



Innst. 336 L

(2011–2012)

**Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen**

Prop. 70 L (2011–2012)

**Innstilling fra næringskomiteen om endringer i deltakerloven,
havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)**

Innhald

		Side			Side
1.	Sammendrag	5	1.10	Vurdering av historisk bruk	17
1.1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	1.10.1	Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet knytt til historisk bruk	17
1.1.1	Kystfiskeutvalet for Finnmark og Samerettsutvalet	6	1.11	Fiskeri- og kystdepartementet sine vurderingar og konklusjonar	18
1.2	Ei ansvarleg ressursforvaltning	6	1.11.1	Vurdering av ein kollektiv rett til fiske for alle i eit område	18
1.3	Fjordøkologi	7	1.11.2	Vurdering av forslaget om individuelle rettar	19
1.4	Utanlandsk rett	7	1.11.3	Økonomiske ordningar	20
1.5	Forholdet mellom kystfiskeutvalet og samerettsutvalet	7	1.11.4	Det geografiske området for Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak	20
1.6	Forslaga frå kystfiskeutvalet	8	1.11.5	Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak	20
1.6.1	Kollektive rettar	8	1.11.6	Konsultasjonar med Sametinget	21
1.6.2	Medråderetten	8	1.12	Konsekvensar	22
1.6.3	Forslaget til ei eiga lov om retten til fiske i havet utanfor Finnmark	8	1.12.1	Økonomiske og administrative konsekvensar	22
1.6.4	Individuelle rettar	9	1.12.2	Økonomiske og reguleringsmessige konsekvensar av ein tilleggskvote	22
1.6.5	Økonomiske ordningar	9	1.12.3	Andre konsekvensar	22
1.7	Forslaga frå samerettsutvalet	10	2.	Komiteens merknader	23
1.8	Oppsummering av høyringsfråsegnene	10	3.	Komiteens tilråding	25
1.8.1	Departement	10			
1.8.2	Sametinget	11			
1.8.3	Andre statlege organ	11			
1.8.4	Fylkeskommunar og kommunar	12			
1.8.5	Samiske interesseorganisasjonar mv. .	12			
1.8.6	Andre høyringsinstansar	12			
1.9	Vurdering av folkerettslege plikter	13			
1.9.1	Vurderingane til kystfiskeutvalet	13			
1.9.2	Vurderingane til samerettsutvalet	15			
1.9.3	Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet	15			



Innst. 336 L

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 70 L (2011–2012)

Innstilling fra næringskomiteen om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Fiskeri- og kystdepartementet fremmer med dette forslag om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) og lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Dette er eit svar på eit oppmodingsvedtak i samband med behandlinga av finnmarksloven i 2005 der Stortinget ber regjeringa om å «snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget».

Etter tilråding frå Fiskeri- og kystdepartementet vart kystfiskeutvalet for Finnmark oppnemnt ved kongeleg resolusjon 30. juni 2006. Kystfiskeutvalet la fram ei samrøystes tilråding 18. februar 2008, NOU 2008:5. Utvalet konkluderer med at folk busette ved fjordane og langs kysten av Finnmark, på grunnlag av historisk bruk og folkeretten, har rett til å fiske i havet utanfor Finnmark til eige forbruk og som næring. Utvalet foreslår fleire tiltak, mellom dei er ei eiga finnmarksfiskelov, eksklusiv fjordfiskerett, lokal forvaltning ut til fire nautiske mil frå grunnlinja og å tilføre ressursar (kapital, kvotar mv.) frå staten.

Etter at utgreiinga vart lagd fram, har Fiskeri- og kystdepartementet hatt forslaga frå kystfiskeutvalet på høyring og konsultert med Sametinget om tolkinga av rettsgrunnlaga og ulike forslag til tiltak. Fiskeri- og kystministeren og Sametingsrådet vart i mai 2011 einige om eit sett med forslag til tiltak, sjølv om det er ulik tolking og forståing av dei rettslege spørsmåla. Fleirtalet i Sametinget godkjende tiltaka i plenumsbehandlinga av saka 9. juni 2011, med atterhald om at det er ei ulik forståing av det rettslege grunnlaget.

Fiskeri- og kystdepartementet er ikkje einig med kystfiskeutvalet i deira vurdering av at det på bakgrunn av reglane i folkeretten om urfolk og historisk bruk, eksisterer ein rett til fiske for befolkninga i Finnmark. Departementet legg også til grunn at gjeldande reglar for regulering av og deltaking i fiskeria er i tråd med dei folkerettslege pliktene overfor samane som minoritet og urfolk.

Fiskeri- og kystdepartementet vil likevel foreslå å lovfeste ein rett til fiske av torsk, hyse og sei for alle som bur i Finnmark, Nord-Troms og dei områda med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastset, og som eig eit merkeregistrert fartøy under 11 meter og er registrerte i fiskarmanntalet. Med dette vil ein sikre at fiskerireguleringane også for framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten, og ein vil medverke til å styrkje dei som driv fiske med små fartøy i delar av Nord-Noreg som eit distriktpolitisk verkemiddel. Dette må seiast å vere i tråd med intensjonane bak kystfiskeutvalet sine forslag. Departementet foreslår at lovfestinga skjer gjennom ei ny føresegn i deltakerloven § 21 tredje ledd. Departementet vil samtidig tydeleggjere dei folkerettslege pliktene gjennom ei ny føresegn i deltakerloven § 1 a og i havressurslova § 11 sjetle ledd.

Fiskeri- og kystdepartementet vil vidare opne for at det kan etablerast ei fjordfiskeriemnd for Finnmark, Troms og Nordland gjennom ei ny føresegn i havressurslova § 8 b. Ein legg samtidig opp til ein eigen prosess for å få på plass ein rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar som gjeld fiskerispørsmål. Arbeidsoppgåvene til fjordfiskeriemnda og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha vert drøfta vidare i arbeidet med denne rammeavtalen.

Departementet vil også opne for at krav om anerkjening av eksisterande rettar til fiskeplassar kan leggjast fram for Finnmarkskommisjonen. Det er gjort framlegg om ei ny føresegn i finnmarksloven § 29 første ledd andre punktum som gjev heimel til dette.

I tillegg foreslår departementet nokre andre tiltak i oppfølginga av forslaga frå kystfiskeutvalet som ikkje inneber lovfesting. Det er foreslått å setje av eit tilleggskvantum torsk til open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei i Finnmark, Nord-Troms og dei områda i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset. Departementet har ikkje teke endeleg stilling til korleis dette kvantumet skal nyttast i framtida, men foreslår at dette er spørsmål som ei fjordfiskeriemnd kan uttale seg om. For 2011 og i 2012 er det fordelt 3 000 tonn torsk som tilleggskvote til fartøy i open gruppe i dette området.

Når det gjeld spørsmålet om ein fjordrett kan Fiskeri- og kystdepartementet ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, verken i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten. Departementet meiner likevel det er behov for å sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine. Departementet foreslår difor å innføre eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, men med høve til å gjere unntak.

1.1.1 Kystfiskeutvalet for Finnmark og Samerettsutvalet

Ved kongeleg resolusjon 30. juni 2006 vart det oppnemnt eit utval for å greie ut samane og andre sin rett til å fiske i havet utanfor Finnmark, på prinsipielt grunnlag. Mandatet til utvalet vart også fastsett i den kongelege resolusjonen. Det vart på førehand gjennomført konsultasjonar med Sametinget og Finnmark fylkeskommune om samansetninga av utvalet og mandatet. Utvalet tok sjølv namnet kystfiskeutvalet for Finnmark på sitt første møte 4. til 5. september 2006.

I den kongelege resolusjonen 30. juni 2006 stod det følgjande om bakgrunnen for oppnemninga av utvalet:

«Stortinget behandlet finnmarksloven (lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av

grunn og naturressurser i Finnmark fylke) i vårsesjonene 2005.»

I forbindelse med behandlingen av finnmarksloven fattet Stortinget den 6. juni 2005 følgjande anmodningsvedtak i tråd med forslag fremmet av flertallet i Justiskomiteen:

«Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget.»

Finnmarksloven omhandler bruk av land og vann i Finnmark og opparbeiding av rettigheter til disse ressurser. Loven omhandler ikke fiske i havet. Ved gjenoppnevning av Samerettsutvalget den 1. juni 2001 ble dette utvalg gitt et mandat som bl.a. omfatter følgende:

«Utvalget bør utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponering og bruken av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke.»

1.2 Ei ansvarleg ressursforvaltning

Med den nye lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), er det knesett fleire viktige prinsipp i norsk ressursforvaltning. Her kan det nemnast stikkord som berekraftig forvaltning, forvaltningsprinsippet, at ressursane tilhøyrrer fellesskapet og prinsipp for fordeling av ressursane.

Havressurslova pålegg styresmaktene, gjennom det såkalla forvaltningsprinsippet, ei plikt til med jamne mellomrom å vurdere tilstanden til dei ulike bestandane og vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning. I dag vert mellom 80 og 90 artar utnytta i norske fiskeri. Det vert årleg utført systematisk bestandsovervaking av om lag 20 av desse artane, og i tillegg vert det gjeve fagleg baserte råd for ytterlegare 20 artar, i hovudsak basert på fangstdata.

