndal. „Nytjastofnar á Íslandsmiðum — sameign þjóðarinnar.“ *Afmælisrit Davíð Oddsson fimmtugur 17. janúar 1998*. Bókafélagið 1998, s. 781–808.
- Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson. „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.“ *Auðlindanefnd, áfangaskýrsla með fylgiskjölum*, mars 1999, s. 105-156.
- Sigurður Líndal. „Hæstiréttur og stjórn fiskveiða.“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 2000, s. 283-300.
- Skúli Magnússon. „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 1995, s. 199-200.
- Skúli Magnússon. „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 1997, s. 587-618.
- Tryggvi Gunnarsson. „Stjórnarskráin og stjórnun fiskveiða og bívöruframléiðslu.“ *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 1989, s. 109-125.
- van Dijk, P. og van Hoof, G.J.H. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague 1998.
- White, R. og Ovey, C. *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Þorgeir Örlygsson. „Er aflahlutdeild hæft andlag veðsetningar, og ef svo er með hvaða hætti verður hún veðsett?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 1995, s. 206-210.
- Þorgeir Örlygsson. *Kaflar úr eignarrétti*, Reykjavík 1998 (fjölrit til kennslu).
- Þorgeir Örlygsson. „Hver á kvótann?“ *Tímarit lögfræðinga* 1. hefti 1998, s. 28-59.
- Þorgeir Örlygsson. „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti.“ *Auðlindanefnd, áfangaskýrsla með fylgiskjölum*, mars 1999, s. 15-105.

ERU AFLAHEIMILDIR EIGN Í SKILNINGI
72. GR. STJÓRNARSKRÁRINNAR?

Dómar:

Hæstiréttur Íslands:

1993.2061

1997.617

1998.4076

2000.1534

Mannréttindadómstóll Evrópu:

Ásmundsson gegn Íslandi frá 12. október 2004.

Beyeler gegn Ítalíu frá 5. janúar 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000–I.

Chassagnou og fleiri gegn Frakklandi frá 29. apríl 1999. Reports of Judgments and Decisions 1999–III.

Darby gegn Svíþjóð frá 23. október 1990. Series A. 187.

Former King of Greece og fleiri gegn Grikklandi frá 28. nóvember 2002.

Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH gegn Hollandi frá 23. febrúar 1995. Series A. 306-B.

James og fleiri gegn Bretlandi frá 21. febrúar 1986. Series A. 98.

Kopecký gegn Slóvakíu frá 28. september 2004.

Matos e Silva Lda og fleiri gegn Portúgal frá 16. september 1996. Reports of Judgments and Decisions 1996–IV.

Pine Valley Developments Ltd og fleiri gegn Írlandi frá 29. nóvember 1991. Series A. 222.

Pressos Compania Naviera A.S. og fleiri gegn Belgíu frá 20. nóvember 1995. Series A. 332.

Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð frá 23. september 1982. Series A. 52.

Stretch gegn Bretlandi frá 24. júní 2003.

II. Hagræn sjónarmið

Ragnar Árnason

Þjóðareign á fiskistofnum: Hagrænar afleiðingar

1. Inngangur

Kerfi framseljanlegra kvóta, aflamarkskerfið svokallað, var tekið upp í áföngum í íslenskum sjávarútvegi á árabílinu 1976–1994, og er reyndar enn í þróun. Veigamiklir áfangar í þessu ferli náðust árið 1979 er tekið var upp kerfi framseljanlegra kvóta í síldveiðunum, árið 1984 er botnfiskveiðar fóru að hluta á slíkt kerfi, árið 1991 er aflamarkskerfið var gert að meginstjórnkerfi íslenskra fiskveiða og árið 2004 er smábátar voru endanlega teknir inn í aflamarkskerfið.

Aflamarkskerfið hefur skilað mikilli hagsbót í sjávarútvegi og fyrir land og þjóð. Um það vitnar fjöldi skýrslna og úttekta sem gerðar hafa verið (Gísli Pálsson og féll. 1992, Nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu 1993, Arnason 1994, Hannesson 1997, Þjóðhagsstofnun 1999, Auðlindanefnd 2000, Sveinn Agnarsson 2000, fyrri álit opinberra nefnda, fræðilegar úttektir SA, Arnason 2006a o.m.fl.). Má færa að því rök að aflakvótakerfið ekki síst þau miklu verðmæti sem í aflaheimildum felast eigi ríkan þátt í þeim miklu efnahagsframförum sem átt hafa sér stað frá 1991.

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

Aflamarkskerfið hefur engu að síður verið umdeilt. Framan af snerust deilurnar einkum um skilvirkni kerfisins. Á síðari árum hafa þær fremur lotið að skiptingu arðs af kerfinu. Hafa þær m.a. tekið þá mynd í útfærslu vissra stjórn málaaflla að umfram allt beri að tryggja að aflaheimildir séu ekki eign þeirra sem nýta þær. Þessi stefna hefur náð þeirri fótfestu að ákvæði þessa efnis komst inn í lög um stjórn fiskveiða 1990 — hin fræga 1. gr. og hörd atlaga hefur verið gerð að því að festa áþekkt ákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins (meirihlutatillaga auðlindanefndar 2000, Stefnuyfirlýsing Samfylkingarinnar á stofnfundi 2000, þingsályktunartillaga þingmanna Samfylkingar (Þskj. 9, 131. löggjafarþing 2004–5 og samsvarandi erindi til auðlindanefndar). Ekki verður annað séð en að í þessum tillögum felist það að ríkisvaldið skuli fara með eignarrétt á auðlindum sjávarins og nýtingu þeirra, en megi leigja nýtingarréttinn til útvegsfyrirtækja til lengri eða skemmri tíma. Miðað við ríkjandi fyrirkomulag, svo ekki sé minnst á kerfi fullkomins séreignarréttar á sjávarauðlindum, væri hér um viðamikla þjóðnýtingu að ræða.

Í þessari ritgerð verður fjallað um hagfræðilegar afleiðingar þess að þessi stefna nái fram að ganga. Sýnt er fram á að í henni felist veruleg veiking séreignarréttar. Slík veiking gengur þvert á langtímaþróun í efnahagsskipan landa heims og er í ósamræmi við grunnkenningar um skynsamlega hagskipan. Hún er því efnahagslega kostnaðarsöm og í ritgerðinni er útskýrt að sá kostnaður geti verið mjög mikill. Spyrja má, hvaða hagsmunir séu svo miklir að þeir geti réttlætt slíka sóun verðmæta og jafnframt svo sérstakir að þeim sé ekki unnt að sinna með öðrum hætti. Í greinargerð Samfylkingarinnar með tillögu sinni eru einu rökin fyrir breytingunni þau að með henni yrði dregið úr réttaróvissu og stigið skref í átt að því að leysa úr grundvallarágreiðingum um auðlindanýtingu.

Í ritgerðinni er ekki fjallað um siðferðilegar, lagalegar eða stjórn málaalegar hliðar þessa málefnis. Um hinar lagalegu er fjallað í öðrum ritgerðum í þessari útgáfu. Um siðferðilegar og stjórn málaalegar hliðar þess að ríkið taki sér aukinn eignarrétt á

kostnað einstaklinga og félaga þeirra má mjög margt segja. Það verður hins vegar að bíða betri tíma.

Ritgerðin er í stórum dráttum skipulögð sem hér segir: Í næstu tveimur köflum er fjallað um eignarrétt og hagrænt gildi hans. Í kafla 4 er reynt að tiltaka nánar það sem gæti falist í þjóðareign á fiskistofnum. Niðurstaðan í þeim kafla er að í þeim hugmyndum felist veruleg skerðing á núverandi eignarréttargildi aflaheimilda. Í kafla 5 er lagt mat á efnahagsleg áhrif þeirrar skerðingar og jafnframt velt vöngum yfir því hvort líklegt sé að henni fylgi hagrænir ábataþættir sem gætu vegið upp á móti skaðanum. Í lokaorðum er málefnið skoðað frá eilítið víðari rökrænum sjónarhorni.

2. Eignarréttur: Gildi, inntak og eiginleikar

Til að skilja til fullnustu þýðingu eignarréttar í efnahagslífinu er nauðsynlegt að gera sér skýra grein fyrir inntaki hans. Þegar í er skyggst kemur fljótlega í ljós að eignarréttur er ekki einn stakur réttur. Sérhver tiltekinn eignarréttur er í rauninni safn allmargra, aðgreinanlegra réttinda (Alchian 1965, Demsetz 1967, Scott 1989). Þessi réttindi eru nokkuð mörg ef allt er talið, en mikilvægust eru gjarnan talin eftirfarandi fjögur (Scott 1999, 2000):

- Öryggi
- Einkaréttur
- Varanleiki
- Framseljanleiki

Fjöllum nú nánar um hvert þessarar réttinda fyrir sig:

Öryggi

Aðrir aðilar, einstaklingar eða stofnanir, geta ásælst eignarrétt tiltekins aðila. Öryggi eignarréttar vísar til þess hversu líklegt er að eigandinn geti haldið eignarréttinum. Þessar líkur má mæla á bilinu núll til einn. Öryggi eignarréttar sem er einn merkir að eigandinn mun með fullri vissu (þ.e. „örugglega“) halda eign sinni. Öryggið núll merkir að eigandinn muni með fullri vissu glata eign sinni.

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

Einkaréttur

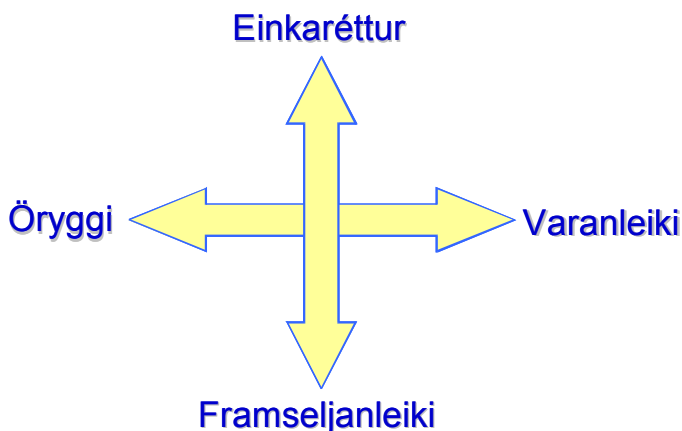
Einkaréttur vísar til getu eigandans til að nýttja eign sína einn og á þann hátt sem hann kýs. Í þessu felst að aðrir geta ekki nýtt sér eignina án leyfis eigandans og geta ekki heldur haft afskipti af því hvernig eigandinn notar hana. Hentugt er að mæla einkaréttargildið frá engu, þ.e. núlli, upp í einn sem er fullt einkaréttargildi. Fáar, ef nokkrar, eignir hafa fullt einkaréttargildi. Flestar eignir eru þannig að aðrir geta gripið til þeirra og notað án leyfis eigandans, ef mikið er talið liggja við. Hvað snertir land og aðrar fasteignir er þetta t.d. alþekkt. Persónulegir munir fólks svo sem föt og áhöld hafa jafnan hátt einkaréttargildi en þó sjaldnast fullt. Algengt er að óheimilt sé að nota eignir á vissan hátt. T.a.m. eru allskyns takmarkanir á hvernig menn mega nota land sitt og aðrar fasteignir. Sameignir hafa ávallt skert eignarréttargildi og það er þeim mun minna sem hópurinn sem á sameiginina er stærri. Réttur manna til að njóta t.d. almenningsgarðs hefur t.a.m. nánast ekkert einkaréttargildi. Vert er að gefa því gaum að rétturinn til að framfylgja einkarétti er mikilsverður þáttur í gildi hans. Sé réttur til að framfylgja einkarétti takmarkaður skerðist einkaréttargildið samsvarandi, jafnvel þótt fullur einkarétturinn sé formlega til staðar.

Varanleiki

Þessi eignarréttarþáttur vísar til þess tímabils sem eignarrétturinn er til staðar. Það getur verið frá engu, þ.e. eignarrétturinn hverfur samstundis, allt að eilífu. Leiga er dæmi um tímabundinn eignarrétt, sem reyndar er þá oftast einnig takmarkaður á annan hátt. Mikilvægt er að átta sig á því að það er eðlismunur á varanleika eignarréttar og öryggis hans. Tímabundinn eignarréttur getur t.d. verið fyllilega öruggur þann tíma sem hann varir. Tiltölulega öruggur eignarréttur getur jafnframt verið fyllilega varanlegur. T.d. getur eignarréttur manns á fjárupphæð í veski verið varanlegur, en þó öruggur vegna þjófá og ræningja.

Mynd 1

Fjórir þættir (víddir) eignarréttar



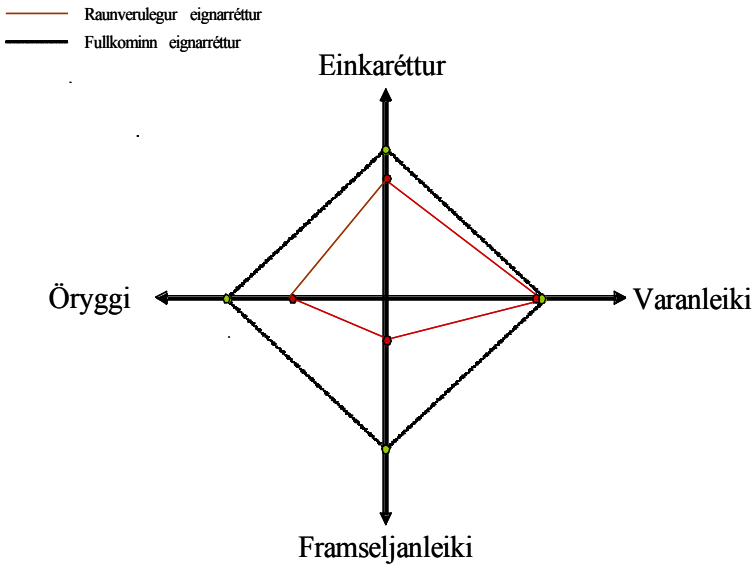
Framseljanleiki

Framseljanleiki vísar til getunnar til að færa eignarréttinn til annars aðila. Framsal á sér stað með sölu, gjöf eða erfðum. Eins og aðra eignarréttarþætti má mæla framseljanleika frá núlli (ekki framsal heimilt) að einum (engar takmarkanir eru á framsali). Ekki er óalgengt að takmarkanir séu á framsali eigna. Það er t.a.m. iðulega óheimilt að framselja leigusamninga til þriðja aðila. Þá hefur hér á landi lengi verið óheimilt að selja bújörð til aðila sem ekki ætlar að nytja hana til búrekstrar án leyfis hreppsins. Mikilvægur þáttur í framseljanleika er skiptanleiki, þ.e. rétturinn til að hluta eign niður og framselja einstaka hluta hennar.

Gagnlegt er að ímynda sér að þessir eignarréttarþættir — eða víddir — séu mældir eftir ásum í venjulegu hnitakerfi (línuriti). Sé það gert fæst *Mynd 1* (sjá að ofan). Jafnframt er gagnlegt að gera ráð fyrir því, eins og við höfum raunar gert hér að framan, að ímynda sér að gildi eða gæði sérhvers eignarréttarþáttar séu mæld á bilinu núll til einn, þ.e. $[0,1]$, þar sem núll merkir að viðkomandi eignarréttarþáttur sé ekki fyrir hendi en einn að hann sé fullkominn. Sé þetta gert myndar sérhver eignarréttur sitt vissa

Mynd 2

Fullkominn og ófullkominn eignarréttur



mynstur eða fótspor í hnitakerfinu. Fullkominn eignarréttur hefur fótspor sem er eins og tígull (sjá *Mynd 2* að ofan). Sérhver annar eignarréttur hefur fótspor innan þessa tíguls, en getur að öðru leyti haft hvaða lögun sem er. Dæmi um fótspor fullkomins eignarréttar og raunverulegs eignarréttar eru dregin í mynd 2.

Heildargildi eignarréttar ræðst af gildi sérhvers eignarréttarþáttar. Því hærra sem gildi hvers þáttar er þeim mun hærra, að öðru jöfnu, er eignarréttargildið í heild. Gildi eignarréttarins í heild enduspeglast að verulegu leyti í fótspori hans. Því nær miðjunni, þ.e. því minna að flatarmáli sem fótspor eignarréttar er, þeim mun minna er gildi eignarréttarins í heild. Eignarréttur sem hefur gildið núll eftir sérhverjum ás, þ.e. er punktur í miðju línuritanna í myndum 1 og 2, hefur t.d. eignarréttargildið núll í heild. Fullkominn eignarréttur, sem hefur gildið einn eftir hverjum ás, hefur eignarréttargildið einn. Í þessu samhengi er hins vegar mikilvægt að átta sig á því að eignarréttur getur

hæglega haft gildið núll þótt gildi margra eignarréttarþátta sé mjög hátt. Þetta gerist þegar gildi lykileignarréttarþátta er núll. Lykileignarréttarþættir eru þættir sem eru þess eðlis að án þeirra, þ.e. ef gildi þeirra er núll, er gildi eignarréttarins í heild ekkert. Ekki þarf mikla umhugsun til að sjá að lykileignarréttarþættir í þessum skilningi eru varanleiki, öryggi, og einkaréttur. Sé einhver þessara þátta núll er eignarrétturinn í heild augljóslega einskis virði; gildi hans er einnig núll.