På bakgrunn av vitenskapleg rådgjeving frå Havforskningsinstituttet og ICES (International Council for the Exploration of the Sea – Det internasjonale havforskningsrådet), fastset norske styresmakter nasjonale kvotar for dei enkelte fiskeslaga. For bestandar som Noreg forvaltar saman med andre land, som til dømes nordaustarktisk torsk, vert totalkvoten fastsett gjennom avtalar om felles forvaltning. I slike avtalar vert det fastsett ein totalkvote som så vert fordelt mellom avtalepartane og eventuelle tredjeland.

Styresmaktene fastset ein nasjonal kvote og fordelar denne på dei ulike fartøygruppene. Deretter vert gruppekvote fordelt på dei enkelte fartøya i

gruppa. Fordelinga av kvoten er eit nullsumspel, der konsekvensen er at når nokon får ein større del av kvoten, får andre mindre.

For å leggje til rette for utvikling av fiskerieringringa, og for å sikre stabile og føreseielege rammevilkår, har det over tid vore brei politisk semje om å arbeide for stabilitet i kvotefordelinga. Her har også næringa sjølv vore aktiv og gjennom organisasjonsmessig behandling i Norges Fiskarlag utvikla nøklar for fordelinga av dei ulike artane mellom fartøy- og reiskapsgrupper. Slike ressursfordelingsvedtak frå Norges Fiskarlag veg tungt når styresmaktene skal fastsetje fordelinga av dei ulike fiskeslaga.

Diskusjonane om korleis fiskeressursane skal fordelast mellom havfiskeflåten og kystfartøyflåten dukkar med jamne mellomrom opp i den norske fiskeripolitiske debatten. Utgangspunktet for desse diskusjonane er at dei enkelte fartøygruppene er svært ulike i kapasitet, mobilitet, effektivitet, sysselsetjing og lønnsemd. Det får naturleg nok innverknad på fordelinga av ressursane mellom fartøygruppene. Det har historisk vore brei politisk semje om at styresmaktene i forvaltninga av fiskeressursane skal tilgodesjå mindre fartøy og småskalafiske. Dette har særleg vore tilfellet i reguleringa av torsk nord for 62°N. Grunngevinga er at fiskeria har vore, og er, svært sentrale for den nordlegaste landsdelen, der kystfartøy som leverer til lokale foredlingsanlegg ofte er hjørnesteinar i lokalsamfunna. I den samanhengen er det viktig å peike på at kvotane av torsk nord for 62°N er fordelte med om lag 70 pst. til kystflåten og konvensjonelle havfiskefartøy og om lag 30 pst. til trålflåten. Det er heilt unikt samanlikna med reguleringar i andre land, der størstedelen av bestandane ofte er sett av til trålflåten. Denne vert kalla trålstigen.

Retten til å delta i ervervsmessig fiske og fangst er regulert i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Lova fastset vilkår for kven som kan få delta i ervervsmessig fiske og fangst, og kva for vilkår som må vere oppfylte. Fiske vert rekna som ervervsmessig når vedkommande yrkesutøvar har fiske eller fangst til leveveg åleine eller saman med annan næring.

1.3 Fjordøkologi

Det vert fiska på ei rekkje artar i nordnorske fjordar, og torsk og annan botnfisk er dei dominerande og viktigaste artane. Størstedelen av fisken som vert hausta i kyst- og fjordfiske vert fiska med garn. I nokre område, særleg i Finnmark, representerer også fiske med line eit vesentleg uttak.

Kor tilgjengelege fiskeressursane i dei nordnorske fjordane er, vert i stor grad påverka av svingingar i store og vandrane bestandar som skrei, norsk vår-

gytande sild og lodde. Ikkje minst gjeld dette i dei meir opne fjordane i Troms og Finnmark.

Generelt er lokale fiskeressursar meir talrike innover i fjordane, og difor økologisk og økonomisk viktigare her. Dei lokale ressursane i ytre fjordstrøk har ein tilsvarande verdi i dei periodane av året då skreien ikkje er å finne i dei ytre fjordstrøka.

Det internasjonale råd for havforskning – ICES – har sidan 2003 rådd til at det ikkje bør fangast kysttorsk. Sidan 2004 har det difor vore sett i verk tiltak og strengare reguleringar for å redusere uttaket av kysttorsk og dreie fisket over på norsk arktisk torsk. I nokre kystområde er det berre tillete å fiske med handsnøre i gyttesesongen.

Fordi skrei berre er tilgjengeleg i ein heller kort sesong, og då særleg ute ved kysten, vil auka fiskepress på fjordane gå hardast ut over kysttorsken. Skal kysttorskkestammene byggjast opp igjen inneber det at torskefisket i fjordane må haldast på eit lågt nivå.

Dersom ein skal leggje til rette for auka fiske i dei nordnorske fjordane, bør dette fisket forskyvast mot dei førekomstane som måtte finnast av skrei i ytre fjordstrøk og kyststrøka utanfor fjordane.

Eit auka fiske etter torsk må også sjåast i samanheng med eventuell aukande fangst av andre artar. Artar som uer, kveite, lange og brosmen toler truleg ikkje eit mykje større uttak på fjordane. Også for ein viktig ressurs som rognkjeks er det grunn til å vere merksam på eit auka uttak.

1.4 Utanlandsk rett

Utviklinga av rettstilhøva for urfolk i andre land er av interesse i samband med utgreiinga av internrettslege reglar i Noreg. I høve til land med sterke fiskeriinteresser og urfolk som har fiskeria som eit av dei materielle grunnlag for kulturen sin, vil løysingar som er valde i andre land kunne gje verdifull kunnskap ved behandlinga av desse spørsmåla i Noreg.

Proposisjonen inneheld ein kort presentasjon av utviklinga av rettsreglar og forvaltningsmodellar i høve til urfolk og kyst- og småskalafiske i New Zealand, Chile og Alaska. Felles for desse statane er at urfolka og lokalsamfunn der har fått særlege rettar til å utnytte viltlevande marine ressursar og i utøvinga av fiske.

1.5 Forholdet mellom kystfiskeutvalet og samerettsutvalet

Kystfiskeutvalet drøftar konsekvensane av at mandatet deira er avgrensa til å greie ut retten til fiske i havet utanfor Finnmark. Dei konstaterer at dette inneber ei avgrensing av oppdraget, samtidig som dei viser til at fjord- og kystfiske er ei viktig næring i sjøsamiske område, ikkje berre i Finnmark, men også i delar av Troms og Nordland. Kystfiskeutvalet viser

så til at samerettsutvalet har tolka sitt mandat slik at det også omfattar spørsmål om saltvassfiske, og viser deretter til at dei i mandatet sitt vart pålagde å ha kontakt med samerettsutvalet.

Samerettsutvalet har oppfatta mandatet slik at det omfattar saltvassfiske. På same måte som kystfiskeutvalet peiker samerettsutvalet på at dette fører til ei viss sakleg overlapping mellom dei to utgreiingane. Samerettsutvalet peiker likevel på at dette ikkje er til hinder for at samerettsutvalet også tek opp ulike spørsmål knytt til kyst- og fjordfiske. Samerettsutvalet peiker på at det ikkje er noka geografisk overlapping mellom samerettsutvalet sitt mandat område, som er knytt til samiske bruksområde frå og med Troms fylke og sørover, og kystfiskeutvalet, som er geografisk avgrensa til Finnmark. Samerettsutvalet meiner likevel at desse utgreiingane må sjåast i samanheng.

1.6 Forslaga frå kystfiskeutvalet

Kystfiskeutvalet har i NOU 2008:5 kapittel 11 gjeve ei samla framstilling av forslaga sine. Innstillinga og framlegga frå kystfiskeutvalet er samrøystes. Ein vesentleg del av framlegget frå utvalet er at dei konkrete tiltaka som utvalet foreslår, skal gjennomførast i ei eiga lov om retten til fisket i havet utanfor Finnmark.

Forslaga frå kystfiskeutvalet kan delast i fire ulike kategoriar: kollektive rettar, individuelle rettar, medråderett og økonomiske tilskot og ordningar. I tillegg kjem framlegg om eit system for anerkjening av eksisterande privatrettslege rettar i kyst- og fjordområda utanfor Finnmark.

1.6.1 Kollektive rettar

Hovudkonklusjonen til utvalet er at det eksisterer ein rett for folk som er busette ved fjordane og langs kysten i Finnmark til å fiske i havet utanfor Finnmark. Utvalet meiner denne retten er grunna i folkeretten og i sedvanerett og at folk i dette området såleis på historisk grunnlag har ein rett til fiske. Denne retten skal gje grunnlag for busetjing, fordi dette er eit viktig vilkår for å oppretthalde sjøsamisk kultur. Når busetjing i lokalsamfunna er målet, må det ifølgje utvalet leggjast til grunn at ein rett til fiske må ha eit omfang som gjev grunnlag for fleire fiskarar og meir aktivitet. Det krev større fangstmoglegheiter, og retten til fiske må difor ha eit omfang som gjev både slik tilgang til fiske og slike inntekter at målet om busetjing vert nådd.

Forslaget om retten til å fiske er slik utvalet framstiller det ein kollektiv rett – ein rett som skal gjelde for alle som bur i desse områda. Etter utvalet si mening er ein konsekvens av å ha ein slik rett at han må kunne gjerast gjeldande overfor fiskeristyresmaktene, og det er ifølgje utvalet ei viktig side ved å ha

ein slik rett. Utvalet foreslår at denne retten vert lov- festa i framlegget til finnmarksfiskelov.

Når styresmaktene må fastsetje restriksjonar eller reguleringar av dei ulike fiskeria av omsyn til ressursane, kan ein konsekvens vere at det kan bli nødvendig å gjennomføre den kollektive retten gjennom individuelle rettar.

Utvalet fastslår at folk som er busette ved fjordane i Finnmark har hatt ei særstilling til fiske i kvar enkelte fjord gjennom tidene. Utvalet seier at «såfremt denne historiske bruken blir sett i sammenheng med samenes urfolks- og minoritetsrett, er rettsstillingen klar». Denne retten, som utvalet kallar fjordretten, er todelt. For det første fastslår retten at dei som bur ved ein fjord har rett til å fiske i sin «heimfjord», og for det andre at denne retten er eksklusiv. Det betyr at andre kan nektast å fiske i desse områda. Fjordretten skal i første rekkje sikre det lokale småskalafisket, og i utgangspunktet gje dei lokale fiskarane kollektivt ein einerett til fiske i desse områda. Utvalet meiner vidare at fjordretten skal vere allmenn og ikkje avgrensa til særlege fiskeartar eller særskilde periodar.

Etablering av ein fjordrett reiser fleire spørsmål, mellom anna kvar grensene for området som vert omfatta av retten skal gå, og i kva tilfelle andre enn dei som er omfatta av fjordretten skal få fiske i området.

1.6.2 Medråderetten

Utvalet foreslår fleire tiltak for å sikre samisk deltaking i fiskerireguleringane. Hovudgrepet er forslaget om å opprette eit eige organ – Finnmark fiskeriforvaltning. Dette organet skal få overført viktige delar av den fiskerireguleringa som i dag vert utøvd av Fiskeri- og kystdepartementet.

Utvalet foreslår at Finnmark fiskeriforvaltning skal organiserast med eit eige styre og at styret skal vere samansett av representantar frå Finnmark fylkesting og Sametinget, og med tre representantar frå kvart av desse organa. Utvalet finn at med den overføring av myndigheit som utvalet vil foreslå, er det overføring til fylkesnivå som står fram som det mest tenlege. Ein føreset likevel at det nye regionale organet hentar inn og brukar kunnskap og synspunkt i lokalsamfunna. Utvalet foreslår at Finnmark fiskeriforvaltning skal vere eit eige rettssubjekt. Utvalet ser det som vesentleg at Finnmark fiskeriforvaltning også kan disponere over kvotar og andre løyve for på den måten å kunne styre eit større fangstvolum til fjord- og kystflåten i Finnmark.

1.6.3 Forslaget til ei eiga lov om retten til fiske i havet utanfor Finnmark

Kystfiskeutvalet meiner at fjord- og kystfiske i sjøsamiske område bør styrkjast både gjennom lov-

festing av ein rett til å fiske og ved endringar i gjeldande fiskerireguleringar. Utvalet har kome med ei rekkje forslag om tiltak og rettsreglar om retten til fisket i havet utanfor Finnmark. Utvalet har drøfta om forslaga bør samlast i ei eiga lov om retten til fiske i havet utanfor Finnmark. Utvalet meiner dette er vesentleg, og grunnlegg det slik:

«Utvalget foreslår at retten til fiske for folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark blir fastslått som et rettslig prinsipp. Utvalget vil foreslå følgende allmenne bestemmelse i loven, som er tatt inn i utkastet § 2:

'Folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter rett til fiske i havet utenfor Finnmark.'

Dette er et kjernepunkt i utvalgets utredning. Utvalget mener det er viktig å fastslå dette rettsprinsippet selv om denne retten til fiske må begrenses i den grad hensynet til naturressursene krever det. Bestemmelsen vil ha den reelle betydning at den understreker et rettskrav for folk i Finnmark overfor fiskeriforvaltningen.»

Lovutkastet gjer det klart at retten skal gjelde for alle folkegrupper i Finnmark, og ikkje berre samane.

1.6.4 Individuelle rettar

Retten til å fiske er ifølgje utvalet ikkje berre ein kollektiv rett til å fiske i eit område. Dei som bur i kystområda i Finnmark har ifølgje utvalet eit rettskrav på ein rett til fiske som gjev grunnlag for busetjing, fordi dette er eit grunnlag for å oppretthalde ein kultur som er skapt gjennom generasjonar.

Utvalet viser til at det kan vere motstrid mellom økonomi og flåtestruktur på den eine sida og kulturvern på den andre sida, og uttalar at når det er motsetnad mellom verknaden av økonomiske tiltak og tiltak for å sikre kulturvern, vil retten til å fiske krevje prioritet framfor kulturvernet. Utvalet seier vidare at ein neppe kan krevje av staten at «fisket langs kysten i Finnmark skal ha en slik størrelse at kystflåten alene kan garantere en stabil bosetting uansett de lokale muligheter for utdanning, for arbeid for ektefeller, for annen næringsvirksomhet, for kulturtilbud, for infrastruktur osv.».

Forslaga frå kystfiskeutvalet om kollektive rettar er difor følgde av individuelle rettar for den som er omfatta av den kollektive retten. Dei individuelle rettane deler utvalet i:

- retten til å fiske til eige forbruk og eige hushald
- retten til fritidsfiske for omsetning
- retten til å starte som fiskar
- retten til å drive fiske for å skaffe seg grunnlag for eit hushald, anten åleine eller saman med anna inntekt.

Utvalet har kome med fleire framlegg om forvaltningsmessig gjennomføring av retten til fiske. Utvalet peiker på at det både innanfor lukka gruppe (av utvalet omtalt som gruppe I) og open gruppe (av utvalet omtalt som gruppe II) vil vere mogleg å fastsetje særlege vilkår som gjer det enklare å få delta i fisket.

Dei konkrete forslaga til utvalet for å sikre dette er:

- garantert minimumskvantum til fartøy i gruppe II
- minimumskvote for fartøy under 10 meter
- lemping av vilkåra for å verte registrerte på blad A i fiskarmanntalet
- fleire deltakarløyve i gruppe I i Finnmark/opptrykk til eit høgare kvantum
- endring i reglane om kor mykje fisk fritidsfiskarar kan omsetje
- tiltak for å styrkje rekruttering til fjord- og kystfiske.

1.6.5 Økonomiske ordningar

Utvalet meiner framlegga om rettar og endringar i regelverk ovanfor ikkje er tilstrekkelege for å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, og at det difor må opprettast fleire støtte- og tilskotsordningar. Utvalet meiner at den sjøsamiske kulturen no er i ein kritisk situasjon og uttalar at staten no har eit høve, truleg det siste, til å rette opp ein del av skadeverknadene av ein politikk som har vore negativ for sjøsamane. Utvalet uttalar difor:

«En betydelig tilførsel av kapital til Finnmark fiskeriforvaltning er en nøkkelfaktor. Utvalgets forslag knyttet til retten til fiske og endringer i fiskerireguleringene vil være viktige skritt i riktig retning. Men ressursene til Finnmark fiskeriforvaltning vil være et hovedelement for å nå målet om kultursikring og kulturutvikling. Den ønskede aktivitet vil være kostbar for myndighetene.

Det må et krafttak til.»

Når det gjeld framlegg til konkrete økonomiske ordningar, uttalar utvalet at:

«Selv om det er en sentral målsetting i norsk fiskerinæring i dag å redusere antallet båter, er det fortsatt legitimt å bidra til økt virksomhet innen fiske i det som er definert som fjordsamiske områder. Gitt bankstrukturen i Finnmark og de begrensede muligheter som ligger i å stille boligen som sikkerhet for lån, vil offentlige lån og støtteordninger fortsatt spille en vesentlig rolle ved flåteutvikling i fjordstrøkene.»

Utvalet meiner det betyr at låne- og støtteordningane i samisk utviklingsfond/Innovasjon Noreg må aukast, og at ein i første omgang bør konsentrere seg om fartøy under 11 meter i gruppe I og II. Det er ikkje foreslått kva for økonomiske rammer dette bør ha. Utvalet meiner vidare at støtte til etablering av mot-

taksstasjonar langs kysten av Finnmark og i fjordane er eit viktig tiltak for å bidra til å sikre sjøsamisk kultur. Utvalet meiner òg at det er viktig med tiltak for å sikre jamnare levering av råstoff til fiskeindustrien i fylket og peiker i samband med det på at det er viktig med leveringsplikter for den store kystflåten og trålflåten.

1.7 Forslaga frå samerettsutvalet

Samerettsutvalet har i NOU 2007:13 kapittel 22 ei vurdering av kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område. Utvalet har gjennomført omfattande vurderingar av folkeretten med omsyn til sjøsamisk fiske.

Utvalet uttalar:

«Gjennomgangen i kapittel 22.4 viser at flere av Samerettsutvalgets forslag både enkeltvis og samlet vil kunne virke positivt på sjøsamiske lokalsamfunn og det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. I den grad kommisjonenes og særdomstolens virksomhet leder til at det blir kartlagt rettigheter til fiske i sjøsamiske kyst- og fjordområder og avklart rettighetskrav som gjelder slikt fiske, vil både det rettslige grunnlaget for og den rettslige beskyttelsen av det fisket som oppnår en slik anerkjennelse, bli styrket.

Også forslagene om konsultasjoner og andre saksbehandlingsregler kan forbedre situasjonen for sjøsamiske lokalsamfunn og de fiskeriinteressene som har sitt utspring i slike samfunn. Dette blant annet fordi forslagene tar sikte på å bidra til reell medvirkning i beslutningsprosessene, på å fremskaffe et bredt beslutningsgrunnlag, og på at det skal tas tilbørlig hensyn til samiske og lokale interesser blant annet når det utarbeides regulerings tiltak og treffes enkeltvedtak som kan få betydning for utnyttelsen av fiskeressursene.»