Eignarréttur getur tilheyrt einum aðila eða verið sameiginlegur hópi aðila. Það fyrra má nefna séreign og það síðara sameign. Ljóst er að einkaréttargildi sameignar er minna en séreignar. Þetta einkaréttargildi fellur jafnframt með fjölda þeirra sem eiga í sameigninni. Sé sá fjöldi há tala er einkaréttargildið augljóslega lítið og verður því nær núlli sem aðilum að sameigninni fjölgar. Með því að einkaréttur er lykileignarréttarþáttur má ljóst vera að sú sameign sem tilheyrir mörgum hefur mjög lágt eignarréttargildi í heild. Jafnframt er vert að hafa í huga að það að gera séreign að sameign eða fjölga þáttakendum í sameign hlýtur að lækka eignarréttargildi viðkomandi eignarréttar. Við þetta bætist að öll viðskipti, endurbætur og önnur meðferð á sameign, eru torveldari og seinfærari en með séreign. Efnahagsskipan Vesturlanda, og raunar allra þróðaðra samfélaga heims byggjast í mjög ríkum mæli á séreign. Þessi skipan er í daglegu máli oft kölluð markaðskerfi eða kapítalismi en væri réttnefndara séreignarkerfið.

3. Eignarréttur sem forsenda hagsældar

Hagfræðirannsóknir snúast að verulegu leyti um að grafast fyrir um hvernig unnt sé að auka framleiðslu á mann og þar með hagsæld. Rannsóknir síðustu alda (Smith 1776, Ricardo 1817, Marx 1867, Ramsey 1927, Solow 1956 og Romer 2006) hafa komist að þeirri niðurstöðu að mikla framleiðslu á mann og hagsæld megi fyrst og fremst rekja til tveggja grunnþátta:

- Uppsöfnunar auðmagns (fjármuna, mannauðs og náttúruauðs).
- Verkaskiptingar og sérhæfingar.

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

Við munum nú færa að því rök að eignarréttur, þó fyrst og fremst séreignarréttur, sé nauðsynleg forsenda fyrir því að þetta tvennt gerist

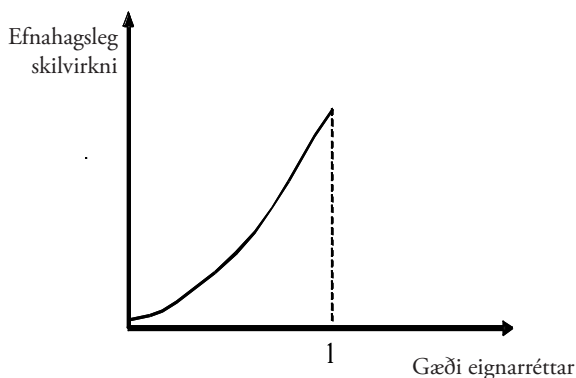
Ljóst er að uppsöfnun auðmagns, þ.e. fjárfesting, krefst séreignarréttar. Enginn mun festa verðmæti í manngerðum fjármunum, náttúruauðlindum eða jafnvel mannauði nema hann hafi einhverskonar eignarrétt yfir þeirri fjárfestingu. Fyrir þessu eru tvær ástæður: Í fyrsta lagi er ekki unnt að fjárfesta (þ.e. auka auðmagn) nema draga úr neyslu á líðandi stundu. Til þess að venjulegt fólk fái til þess verður það að vera sæmilega viss um að endurheimta fjárfestinguna síðar og helst með arði.¹ Það getur það hins vegar auðvitað ekki verið nema einhvers konar eignarréttur sé til staðar. Við þetta bætist síðan það að jafnvel þótt einhverjir þrjúskuðust við og fjárfestu engu að síður, myndu aðrir hrifsa til sín þá fjárfestingu í krafti þess að eignarréttur er ekki til staðar og þegar í stað umbreyta henni í neyslu í því skyni að forðast að verða sjálfir hliðstæð fórnardýr. Þannig sjáum við að án eignarréttar mun (i) engin fjárfesting eiga sér stað og (ii) því auðmagnni sem kann að vera til staðar fljótlega verða eytt. Söguleg dæmi um svona ástand eignarréttarleysis (sem raunar er oftast kennt við lögleysi) má stundum finna á óeirðar- og styrjaldartímum og í kjölfar náttúruhamfara.

Verkaskipting og sérhæfing krefst viðskipta. Séu ekki tækifæri til að skiptast á vörum eru verkaskipting og sérhæfing ekki möguleg. Fólk er þá nauðugur einn kostur að framleiða allar sínar nauðþurftir sjálft. Afleiðingin er lítil framleiðsla. Til þess að viðskipti geti átt sér stað er á hinn bóginn nauðsynlegt að eignarréttur sé til staðar — viðskipti eru auðvitað ekkert annað en skipti á eignarrétti. Því blasir við að án eignarréttar geta viðskipti ekki átt sér stað. Þar með hlýtur verkaskipting að vera afar takmörkuð og framleiðsla á mann mjög lítil. Nóg er af dæmum úr raunveruleikanum um þetta samhengi. Til að mynda í svokölluðum frumstæðum samfélögum, þar sem framleiðsla á mann er lítil, er eignarréttarkerfið jafnan vanþroskað, verkaskipting lítil og sjálfsþurftarþúskapur mikill.

¹ Hér er auðvitað gert ráð fyrir að fólk vilji bæta eigin hag og eigin hagur sé ekki einvörðungu talinn velferð annarra.

Mynd 3

Samhengi gæða eignarréttar og hagsældar



Niðurstaðan er því sú að eignarréttur er nauðsynleg forsenda mikillar framleiðslu á mann og hagsældar. Án hans hlýtur framleiðsla að vera mjög lítil. Það er jafnvel efamál hvort mannkyn án eignarréttar stæði miklu framur dýrunum, hvað framleiðslu snertir, og þar með samfélagsskipan og menningu.

Ef dýpra er farið, og samhengið á milli eignarréttargildis og hagsældar er skoðað í meiri smáatriðum, kemur í ljós að því betri sem eignarrétturinn er (í skilningi kaffa 1) þeim mun meiri verður framleiðsla og hagsæld að öðru jöfnu.² Það er með öðrum orðum einhalla samband á milli gildis eignarréttar og þeirrar hagsældar sem unnt er að skapa á grundvelli hans. Þessu samhengi er lýst með myndrænum hætti í *Mynd 3* (sjá að ofan). Samhengið merkir að sérhver endurbót á eignarrétti er líkleg til að skila sér í aukinni framleiðslu. Á hinn bóginn er sérhver skerðing á eignarrétti, hvaða nafni sem hún nefnist, líkleg til að draga úr framleiðslu. Í þessari mikilvægu niðurstöðu felst greinilega mikilsverð leiðsögn til löggjafans og hagstjórnenda almennt.

² Þetta er of langt mál og flókið til að útskýra hér en er rakið í smáatriðum í Arnason (2006b).

4. Þjóðareign á fiskistofnum: Hvað er verið að tala um?

Eins og rakið var í inngangi er höfð uppi sú krafa í samfélaginu að fiskistofnar verði gerðir að þjóðareign. Þessari kröfu hefur verið fylgt eftir af verulegum pólitískum þunga, fyrst af Alþýðuflokknum og síðan Samfylkingunni. Hún er m.a. gerð í stefnuýfirlýsingu á stofnfundi Samfylkingarinnar, þar sem talað er um að „sameiginlegar auðlindir Íslendinga svo sem nytjastofnar sjávar svo og orkan í fallvötnum og á jarðhitasvæðum skuli vera ævarandi þjóðareign“ (Samfylkingin 2000). Á landsfundi Samfylkingarinnar 2003 var þessi stefna útfærð nánar og þeirri stefnu lýst að aflaheimildir yrðu innkallaðar og þeim endurúthlutað. Grunnstefnan var síðan ítrekuð með tillögu þingmanna Samfylkingarinnar að þingsályktun á löggjafarþingi 2004–5, þar sem gerð var tillaga um að ákvæði um sameign þjóðarinnar á öllum náttúruauðlindum, sem ekki væru nú þegar í einkaeigu, yrði ritað í stjórnarskrá lýðveldisins. (Þingsál.t., 131. löggjafarþing, þskj. 9; Samfylkingin 2004). Þessi sama tillaga hefur síðan verið lögð fyrir stjórnarskrárnefnd.

Af fyrri köflum þessarar rígerðar má ljóst vera að komist þessar hugmyndir til framkvæmda mun eignarréttargildi núverandi aflaheimilda skerðast. Það mun óhjákvæmilega valda efnahagslegum kostnaði. Miðað við gildi sjávarútvegsins í þjóðarbúskapnum gæti sá kostnaður verið mjög mikill. Hversu mikill hann verður fer þó mjög eftir því hversu mikil skerðing eignarréttar verður. Það ræðst á hinn bóginn af því hvernig ákvæði um þjóðareign á fiskistofnum yrði útfært í lagatexta og framkvæmt í reynd. Í tillögum sínum hefur Samfylkingin mjög vísað til álits svokallaðrar auðlindanefndar frá árinu 2000. Þar var útfærð meirihlutatillaga um að ákvæði um þjóðareign á öllum náttúruauðlindum sem ekki væru nú þegar í einkaeigu yrði sett í stjórnarskrá. Auðlindanefnd var þverpólitísk nefnd og tillögur hennar hafa því vissa stöðu sem drög að pólitísku samkomulagi. Ekki er því óeðlilegt að miða við þessa meirihlutatillögu auðlindanefndar varðandi útfærslu á tillögum Samfylkingarinnar.

Tillaga meirihluta auðlindanefndar var að eftirfarandi texti yrði settur í stjórnarskrá:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einka-eignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdavalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

Ljóst er að samkvæmt þessum texta yrði eignarréttur á fiskistofnum og öðrum auðlindum sjávar færður tryggilega til ríkisins. Hér er með öðrum orðum um þjóðnýtingu að ræða. Þennan eignarrétt yrði samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu ekki heimilt að láta af hendi síðar, þótt fullt verð og jafnvel margfalt yfirverð kæmi fyrir. Það yrði því ekki mögulegt, samkvæmt þessari tillögu að hverfa frá þessari þjóðnýtingu síðar, nema þá að breyttri stjórnarskrá.

Hvað nýtingarréttinn varðar, gildir að miklu leyti það sama. Hann á ríkið og hann verður ekki varanlega af hendi látinn. Hann er þó heimilt að leigja tímabundið eða með uppsagnarfresti gegn gjaldi. Það er aukatriði í þessu samhengi, en þó athyglisvert, að samkvæmt tillögunni má leigugjaldið sjálft aðeins nota á tiltekinn hátt. Verðmæti þeirra tekna er því fyrirfram rýrt.

Ljóst er að þessi tillaga felur í sér verulega skert eignarréttargildi aflaheimilda. Í stórum dráttum verða þær sameign, sem ríkið sér um. Þetta merkir örugglega að varanleiki núverandi aflaheimilda skerðist verulega. Þá liggur fyrir að einkaréttargildið verður

rýrt með sérstöku gjaldi á arðinn. Þá er ekki ólíklegt að í krafti sameignarinnar verði einkaréttargildið enn frekar takmarkað á öðrum sviðum, t.d. til að þóknast umhverfissinum. Sama gildir um framseljanleikann — takmarkanir á framsali leigutaka á leiguréttindum eru algeng. Hví þá ekki einnig í þessari leigu? Þá má ætla að með staðfestum eignarrétti ríkisins á aflaheimildum muni óvissa handafa um framhald eftir að leigutíma lýkur, ný gjöld, auknar takmarkanir o.s.frv., vaxa. Að öllu samanlögðu verður því vart dregin önnur ályktun en sú, að komist umrædd tillaga til framkvæmda muni eignarréttargildi aflaheimilda skerðast mjög verulega miðað við það sem nú er.

5. Efnahagsleg áhrif

Skerðing eignarréttarins er ávallt efnahagslega skaðleg.³ Hversu mikill skaðinn er fer hins vegar eftir aðstæðum. Skiptir þar tvennt meginmáli: (i) hversu ábatasöm getur viðkomandi starfsemi verið og (ii) hversu mikil skerðing eignarréttarins er. Skaðinn af því að skerða eignarréttinn er auðvitað þeim mun meiri sem starfsemin getur verið ábatasamari: það eru einfaldlega meiri verðmæti í húfi. Skaðinn er jafnframt þeim mun meiri sem skerðing eignarréttarins er meiri. Væri eignarrétturinn t.d. afnumin með öllu gæti ekki verið neinn ábati af viðkomandi starfsemi. Væri hann til staðar myndu einfaldlega fleiri þyrpast að uns hann hyrfi.

Spurningin er því ekki um hvort tiltekin skerðing eignarréttarins valdi efnahagslegu tjóni. Spurningin er aðeins um hversu mikið það tjón sé. Til að svara þeirri spurningu með sæmilegri nákvæmni er nauðsynlegt að kanna viðkomandi starfsemi og þá skerðingu eignarréttarins sem um er að ræða. Hvað íslenskan sjávarútveg snertir liggja slíkar rannsóknir ekki fyrir. Við vitum hins vegar að mögulegur efnahagslegur ábati af fiskveiðunum er mjög mikill — skiptir tugum milljarða króna árlega. Jafnframt vitum við að sú skerðing eignarréttarins sem felst í ofangreindum hugmyndum um ákvæði í stjórnarskrá getur verið mjög veruleg.

³ Nákvæmara væri að segja að skerðing eignarréttarins sé ávallt skaðleg svo framalega sem viðkomandi starfsemi sé ábatasöm. Sé hún það ekki, er auðvitað ekkert að skerða.

Því er ljóst að sú upphæð sem er í húfi er há í hlutfalli við aðrar þjóðhagsstærðir.

Í stað þess að leggja tölulegt mat á áhrif þeirrar skerðingar eignarréttar í sjávarútvegi sem um rædd tillaga að ákvæði í stjórnarskrá felur í sér, verður nú reynt að varpa frekara ljósi á málið með því að rekja nokkur atriði þar sem téð skerðing eignarréttar kemur hvað helst fram. Þessi atriði eru ekki sett fram í neinni sérstakri röð. Þau eru ekki heldur algerlega óháð. Milli þeirra margra eru ýmis tengsl.

5.1. „Rýrara auðmagn“

Með því að skerða eignarréttargildi aflaheimilda verður veðhæfni þeirra minni. Það þýðir meiri áhættu lánveitenda og þar með minna og sennilega dýrara lánsfé. Þar með geta aflaheimildarnar ekki verið uppspretta nýrra fjárfestinga í sama mæli og áður. Auðmagnið sem í þeim og fiskistofnunum felst er rýrt. Það er ekki eins frjósamt og áður. Þetta hefur neikvæð áhrif á fjárfestingu og dregur úr hagvexti. Efnahagslegt tjón af þessum sökum gæti numið mjög hárrí upphæð, ekki síst er til lengdar er lítið.

5.2. *Lakari nýting auðlinda sjávar*

Skertur eignarréttur á aflaheimildum þýðir að þjóðhagslega hagkvæmasta nýting aflaheimildanna gefur handhöfum þeirra minna í aðra hönd en áður. Þar með hafa þeir minni hvata til að leita leiða til að auka hagkvæmni og koma þeim í framkvæmd.⁴ Það þýðir auðvitað að minna verður gert af slíku. Þetta tjón gæti sömuleiðis numið mjög háum fjárhæðum.

5.3. *Verðlækkun aflaheimilda*

Skerðing eignarréttar á aflaheimildum með þeim hætti sem umrædd tillaga að ákvæði í stjórnarskrá gerir ráð fyrir (þ.e. tímabundin leiga, gjaldtaka, óöryggi o.s.frv.) mun þegar í stað leiða til verðlækkunar aflaheimilda miðað við það sem

⁴ Þetta er m.a. rakið nánast í Johnston (1995) og Arnason (2006b).

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

að öðrum kosti hefði orðið.⁵ Verðlækkunin endurspeglar mat markaðarins á væntanlegu tjóni handhafa heimildanna af breytingunni. Þessi verðlækkun rýrir eignarstöðu allra þeirra sem nú eiga aflaheimildir, bæði beint og óbeint.⁶ Miðað við núverandi markaðsvirði varanlegra aflaheimilda gæti þessi lækkun numið mjög verulegri upphæð. Hún mun síðan hafa keðjuverkandi áhrif um allt hagkerfið.