Utvalet meiner likevel at desse forslaga korkje åleine eller samla vil gje tilstrekkeleg tryggleik for eit berekraftig kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område i framtida. Samerettsutvalet drøftar difor om det er trong for å setje i verk ytterlegare tiltak for å styrkje kyst- og fjordfisket i sjøsamiske område.

Utvalet drøftar deretter følgjande problemstillingar:

- Fritt fiske for mindre fartøy
- Særskilt vern av kyst- og fjordområde
- Samisk og lokal deltaking i fiskeriforvaltninga.

Utvalet meiner at ein eventuell regel om fritt fiske må avgrensast til fiske med konvensjonelle reiskapar som line, garn og jukse og til fartøy opp til 7 m.

Utvalet viser til drøftingane av folkeretten og seier at sjølv om folkeretten berre gjev direkte støtte til samiske rettar, ville det vere svært uheldig med reglar der utelukkande samiske fiskarar i sjøsamiske kyst- og fjordområde fekk delta i det frie fisket. Utva-

let meiner det er viktig for utviklinga av sjøsamiske kyst- og fjordområde at alle vert omfatta av særordningar, uavhengig av samisk etnisitet.

Men utvalet meiner det må gjerast avgrensingar ut frå geografiske og busetjingsmessige kriterium, ved at det må vere eit visst samisk befolkningsinnslag i dei områda som skal vere omfatta av ein regel om fritt fiske for mindre fartøy. Utvalet går ut frå at det vil vere tenleg om avgrensinga vert knytt til det geografiske verkeområde for Samisk utviklingsfond. Utvalet meiner at dei kommunane som i dag er omfatta av fondet, «vil dekke de områdene som ut fra dagens viten kan anses som sjøsamiske kyst- og fjordområder».

Utvalet peiker på at det er viktig å sikre at reglar om fritt fiske for mindre fartøy får den tilsikta verkningen. For å få dette til må ifølgje utvalet tilgangen til fisket i dei aktuelle kyst- og fjordstrekningane avgrensast for andre fartøy- og reiskapsgrupper.

Utvalet meiner også at Sametinget bør delta som observatørar i fiskeriforhandlingar med andre statar for å sikre at Noreg i forhandlingar med andre statar ikkje brukar torsk som forhandlingskort for å få kvotar på fiskeslag som berre kan fiskast av havfiskeflåten.

1.8 Oppsummering av høyringsfråsegnene

Utgreiinga til kystfiskeutvalet, NOU 2008:5, vart sendt på ei brei høyring, mellom anna til alle fylkeskommunane, kommunane som er omfatta av det geografiske verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd, Sametinget og ei rekkje interesseorganisasjonar. Høyringsinstansane vart samstundes bedne om å gje høyringssvar til kapittel 22 i utgreiinga til samerettsutvalet, NOU 2007:13 til Fiskeri- og kystdepartementet. Dei aller fleste som har kome med eit høyringssvar, har kommentert utgreiinga frå kystfiskeutvalet og i liten grad utgreiinga frå samerettsutvalet.

Forslaget frå kystfiskeutvalet om at folk i Finnmark skal ha ein lovfesta rett til å drive fiske i havet utanfor Finnmark, har fått brei støtte frå høyringsinstansane. Fleire har peika på at det er naturleg at ein slik rett også skal gjelde i samiske område sør for Finnmark. Når det gjeld spørsmålet om etablering av eit eige forvaltningsorgan, Finnmark fiskeriforvaltning, har dette fått beskjeden støtte, og alle fylkeskommunane og dei fleste kommunane som har gjeve høyringssvar, går imot dette.

1.8.1 Departement

Justisdepartementet sluttar seg til «hovedtanken i utvalgets forslag om lokal råderett over fiskeressursene i kystnære farvann», og meiner det kan leggje til rette for ei betre ivaretaking av sjøsamiske interesser. Justisdepartementet peiker på at reint lovstrukturelt

taler mykje for at lovføresegnene utvalet har foreslått vert tekne inn i finnmarksloven framfor i ei eiga lov. Dei stiller vidare spørsmål ved om lovframlegget går lengre enn dei pliktene Noreg har etter folkeretten, og at tilvisinga til folkeretten i § 2 i lovframlegget difor heller bør takast inn i formålsføresegna.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til forvaltningsreforma og Ot.prp. nr. 10 (2008–2009), der det er gjort framlegg om ei generell lovføresegn som gjev grunnlag for desentralisering av oppgåver knytt til havressursforvaltning. Kommunal- og regionaldepartementet uttalar at slik dei forstår framlegget om å opprette Finnmark fiskeriforvaltning, vil det føre til at «fylkeskommunen likevel ikke vil få avgjørende myndighet innenfor lokale fiskerireguleringer». Dei meiner difor at samansetninga av styret i Finnmark fiskeriforvaltning bør endrast, slik at Finnmark fylkeskommune får fleirtal i eit eventuelt styre. Kommunal- og regionaldepartementet er usamd i at Finnmark fiskeriforvaltning skal vere eit eige rettssubjekt, og at dette heller bør etablerast som eit fylkeskommunalt organ, med spesifikke reglar for samansetning for å sikre samisk innverknad.

1.8.2 Sametinget

Sametinget uttalar at den sjøsamiske kulturen i dag er i ein kritisk situasjon der store delar av det materielle kulturgrunnlaget er truga, og at arbeidet til kystfiskeutvalet og dei resultatane det bør gje, på mange måtar er eit vere eller ikkje vere for ein framtidig vital og levedyktig sjøsamisk kultur.

Sametinget strekar vidare under at det for dei marine ressursane vil vere det samla resultatet av ulike lovprosessar, samanhalde med Noregs folkerettslege plikter, som vil vere avgjerande for om samiske rettar vert tilstrekkeleg tekne vare på. Sametinget ser det difor som viktig at «de ulike lovforslagene ses på som en helhet, og at de samerettslige sidene fullt ut ivaretas for hele det tradisjonelle samiske området i de beslutningsprosessene som er i gang og i de sakene hvor vedtak allerede er fattet».

Sametinget deler samerettsutvalet si oppfatning om at spørsmåla om fiske i sjøen er grundigast og breiast vurdert i kystfiskeutvalet og at det difor vil vere naturleg å la løysingane som er fremma av eit samrøystes kystfiskeutval gjelde heile det sjøsamiske området. Sametinget framhevar vidare vurderingane frå samerettsutvalet knytt til Sametinget si rolle i nasjonal ressursforvaltning. Sametinget viser til at Noregs folkerettslege plikter overfor samane gjeld likt i alle tradisjonelle samiske område i Noreg, og Sametinget ser det difor som naturleg at utgreiingane frå samerettsutvalet og kystfiskeutvalet også vert lagt til grunn for dei sjøsamiske områda sør for Finnmark. På denne bakgrunn tilrår Sametinget etter ei heilskapleg vurdering at framlegget frå kystfiskeutvalet

til finnmarksfiskelov vert fremma for Stortinget slik det står.

1.8.3 Andre statlege organ

Fiskeridirektoratet meiner det er uheldig å stykke opp reguleringskompetansen knytt til fiskeria og kan difor ikkje tilrå at Finnmark fiskeriforvaltning vert oppretta.

Fiskeridirektoratet region Finnmark uttalar at det som mest talar imot å gjennomføre framlegget frå utvalet, er at retten til fiske på grunnlag av historisk bruk er ein rett som omfattar store delar av befolkninga langs kysten og ikkje berre gjeld for befolkninga i Finnmark. Dei peiker også på at dette er eit spørsmål om kor langt ein skal gå i retning av ei regional forvaltning når det nødvendigvis må bety ei omfordeling av nasjonale ressursar mellom regionane. Dei meiner også at hovudintensjonane i framlegget frå kystfiskeutvalet, å sikre grunnlaget for sjøsamisk kultur, langt på veg kan oppfyllest gjennom målretta bruk av eksisterande lov og forskriftsverk.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) uttalar at når det gjeld framlegget om ein rett til å kunne fiske, som yrkesfiskar, ei mengd som gjev grunnlag for eit hushald, anten åleine eller saman med annan næring, meiner DN det ikkje er ressursgrunnlag for ein slik garanti, sjølv for dei som i dag driv fiske i fjordane og langs kysten i Finnmark. DN peiker også på at det er uklart om retten til fiske skal underordnast systemet med fastsetjing av kvotar, og dei går sterkt imot reglar som kan leie til eit overfiske. DN meiner vidare at framlegget om retten til fiske i fjordane er i strid med allemannsretten dersom dette skal vere ein einerett for fjordbefolkninga.

Regjeringsadvokaten meiner den rettslege forankringa av forslaga frå utvalet er svak og at det ikkje er tenleg å gå inn for ei særordning for Finnmark slik utvalet foreslår. Regjeringsadvokaten meiner det er tvilsamt om det kan byggjast ein rett til fiske på sedvanerett eller alders tids bruk og viser til at fiskeresursane i havet etter tradisjonell oppfatning ikkje har vore gjenstand for individuelle rettar, men vert sett som fellesskapets eigedom underlagt forvaltning av offentlege styresmakter. Regjeringsadvokaten kan ikkje sjå at det er rettskjeldemessig grunnlag for å fråvike denne oppfatninga. Når det gjeld dei vurderingane utvalet gjer av folkeretten, meiner regjeringsadvokaten det er grunn til å stille spørsmål ved konklusjonane til utvalet også på dette punktet. Regjeringsadvokaten meiner difor det samla sett kan stillast spørsmål ved om en eventuell rett til fiske, som det her er tale om, er omfatta av vernet i SP artikkel 27.