5.4. Aukin áhætta handhafa aflaheimilda

Verði ríkið stjórnarskrárbundinn eigandi aflaheimilda er afar sennilegt að handhafar þeirra sjá aukna áhættu í rekstri sínum. Þeir munu þurfa að búa við auknar líkur á að leiga fyrir aflaheimildir og önnur gjaldtaka hækkí. Það yrði meiri hætta á íþyngjandi kvöðum á nýtingu aflaheimilda (s.s. varðandi framsal, veiðarfæri, veiðiaðferðir, veiðisvæði, eftirlit o.s.frv.). Sérstök áhætta fylgir því að leigutími aflaheimilda yrði tímabundinn — verið gæti að fyrirtækið stæði uppi aflaheimildalaust að leigutíma loknum. Þá er vel hugsanlegt að í krafti eignarréttar síns kysi hið opinbera að kollvarpa kerfinu fyrirvaralítið og bótalaust. Öll óvissa sem aðilar skynja leiðir til meiri eða minni aðlögunar, þ.e. breytts atferlis, í tryggingarskyni. Þessu fylgir óhjákvæmilega kostnaður, sem gæti verið mjög verulegur. Sá kostnaður er hreint efnahagslegt tap því hann starfar af viðbrögðum við manngerðum reglum. Áhættukostnaðurinn kemur auk þess fram í markaðsverði aflaheimilda sem myndi enn lækka af þeim sökum. Henni fylgdi keðjuverkun um allt hagkerfið.

5.5. Aukin áhætta fyrir lánveitendur

Veikari eignarréttur og rýrari eignarstaða (vegna verðlækkunar aflaheimilda) eykur áhættu lánadrottna. Þeir munu því annars

5 Sú óvissa sem sköpuð hefur verið með baráttunni fyrir umræddu stjórnarskrárákvæði kann raunar þegar að hafa lækkað virði aflaheimilda að einhverju marki.

6 Óbeina eignakeðjan getur verið löng. Hún tekur síðan til þeirra sem eiga hlut í þeim fyrirtækjum (oft lífeyrissjóðum eða hlutdeildarsjóðum) sem eiga hlut í sjávarútvegsfyrirækjum og þannig koll af kalli.

vegar draga úr lánveitingum til greinarinnar og hins vegar freista þess að hækka vexti af útistandandi lánum. Mikilvægt er að átta sig á því að það sama gildir hér bæði um hefðbundin lán (þ.e. frá bönkum) og hlutafé. Það fé sem losað verður úr greininni fer annað, e.t.v. í fjárfestingar erlendis. Athugið að þetta aðlögunarferli er tímabundið. Það stendur yfir uns nýju jafnvægi með lægri fjárbindingu og/eða hærri vöxtum í sjávarútvegi er náð.

5.6. Rýrir alþjóðlega samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs

Þáttur í hnattvæðingu efnahagsstarfseminnar er að sjávarútvegur heimsins verður æ alþjóðlegri. Ber þar auðvitað mest á söluþyrntækjum með sjávarafurðir og síðan fiskvinnsluþyrntækjum, en þar er einnig að finna fiskveiðifyrirtæki. Fyrirsjáanlegt er að þessi þróun heldur áfram. Líklega eru ekki margir áratugir í það að stór hluti heimsaflans verði tekinn af sérhæfðum alþjóðlegum fiskveiðiflotum í eigu tiltölulega fárra alþjóðlegra sjávarútvegsfyrirtækja. Þessu ráða kostir verkaskiptingar og sérhæfingar og í hennar krafti stærðarhagkvæmni alveg eins og í framleiðslu bifreiða og fjölmörgum öðrum framleiðslugreinum. Ýmsir af núverandi og væntanlegum keppinautum Íslands á þessu sviði (einkum spænsk, ný-sjálensk, áströlsk og kanadísk sjávarútvegsfyrirtæki) hafa nú þegar sterka samkeppnisstöðu gagnvart íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum. Skerðing eignarréttar á aflaheimildum mun veikja samkeppnisstöðu Íslands enn frekar. Hún mun einnig hafa áhrif á samkeppnisstöðu vinnslu- og markaðsfyrirtækjanna, sem eru nátengd fiskveiðifyrirtækjunum. Hvað hina alþjóðlegu samkeppnisstöðu snertir er skerðing eignarréttar á aflaheimildum jafngild því að skattleggja íslenska útflutningsatvinnuvegi sérstaklega.

5.7. Færir umráðarétt sjávarauðlinda til ríkisins

Vandamál opinbers rekstrar eru velþekkt (Buchanan and Tullock, 1962). Það er einkum tvennt sem veldur því að opinber umráð yfir auðlindum eru óhagkvæmari en samsvarandi eignarréttur fyrirtækja. Í fyrsta lagi ráðast gjörðir umsjónarmanna hins

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

opinbera, þ.e. stjórnámálanna og opinberra starfsmanna, eins og allra annarra fyrst og fremst af því sem þeim sjálfum og næstu yfirboðurum þess hugnast. Sjaldgæft er að þessir hvatar séu í einu og öllu í samræmi við opinber markmið, hvað þá þjóðarhag. Sama sérhygli er auðvitað til staðar hjá fyrirtækjum. Munurinn er hins vegar sá, að á markaðnum er tilhneigingunni til að hlúa að sérhagsmunum haldið í skefjum af samkeppninni. Fyrirtæki sem ekki starfa í nægilegu samræmi við hagsmuni heildarinnar verða einfaldlega undir í samkeppninni og hverfa úr sögunni. Hér er hin ósýnilega hönd Adams Smith (Smith 1776) að verki. Hvað ríkið snertir er þessu aðhaldi ekki að heilsa. Þar er engin ósýnileg hönd til að tryggja sæmilega hagkvæmni. Ríkið hefur engan samkeppnisaðila og samkeppni stjórnálflokka um yfirráðin í ríkiskerfinu er afar takmörkuð (kosningar eiga sér sjaldan stað og þá um aragrúa mála í einu) og að auki bundin við þröngan hóp stjórnálflokka sem gæta þess vandlega að hleypa öðrum ekki að. Ríkið getur þess vegna í mjög ríkum mæli og um mjög langan aldur látið undir höfuð leggjast að gæta hagkvæmni og sýna ráðdeild. Að fela ríkinu eignavörslu er því fyrirkomulag sem skynsamlegt fólk kys ekki nema í neyðartilfellum, þar sem engir skárrir kostir eru fyrir hendi.

Í öðru lagi kalla yfirráð hins opinbera yfir verðmætum á það sem kallast rentusókn. Rentusókn er það þegar einkaaðilar eyða tíma og fjármunum í að afla gæða frá hinu opinbera. Unnt er að sýna fram á að samfélagsleg soun efnhagslegra gæða á altari rentusóknar getur verið mjög mikil og jafnvel meiri en nemur því sem til úthlutunar er. Ljóst, er að fari ríkið með allar aflaheimildir gæti rentusókn aukist stórkostlega. Þeir sem um það kunna að efast þurfa einungis að hugleiða þá miklu rentusókn sem nú þegar snýst um úthlutun ríkisins á aflaheimildum til sveitarfélaga sem hafa tapað aflaheimildum.

5.8. Skapar möguleika á aukinni skattheimtu

Aflaheimildir eru mjög umtalsverður skattstofn (hæglega 20–30 ma. á ári er fram í sækir). Fyrir sérhvert ríkisvald er það mikil

freisting að nýta alla skattstofna til hins ýtrasta. Í þessu tilfelli er það óvenju auðvelt að láta undan freistingunni þar sem beinlínis er lögð á það áhersla í umræddri tillögu að stjórnarskrárákvæði að heimild til afnota á sjávarauðlindum megi veita gegn gjaldi: Hvað er þá eðlilegra en að gjaldið sé það sem markaðurinn býður, þ.e. 100% skattur.

Þetta er hagrænt áhyggjuefni því vel er þekkt af ástæðum, sem að ofan eru raktar, að skattekjur hins opinbera nýtast lakar en einkafé til að skapa hagsæld. Verði skattstofninn nýttur að fullu gæti þetta því orðið mjög dýrt.

5.9. Mismunun atvinnuvega

Það sérstaka fyrirkomulag á eignarrétti og nýtingu sem tillaga að stjórnarskrárákvæðinu gerir ráð fyrir gagnvart náttúruauðlindum sem ekki eru nú þegar í einkaeigu, felur í sér mismunun atvinnuvega sem byggjast á nýtingu mismunandi náttúruauðlinda. Hví skyldi t.d. sjávarútvegur þurfa að búa við þessi þrengri kjör, þegar fiskveiðar í ám og vörtnum, landbúnaður og jafnvel orkuviðnaður, að ógleymdri allri þeirri margháttuðu starfsemi sem nýtir gjalda- og kvaðalítið önnur náttúrugæði landsins? Þessi mismunun, sem virðist eiga að byggjast á tilviljun sögulegrar þróunar, felur ljóslega í sér brenglun á vaxtar- og þróunarmöguleikum atvinnuvega og þar með misnýtingu efnahagslegra gæða. Þetta samsvarar í einu og öllu áhrifum mismunandi skattheimtu á atvinnuvegi, sem fyrir löngu er viðurkennt að sé óskynsamleg.

5.10. Skapar neikvæðar væntingar um íslenska efnahagsstefnu

Ljóst er að sú þjóðnýting sem felst í lögfestingu umrædds ákvæðis um þjóðareign á náttúruauðlindum takmarkar svigrúm einkaframtaks verulega. Það vinnur gegn þjóðhagslegari hagkvæmni eins og við höfum séð. Það felur í sér umtalsvert virðingarleysi gagnvart fjárfestingum einkaaðila (sem hafa keypt aflaheimildir) og það rýrir tækifæri til eignavinninga (með því að finna nýja og betri nýtingarmöguleika á náttúruauðlindum) í framtíðinni. Auðvitað fer ekki hjá því að þeir aðilar, innlendir sem erlendir,

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

sem ekki eiga hér beinlínis hlut að máli, taki eftir þessu og dragi af því sínar ályktanir. Þær geta þá tæpast orðið aðrar en þær, ekki síst miðað við hvað miklu er hér til kostað, að stjórnvöld gætu sem hægst gripið til hliðstæðra ráðstafana á þeim sviðum efnahagslífsins sem þeir starfa. Afleiðingin er því ekki einungis að eignarréttargildi í sjávarútvegi rýrni heldur og að öryggi eignarréttar í öðrum atvinnugreinum og atvinnulífi á Íslandi almennt rýrni. Hið efnahagslega tjón af þessum völdum getur verið mjög verulegt.

Er enginn efnahagslegur ábati af ákvæðinu, sem gæti unnið á móti öllum þessum neikvæðu atriðum? Helstu rökin sem hafa verið sett í því efni eru tvíþætt:

(i) Með tekjum af leigu aflaheimilda gæti ríkið lækkað aðra og óhagkvæmari skatta.

(ii) Það eru ákvæðin verkefnasvið (almannagæði) sem ríkið er betur í stakk búið til að sinna en markaðskefið

Þessar röksemdir eru réttar svo langt sem þær ná. Gallinn er bara sá að þær ná ekki næstum nógu langt. Það er í fyrsta lagi auðvitað til miklu betri leiðir til að afla fjár til að lækka sérstaklega óhagkvæma skatta og sjá fyrir almannagæðum en að rýra eignarréttargildi aflaheimilda sem lækkar landsframleiðslu og þar með skattekjur til lengri tíma. Ef það er þjóðhagslega skynsamlegt að afla ríkinu meira fjár til góðra mála væri öllu nær að styrkja eignarréttargildi aflaheimilda og auka þannig landsframleiðslu en hitt. Í öðru lagi gefur reynslan því miður ekki ástæðu til að ætla að ríkið myndi nota aukið fjárhagslegt svigrúm á þann hátt sem þessar tvær röksemdir gera ráð fyrir, jafnvel þegar þau eru í ríkum mæli til staðar.

6. Lokaorð

Ljóst er af framansögðu að því fylgir efnahagslegur skaði að setja ákvæði um þjóðareign á fiskistofnum í stjórnarskrá lýðveldisins. Meginástæðan er sú að svona gjörð rýrir eignarréttinn og slíkt er ávallt efnahagslega óhagkvæmt. Miðað við útfærslu Samfylkingarinnar á þessari hugmynd yrði hinn efnahagslegi

kostnaður eflaust umtalsverður og e.t.v. mjög mikill. Langsótt er að einhver efnahagslegur ávinningur, t.d. vegna þess að ríkið noti fé betur en einkaaðilar eða aðrir og verri skattar verði lækkaðir, komi á móti þessum kostnaði. Jafnvel þótt svo væri, er nánast óhugsandi að sá ávinningur vegi upp á móti kostnaðnum. Þessi hugmynd virðist því efnahagslegt glapræði.

Það er athyglisvert að Samfylkingin, sem harðast hefur barist fyrir því að festa sameign þjóðarinnar á fiskistofnum í lög, beitir ekki efnahagslegum rökum í málflutningi sínum. Röksemdir Samfylkingarinnar virðast einvörðungu þær (sjá t.d. Samfylkingin 2004 og málflutning talsmanna flokksins) að með samþykki stjórnarskrárákvæðisins væri bundinn endi á réttaróvissu handhafa veiðiheimilda og skapaður friður um nýtingu sjávarauðlindanna og þar með væntanlega dregið úr líkunum á breytingum á kerfi fiskveiðistjórnunar sem væru jafnvel enn skaðlegri.

Þessar röksemdir eru athygliverðar svo ekki sé meira sagt. Fyrri röksemdin virðist byggjast á þeirri hugmynd að það sé betra að glata rétti algerlega en vera í óvissu um hvort honum verði haldið. Ótrúlegt er að svo virðist sem margir séu sama sinnis.

Síðari röksemdin er enn merkilegri. Hún virðist gera ráð fyrir því að stjórnmalakerfið leyfi aðeins þjóðhagslega óhagkvæmar niðurstöður. Ef það er rétt, og ekki eru pólitískar forsendur til annars en að rýra hagsæld, er það ekki einmitt gild ástæða fyrir því að halda stjórnmalamönnunum sem mest frá eignarrétti og verðmætum, þveröfugt við það sem tillaga Samfylkingarinnar gerir ráð fyrir? Nú er það auðvitað svo að Samfylkingin er öflugur aðili í hinu pólitíska kerfi. Miðað við afstöðu annarra flokka má fullvíst telja að kysi hún að styðja núverandi eignarrétt á aflaheimildum, svo ekki sé nú minnst á styrkingu hans, þá myndi sú stefna ugglaut verða ofan á. Röksemdin virðist því byggja á þeirri forsendu að ekki komi til greina af hálfu Samfylkingarinnar af taka afstöðu í þessu máli á grundvelli efnahagslegrar hagkvæmni.

ÞJÓÐAREIGN Á FISKISTOFNUM:
HAGRÆNAR AFLEIÐINGAR

Tilvísanir:

- Agnarsson, S. 2000. *Stjórnun fiskveiða á Íslandi*. Fylgiskjal með álitu auðlinda-nefndar. Forsætisráðuneytið. Reykjavík.
- Alchian, A. 1965. *Some Economics of Property Rights*. *Il Politico* 30:816–29.
- Arnason, R. 1994. *The Icelandic fisheries: Evolution of a Fishing Industry*. Fishing News Books, Oxford.
- Arnason, R. 2006a. *Property Rights in Fisheries: Iceland's Experience with ITQs*. Reviews in Fish Biology and Fisheries (í prentun).
- Arnason, R. 2006b. „Property Rights Quality and Economic Efficiency of Fisheries Management Regimes: Some Basic Results.“ In T. Bjørndal, D. Gordon, R. Arnason and R. Sumaila (eds.). *Fisheries Economics: Essays in the honour of Professor Gordon Munro*. Blackwell (in press).
- Buchanan, J.M. and G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy*.
- De Soto, H. 2005. *Leyndardómur Fjármagnsins*. RSE. Reykjavík.
- Demsetz, H. 1967. „Toward a Theory of Property Rights.“ *American Economic Review* 57:347–59.
- Gísli Pálsson, Ragnar Arnason og Örn D. Jónsson (ritstj.): *Stjórn fiskveiða og skipting fiskveiðiarðsins*. Reykjavík, 1992.
- Hannesson, R. 1996. *Fisheries Mismanagement: The Case of North Atlantic Cod*. Fishing News Books. Oxford
- Johnson, R.N. 1995. Taxing Quota Value. *Marine Resource Economics* 10:327–40.
- Marx, K. 1867. *Capital: A Critiques of Political Economy*. Vol. I. Edition by Charles H. Kerr and Co 1906. Charles H. Kerr and Co.
- Nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu: *Skýrsla til sjávarútvegsráðherra*. Fylgiskjal með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 38, 15. maí, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Lagt fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993.
- Ramsey, F. 1928. „A Mathematical Theory of Savings.“ *Economic Journal*.
- Ricardo, D. 1817. *The Principles of Political Economy and Taxation*. Edition by Everyman's Library 1917. Everyman's Library. New York.
- Romer, D. 2006. *Advanced Macroeconomics*. 3rd edition. McGraw-Hill. New York.
- Samfylkingin. 2003. Samþykktir landsfundar: Atvinnu- og byggðamál. Heimasíða Samfylkingarinnar 24.3. 2006, <http://www.samfylkinging.is/Forsida/Stefnan/Landsfundur2003>.
- Samfylkingin. 2004. Tillaga til þingsályktunar 131. löggjafarþing, þskj. 9. Alþingi. Reykjavík.
- Samfylkingin. 2000. Stefnuyfirlýsing á stofnfundi 4.–5. maí 2000. Heimasíða Samfylkingarinnar 24.3. 2006, <http://www.samfylkinging.is/Forsida/Stefnan>.
- Scott, A.D. 1989. Conceptual Origins of Rights Based Fishing. In Neher et al. (eds.) *Rights Based Fishing*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Scott, A.D. 2000. „Introducing Property in Fisheries Management.“ In Shotton

- R. (ed.) Use of Property Rights in Fisheries Management. *FAO Fisheries Technical Paper* 404/2. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Auðlindanefnd. 2000. Álitargerð. Forsætisráðuneytið. Reykjavík.
- Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edition by E. Cannan 1977. University of Chicago Press, Chicago.
- Solow, R. M. 1956. „A Contribution to the Theory of Economic Growth.“ *Quarterly Journal of Economics* 70:65–94.
- Þjóðhagsstofnun: „Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagstjórn.“ Í Auðlindanefnd: *Afangaskýrsla með fylgiskjöllum*. Reykjavík, 1999.

Sigurgeir B. Kristgeirsson

Sjávarútvegur, eignarréttur og óviss framtíð

1. Aðdragandi laga sem nú eru í gildi

Í þrjátíu ár hafa lögað deilur í þjóðfélaginu um með hvaða hætti veiðar skuli stundaðar og síðar um hverjum beri fiskveiðirétturinn og hverjum ekki. Með lögum frá 1976 var erlendum skipum bannað að veiða innan 200 mílna fiskveiðilögsögunnar og kveðið á um hvar á því svæði íslenskum skipum væru heimilar veiðar. Árið 1977 var svokallað skrapdagakerfi tekið upp í því skyni að takmarka þorskveiði. Á því ári setti ríkisstjórnin reglur sem takmörkuðu aðgang útgerða að lánsfé til kaupa á nýjum skipum. Á árunum 1977 og 1978 lagði ríkisstjórnin bann við lánnum til kaupa á skipum vegna þorskveiða.¹ Beinir takmarkanir á aðgangi að fiskveiðum hófust því strax í kjölfar „svartrar skýrslu“ Hafrannsóknarstofnunarinnar árið 1975. Þær beindust fyrst og fremst að þorskveiðum en reynslan var ekki góð. Með þessum takmörkunum var fyrsta skrefið stigið í þá átt að takmarka aðgang að fiskimiðunum við landið.

¹ Þrátt fyrir eigið bann veitti ríkisstjórnin leyfi sjö sinnum vegna skipakaupa á árunum 1977 og 1978.

Samhliða skrapdagakerfinu var aflamarkskerfi komið á er síldveiðar hófust að nýju árið 1976. Í kjölfar sóknarstýringar á árunum 1977–1983 var aflamarkskerfi komið á með lögum sem sett voru í árslok 1983 og tóku gildi í upphafi árs 1984. Gildistími laganna var tímabundinn. Aflareynsla þriggja ára á undan var lögð til grundvallar við skiptingu aflahlutdeilda á skip, með undantekningum þó, sbr. að smábátar undir 10 brúttórúmlustum voru ekki kvótasettir. Í botnfiski var heildaraflamark ákveðið fyrir þorsk, ýsu, ufsa, karfa, skarkola, grálúðu og steinbít. En skip máttu einnig velja sóknarmark. Í hugum flestra er árið 1984 vendipunktur í stjórn fiskveiða við landið, þá hafi hlutdeildum í mikilvægustu fisktegundum verið skipt. Þetta er hins vegar ekki rétt þegar að er gáð. Á árunum 1985–1990 var í raun sambland aflamarkskerfis og sóknarkerfis þar sem útvegsmenn gátu aukið hlutdeild sína á kostnað aflamarksskipa með aukinni sóknargetu skipa sinna.²

Vendipunktur fiskveiðistjórnunar við Ísland var hins vegar samþykkt laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða þegar fiskveiðistjórnunin var gerð ótímabundin og kveðið á um að við sölu á skipi fylgdi aflahlutdeild þess, nema annað væri tekið fram í samningi. Þá voru í fyrsta skipti leyfð viðskipti með aflahlutdeild skipa, alla eða að hluta, en áður hafði því aðeins verið leyft að flytja aflahlutdeild af skipi að það væri tekið af skipaskrá. Þá var og heimilað að flytja aflamark milli skipa innan fiskveiðiárs. Lokaskrefið að aflamarki var síðan stigið þegar smábátar á sóknardögum voru kvótasettir 2004 og tóku þau lög gildi í upphafi fiskveiðiársins 2004/2005.

2. Umræða á vettvangi stjórnmalanna

Í fyrstu grein laga nr. 38/1990 segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og bygð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt

² Sjá kafla 9, Stjórn fiskveiða við Ísland, í skýrslu svokallaðrar tvíhöfðanefndar 1993 og óbirtar niðurstöður Helga Áss Grétarssonar í fyrirlestri við Lagastofnun Háskóla Íslands 24. janúar 2007, undir yfirskriftinni: Úthlutun kvóta í botnfiski árin 1984–1990.

lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“

Nokkrar nefndir hafa starfað á vegum sjávarútvegstráðherra þar sem fjallað hefur verið um fiskveiðistjórnun³ og nýtingu annarra auðlinda í svokallaðri þjóðareign. Rauði þráðurinn í skýrslum tengdum fiskveiðunum sjálfum og stjórnun þeirra er hvernig skuli stýra þorskveiðum⁴ og hvort, og með hvaða hætti, skuli skýra eignarhald á fiskistofnum og/eða öðrum auðlindum þar sem eignarréttur er ekki skýr nú þegar að mati stjórnámálanna. Samhliða spurningum um eignarhald hafa jafnframt komið fram síndurteknar og háværar raddir um sérstaka skattlagningu, svokallað auðlindagjald. Innan sjávarútvegsins ríkir mikil andstaða við sérstaka skattlagningu á fiskveiðar af þeirri ástæðu að afkoma greinarinnar hafi aldrei leyft sérstakar álögur.⁵ Fylgismenn auðlindagjalds hafa bent á að með hagræðingu í greininni muni myndast svokölluð auðlindarenta sem ætti að renna til ríkisins sem handhafa þjóðarinnar á hinni svokölluðu þjóðareign. Á móti hafa andstæðingar gjaldsins bent á að hagræðing í atvinnugreininni hafi orðið til vegna þess að útvegsmenn sjálfir keyptu aðra út án stuðnings og sköpuðu þannig hið umrædda

3 Hér má nefna skýrslu tvíhöfðanefndarinnar svokölluðu frá 1993, álitserð auðlinda-nefndar frá 2000, niðurstöður nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða frá 2001, aflareglu fyrir þorskveiðar á Íslandsmiðum frá 2004 og áfangaskýrslu nefndar um líffræðilega fiskveiðistjórnun frá 2004.

4 Hér er afar athyglisvert að bera saman umræðu um stjórnun þorskveiða annars vegar og síldveiða hins vegar. Vegna þýðingar þorsksins hafa stjórnámálameinn haft meiri tilhneigingu til að hafa afskipti af ráðstöfun þorskaflans annars vegar og af ákvörðun heildarafla hins vegar. Í þrjátíu ára sögu stýringar þorskveiða hefur afli einungis einu sinni verið minni en sem svaraði til ráðlegginga fiskifræðinga en samtals 1,3 milljónir tonna voru veiddar umfram ráðgjöf. Á sama tíma hefur aflamark í síld verið að mestu í samræmi við ráðleggingar fiskifræðinga og afli þar af leiðandi sjaldan verið umfram það.

5 Á árunum 1988 var Atvinnutryggingarsjóður útflutningsgreina settur á laggir og 1989 var hlutafjárjóður Bygðastofnunar stofnaður en báðum þessum sjóðum var ætlað að koma í veg fyrir gjaldþrot mikils fjölda fiskvinnslu og útgerðarfyrirtækja víða um land. Sjóðirnir tóku á sig talsvert tap vegna útlána og tapaðs hlutafjár. Þróunarsjóður sjávarútvegsins tók síðan við hlutverki sjóðanna tveggja og lagði sérstakt (þróunarsjóðs)gjald á sjávarútvegsfyrirtæki til að standa skil á skuldbindingum sjóðanna. Í upphafi lagði ríkisstjórnin Þróunarsjóði sjávarútvegsins til fjögurra milljarða króna lán en með fyrrnefndri skattlagningu voru öll lán sjóðsins, sem og tap vegna gjaldþrota sjávarútvegsfyrirtækja, greidd upp.

hagræði og bættu afkomu greinarinnar. Stjórn Landssambands íslenskra útvegsmanna féllst á að hefja viðræður við stjórnvöld um greiðslu „hóflægs auðlindagjalds“ enda mætti það verða til að ná viðtækri sátt um stjórn fiskveiða.

Málflutningur talsmanna auðlindaskatts og sameignar þjóðarinnar á fiskimiðunum kristallast í Reykjavíkurbréfi *Morgunblaðsins* 11. febrúar 2007 en þar segir:

Eftir stendur hitt að auðlindagjaldið hefur verið samþykkt í grundvallaratriðum. Nú blasa við tvenns konar verkefni á þessum vígstöðvum. Í fyrsta lagi að knýja fram efndir á gefnum lofordum núverandi stjórnarflokka um að ákvæði verði tekið upp í stjórnarskrá um sameign þjóðarinnar á fiskimiðum.

Og síðar:

Í öðru lagi er tímabært að hefja umræður um að hækka auðlindagjaldið verulega á næsta kjörtímabili. Það þýðir ekki lengur að halda því fram, að sjávarútvegurinn hafi ekki efni á að greiða hærra auðlindagjald.

Ein helsta ástæða þess að ýmsir leggja áherslu á að taka upp í stjórnarskrá ákvæði um „sameign þjóðarinnar á fiskimiðunum“ er að styrkja grundvöll sérstakrar skattlagningar á sjávarútveginn. Þetta kemur glöggst fram í tilvitnuðu Reykjavíkurbréfi *Morgunblaðsins*. Í umfjöllun um slíka stjórnarskrárbreytingu er því ekki úr vegi að reyna að skýra grundvöll og áhrif hækkunar auðlindagjalds á sjávarútveginn og mikilvægi eignarréttarins fyrir rekstur sjávarútvegsfyrirtækja. Er það viðfangsefni þessarar greinar.

3. Staða sjávarútvegsins

Ástæða þess að aflamarkskerfið varð til í upphafi var ógnvænleg staða sjávarútvegsins. Afkoma hans var afar bágborin í hinu sóknarstýrða kerfi, skrapdagakerfinu. Atvinnugreinin í heild var

rekin með gríðarlegu tapi á árunum 1981–1983 auk þess sem fyrirsjáanlega var nauðsynlegt að draga saman leyfilegan afla í helstu nytjategundum, þó fyrst og fremst í þorski.⁶ Í niðurstöðu skýrslu Hafrannsóknarstofnunarinnar, *Ástand nytjastofna á Íslandsmiðum og aflahorfur 1983*, sagði meðal annars:

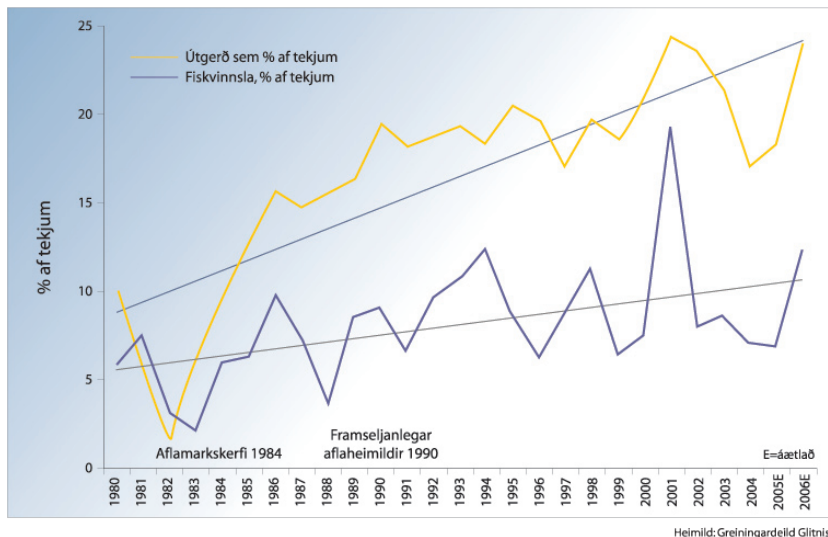
Niðurstaðan er í stuttu máli sú að þorskstofninn mun fara minnkandi á næstu árum, þar sem allir árgangar frá 1977 virðast undir meðallagi og stóri árgangurinn frá 1973 fer að hverfa úr veiðinni.

Mikil andstaða var innan greinarinnar við kvótasetninguna en eftir mikla fundaherferð samþykktu útvegsmenn tímabundna kvótasetningu og sáu fyrir sér að með því að byggja upp þorskstofninn mætti leyfa frjálsar veiðar að nýju.

Afkoma sjávarútvegsins hefur verið sveiflukennð frá 1980, eins og hún var vissulega fyrir þann tíma. Góð afkoma byggðist

6 Í fréttaskýringarflokki *Fréttablaðsins* í desember 2004, undir yfirskriftinni „Kvóti í 20 ár“, voru birt viðtöl við nokkra þeirra manna sem réðu mestu um hvaða leið skyldi farin til að bregðast við skýrslu Hafrannsóknarstofnunarinnar, *Ástand nytjastofna á Íslandsmiðum*, í daglegu tali nefnd „kolsvarta skýrslan“. Kristján Ragnarsson, sem var formaður Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) 1983, sagði m.a.: „Ég skal játa það fyrstur manna að þegar ég fór um landið og talaði fyrir þessu kerfi og reyndi að sannfæra menn þá talaði ég um þetta sem tímabundna ráðstöfun. Á þeim tíma sá ég ekki fyrir að þetta yrði langvarandi. En þegar fram liðu stundir sá ég að frjáls veiði væri eitthvað sem aldrei kæmi aftur“. Jakob Jakobsson, forstjóri Hafrannsóknarstofnunarinnar, sagði í sama greinarflokki: „Við höfðum bent á þetta í nokkur ár en því var aldrei ansað, þó við rifum kjaft eins og við gátum. Stjórnmalameinn hlustuðu á okkur fiskifræðinga eftir hentisemi; á meðan á landhelgisdeilunni stóð tóku stjórnvöld mark á okkur en ef málið sneri að innlendum veiðum snerust stjórnvöld öndverð við. Mér fannst þetta hentistefna.“ Jakob bætir síðan við: „Ástandið var orðið það alvarlegt að það rann upp fyrir mönnum að það var ekki hægt að standa hjá aðgerðarlaus. Það breytti líka miklu að Halldór Ásgrímsson tók við sem sjávarútvegsráðherra og tók málið föstum tökum.“ Halldór Ásgrímsson, þáverandi sjávarútvegsráðherra, sagði m.a. í sama greinarflokki: „Ég hafði ekki sterkar skoðanir á málinu þegar ég tók við embætti. Ég var vanur því að menn gætu gengið til veiða eftir því sem þeir vildu og vandist því að þeir sem sóttu fastast sjóinn stóðu sig best. Eftir að ég kom í sjávarútvegsráðuneytið áttaði ég mig á því að þeir tímar voru liðnir. Menn vildu trúa því að þetta væri tímabundið en sannleikurinn var sá að þegar menn hugsuðu dýpra var svo ekki. Ég man að ég viðhafði þau ummæli einhvern tíma á þessum tíma að kvótakerfið væri komið til að vera og það vakti upp umræður og mótmæli.“

Íslenskur sjávarútvegur – EBITDA sem % af tekjum



á mikilli veiði sem oftar en ekki reyndist tímabundin. Árin 1981–1983 voru sjávarútvegnum, sem fyrr segir, afar erfið. En eins og meðfylgjandi línurit sýnir (sjá að ofan) hefur afkoman batnað jafnt og þétt, bæði í útgerð og fiskvinnslu, allt frá því að aflamærskerfið var tekið upp 1984.

Línuritið sýnir stöðu útgerðar annars vegar og fiskvinnslu hins vegar. Innbyrðis staða og afkoma, t.d. veiðar á þorski annars vegar og veiðar uppsjávarfiska hins vegar, getur vitanlega verið afar mismunandi. Af línuritinu má sjá að bætt afkoma greinarinnar þýðir að sjálfsögðu að virði hennar er að vaxa. En hvers virði var greinin í upphafi þessa tímabils? Líklega hefur hún verið lítils virði þótt erfitt sé að segja um það án þess að tölulegt mat hafi verið lagt á það. Slíkt hefur ekki verið gert svo vitað sé.