Det er ifølgje regjeringsadvokaten også grunn til å stille spørsmål ved dei vurderingane utvalet gjer av ILO-konvensjonen, og om artikkel 15 omfattar sjø-

område. Regjeringsadvokaten legg til grunn at anerkjenning av ein rett til fiske på folkerettsleg grunnlag, ligg utanfor det staten etter regjeringsadvokaten sitt syn er forplikta til etter folkeretten.

1.8.4 Fylkeskommunar og kommunar

Finnmark fylkeskommune sluttar seg til konklusjonen om at folk busett ved fjordane og langs kysten i Finnmark har ein særrett til å drive fiske i havet utanfor Finnmark. Dei meiner vidare at hovudmålet må vere å sikre kvotar og fordele desse i Finnmark, slik at busetjinga ved kysten stabiliserer seg og at rekrutteringa til fiskerinæringa aukar.

Finnmark fylkeskommune vil at «dette arbeidet underlegges storting og regjering, da sikring av kvoter til oppfyllelse av rettigheter tillegges staten». Vidare ønskjer Finnmark fylkeskommune at Fiskeridirektoratet region Finnmark skal forvalte ressursane ut frå intensjonane i lova, og sikre ei heilskapleg forvaltning i Finnmarkssona. Dersom ein nasjonal modell ikkje vert gjennomført, støttar dei subsidiært etableringa av Finnmark fiskeriforvaltning. Finnmark fylkeskommune ønskjer vidare å peike på at fleire av framlegga til kystfiskeutvalet krev juridisk avklaring og vidare utgreiing. Det gjeld særleg forholdet mellom vederlagsfrie kvotar og dei som har kjøpt kvoterettar.

Troms fylkeskommune viser til at fiskeressursane har vore sett som ein nasjonal ressurs og difor underlagt nasjonal forvaltning og uttalar at: «Fylkestinget mener dette forstst skal være det rådende prinsipp og kan derfor ikke slutte seg til hovedprinsippene i NOU 2005:5 som vil innebære en regional forvaltning».

Nordland fylkeskommune meiner at utvalet sin konklusjon om retten til fiske i havet utanfor Finnmark, prinsipielt også «gjelder for kystbefolkningens rettigheter og kultur i sin alminnelighet». Nordland fylkeskommune er klar på at det må vere einsarta reglar for utøvinga av ei ny fiskeriordning, på tvers av fylkesgrenser. Dei har merka seg Norges Fiskarlag sitt syn i saka, og ser at det er tilhøve og forslag som kan gje uheldige resultat, og ber difor om at det vert gjort ein konsekvensanalyse av framlegga frå utvalet og at denne vert sendt på ei ny høyring.

Berlevåg kommune registrerer at rettsgrunnlaget for samar og andre sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark ser ut til å vere veldig klart. Samstundes finn dei det vanskelig å setje i kraft denne retten. Kommunen peiker på at ei eiga regulering av fisket på fjordane kan dempe ein del av dei konfliktane som særleg har vore knytt til bruk av aktive reiskapar nære land og i fjordane. Dei sluttar seg også til at det ikkje skal vere skilnad på finnmarksfiskarar og frmandfiskarar utanfor fjordlinjene. Både Berlevåg og Måsøy kommunar meiner det må greiast ut ordningar

innanfor dagens etablerte nasjonale system når det gjeld regulering og forvaltning av havet utanfor Finnmark, og at det vil styrkje Finnmark å byggje på eksisterande fiskeriforvaltning i staden for å innføre Finnmark fiskeriforvaltning. Lebesby kommune meiner også at forvaltninga må leggjast til den ordinære fiskeriforvaltninga, og at det vert etablert konsultasjonar med Sametinget og fylkestinget.

Båtsfjord kommune strekar under at ein rett til fiske i havet utanfor Finnmark berre kan gjennomførast innanfor dei til eikvar tid gjeldande kvotar, og at retten til fiske for folk busett langs kysten og i fjordane må sjåast som ein kystrett som etter kvart skal gjelde i heile Noreg.

Fleire kommunar i Finnmark og Vest Finnmark regionråd meiner, som Måsøy kommune, at fleire av framlegga til kystfiskeutvalet krev ei juridisk avklaring før dei kan setjast i kraft.

1.8.5 Samiske interesseorganisasjonar mv.

Aja Samisk Senter meiner framlegga til kystfiskeutvalet må gjelde heile det sjøsamiske området og at det same gjeld innføringa av ei regional fiskeriforvaltning, men at denne forvaltninga vert delt opp i lokale forvaltningsområde.

Kystfiskeutvalet sine framlegg til tiltak og lovfesting er ifølgje Bivdi naudsynte og Bivdi støttar konklusjonane til utvalet på alle punkt. Det er også viktig med samisk medverknad gjennom Finnmark fiskeriforvaltning, og at det kan takast omsyn til lokale tradisjonar og at vernetiltak kan innførast når det er trong for slike. Bivdi meiner vidare at tilhøva i Troms og Nordland ikkje er heilt ulike tilhøva i Finnmark, og at det ikkje er trong for ytterlegare utgreiingar for å innføre tiltak for sjøsamane i desse områda, då tiltaka i Finnmark kan tene som modell for den løysinga som vert valt.

Gáldu støttar hovudtrekka i framlegget til finnmarksfiskelov og framlegget til regional forvaltning. Gáldu meiner det er viktig at det vert gjort ei utgreiing av rettane til fiske i havet for heile det samiske området.

Norske Samers Riksforbund (NSR) meiner utgreiinga frå kystfiskeutvalet langt på veg er ei godkjenning av samiske fiskerirettar, at desse eksisterer og at dei må godkjennast i form av lov. NSR uttalar at Noregs folkerettslege plikter overfor samane gjeld likt i alle tradisjonelle samiske område i Noreg. Det er difor naturleg at desse utgreiingane vert lagt til grunn for dei sjøsamiske områda sør for Finnmark, og at framlegget til finnmarksfiskelov kan nyttast som modell for desse områda.

1.8.6 Andre høyringsinstansar

Finnmark Bondelag støttar framlegget om at befolkninga i Finnmark skal ha ein rett til fiske i

havet utanfor Finnmark. På bakgrunn av erfaringane med Finnmarkseigedomen er Bondelaget skeptisk til framlegget til forvaltningsmodell. Finnmark Bonde- og Småbrukarlag støttar dei store linjene i framlegget til kystfiskeutvalet, men meiner det er på tide at fiskarbonden som næring kjem til heider og ære att, og å leggje betre til rette for denne tradisjonsrike kombinasjonsnæringa. Utgreiinga til kystfiskeutvalet må få konsekvensar for finnmarksloven slik at finnmarksbonden/fiskarbonden vert representert i styret i Finnmarkseigedomen på same måte som reindrifta er i dag.

FHL meiner etablering av nye forvaltningseiningar, oppsplitting av forvaltninga og endring av rettsforholda er feil veg å gå, og dei er prinsipielt negative til at fiskeria vert nytta som grunnlag for distriktpolitiske tiltak og/eller etniske rettar. FHL er kritisk til fleire av framlegga til kystfiskeutvalet, og ber om at det vert etablert alternative løysingar. FHL peiker på at ein rett til fiske for alle som bur i Finnmark kan ha negative konsekvensar for ei berekraftig forvaltning, særleg av kysttorskbestandene, og dei er difor negative til konklusjonen til utvalet om at alle som bur i Finnmark skal ha rett til egne kvotar.

Fiskarlaget meiner at framlegget om å opprette ei eiga fiskerisone utanfor Finnmark, som samstundes vert knytt til eit eige forvaltningsorgan, er å innføre ei regional fiskeriforvaltning i Finnmark. Dette er eit gjennomgripande brot med dei prinsippa norsk fiskeriforvaltning har vore tufta på i nyare tid, med statleg styring av fiskeriforvaltninga. På grunn av dei alvorlege konsekvensane som vil følgje av ei regional forvaltning og regulering av fiskeressursane, avviser Fiskarlaget heile lovframlegget.

Kystfiskarlaget er imot tildeling av særrettar på etnisk eller økonomisk grunnlag. Kystfiskarlaget legg vidare til grunn at utgreiinga frå kystfiskeutvalet vert sett som eit innspel i den generelle fiskeriforvaltninga og vert handsama som ein del av ein heilskap.

Sør-Norges Trålarlag peiker på at utvalet ikkje tek omsyn til dei konsekvensane framlegga vil få for yrkesaktive fiskarar i heile landet, inkludert yrkesfiskarane i Finnmark. Dei viser til at ei berekraftig forvaltning av ressursane inneber at tildeling av nye kvotar betyr at andre fiskarar må gje frå seg kvotar. Det må vere eit grunnleggjande prinsipp at fiskeressursane skal forvaltast nasjonalt. Trålarlaget meiner difor at framlegga frå kystfiskeutvalet ikkje bør følgjast opp.