Árið 1992 hófu sjávarútvegsfyrirtæki að skrá hlutabréf sín á markaði um leið og þau sóttu þangað aukið fé með útgáfu nýrra hluta. Frá þeim tíma og allt til 2004 var greiður aðgangur að tölulegum upplýsingum um sjávarútveg. Þá voru mörg sjávarútvegsfyrirtæki á hlutabréfamarkaði⁷ og þau birtu

⁷ Skráning sjávarútvegsfyrirtækja hófst 1992 með skráningu Granda, Skagstrendings og Þormóðs ramma. Flest voru fyrirtækin 1999 eða 21, ef við undanskiljum fiskisölu-

opinberlega uppgjör sín. Í greiningu Friðriks Mús Baldurssonar og Stefáns B. Gunnlaugssonar frá 2004, varðandi þróun viðskipta með sjávarútvegsfyrirtæki og ástæðu fækkunar skráninga þeirra í Kauphöllinni, kemur ýmislegt forvitnilegt fram. Ástæða lítilla viðskipta og afskráningar var að þeirra mati sú að eignarhald var í mörgum tilvikum „þröngt“, verðmæti á markaði var mun lægra en svokallað upplausnarverðmæti og að kjölfestufjárfestar voru tregir að sleppa hendinni af félögunum. Síðast en ekki síst höfðu fjárfestar einfaldlega verið áhugalitlir um sjávarútveginn vegna þess að:

- arðsemi og markaðsávöxtun var lág;
- seljanleiki hlutabréfa var lítill;
- arðgreiðslur voru lágar;
- félög í útgerð bjuggu við stöðuga óvissu um lagaumhverfi hvað varðaði stjórn fiskveiða.

Niðurstöður Friðriks og Stefáns eru áhugaverðar í ljósi þess að hugmyndir um auðlindaskatt byggjast á þeirri forsendu að umframárður myndist við nýtingu auðlinda. Það er því ljóst að 14 árum eftir að frjálst framsal aflaheimilda var tekið upp, og útgerðarmenn höfðu nýtt þann tíma til að kaupa óhagræðið út, voru enn engin merki þess að umframárður hefði myndast í greininni!

3. Verðmæti sjávarútvegsfyrirtækja

Fyrirtæki eða atvinnugreinar, sem skila góðum hagnaði, eru að sjálfsögðu mikils virði en áleitin spurning hér og nú er hins vegar eftirfarandi: Hvers virði er atvinnugrein eða fyrirtæki í miklum taprekstri, eins og átti við um sjávarútveginn á Íslandi á árunum fyrir 1984? Þeirri spurningu verður ekki svarað með fullri vissu hér en líklegt er að verðmæti eigna sjávarútvegsins hafi vart staðið undir skuldum. Ástæður flestra efnahagsráðstafana fyrir 1990

fyrirtækinn. Síðan hefur þeim fækkað og nú er aðeins eitt sjávarútvegsfyrirtæki á aðallista Kauphallar Íslands, Vinnslustöðin í Vestmannaeyjum.

voru erfiðleikar í rekstri sjávarútvegsins⁸ sem leiddu til þess að fyrirtækin gátu ekki greitt niður skuldir sínar.

Hverjar eru eignir sjávarútvegsins nú og hvernig hefur þróun þeirra verið? Hvert er verðmæti og hver eru áhrif sérstakrar skattlagningar⁹ á verðmæti fyrirtækjanna og hugsanlegra hliðarverkana skattlagningarinnar?

Í raun geta stjórnvöld gert atvinnugrein verðlausa með þrennu móti:

- beinni eignaupptöku, svo sem þjóðnýtingu eigna, eða þeirra eigna sem atvinnugreinin byggist á (ríkisvaldið gæti, svo dæmi sé tekið, þjóðnýtt framleiðslutæki á borð við skip og sjálfar auðlindir sjávarins sömuleiðis);
- skattlagningu sem ofbýður greiðslugetu fyrirtækjanna;
- lögum og reglum sem þrengja svo mjög að starfseminni að arðsemi hennar verði lítil sem engin.

Mat hjárfesta á sjávarútvegi, sem og öðrum atvinnugreinum eða fyrirtækjum, byggist á nákvæmlega sömu aðferðum, þ.e.a.s. afvöxtuðu frjálssu hjárflæði rekstrar.¹⁰ Þar skiptir auðvitað miklu máli hvaða væntingar hjárfestar hafa um framtíð atvinnugreinar og/eða fyrirtækis. Væntingarnar endurspeglast í ávöxtunarkröfu

8 Í skýrslu tvíhöfðanefndarinnar svokölluðu frá 1993 er fjallað um veiðigjald og þjóðareign á fiskistofnum og þá gagnrýni sem löngum hefur verið hávær að ósanngjarnt sé að útvegsmenn geti selt aflaheimildir sínar og með þeim hætti fénytt sér þjóðareignina. Þar segir: „Einnig er bent á að sala á kvóta eða skipum sé fyrst og fremst til komin vegna hjárhagslegra erfiðleika, þ.e. að söluhagnaðurinn af kvotasölunni fari fyrst og fremst til að greiða skuldir sem hafa orðið til við langvarandi taprekstur sjávarútvegsfyrirtækja.“

9 Fyrir alþingiskosningar vorið 2003 lét Vinnslustöðin hf. endurskoðunarfyrirtæki sitt, Deloitte hf., meta áhrif fyrningarleiðar á rekstur og efnahag félagsins þegar gengið var út frá tillögum Samfylkingarinnar um 10% árlega fyrningu. Niðurstöðurnar voru þær að eigið fé félagsins yrði uppuríð eftir 6 ár vegna viðvarandi taprekstar. Gjaldþrot væri fyrirsjáanlegt tækist félaginu ekki að leigja til sín samsvarandi aflaheimildir og fyrndar yrðu.

10 Frjálst hjárflæði til eigendanna er veltufé frá rekstri að frádregnum hjárfestingum tengdum rekstri félaganna. Eigendurnir geta nýtt frjálssu hjárflæðið til greiðslu lána fyrirtækjanna, til frekari hjárfestinga til vaxtar eða í öðrum fyrirtækjum, eða greitt sér út sem arð. Venjulega ráðstafa eigendur fyrirtækjanna til allra þessara þátta, í mismiklum mæli þó. En verðmæti fyrirtækja er mælt með afvöxtun frjálss hjárflæðis. Þessi stærð er því afar mikilvæg þegar verðmeta skal fyrirtæki.

sem gerð er til rekstrarins. Annar þáttur sem skiptir miklu við verðmat fyrirtækja er söluvirði eigna sem eru ótengdar rekstri félaganna. Ef samanlagt virði núvirtis frjáls fjárflæðis og söluvirði slíkra eigna er yfir markaðsvirði hlutafjár verður félagið afar spennandi kostur til yfirtöku þar sem eignir ótengdar rekstri eru seldar frá félaginu en rekstri þess haldið áfram. Með þeim hætti geta fjárfestar hagnast verulega á yfirtöku slíkra félaga. Það hefur löngum verið þekkt að svokallað upplausnarvirði sjávarútvegsfyrirtækja hefur verið hærra en rekstrarvirðið. En yfirtaka og upplausn útgerðarfyrirtækja leiðir til þess að frjálsa fjárflæðið verður ekkert þar sem enginn rekstur stendur eftir. Hver eru þessi verðmæti sem felast í upplausnarvirði félaganna annars vegar og rekstrarvirði hins vegar? Og hver eru áhrif aukinnar skattlagningar á verðmæti greinarinnar í heild? Hér skal leitast við að svara þessum spurningum.

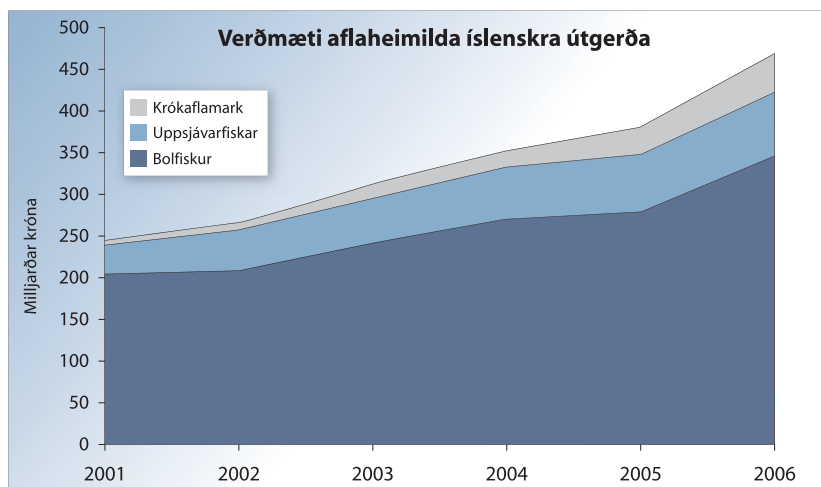
3.1 Þróun verðmætis aflaheimilda innan og utan lögsögu

Höfundur hefur við mat á verðmæti sjávarútvegsins safnað tölu- legum upplýsingum, annars vegar um kvótamarkað, þ.e.a.s. verð varanlegra aflaheimilda og leiguverðmæti þeirra, og hins vegar upplýsingum úr ársreikningum um afkomu fyrirtækjanna. Út frá þeim gögnum er leitast við að leggja mat á virði fyrirtækjanna og verðmæti greinarinnar í heild sem afleiddar stærðar frá úrtaki.

Niðurstaða útreikninga höfundar er sú að verðmæti allra aflaheimilda á Íslandsmiðum og utan lögsögu hafi verið samtals tæplega 240 milljarðar króna í upphafi árs 2001 eða um 50 milljörðum króna minna en auðlindanefnd áætlaði í skýrslu sinni á árinu 2000 (sjá línurit á næstu opnu). Hér er miðað við verðmætisþróun aflaheimilda, sem skipt hefur verið milli skipa og útgerðarflokka, að undanskildum hvers konar bótum.

Á sama hátt áætla höfundur að verðmæti aflaheimilda í ársbyrjun 2006 hafi verið um 470 milljarðar króna¹¹ og hafði þannig

¹¹ Hér eru allar tegundir metnar til verðs á tímabilinu. Í upphafi hafði norsk-íslenski síld og kolmunna ekki verið skipt sem aflahlutdeild auk þess sem sóknardagabátar voru

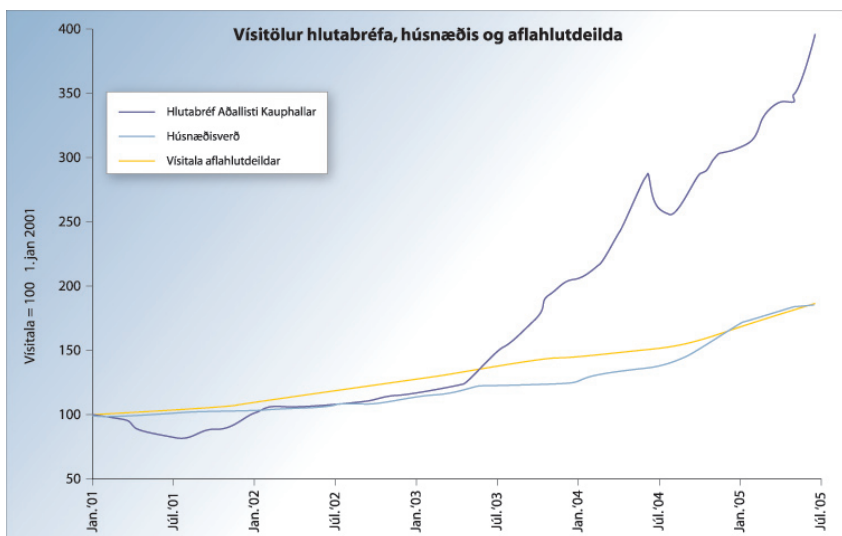


hækkað um 62% frá árinu 2000 (verðmat auðlindanefndar) en um 98% frá 2001 (verðmat höfundar).

Verðmætisaukning um 98% er vissulega mikil á 5 árum en þá er rétt að setja hlutina í samhengi. Það má gera með samanburði á verðþróun aflaheimilda, húsnæðis og hlutabréfa í Kauphöllinni á þessum tíma (sjá línurit á næstu bls.). Með því að setja verðmæti allra aflahlutdeilda¹² sem vísitöluna 100 í byrjun árs 2001 er unnt að bera saman vísitölu húsnæðisverðs fyrir allt landið og hlutabréfavísitölu aðallista Kauphallar Íslands með sambærilegum hætti, þ.e.a.s. setja allar þessar vísitölur sem 100 frá sama tíma. Þá birtist athyglisverð þróun.

kvótasettir á tímabilinu. Vissulega var veiðiréttur, bæði á sóknardögum og í kolmunna og norsk-íslenski síld, verðmæti sem slíkur en hér er gert ráð fyrir að hann birtist sem algerlega ný verðmæti. Af þeim ástæðum er hækun verðmætis aflaheimilda ofmetin.

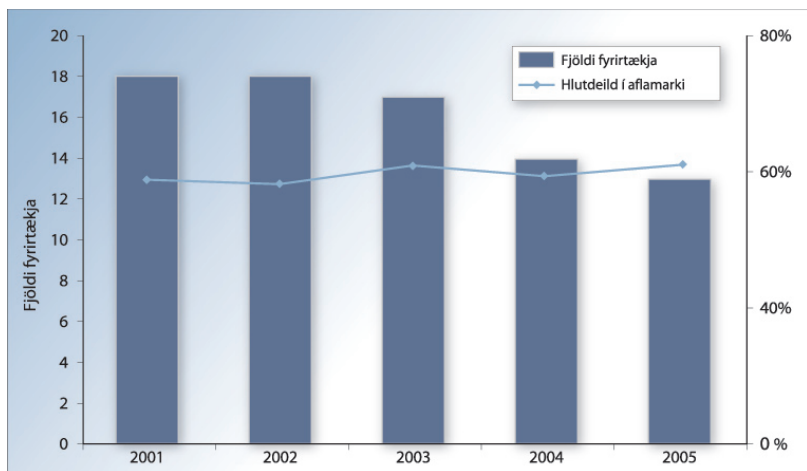
12 Ekki er til mánaðarleg tímaröð fyrir verð aflahlutdeilda enda ekki dagleg viðskipti með aflahlutdeild í öllum tegundum. Kvótamiðlun LÍÚ veitti upplýsingar um verð aflahlutdeilda sem næst áramótum hvers árs í aflamarkskerfinu. Verðþróun krókaflamarks byggist á upplýsingum sem höfundur hefur aflað sér úr ýmsum áttum. Þá var fundin línuleg brúun milli tímabilanna svo unnt yrði að reikna verðbreytingu aflahlutdeildanna sem mánaðarlega vísitölu. Vissulega gefur þessi vísitala ekki hárrétta mynd en hún sýnir þróun. Þar vantar breytingar sem vissulega hafa orðið mismiklar milli mánaða innan tímabilsins.



Vísitölur húsnæðisverðs og verðmætis allra aflaheimilda innan og utan lögsögu við Ísland fylgjast að og enda nánast í sama gildi í lok samanburðartímabilsins. Vísitala aðallista Kauphallar Íslands hefur hins vegar hækkað um 300% meðan verðmæti aflaheimilda og húsnæðis hækkar um tæp 100%. Hér er því freistandi að álykta sem svo að hækkun á verði aflaheimilda geti skýrst að verulegum hluta með sambærilegum hætti og hækkun á húsnæðismarkaði, sem fyrst og fremst hefur verið rakin til aukins framboðs lánsfjár. Hin eðlilega skýring á hækkun verðmætis aflaheimilda er að sjálfsgöðu sú að rekstur eða framtíðarhorfur sjávarútvegsins hafi batnað verulega á tímabilinu.

3.2 Sjávarútvegsfyrirtæki

Um það er ekki deilt að rekstur sjávarútvegsins hefur batnað hin síðari ár. Augljós merki hagræðingar hafa átt sér stað með fækkun skipa og samþjöppun aflaheimilda, auk þess sem fiskvinnslufyrirtækjum hefur fækkað og þau hafa stækkað. En tölulegar upplýsingar um greinina í heild eru litlar. Þjóðhagsstofnun og síðar Hagstofa Íslands hafa safnað tölum um afkomu greinarinn-



ar og horft fyrst og fremst á rekstur útgerðar og vinnsluflokka. Engin tilraun hefur verið gerð til að meta verðmæti rekstrar sjávarútvegsins, þ.e.a.s. þess frjálsa fjárfleðis sem myndast við rekstur greinarinnar. En hér skal bætt úr því.

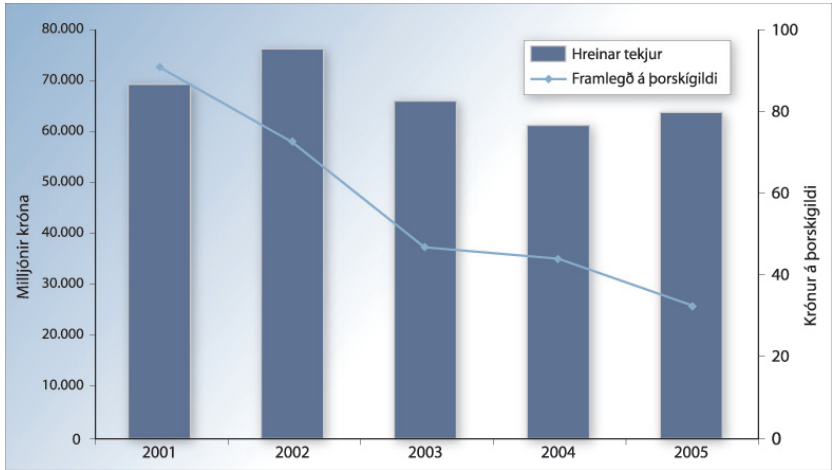
Við matið eru lagðir til grundvallar ársreikningar 18 fyrirtækja sem fækkaði reyndar niður í 13 vegna sameininga á tímabilinu.¹³ Hlutdeild þessara félaga í heildaraflamarki¹⁴ utan og innan lögsögu er frá ríflega 51% fiskveiðiárið 2001/2002 í 55% fiskveiðiárið 2004/2005 (sjá línurit að ofan). Rekstur og efnahagur þessara félaga endurspeglar því verulegan hluta íslensks sjávarútvegs.

Rekstrartekjur félaganna af útgerð og fiskvinnslu¹⁵ hafa þrátt fyrir aukna hlutdeild minnkað á tímabilinu. Tekjur þeirra námu að

13 Fyrirtækjunum fækkaði fyrst og fremst með innbyrðis sameiningum. Aðeins eitt fyrirtæki sameinaðist út fyrir hópinn, Fiskiðjusamslag Húsavíkur sameinaðist Vísi hf. í Grindavík en rekstur Vísis er ekki inni í úrtakinu.

14 Heildaraflamark innifelur krókaflamark, bætur hverskonar auk allra aflaheimilda utan íslenskrar lögsögu. Til aflamarks hvers félags teljast þó ekki bætur sem þau hafa fengið, heldur heildaraflamark þeirra á grundvelli hlutdeilda félaganna í því aflamarki sem kemur til skipta.

15 Frá heildartekjum félaganna eru dregnar aðrar tekjur sem samanstanda fyrst og fremst af söluhagnaði af fastafjármunum ýmiskonar auk þess sem sum félögin hafa söluhagnað hlutabréfa meðal annarra tekna.

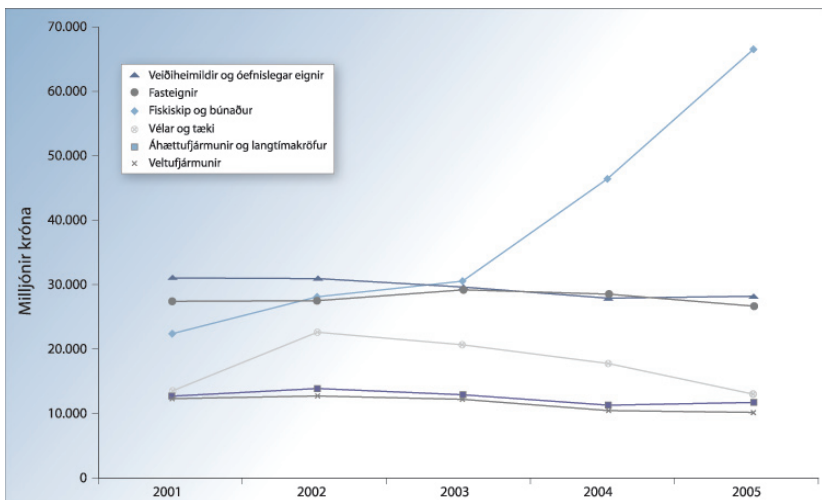


meðaltali um 67 milljörðum króna á tímabilinu. Framlegð þeirra á hvert þorskígildistonn¹⁶ hefur á sama tíma verið að dragast saman (sjá línurit að ofan). Á því eru nokkrar skýringar. Fiskveiðiárið 2000/2001 höfðu nokkrar mikilvægar fisktegundir¹⁷ ekki verið kvótasettar og lækka því þorskígildin sem mynda deilistofninn. Önnur skýring er að á árinu 2001 féll íslenska krónan verulega en styrktist síðan jafnt og þétt á nýjan leik.

Nýting sjávarauðlinda krefst fastafármuna, þ.e. skipa, tækja og búnaðar, og þeim þarf að halda við með eðlilegri endurnýjun. Að sama skapi krefst allur rekstur fjármagns í formi eigin fjár og

16 Þorskígildi er opinber reiknistuðull, eða öllu heldur vísitala, sem mælir hlutfallslegt verð allra tegunda. Þorskígildi mælir meðalverð landaðs þorskafla yfir eitt ár. Segjum sem svo að meðalverð alls þorskafla hafi verið 100 kr/kg. Ef við mælum nú meðalverð landaðs ýsuafra yfir heilt ár sem 80 kr/kg hefur ýsa þorskígildistuðulinn 0,80. Með öðrum orðum, þorskígildi er verðvísitala landaðs afla. Hún er því ágætur mælikvarði á aflaverðmæti en segir hins vegar lítið um afkomu fyrirtækja af þorskveiðum og alls ekki neitt um afkomu í þorskvinnslu. Á sama hátt segir þorskígildastuðull rækju lítið um afkomu rækjuveiða og alls ekkert um afkomu í rækjuvinnslu. En þrátt fyrir þessa annmarka er þorskígildi ágætur mælikvarði á stærð og umsvif fyrirtækja auk þess sem unnt er að nýta stuðulinn til samanburðar. Þennan mælikvarða, þorskígildi, nota svo stjórnvöld sem grundvöll sérstakrar skattlagningar á sjávarútveginn með hinu svokallaða auðlindagjaldi, sem í lögum um stjórn fiskveiða nr 38/1990 er kallað veiðigjald!

17 Hér má nefna kolmunna, norsk-íslenska síld, löngu, keilu og skötusel.



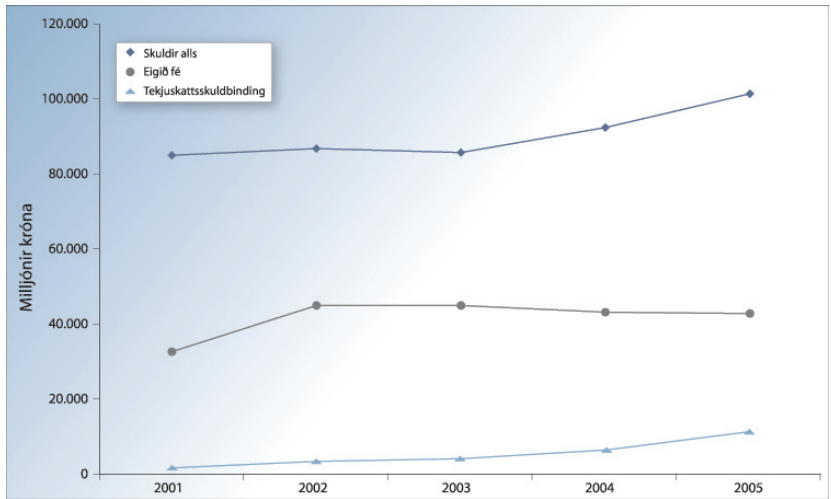
lánsfjár. Lítum nú á fjárhagsskipan þessara félaga og þróun hennar á tímabilinu (sjá línurit að ofan).

Á eignahlíðinni eru skýr merki samþjöppunar í greininni. Veðiheimildir og óefnislegar eignir, sem að langmestu leyti eru veiðiheimildir, aukast verulega en aðrir eignaliðir breytast lítt. Augljóst er að fastafjármunir félaganna í fasteignum, vélum og tækjum, ásamt skipum, breytast lítið á tímabilinu. Með öðrum orðum, þessir fastafjármunir ættu því að endurspeglar þörf félaganna til að nýta veiðiheimildirnar.

Skuldir og eigið fé fyrirtækjanna breytist nokkuð (sjá línurit á næstu bls.). Eigið fé félaganna helst svipað en á móti eigin fé stendur veruleg hækkun bókfærðra veiðiheimilda. Samhliða þessari þróun vex tekjuskattskuldbinding sem endurspeglar mismun á skattalegu og reikningshaldslegu uppgjöri fyrirtækjanna. Skuldir aukast í kjölfar þess að mörg félaganna hafa verið tekin af hlutabréfamarkaði.

3.3 Útgerð og fiskvinnsla

Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki stunda ekki aðeins útgerð heldur einnig fiskvinnslu. Þar sem virði fyrirtækjanna er þekkt, að vísu að gefnum forsendum, má nálgast virði útgerðar annars vegar og



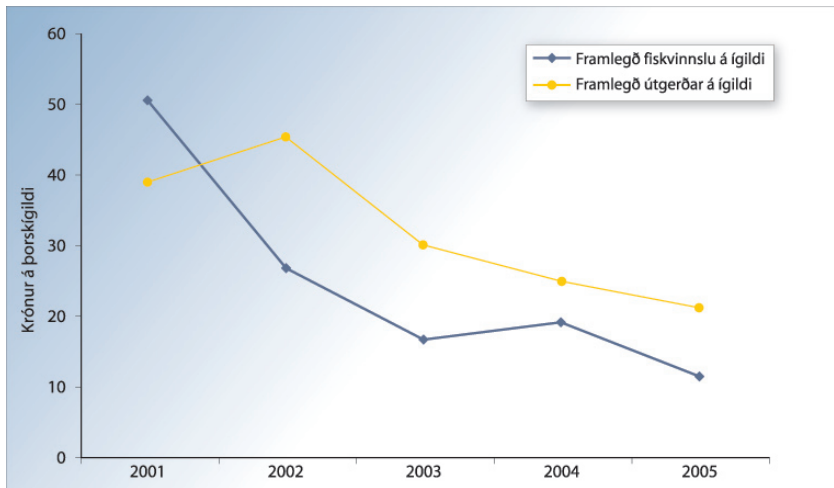
fiskvinnslu hins vegar ef unnt er að afla upplýsinga um afkomuna. Svo er einmitt í þessu tilviki. Ársreikningar sundurgreina tekjur og gjöld útgerðar og fiskvinnslu viðkomandi fyrirtækja.

Hér fáum við líka yfirlit skiptingar framlegðar á þorskígildi (sjá línurit á bls. 144). Eins og sjá má hefur afkoma greinarinnar á hvert þorskígildi farið versnandi. Reiknuð framlegð á þorskígildi er grundvöllur svokallaðs auðlindagjalds, þ.e.a.s. andlag skattlagningarinnar.¹⁸ Hér er þróunin sýnd en jafnframt skýrt að hluti framlegðar í venjulegu sjávarútvegsfyrirtæki kemur frá fiskvinnslunni, sem nýtir að sjálfsoððu enga auðlind og kemur þar af leiðandi ekki til greina sem andlag skattlagningar.

En til að nýta fiskimiðin þarf að endurnýja skip og búnað og til að vinna fisk þarf fasteignir og vélbúnað auk þess að fjármagna fastafjármunina. Lánsfé ber vexti eins og áður greinir. Veltufé frá rekstri mælir afkomu fyrirtækjanna eftir að allur kostnaður við reksturinn hefur verið greiddur auk vaxta af lánsfé.

Þegar fjárfestingar félaganna í skipum og búnaði, vélum, tækjum

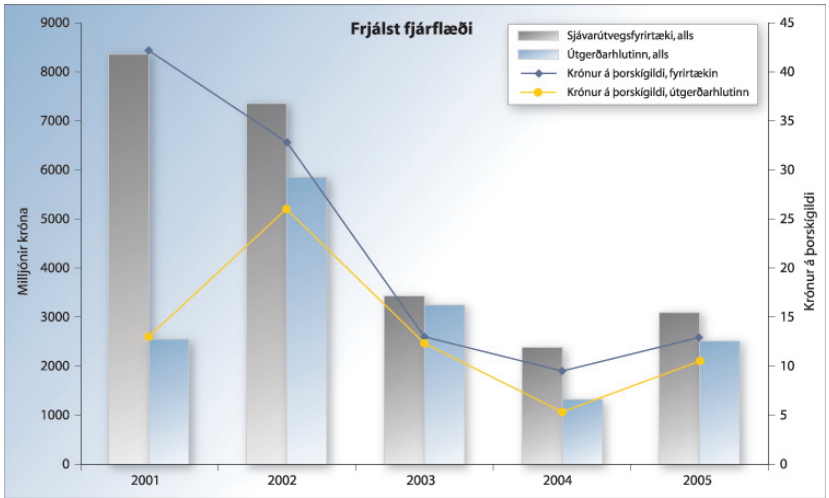
18 Árni Vilhjálmsson fyrrum prófessor við Háskóla Íslands benti á, í 51. tölublaði *Vísindisgrá* árið 2003, að „veiðigjaldið væri í raun þungbærara en það sýndist“ þar sem það tæki ekki tillit til mikilvægra fradráttarliða: „annars vegar fyrningarafskrifta og svo bæði vaxtagjalda af lánsfjármagni og reiknaðan kostnað af eigin fé“.



og fasteignum eru teknar sem meðaltal fimm ára, og þær bornar saman við afskriftir, kemur í ljós að tölurnar eru sambærilegar. Það stemmir mjög vel við þróun fastafjármuna í efnahagsreikningi félaganna. Af þessu má álykta að verulegt jafnvægi ríki milli árlegra fjárfestinga og afskrifta eða að fjárfestingarþörf fari hvorki minnkandi né vaxandi.

Hvert er þá hið frjálsa fjárfæði fyrirtækja í sjávarútvegi? Á myndinni á næstu síðu sést að frjálst fjárfæði¹⁹ félaganna hefur dregist saman í heild og sem krónur á þorskígildiskiló. Mikill munur er á frjálsu fjárfæði fyrirtækjanna í heild og útgerðarhluta þeirra á árinu 2001 en eftir það er samræmi mikið. Skýring þessa er að á árinu 2001 veiktist íslenska krónan verulega, sem leiddi til þess að birgðir hækkuðu mjög í verði og mynduðu þannig verulega framlegð. Þá hækkaði fiskverð í kjölfarið en nokkuð á eftir gengisfallinu, með hægari aðlögun. Eftir það má sjá að frjálst fjárfæði fiskvinnslunnar er lítið en það er munur á súlunum.

19 Hér er einungis frjálst fjárfæði fyrirtækjanna af útgerð og fiskvinnslu. Í yfirliti skulda og eigna eru aðrar eignir sem standa á móti skuldum og eigin fé svo sem áhættufjármunir og langtímakröfur. Við kaup og sölu þeirra myndast tekjur eða gjöld sem ekki mynda stofn til frjáls fjárfæðis útgerðar eða fiskvinnslu. Þá eru tekjur af hlutdeildarfélögum ekki taldar því annars væri um tvítalningu tekna að ræða.



Frjálst fjárflæði útgerðar var 26 kr. á þorskígildiskíló árið 2002, lægst var það 5,3 krónur á þorskígildi 2004 en var að meðaltali öll árin 13 krónur á þorskígildi. Mismunurinn er að sjálfsgöðu frjálst fjárflæði fiskvinnslu sem sveiflast mun meira en frjálst fjárflæði útgerðar. Þar er hæsta gildið liðlega 29 krónur á þorskígildi 2001, árið sem íslenska krónan féll, en lægst árið 2003, tæplega 1 króna á þorskígildi. Meðaltal allra ára er tæpar 9 krónur á þorskígildiskíló.

Snúum okkur þá að markaðsvirði eigin hjár; virði fyrirtækja metið sem afvaxtað virði frjáls fjárflæðis til hluthafa, þ.e.a.s. veltufé frá rekstri að frádreginni fjárfestingarþörf til viðhalds í fyrirtækinu. Hér er átt t.d. við að í sjávarútvegi er þörf á að endurnýja vélbúnað til lands og sjávar auk skipa og fasteigna. Að jafnaði endurspeglar afskriftir fyrirtækjanna þennan kostnað en afskriftir eru gjaldfært kaupverð í hlutfalli við áætlaðan endingartíma skips, fasteignar eða búnaðar. Fiskveiðiréttindi lúta ekki þessum lögmálum þar sem þau er unnt að nýta að eilífu ef þeir sem um fiskimiðin ganga, gera það með þeim hætti að nýta eðlilegan vöxt en ekki með ofnýtingu. Mikilvægur þáttur við mat fyrirtækja er ávöxtunarkrafa á markaði sem og áætlaður vöxtur fyrirtækis eða atvinnugreinar. Það mat er að sjálfsgöðu mismunandi eftir atvinnugreinum og innan þeirra

eftir fyrirtækjum. Því er mat á virði, og þar með markaðsvirði sjávarútvegsfyrirtækja á hlutabréfamarkaði, í engu frábrugðið virði annarra fyrirtækja. Þau lúta einfaldlega sömu lögmálum og önnur fyrirtæki í öðrum atvinnugreinum.