1.9 Vurdering av folkerettslege plikter

Konklusjonane til kystfiskeutvalet og framlegget til ei eiga finnmarksfiskelov byggjer mellom anna på dei vurderingane utvalet har gjort av Noreg sine folkerettslege plikter. Framlegga representerer den

måten utvalet finn det tenleg å gjennomføre dei folkerettslege pliktene i Noreg og i norsk forvaltning på. Utvalet held sjølv fram at framlegga på fleire område går lenger enn dei pliktene som følgjer av folkeretten.

1.9.1 Vurderingane til kystfiskeutvalet

Kystfiskeutvalet konkluderer med at staten har ei rettsplikt til å gje samane reelle moglegheiter til å sikre og utvikle kulturen sin. Denne rettsplikta følgjer slik utvalet ser det av internasjonale rettsreglar, av Grunnlova og av menneskerettsloven.

Rettsplikta omfattar det materielle kulturgrunnlaget, og det vil ifølgje utvalet seie at samane må få dei nødvendige økonomiske og fysiske vilkåra for å kunne sikre og utvikle kulturen sin. Utvalet held fram slik i kapittel 8.17:

«Et vesentlig punkt i den nyere rettsutvikling er statens anerkjennelse av denne plikten. Dette innebærer et rettskrav fra samisk side om utnyttelse av naturressurser. For sjøsamene medfører dette en rett til fiske i havet som gir grunnlag for bosetning.»

Utvalet legg til grunn at staten kan regulere fiskeria av omsyn til ressursane i havet, og at det også gjeld for fiskarar i samiske område. Då vil reguleringane ikkje vere eit inngrep i, men tvert imot eit vern av, kulturgrunnlaget. Men samane kan ha krav på ein større del av dei fastsette kvotane enn andre fiskarar.

Dei peiker så på at kulturomgrepet i SP artikkel 27 er dynamisk, og at praksis frå FN's menneskerettskomité syner at samisk kyst- og fjordfiske vil vere beskytta sjølv om dei tek i bruk moderne teknologi.

Utvalet konkluderer med at samane har ein rett til medverknad i utnytting av naturressursane, inkludert fiske. Dei meiner retten følgjer av SP artikkel 27 og at han er utbygd gjennom ILO-konvensjon nr 169 artikkel 6, 7 og 15. Retten til medverknad kan utformast på ulike måtar, men «Sametinget må som sameenes representative organ ta del i utarbeidelsen av reguleringene og gjennomføring av retten til fiske når det gjelder Finnmarks fiskere».

SAMANE SOM URFOLK OG MINORITET

Utvalget uttalar i kapittel 8.1 at:

«Etter SP artikkel 27 som gir rettsgrunnlag for samisk kulturvern, er det samene som etnisk minoritet som blir vernet. Etter ILO nr. 169 som gir rettsgrunnlag blant annet for samisk rett til medbestemmelse, er det samene som urfolk som blir vernet.

For samenes rett til fiske i havet utenfor Finnmark har begge konvensjoner betydning.

Høyesterett har lagt til grunn at samene går inn under begge konvensjoner, og at de blir rettslig vernet av de rettigheter som konvensjonene gir henholdsvis etniske minoriteter og urfolk.»

DET MATERIELLE KULTURGRUNNLAGET

Utvalet peiker på at spørsmålet om SP artikkel 27 omfattar ein rett til naturressursar, er avhengig av korleis ein skal forstå kulturomgrepet i føresegna, og om føresegna også omfattar det materielle grunnlaget for kulturen til ein etnisk minoritet. Kystfiskeutvalet peiker på at konklusjonen i utgreiinga som vart gjort for det første samerettsutvalet, i prinsippet er positiv om det materielle kulturgrunnlaget, men usikker om rekkevidda. Utvalet syner så til at konklusjonen i utgreiinga om rettsvern for det materielle kulturgrunnlaget, fekk tilslutnad frå styresmaktene i den politiske handsaminga av utgreiinga frå det første samerettsutvalet.

Utvalet viser til at samane som urfolk også kjem inn i bildet når det gjeld SP artikkel 27, sjølv om artikkelen i utgangspunktet gjeld for etniske minoriteter. Dei grunnjev dette slik:

«... De etniske minoriteter som samtidig er urfolk, slik samene er, har det materielle kulturgrunnlag i stor grad i områdetilhørighet og i områdets naturressurser.

Denne differensierte tolkning av begrepet minoritet i artikkel 27 har også Menneskerettskomiteen lagt til grunn. I sin tolkningsuttalelse om artikkel 27 fra 1994 har komiteen som nevnt påpekt at kultur kan manifestere seg «in many forms», at retten kan bestå i å «enjoy a particular culture», at dette særlig kan være tilfellet for «members of indigenous communities constituting a minority», og at denne retten kan inkludere «such traditional activities as fishing or hunting».

Denne vide tolkning av vernet for det materielle kulturgrunnlaget som tilkommer etniske minoriteter, gir samene et sikkert rettsgrunnlag. Det er imidlertid grunn til å understreke at dette rettsgrunnlag bygger på en tolkning av SP artikkel 27, og at det er som etnisk minoritet samene har denne rettsstilling.»

SAMISKE SÆRTILTAK – POSITIV FORSKJELLSBEHANDLING

Når det gjeld spørsmålet om positiv forskjellsbehandling, viser utvalet til at ei utgreiing som vart gjort for samerettsutvalet til NOU 1984:18 som konkluderte med at løysinga var ganske klar, og at det ikkje var tvil om at SP artikkel 27 heimlar krav om positiv forskjellsbehandling. Det vert peika på at det er sjølve poenget med føresegna. I Ot.prp. nr. 33 (1986–1987) kapittel 4.14 sluttar regjeringa seg til utvalet si prinsipielle tolking av artikkel 27. Kystfiskeutvalet uttalar difor i kapittel 8.4.1 at:

«Det må på dette grunnlag være en sikker konklusjon allerede ved vedtakelsen av sameloven av 1987 at norske statsmyndigheter har en rettsplikt – også etter myndighetenes egen forståelse av folkeretten – til å gi samene særrettigheter så langt det er nødvendig for å oppfylle kravet til kulturvern.»

og videre:

«Formålet med positiv særbehandling er å bidra til reell likestilling, og ikke bare formell likestilling, mellom minoritet og majoritet. Likebehandling i disse forhold krever ikke bare at like tilfelle skal behandles likt, men også at ulike tilfelle skal behandles ulikt, for å oppnå reell likestilling.»

FISKE SOM KULTURGRUNNLAG

SP artikkel 27 krev at næringsutøving må ha ein samisk eigenart for å vere beskytta. Utvalet meiner at fiske, og særleg i fjordane, utan tvil er ei tradisjonell næringsform for sjøsamane. Men det er ikkje ein kulturspesifikk aktivitet. Andre har drive fiske i same område og på same måte som samane.

Utvalet legg til grunn at dersom dei samiske bygdene skal kunne bestå i naudsynt utstrekning, må dei byggje på tradisjonelle næringar som mellom anna fiske og jordbruk der desse næringane er dominerande. Utvalet konkluderer etter dette slik i kapittel 8.8.2:

«De sterkeste grunner taler etter dette for at fiske anses som en tradisjonell samisk næring som går inn under det materielle kulturvern ifølge artikkel 27.»

Utvalet drøftar så om næringsutøvinga misser sin tradisjonelle karakter når ho vert modernisert. Dei viser til at FNs menneskerettskomité har lagt til grunn at «en modernisering ikke fratar en tradisjonell næring dens rettsvern». Utvalet legg til grunn at kulturen til eit folk er dynamisk og aldri statisk, og at det også gjeld kulturomgrepet i SP artikkel 27.

OMFANGET AV RETTSKRAVET ETTER SP ARTIKKEL 27

Utvalet uttalar følgjande i kapittel 8.10:

«Når det gjelder sjøsamenes kultur, er retten til fiske fra gammelt av et vesentlig element i det materielle kulturgrunnlag. Også for sjøsamenes kultur er det flere forskjellige virkemidler som staten kan benytte for å oppfylle sitt ansvar etter artikkel 27.

Når det gjelder en rett til fiske som bygger på sedvane og alders tids bruk, er det omfanget av bruken som bestemmer omfanget av retten. For den rett til fiske som bygger på folkeretten, blir stillingen noe annerledes enn for de historiske rettigheter. Retten til fiske vil også ifølge folkeretten ha et historisk grunnlag, all den stund den gjelder utøvelse og vern av en kultur som er skapt over mange generasjoner. Men det sentrale i denne sammenheng er at retten skal gi grunnlag for bosetning, fordi dette er et vilkår for kulturen.

Forsvinner disse lokalsamfunn som samiske samfunn, vil også den sjøsamiske kulturen bli borte i løpet av kort tid.

Retten til fiske må ha et omfang som gir et realistisk grunnlag for en livskraftig bosetning i de samiske fjord- og kystsamfunn.

Dette gir en retningslinje for hvilke endringer som må kreves i det gjeldende forvaltningssystemet. Når bosetting i lokalsamfunnene er målet – må tiltakene ta sikte på at det kan bli grunnlag for flere fiske-

re og større aktivitet. Det krever større fangstmuligheter. Det er ikke bedre økonomi i fiskeriene som er målet i seg selv. Men økonomien er en viktig faktor for å sikre sysselsetting og bosetting i de sjøsamiske fjord- og kyststrøk. En rett til fiske må derfor ha et omfang som gir en slik adgang til fiske og en slik inntekt at det gir et reelt grunnlag for bosetting.

Rent generelt: Er det en motsetning i virkningen av tiltak, på den ene siden for økonomien i fiskerinæringen mer allment, og på den annen side for vernet av sjøsamisk kultur, vil folkeretten kreve prioritet for kulturvernet.