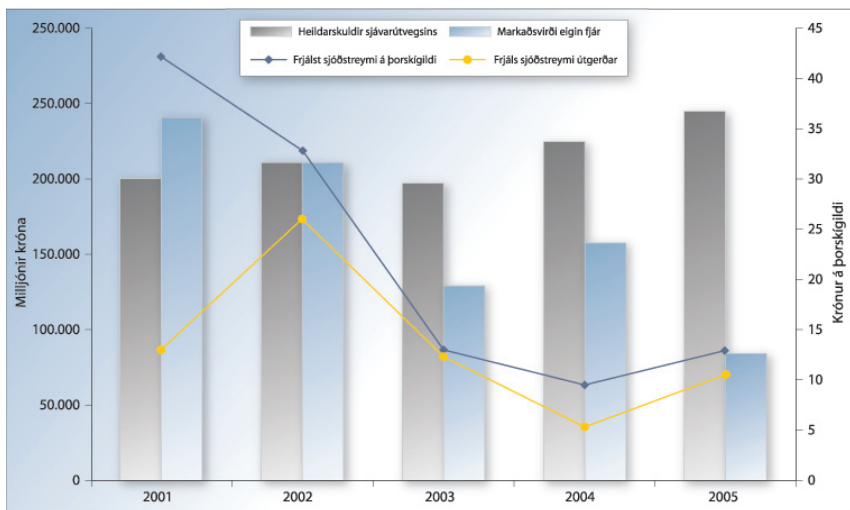
Með upplýsingum um rekstur, efnahag og sjóðstreymi fyrirtækja má meta virði þeirra. Þeir sem meta fyrirtæki horfa auk þess til ávöxtunarkröfu hlutafjár og áætlunar um framtíðarvöxt þeirra.

Ávöxtunarkrafa til hlutafjár sjávarútvegsins ætti alla jafna ekki að vera mjög frábrugðin ávöxtunarkröfu til annarra atvinnugreina. Vitanlega skiptir þar miklu máli ótti hluthafa við stjórnvaldsaðgerðir eins og t.d. hina svokölluða fyrningarleið sem rædd var fyrir alþingiskosningarnar 2003. Hún gekk út á það að fyrna frá fyrirtækjunum allt að 10% aflaheimilda á hverju ári og bjóða upp á kvótamarkaði. Slíkur ótti mun án vafa leiða til mun hærri ávöxtunarkröfu.²⁰ Erfiðara er að gefa sér forsendu um framtíðarvöxt. Tvennt skiptir þar miklu máli. Annars vegar forsenda um aukningu eða minnkun aflaheimilda við landið og hins vegar þróun afurðaverðs og kostnaðar. Gefum okkur að aflaheimildir við landið haldist svipaðar í framtíðinni en að verðþróun sjávarafurða verði jákvæð og í samræmi við hagvöxtinn.

Gefum okkur þá forsendu að úrtak upp á liðlega 50% heildar-aflaheimilda á Íslandsmiðum og utan lögsögu sé nægjanlega stórt til að endurspeglar greinina í heild. Þá getum við metið virði sjávarútvegsins í heild á grundvelli frjáls fjárfæðis þess úrtaks sem við vinnum með. Gefum okkur að áhættufjármunir og langtímakröfur þess hluta sjávarútvegsins sé sambærilegar stærðir.²¹ Gefum okkur jafnframt að

20 Hækkun ávöxtunarkröfu til rekstrar stuðlar að „skammtímahugsun“ því hagnaður í ár og næsta ár vegur mun þyngra en hagnaður í fjárlægri framtíð. Nýting fiskveiðiréttar er í eðli sínu nýting um alla framtíð og ætti því að lúta lögmálum langtímasjónarmiða þar sem góð umgengni á hverjum tíma leiðir til meiri fiskveiða í framtíðinni. Ótti við að stjórnvöld geri verðmæti upptæk með fyrningu eða aukinni skattlagningu mun því í eðli sínu leiða til þess að umgengni um fiskveiðiauðlindina versnar til muna þar sem skammtímasjónarmið taka við af langtímasjónarmiðum.

21 Án þess að nokkuð sé fullyrt eru þó líkur á því að stóru fyrirtækin í sjávarútvegnum séu betur fjármögnuð en þau smærri. Jafnframt eru meiri líkur af því að stóru fyrirtækin séu þátttakendur í öðrum atvinnurekstri, ótengdum sjávarútvegi, sem á tímabilinu frá 2001–2005 veitti fyrirtækjunum í úrtakinu talsverðan ávinning.



söluhagnaður og/eða tap af kaupum og sölu eigna tilheyrir matinu, sömuleiðis framlegð og frjálst fjárflæði sem af því myndast.

Hér er sögð athyglisverð saga (sjá línurit að ofan). Verðmæti greinarinnar *dregst saman* jafnframt því sem afkoma versnar. Þetta gerist þvert á hækkun verðmætis aflahlutdeilda og skýrist fyrst og fremst af sterkari krónu. Árið 2006 bötnuðu aðstæður í sjávarútvegi verulega samhliða því að gengi íslensku krónunnar lækkaði mikið. Því er full ástæða til að ætla að framlegð hafi aukist og frjálst sjóðstreymi sömuleiðis. En hér skulu menn varast að hrapa að ályktunum:

1. Ávinningur af skyndilegu falli krónunnar fellur fyrst og fremst fiskvinnslunni í skaut og ávinningur af rekstri hennar er ekki andlag auðlindagjalds.
2. Afkoma í sjávarútvegi er sveiflukennd og réttara er að líta á nokkur ár í röð en afkomu eins árs. Þannig var verðmæti sjávarútvegsins, reiknað á grundvelli frjáls sjóðstreymis, tæplega 370 milljarðar króna árið 2001 en lækkaði niður í 270 milljarða króna árið 2003, sem er verðfall upp á 27% á tveggja ára tímabili. Meðaltal áranna fimm er 317 milljarðar króna.

3. Skipastóll landsmanna er mjög gamall, auk þess sem fiskvinnsluhús sjávarútvegsins eru gömul og mörg hvert komin úr takti við nútímann. Það er því mikil uppsöfnuð fjárfestingarþörf í sjávarútveginum til að færa atvinnugreinina inn í nýja og breytta tíma í umhverfi og atvinnurekstri.

Nú höfum við verðþróun eigin fjár greinarinnar, þegar greinin er metin á sama hátt og hlutabréf þekktra íslenskra fyrirtækja eru metin á hlutabréfamarkaði.²² Berum nú saman þróun verðmætis eigin fjár íslensks sjávarútvegs og nokkurra þekktra íslenskra fyrirtækja á hlutabréfamarkaði (sjá mynd á næstu síðu).

Samanburðurinn er sláandi. Á sama tíma og verðmæti eigin fjár bankanna og Bakkavarar vex gríðarlega dregst virði hlutafjár sjávarútvegsins saman. Reyndar eykst verðmæti hlutafjár bankanna með aukningu hlutafjár en það hefur ekki úrslitabýðingu. Leitnin er augljós.

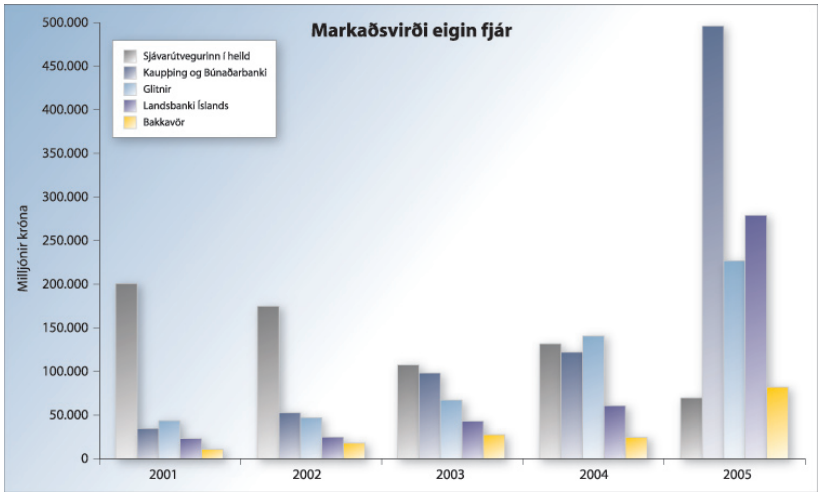
3.4 Auðlindagjald og áhrif þess á virði hlutafjár

Hvaða áhrif hefði nú álagning hverrar krónu í auðlindagjald á þorskígildiskíló? Við höfum tölur fyrir árin 2001–2005 um rekstur, efnahag og sjóðstreymi og getum því lagt þar á gjaldið með einföldum hætti; einfaldlega margfaldað það á hvert kíló með hverju þorskígildi og dregið þá fjárhæð frá framlegðinni og þar með frjálsum fjárflæði. Við erum því ekki að gefa okkur neinar forsendur um áhrif skattlagningarinnar í framtíðinni heldur sýna afleiðingar hennar aftur í tímann, svart á hvítu. Niðurstaðan er skýr:

- Með því að leggja 5,60 krónur á hvert þorskígildi hefði markaðsvirði eigin fjár íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja í heild verið komið niður í nánast ekki neitt í árslok 2005.²³

22 Öll samanburðarfyrirtækin, bæði bankarnir og Bakkavör, eru þekkt fyrir vöxt. Inn í þeirra ávöxtunarkröfu er því innbyggður gefinn vöxtur sem er mun hærrí en hjá sjávarútveginum, enda hefur afkoma hans verið að versna á samanburðartímabilinu.

23 Með útreikningum eftir á er unnt að fá ákveðna niðurstöðu samanber þessa niðurstöðu. Með öðrum orðum, hér er reiknað í kyrrstæðu líkani þar sem viðbrögð stjórnenda og starfsfólks í greininni eru engin við skattlagningunni. Svo er að sjálfsgöðu



Það ber að undirstrika að hér er reiknað fyrir greinina í heild. Að sjálfsögðu eru fyrirtækin missterk og hafa mismikla aðlögunarhæfni. Þá er það alþekkt að innan greinarinnar er mikill munur á afkomu, til dæmis í þorskveiðum og rækjuveiðum, sérstaklega á því tímabili sem hér um ræðir. Engu að síður, hér er komin heildarniðurstaða sem gerir þá ráð fyrir að skatturinn sé lagður á útgerð og fiskvinnslu.

4. Hvaða máli skiptir eignarrétturinn?

Fyrir fyrirtæki, líkt og einstaklinga, skipta eignarheimildir miklu máli. Stærsta þýðingin er að sjálfsögðu sú að skráða eign í höndum fyrirtækja og einstaklinga má selja eða kaupa með lögmætum hætti. Til kaupanna þarf fyrirtæki oftast að taka lán, rétt eins og einstaklingur þarf við kaup á húsi eða íbúð. En lán er sjaldan eða aldrei veitt nema gegn veði í þeirri eign sem verið er að kaupa. Þannig skiptir það kaupanda og seljanda miklu máli að unnt sé að þinglýsa nýju láni eða yfirtaka lán af

ekki í raun. Stjórnendur fyrirtækja, forsvarsmenn sveitarfélaga sjávarbyggða og fólkið í sjávarbyggðunum hefðu að sjálfsögðu brugðist við og knúð ríkið til að leggja af skattlagninguna sem augljós mistök.

seljanda með þeim hætti að lánveitandi telji hagsmunum sínum borgið með viðunandi hætti. Eignarrétturinn er mældur, hann er ávísun á verðmæti sem eigandi og lánveitandi meta sem andlag veðsetningar. Með öðrum orðum, eignarrétturinn er mældur til peningalegrar fjárhæðar, rétt eins og hver einstaklingur þekkir þegar hann kaupir sér íbúð í fyrsta skipti eða kaupir og selur til að stækka eða minnka við sig.

Eignir í skilningi atvinnurekenda og bankamanna eru tvenns konar:

1. Áþreifanlegar eignir, svo sem fasteignir, lönd, bílar, skip og önnur atvinnutæki sem hafa þekkt markaðsverðmæti, sem er að sjálfsögðu mismunandi eftir staðsetningu, ástandi og fleiru og getur hæglega sveiflast mikið til hækkunar eða lækkunar eftir lögmálum markaðarins hverju sinni.
2. Hins vegar óáþreifanlegar eignir, svo sem hugbúnaður og þjónusta hvers konar, til dæmis ráðgjafarþjónusta. Með rekstri sínum mynda fyrirtækin sjóðstreymi sem er undirstaða þess að geta fjármagnað rekstur sinn með lánsfé. Sjóðstreymi þeirra er því andlag veðsetningarinnar og eign í þeim skilningi.

Að sjálfsögðu vinna þessir tveir þættir í flestum tilvikum saman. Vel staðsett fasteign, sem nýtist illa til atvinnurekstrar, er stór og óhagkvæm fyrir þann rekstur sem í henni er og leiðir til lélegrar afkomu fyrirtækisins. Hún er fyrirtækinu að sjálfsögðu fjötur um fót. Það leiðir til þess að verðmæti fyrirtækisins er lítið sem ekkert þar sem greiðslugeta er lítil vegna lélegs rekstrar þrátt fyrir að verðmæti fasteignarinnar geti verið mikið. En finni nú fyrirtækið annað húsnæði, sem er hentugra fyrir rekstur þess og skapi því þar með betri afkomu, liggur í augum uppi að rétt er að selja stóru og óhagkvæmu eignina, sem getur að sjálfsögðu nýst nýjum eiganda vel, og kaupa hina nýju. Við þær eignabreytingar verður fyrirtækið okkar að sjálfsögðu verðmætara þegar fram líða stundir og reksturinn fer að skila ávinningi. Hér á því gamla og góða máltæki sjómannsins við; að sníða sér stakk eftir vexti. Hið

sama gildir um einstaklinga. Að eiga heimili stutt frá vinnustað, skóla og þjónustu, felur að sjálfsögðu í sér talsverðan sparnað í heimilishaldi auk þess sem tími nýtist betur.

Ríkið getur gert áþreifanlegar eignir beinlínis upptækar með eignarnámi og gerir það oft. Íslensk lög krefjast þess að eigendum sé bætt það sem af þeim er tekið. Ríkið getur líka gert eignir verðlitlar eða verðlausar með því að skattleggja þær eða eigendur þeirra án þess að bæta skaðann á nokkurn hátt. Þannig skerðist ekki einungis verðmæti eignanna heldur skerðist líka tekjuafgangur fyrirtækjanna og ráðstöfunartekjur fólksins dragast saman um leið. Ef litið er til rekstrar heimilisins rýrnar meðal annars það sem eftir stendur til endurbóta á fasteign viðkomandi fjölskyldu. Og ef eignin færast frá heimili til ríkis, líkt og þekkt er í ráðstjórnarríkjum fyrr og síðar, verður heimilisfólkið áhugalaust um viðhald og uppbyggingu eignanna og þær grotna niður.

Enn önnur hlið þessa máls er að atvinnurekstur getur að verulegu leyti verið óháður áþreifanlegum eignum, svo sem skemmtiðnaður hvers konar og þjónusta sem byggist á sérfræðikunnáttu starfsmanna. Dæmi um atvinnugreinar, sem flokkast undir þetta, er útgáfa hljómplatna og kvikmynda annars vegar og hins vegar ráðgjafarþjónusta hvers konar, svo sem lögfræðing og endurskoðunarþjónusta. Verðmæti fyrirtækja í þess háttar atvinnugreinum er metið út frá afkomu þeirra án þess að þar liggi mikið fyrir af áþreifanlegum verðmætum. Fyrirtæki, sem byggt hefur upp ábatasama þjónustu, á allt sitt undir því að geta viðhaldið henni, bætt hana og þróað til að mæta samkeppni sem fyrr eða síðar mun líta dagsins ljós. Að sjálfsögðu verður slík þjónusta að vera innan marka laga en að því frágengnu hljóta að gilda um þessar atvinnugreinar almennar leikreglur. Hér skipta hæfileikar fólks miklu máli. Tekjur vinsæls söngvara eða lagahöfundar geta verið verulegar sem eru þá um leið heimilistekjur hans. Hið sama á við um virtan og færán endurskoðenda eða lögmann.

Ríkisvaldið getur gert fyrirtæki í heilum atvinnugreinum verðlitlar eða verðlausar með skattlagningu eða verulega íþyngjandi reglum, ef valdhafar eru á annað borð þeim buxunum. Þekkt

er að ráðgjafarþjónusta hvers konar snýst fyrst og fremst um sérþekkingu en aðrar eignir í slíkum fyrirtækjum hafa takmarkað verðmæti. Með því að skattleggja ráðgjafarþjónustu sérstaklega verða áhrifin augljóslega veruleg, ekki bara gagnvart fyrirtækjum og verðmæti þeirra heldur líka gagnvart sjálfum ráðgjöfunum og möguleikum þeirra til að afla sér tekna. Ríkið er því ekki einungis að leggja sérstakan og þyngjandi skatt á fyrirtækin, heldur líka á fólkið sem starfar í ráðgjafarþjónustu og möguleika þess til tekjuöflunar. Jafnframt dregur úr mætti fyrirtækja í ráðgjafarþjónustu til að greiða starfsmönnum sínum góð laun. Afleiðingin er augljós. Heimilistekjur ráðgjafa minnka sem leiðir aftur til þess að heimilin þeirra geta leyft sér minna en ella. Alþekkt er samhengi hárra heimilistekna og möguleika barna og ungmenna til mennta. Þokkalega stæð fjölskylda hefur meiri möguleika til að styðja við bakið á ungmennum til náms en fjölskylda með lágar tekjur.