Det å sikre «lys i husan» ved Finnmarks fjorder og langs Finnmarks kyst er således ikke bare et distriktpolitisk mål, men er også langt på vei en folkerettslig plikt for myndighetene.»

SAMISK MEDRÅDERETT

Utvalet innleier med å peike på at folkeretten, støtta av sameføresegna i Grunnlova, også gjev samane ein rett til medverknad, ein medråderett i dei vedtaka som regulerer fisket i havet.

Utvalet viser til at:

«[F]olkerettens vern for minoriteter og urfolk kan sies å ha tre dimensjoner: vern mot inngrep i kulturutøvelsen (den negative siden), positive særtiltak og anerkjennelse av rettigheter (den positive siden) og rett til deltakelse i beslutninger som har betydning for vedkommende folk (den prosessuelle siden).»

Utvalet held fram at samane har «en folkerettslig begrunnet rett til aktiv medvirkning med reell innflytelse». Dei viser også til at Sametinget etter intern norsk rett allereie har fått fastlagt ein omfattande rett til konsultasjonar etter prosedyrar for slike mellom statlege styresmakter og Sametinget. Utvalet framhevar at det følgjer av avgjerdene til Menneskerettskomiteen at retten til medråderett gjennom reelle konsultasjonar er eit sjølvstendig vilkår som kjem i tillegg til kulturvernet etter SP artikkel 27.

ILO-konvensjonen artikkel 15 (1) lyder slik:

«Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.»

Utvalet peiker på at første punktum forpliktar staten til å sikre sjøsamane sine rettar til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område, medan andre punktum gjev ein særleg medråderett. Dei uttalar at samane har rett til å delta i bruk, styring og bevaring av dei ressursane dei tradisjonelt har utnytta. Utvalet meiner at når landområde omfattar sjøområde, må ressursane omfatte fiskeressursar.

GJENNOMFØRING AV FOLKERETTSLEGE PLIKTER VED INDIVIDUELLE ELLER KOLLEKTIVE RETTAR

Utvalet meiner spørsmålet om individ og gruppe etter SP artikkel 27 er så ope at statsstyresmaktene

må stå fritt til å velje mellom individuelle og kollektive ordningar, i den forstand at begge former for ordningar «må antas å oppfylle folkerettens krav».

Utvalet meiner det er grunn til å tru at individuelle særrettar på etnisk grunnlag har fleire negative sider dersom minoriteten bur saman med befolkninga elles. Utvalet konkluderer difor med at det bør utformast samiske særordningar som omfattar alle som bur i samiske busetjingsområde. Utvalet meiner at ei løysing som omfattar heile kystbefolkninga i Finnmark er meir omfattande enn det som vil vere naudsynt etter folkeretten. Samstundes meiner dei det er fleire grunnar til å utforme ein felles rett til fiske i havet utanfor Finnmark. Utvalet meiner dei negative verknadene ved dette kan reduserast ved at resten av kystbefolkninga i Noreg får prioritet til fiske i sine fjordar og kystnære havområde.

Utvalet framhevar vidare at den historiske bruken av havet ikkje berre er ein del av den felles historia til kystbefolkninga i Finnmark, men at den historiske bruken samstundes er eit avgjerande element i den folkerettslege grunngevinga for retten til fiske for sjøsamane. Det er ifølgje utvalet sjøsamane sitt fiske i kyst- og fjordområde gjennom hundreår som dannar kulturgrunnlaget som folkeretten no vernar.

1.9.2 *Vurderingane til samerettsutvalet*

Samerettsutvalet har som nemnt i kapittel 2.3 tolka mandatet sitt til å også omfatte fiskeressursar, og utvalet har i NOU 2007:13 kapittel 22.3 gjort sine vurderingar av folkeretten. Vurderingane til same- rettsutvalet er i all hovudsak i samsvar med vurderingane til kystfiskeutvalet.

1.9.3 *Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet*

Fiskeri- og kystdepartementet meiner kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har gjort grundige utgreingar av dei folkerettslege spørsmåla knytt til urfolks rett til fiske i sjøen. Departementet kan i all hovudsak slutte seg til omtalen av relevante rettskjelder, deira rettskjeldemessige vekt og dei relevante vurderingstema, men er ikkje einige i alle tolkingresultat. Departementet går nærare inn på dei to hovudspørsmåla utgreiingane reiser, spørsmålet om retten til å dyrke sin eigen kultur og forholdet til tradisjonelt fjord- og kystfiske, og spørsmålet om medråderetten.

RETTE TIL Å DYRKE SIN EGEN KULTUR OG FORHOLDET TIL TRADISJONELT KYST- OG FJORDFISKE

Kystfiskeutvalet konkluderer med at staten har ei rettsplikt til å gje samane reelle moglegheiter til å sikre og utvikle kulturen sin. Denne rettsplikta følgjer slik utvalet ser det av internasjonale rettsreglar, av Grunnlova og av menneskerettsloven.

Det er ingen rettsreglar, korkje i folkeretten eller i norsk rett, som spesielt gjeld samane sin rett til kyst- og fjordfiske. Utgreiinga av deira rettslege stilling må difor gjerast med grunnlag i allmenne folkerettslege prinsipp og reglar om urfolk og minoritetar sitt rettsvern. Fiskeristyresmaktene har lagt til grunn at dei gjeldande reglane om regulering av og deltaking i fiske og fangst er i tråd med dei folkerettslege pliktene staten har, og at det difor ikkje har vore naudsynt å innføre særlege tiltak for at samane skal kunne sikre og utvikle kulturen sin.

Når det gjeld spørsmålet om SP artikkel 27 omfattar ein rett til naturressursar som ein del av det materielle kulturgrunnlaget, er problemstillinga om sjølve kulturomgrepet i artikkel 27 omfattar naturressursar, og kor langt eit slikt vern av naturressursar eventuelt strekkjer seg. Vidare må det, dersom naturressursar er omfatta av det materielle kulturgrunnlaget, drøftast om næringsutøvinga må ha ein samisk eigenart for å vere verna av artikkel 27. Problemstillinga er at sjøsamisk fiske som næringsutøving ikkje er ein kulturspesifikk aktivitet.

Dernest må det avgjerast om artikkel 27 set krav til positiv forskjellsbehandling – samiske særtiltak – for å fylle pliktene til å sikre det materielle kulturgrunnlaget.

Dersom sjøsamisk fiske er verna av artikkel 27, vert problemstillinga om reguleringane av fiskeria representerer eit inngrep i samane sin rett til å utøve sin kultur som er av eit slikt omfang at det krev bruk av positiv forskjellsbehandling.

Til slutt vert det då ei vurdering om det er naudsynt med særtiltak for at staten skal oppfylle pliktene sine etter artikkel 27, det utvalet har kalla for omfanget av rettskravet etter artikkel 27.

DET MATERIELLE KULTURGRUNNLAGET

Departementet meiner det kan konkluderast med at SP artikkel 27 vernar retten minoritetar har til å dyrke sin eigen kultur, og at denne retten kan omfatte levevegane nær knytt til bruk av naturressursar som til dømes fiskeri.

Det er like fullt usikkert kor langt plikta til vernet av det materielle kulturgrunnlaget strekkjer seg, noko også kystfiskeutvalet ser ut til å leggje til grunn. Retten til samane legg føringar på handlingsrommet til staten. Føresegna pålegg staten positive plikter i form av plikt til å setje i verk tiltak som gjev den samiske befolkninga høve til å sikre og utvikle sin kultur. Føresegna gjev likevel inga nærare rettleiing om korleis vernet av retten skal gjennomførast, inkludert kva for modellar som skal veljast, til dømes i høve til reguleringar av omsyn til ei berekraftig utnytting av dei aktuelle naturressursane.

Kystfiskeutvalet viser til praksis frå FN's menneskerettskomité, og konkluderer med at kulturomgre-

pet i artikkel 27 er dynamisk, og at samisk fjord- og kystfiske vil vere omfatta sjølv om det vert teke i bruk moderne teknologi. Departementet vil, på lik linje med utvalet, streke under at det er ein føresetnad for at fisket skal vere omfatta, at det er ei vidareføring av den tradisjonelle forma for fiske. For samane inneber det heimebasert kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område, der det vert nytta mindre fartøy og passive reiskapar. Dette er likevel ikkje til hinder for å ta i bruk moderne teknologi og utstyr innanfor denne ramma.

KRAV TIL POSITIV FORSKJELLSBEHANDLING?

Kystfiskeutvalet meiner at det no er ein sikker konklusjon, også etter styresmaktene si eiga forståing av folkeretten, at styresmaktene har ei rettsplikt til å gje samane særrettar så langt det er naudsynt for å oppfylle kravet til kulturvern.

Departementet vil streke under at rettstilstanden med omsyn til kor langt denne føresegna rekk, ikkje er klar, og det kan difor ikkje med sikkerheit slåast fast kor langt føresegna rekk her. Fråsegner i Ot.prp. nr. 33 (1986–1987), og den påfølgjande behandlinga av sameloven i Stortinget, kan ikkje trekkjast så langt som utvalet gjer. I alle høve vil eit eventuelt krav på særtiltak berre ligge føre der det er naudsynt for å beskytte retten for ein minoritet til å dyrke sin eigen kultur saman med andre medlemmar av grupper.