Nákvæmlega sömu lögmál eiga við um útgerð. Skip eru misverðmæt eftir ástandi og búnaði, auk þess sem þau nýtast eigendum sínum misvel. Þá eru þau að sjálfsögðu sérhæfð til ákveðinna veiða, rétt eins og atvinnuhúsnæði er sérhæft eftir því til hverra hluta á að nýta það. Þannig er atvinnuhúsnæði, rétt eins og hver önnur fasteign, að við tölum nú ekki um jarðir sem eiga veiðirétt í ám eða vötnum, metin eftir markaðsverðmæti sínu og er þannig andlag veðsetningar. Fiskveiðar eru sérgrein fiskiskipa, rétt eins og hver maður ætti að geta gert sér glögga grein fyrir. Allt fram að þeim tíma að stjórnvöld hófu að takmarka fjölda skipa, og síðar heildaraffla, keyptu útvegsmenn skip í trausti þess að þeim væri heimill réttur til sjósóknar án takmörkunar. Eftir að stjórnvöld fóru að takmarka affla þrengdu þau rétt útvegsmanna til fiskveiða sem þrátt fyrir tímabundna röskun kom í veg fyrir að fiskistofnum við landið væri útrýmt með ofveiði. Sérstök skattlagning á sjávarútveg, umfram aðrar atvinnugreinar, hefur nákvæmlega sömu áhrif innan þeirrar greinar eins og áður er rakið. Það geta með engum hætti talist rök að um sjávarútveg gildi aðrar reglur en almennt gerist um verðmæti fyrirtækja. Aukin skattlagning dregur úr verðmæti

fyrirtækjanna með nákvæmlega sama hætti og bein eignaupptaka gerir. Á nákvæmlega sama hátt rýrir skattlagning möguleika fyrirtækjanna til að greiða góð laun og hefur þannig bein áhrif í vasa þeirra heimila sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi. Og í framhaldinu sjá allir skynsamir menn samhengi þessa og áhrifanna á byggðarlögin sem byggja afkomu sína að verulegu eða öllu leyti á sjávarútvegi.

Hvaða áhrif hefur óvissa um hegðan ríkisins og möguleg aukin, sérskattheimta á sjávarútveg? Hvaða áhrif hefur hrein eignaupptaka eins og jafnvel hefur verið lagt til í opinberri umræðu að stjórnendur og eigendur sjávarútvegsfyrirtækja skuli sæta?

1. Þekkt er að helsta takmörkun í stjórnun er hugur stjórnenda og geta þeirra til að fást við marga þætti samtímis. Stjórnandi hefur 24 tíma í sólarhring eins og hver annar í samfélaginu. Hluti sólarhringsins fer í að sofa, líkt eins og hjá venjulegu fólki. Vinnutími stjórnenda og eigenda takmarkar því þann tíma sem þeir hafa til að sinna viðfangsefnum sínum. Óttist stjórnandi um stöðu atvinnugreinar sinnar vegna ásóknar ríkisins í að:

- skattleggja sérstaklega verulegan hluta hagnaðar fyrirtækja í greininni;
- setja atvinnugreininni sérstakar og íþyngjandi reglur;
- hreinlega þjófnyta eignir atvinnugreinarinnar,

er ljóst hver eru mikilvægustu verkefni hans að fráskildum daglegum ákvörðunum um sjálfan rekstur fyrirtækisins. Skynsamur stjórnandi sér að mikilvægasta verkefni hans er að afstýra skaðlegum ákvörðunum ríkisins. Þeim tíma verður ekki varið í að kanna með hvaða hætti mögulegt er að auka tekjur fyrirtækisins með markaðssókn eða öðrum þeim aðgerðum sem líklegar eru til að bæta afkomu fyrirtækisins.

2. Ríkisvaldið hefur staðið að tilfærslum milli skipaflokka og byggðarlaga með sértækum aðgerðum. Afleiðing þessa er auðsýnileg. Innan greinarinnar myndast tortryggni þar sem

hver reynir að kroppa augun úr öðrum með aðstoð „sinna“ þingmanna. Stjórnendur verða með öðrum orðum uppteknari af því að bæta við hlutdeild sína á kostnað annarra í sömu grein en að auka framleiðsluverðmæti í eigin ranni. Slíkt eykur augljóslega ekki verðmæti atvinnugreinarinnar í heild!

3. Afskipti ríkisvaldsins, og ótti við aðgerðir, leiða til þess að þátttakendur í sjávarútvegi eru ekki tilbúnir að draga tímabundið saman veiðar til að byggja upp fiskistofn, til dæmis þorskstofninn. Ef þátttakendur hafa minnsta grun um að ríki muni taka til sín, skattleggja sérstaklega eða færa aukinn afla síðar til annarra en lögðu á sig skerðinguna, munu þeir leggjast gegn nauðsynlegum fórnum af því tagi. Í raun er uppbygging þorskstofnsins sennilega ein ábatasamasta fjárfesting sem möguleg er í sjávarútvegi.

4. Þátttakendur í sjávarútvegi eru ekki tilbúnir að fjárfesta í rannsóknnum á lífríki hafsins sem leiða til hagkvæmari nýtingar ef ávinningurinn af ábatanum rennur með auknum þunga í ríkissjóð með aukinni sértækri skattlagningu, eins og boðað er af fylgismönnum svokallaðs veiðigjalds.

Allt þetta stuðlar að skammtímahugsun í sjávarútveginum því peningar í húsi í dag lenda ekki í höndum ríkisins síðar. Á sama hátt lærist mönnum að fjárfestingar í sjávarútvegi borga sig illa því á morgun muni ríkið skattleggja ábata aukinnar framlegðar með hækkandi veiðigjaldi.

Lítill áhugi er eðlilega á að fjárfesta í grein sem fær ekki að dafna vegna þess að vöxtur hennar verður skattlagður af ríkinu sérstaklega. Með öðrum orðum, fjármagnið flýr greinina. Til lengri tíma eykst áhættuálag og aðgengi að lánsfé minnkar. Með sérstökum afskiptum sínum getur ríki því lagt lamandi hönd á heila atvinnugrein og gert hana verðlitla eða verðlausa.

5. Lokaorð

Í upphafi þessarar greinar var vikið að því að deilur hefðu logað um stjórn fiskveiða í 30 ár. Stór hluti deilnanna hefur verið um eignarhald á fiskveiðiauðlindinni. Mikill tilfinningahiti hefur verið í deilunum og atvinnugreinin hefur verið pólitískt bitbein. Á sama tíma hefur í raun og veru verið mjög lítið kafað ofan í hver raunveruleg staða sjávarútvegs á Íslandi er. Í þessari grein hefur það verið reynt. Til að varpa ljósi stöðuna og þróun atvinnugreinarinnar á undanförunum árum. Á grundvelli tölulegra gagna hefur verðmæti sjávarútvegsfyrirtækja, útgerðar og vinnslu, verið metið og borið saman við aðrar atvinnugreinar.

Margar athyglisverðar staðreyndir hafa hér á undan verið dregnar fram í dagsljósið. M.a. var bent á þá athyglisverðu niðurstöðu í greiningu Friðriks Más Baldurssonar og Stefáns B. Gunnlaugssonar frá 2004 á þróun viðskipta með sjávarútvegsfyrirtæki, og ástæðu fækkunar skráninga þeirra í Kauphöllinni, að á 14 árum eftir að frjálst framsal aflaheimilda var tekið upp, og útgerðarmenn höfðu nýtt þann tíma til að kaupa óhagræðið út, voru enn engin merki þess að umframárður hefði myndast í greininni! Þetta er mjög áhugavert í ljósi þess að skattlagning á grundvelli einhvers konar sameignar þjóðarinnar á auðlindinni miðaði að því að ná hluta af umframárði greinarinnar til ríkisins.

Þegar skoðuð var saga sjávarútvegsfyrirtækjanna, á grundvelli ársreikninga og tölulegra upplýsinga frá fyrirtækjum sem ráða yfir um 50% af aflaheimildunum á árabílinu 2001–2005, kom í ljós að verðmæti greinarinnar hefur dregist saman jafnframt því sem afkoma fyrirtækjanna hefur versnað. Þetta hefur gerst þvert á hækkun verðmætis aflahlutdeilda og skýrist fyrst og fremst af sterkari krónu. Þegar þróun greinarinnar á árunum 2001–2005 var borin saman við þróun viðskiptabankanna og Bakkavarar voru niðurstöðurnar sláandi. Á sama tíma og verðmæti eigin fjár bankanna og Bakkavarar óx gríðarlega dróst virði hlutafjár sjávarútvegsins saman.

Rakið var að stjórnvöld gætu gert atvinnugrein verðlausa með þrennu móti: Í fyrsta lagi með beinni eignaupptöku, svo sem

þjóðnýtingu eigna. Í öðru lagi með skattlagningu sem ofbyði greiðslugetu fyrirtækjanna. Og í þriðja lagi með lögum og reglum sem þrengdu svo mjög að starfsemi hennar yrði lítil sem engin. Gerðir voru útreikningar á auðlindagaldi og samkvæmt þeim þurfti ekki að leggja nema 5,60 krónur á hvert þorskígildi til að markaðvirði eigin fjár íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja í heild hefði verið komið niður í nánast ekki neitt í árslok 2005.

Rakin voru helstu áhrif hegðunar ríkisins og aukinnar skattheimtu á sjávarútveg. Þau eru m.a. að stjórnendur og starfsfólk fyrirtækjanna beita kröftum sínum til að afstýra skaðlegum ákvörðunum ríkisins í stað þess að huga að því óskipt að byggja upp fyrirtækin. Tilfærslur ríkisins milli skipaflokka og byggðarlaga með sértækum aðgerðum skapar tortryggni og átök í stað samvinnu og eðlilegra viðskipta. Þá leiðir óvissa um aðgerðir og eignarhald líka til tregðu við að draga tímabundið saman veiðar til uppbyggingar fiskistofnunum og fjárfestinga til rannsókna á lífríki hafsins.

Nýlegar hugmyndir um að taka upp í stjórnarskrá ákvæði um sameign þjóðarinnar á auðlindum sjávar eru ekki til þess fallnar að lægja deilur eða stuðla að framförum í sjávarútvegi. Þeir sem lifa á því að nýta auðlindina og hafa hætt fé sínu til að byggja upp atvinnurekstur geta ekki lifað við slíkt ákvæði með þeirri óvissu sem það hefur í för með sér. En það er ekki bara fólkið í atvinnugreininni sem mun gjalda stöðnunar vegna pólitískra átaka um sjávarútveg, heldur allur almenningur á Íslandi. Jafnvel þótt aðrar atvinnugreinar hafi sem betur fer styrkst og eflst á undanförunum árum, er sjávarútvegur feiknarlega mikilvægur bæði einstökum byggðarlögum og þjóðarbúinu í heild. Íslendingar búa enn að gjöfulum fiskimiðum og hafa borið gæfu til að taka mikilvæg skref í átt að því að byggja upp heilbrigða atvinnugrein í kringum fiskveiðar. Íslendingar standa á krossgötum. Annars vegar getum við farið leið þjóðnýtingar eða pólitískra afskipta með afleiðingum sem fjallað hefur verið um hér. Hins vegar getum við nýtt tækifærið sem nú er fyrir hendi til að breyta og bæta til frekari uppbyggingar, öllum til hagsbóta.

Heimildir:

1. Nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu 1993: Skýrsla til sjávarútvegsráðherra — drög. Nefndin var í daglegu tali nefnd „tvíhöfðanefndin“.
2. Hafrannsóknarstofnunin 1983: *Ástand nytjastofna á Íslandsmiðum og afla-
aflaborfur 1983*.
3. *Fréttablaðið*, 9., 10., 11. og 12. desember 2004: „Kvóti í 20 ár“.
4. Reykjavíkurbréf *Morgunblaðsins* 11. febrúar 2007.
5. Heimasiða Landssambands íslenskra útvegsmanna: www.liu.is.
6. Friðrik Már Baldursson og Stefán B. Gunnlaugsson, Kauphöll Íslands, nív. 2004: *Sjávarútvegur í Kauphöllinni: Saga og greining*.
7. Álitargerð auðlindanefndar 2000.
8. *Vísbinding*, 51. tölublað, 2003.
9. Árbækur Kauphallar Íslands 2001–2006. Útgefandi Kauphöll Íslands.
10. Ársreikningur Guðmundar Runólfssonar hf., 2001–2005.
11. Ársreikningar FISK-Seafood hf., áður Fiskiðjan Skagfirðingur, 2001–2005.
12. Ársreikningar Fiskiðjusamlags Húsavíkur 2001–2004.
13. Ársreikningar Granda og síðar HB – Granda 2001–2005.
14. Ársreikningar Haraldar Böðvarssonar hf. 2001–2003.
15. Ársreikningar Hraðfrystihússins Gunnvarar hf. 2001–2005.
16. Ársreikningar Hraðfrystihúss Eskifjarðar og síðar Eskju 2001–2005.
17. Ársreikningar Hraðfrystistöðvar Þórshafnar 2001–2005.
18. Ársreikningar Ísfélags Vestmannaeyja hf. 2001–2005.
19. Ársreikningar Samherja hf. 2001–2005.
20. Ársreikningar Síldarvinnslunnar hf., 2001–2005.
21. Ársreikningar Skagstrendings hf., 2001–2003.
22. Ársreikningar SR-mjöls hf., 2001–2002.
23. Ársreikningar Tanga hf., 2001–2005.
24. Ársreikningar Útgerðarfélags Akureyringa hf. og síðar Brims hf., 2001–2005.
25. Ársreikningar Vinnslustöðvarinnar hf., 2001–2005.
26. Ársreikningar Þorbjarnar hf., 2001–2005.
27. Ársreikningar Þormóðar ramma — Sæbergs 2001–2005.

Um höfunda

Birgir Tjörvi Pétursson, ritstjóri bókarinnar, er lögfræðingur og framkvæmdastjóri Rannsóknarmiðstöðvar um samfélags- og efnahagsmál, RSE. Hann útskrifaðist frá lagadeild Háskóla Íslands haustið 1998, hlaut mállutningsréttindi fyrir héraðsdómi vorið 1999 og hefur að mestu starf að við lögmennsku frá þeim tíma. Birgir Tjörvi hefur verið framkvæmdastjóri RSE frá stofnun.

Davíð Þorláksson er lögfræðingur og starfar hjá Askar Capital hf. fjárfestingabanka. Hann var áður lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands. Davíð útskrifaðist með cand. jur. gráðu frá Háskóla Íslands árið 2006. Ritgerð hans, sem hér birtist, byggir á kandidateitritgerð Davíðs við lagadeild Háskóla Íslands, sem var á sviði eignaréttar og fjallaði um þjóðareign.

Guðrún Gauksdóttir dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík og formaður stjórnar Auðlindaréttarstofnunar við skólann. Hún lauk meistara- og doktorsprófi frá Háskólanum í Lundi. Hennar sérsvið er eignaréttur og mannréttindi. Hún hefur einnig kennt við Háskóla Íslands, Háskólann í Lundi og Raoul Wallenberg-stofnunina í Lundi. Eftir Guðrúnu liggja allnokkur verk frá undanförunum árum á sviði eignaréttar og mannréttinda.

Ragnar Árnason er prófessor í fiskihagfræði og formaður stjórnar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hann hefur einkum unnið að rannsóknnum á sviði fiskihagfræði og fiskveiðistjórnunar. Hann hefur ritað fjölda vísindagreina og allnokkrar bækur, ásamt því að ritstýra fjölda bóka

og tímarita. Ragnar Árnason hefur verið ráðgjafi margra ríkisstjórna víða um heim að því er snertir fiskveiðistjórn og umhverfismál.

Sigurður Líndal var prófessor við lagadeild Háskóla Íslands árunum 1972–2001. Kennslugreinar hans voru almenn lögfræði, réttarsaga og vinnumarkaðsréttur. Sigurður Líndal hefur verið forseti Hins íslenska bókmenntafélags frá 1967. Hann var dómari í Félagsdómi á árunum 1974–1980 og hefur oft verið settur dómari við Hæstarétt Íslands. Hann hefur ritað bækur og fjölmargar greinar um margvísleg efni, ásamt því að ritstýra tímaritum og fjölda bóka.

Sigurgeir Brynjar Kristgeirsson er hagfræðingur og framkvæmdastjóri Vinnslustöðvarinnar í Vestmannaeyjum. Hann lauk meistrarárófi í fjármálum og fjárfestingum frá hagfræðideild háskólans í York á Englandi. Sigurgeir Brynjar situr í stjórn Símans hf. og í stjórn Landssambands íslenskra útvegsmanna. Hann hefur látið rannsóknir á vettvangi sjávarútvegs mikið til sín taka og er m.a. formaður stjórnar rannsóknarsjóðs um vöruþróun og markaðsöflun fyrir síld.