OMFANGET AV STATLEGE INNGREP ELLER REGULERINGAR

Utvalet konkluderer med at det må gjerast ei framtidretta heilskapleg vurdering av dei statlege inngrepa, der det avgjerande er kva for kulturgrunnlag som står igjen etter inngrepet, og ikkje berre omfanget av inngrepet. Departementet kan i hovudsak slutte seg til desse vurderingane. Dette er likevel ikkje til hinder for ei forvaltning og regulering av bestandane av biologiske omsyn. Utvalet meiner då at dersom reguleringa gjeld ei næring som utgjer kulturgrunnlaget for ein minoritet, fell reguleringa likevel inn under SP artikkel 27, og gjev samane eit krav på særtiltak innanfor den norske totalkvoten. Departementet meiner at dette er spørsmål som må finne si løysing ved vurdering av dei ulike tiltaka som kan innførast.

OMFANGET AV RETTSKRAVET

Departementet meiner at utvalet ikkje skil klart nok mellom den folkerettslege plikta staten har til å sikre vidareføring av den sjøsamiske kulturen, inkludert tradisjonelt heimebasert kyst- og fjordfiske, og meir generelle distriktpolitiske mål om å styrkje kyst- og fjordfiske i Finnmark.

Departementet meiner at det ikkje er rettskjemmessig grunnlag for å tolke SP artikkel 27 slik at han omfattar næringar som ikkje kan sjåast som tradisjonelle eller kulturspesifikke. Departementet er vidare ikkje samd med utvalet i at det eksisterer ein rett til fiske på grunnlag av historisk bruk. Når det er sagt, kan styresmaktene og politiske organ sjølv sagt tilstå rettar som går ut over minstekrava i folkeretten. Men då er det vesentleg å ikkje framstille dette som ein konsekvens av traktatfortolkning. Noko anna vil kunne medverke til å svekke føreseielegheita og dermed gjere moglegheitene for oppslutning om internasjonale instrument vanskeleg. Departementet meiner at dei gjeldande reglane om regulering av og deltaking i fiskeria er i tråd med den folkerettslege plikta til staten til å medverke til å sikre det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur. Det er like fullt eit mål å leggje til rette for og styrkje det tradisjonelle sjøsamiske fisket ytterlegare.

Departementet er samd med utvalet i at styresmaktene står fritt til å velje mellom kollektive og individuelle ordningar dersom det er naudsynt å setje i verk positive særiltak og kan slutte seg til utvalet sine vurderingar av dei negative verknadene ved individuelle rettar på etnisk grunnlag.

DET PROSESSUELLE VERNET – MEDRÅDERETTEN

Fiskeri- og kystdepartementet kan slutte seg til utvalet si generelle utgreiing av det folkerettslege grunnlaget for det prosessuelle vernet til samane. Samane har, både etter folkeretten og etter Grunnlova § 110 a, ein medråderett i dei vedtaka som regulerer fiskeria.

Når det gjeld dei konkrete forslaga kystfiskeutvalet kjem med om korleis ein kan oppfylle dette prosessuelle vernet, meiner departementet at utvalet går lenger enn det folkeretten krev.

Departementet meiner at det prosessuelle vernet for samane som urfolk er oppfylt i dag, men vil likevel vurdere andre verkemiddel enn å etablere Finnmark fiskeriforvaltning for at gjennomføringa av pliktene til medverknad også i framtida skal vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten. Departementet vil difor vurdere tiltak for alle sjøsamiske område, og ikkje berre for Finnmark.

1.10 Vurdering av historisk bruk

Kystfiskeutvalet har gjeve ei omfattande vurdering av spørsmålet om rettsverv ved alders tids bruk er eit aktuelt rettsgrunnlag for erverv av rettar i samiske område. Utvalet meiner at det i nyare praksis frå Høgsterett er slått fast at det ved bruken av norske tingsrettslege reglar må gjerast tilpassingar for samisk bruk. Dei to viktigaste avgjerdene som vert trekte fram, er dommane i Selbusaka (Rt. 2001 s. 769) og Svartskogsaka (Rt. 2001 s. 1229). Utvalet

meiner desse avgjerdene representerer ei endring i synet Høgsterett har på den rettslege vekta av samiske sedvanar og rettsoppfatningar. Utvalet uttalar deretter at Svartskogdommen er den første dommen i Høgsterett som anerkjenner kollektiv eigdomsrett for dei som bur i ei bygd, og at Høgsterett her legg vekt på at ein i samisk kultur har eit anna syn på kven som eig grunnen enn i norsk rettstradisjon. I Selbusaka var det tale om kollektiv rett til beite for rein.

Utvalet konkluderer ikkje på spørsmålet om det eksisterer ein sedvanerettsleg rett til fiske i fjordane for dei som bur langs fjordane. Grunngevinga er at folkeretten krev vern av den sjøsamiske kulturen og realistiske vilkår for busetjing. Og fjordane er ifølgje utvalet viktige sjøsamiske område. Når den historiske bruken vert sett i samanheng med folkeretten, er rettsstillinga slik utvalet ser det, klarare. Dei rettane samane har til kultursikring og medråderett, som legg eit ansvar på staten, er ifølgje utvalet også skapt gjennom ein historisk bruk. Det er sjøsamane sine samla liv og aktivitet som gjennom hundreåra har danna den kulturen som gjev grunnlag for den historiske bruken.

Når det gjeld korleis forvaltninga skal stille seg til denne retten i forvaltninga av fiskeressursane, peiker utvalet på at retten til fiske står i ei særstilling, der berre den nasjonale kvoten utgjør ei avgrensing. Etter utvalgets konklusjoner om rettens omfang vil denne kunne gi fiskarane i Finnmark rett til en større del av landets fiskeressurser.

1.10.1 Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet knytt til historisk bruk

Allemannsretten til fiske i sjøen er innskrenka gjennom reguleringar fastsette med heimel i ulike lover, der havressurslova og deltakerloven er dei viktigaste i denne samanhengen. Det norske regulerings-systemet har vore og er slik, at fiske i sjøen er tillate med mindre det er fastsett avgrensingar i lov eller forskrift. Då det første lovframlegget om reiskapsavgrensingar for fritidsfiskarar vart behandla i Stortinget, vart det nettopp understreka at allmenta sin tilgang til å utnytte fiskeressursane til matauk og rekreasjonsformål er ein grunnleggjande og viktig del av kystkulturen og for busetjinga langs kysten.

Drøftingane og konklusjonen til kystfiskeutvalet om rett til fiske på grunnlag av historisk bruk, bygger på ein føresetnad om at historisk bruk kan gje ein særleg rett til fiske, når denne vert sett i samanheng med staten sine folkerettslege plikter overfor samane. Utvalet uttalar mellom anna at slike historiske rettar vil byggje på sedvanerett eller på alders tids bruk og ha rettsvern overfor statlege reguleringar anten dei vert rekna som bruksrettar eller i særlege tilfelle som eigdomsrettar til spesielle fiskeplassar. Utvalet legg

til grunn at ein særleg rett til fiske i ein fjord for dei som bur langs fjorden, dekkjer eit så stort område at retten skifter karakter frå å vere ein tingleg rett danna etter alders tids bruk, til å verte ein rettsregel av meir allmenn karakter, ein sedvanerett. Utvalet viser så til at konklusjonen om det ligg føre ein slik sedvanerett er usikker, men at dei ikkje treng ta stilling til det når dette vert sett i samanheng med dei folkerettslege pliktene til staten.

Departementet er ikkje samd i denne tilnærminga. Departementet meiner det bør takast stilling til om det eksisterer ein sedvanerettsleg rett til fiske i fjordane for dei som bur i fjorden, uavhengig av dei folkerettslege pliktene. Hevd og alders tids bruk gjev grunnlag for rettsverv av fast eigedom, men det er eit grunnleggjande spørsmål om det kan ervervast slike rettar når det gjeld fiskerirettar. Dette vil eventuelt vere tinglege rettar som gjer at rettshavaren eller rettshavarane kan gjere retten gjeldande mot andre. Det er tvillaust at Høgsterett har kome til at også innehavarar av slik allemannsrett kan nyte eit erstatningsrettsleg vern for sine rettar. Eit slikt erstatningsrettsleg vern er likevel noko anna enn ein tingleg rett eller rettsreglar av meir allmenn karakter. Det er difor vanskeleg å sjå at det er rettsleg grunnlag for å seie at det for fjordfiskarane i Finnmark på historisk grunnlag har oppstått ein rettsregel av meir allmenn karakter som gjev dei ein beskytta rett til fiske i fjordane i Finnmark. Det same vil gjelde for fjordfiske sør for Finnmark.

Når det gjeld tilhøvet til moglege eksisterande private rettar, er det domstolane som i dag må avgjere krav frå ein fiskar eller ei gruppe av fiskarar om dei har ein særrett til eit område. Utvalet har kome til at desse oppgåvene bør leggjast til Finnmarkskommisjonen, og at kommisjonen berre trer i funksjon dersom det vert fremma krav om rettar. Departementet kan slutte seg til dette forslaget til utvalet.

Utvalet legg vekt på at det er den historiske bruken som er grunnlaget for at staten har folkerettslege plikter overfor samane som urfolk, og frå det grunnlaget trekkjer dei ut ein rett for alle som bur i Finnmark, uavhengig av om dei bur i sjøsamiske område eller ikkje. Departementet er ikkje samd med utvalet i at ein slik kombinasjon av rettsgrunnlag kan gje rettar for alle som bur i Finnmark. Historisk bruk i seg sjølv gjev ikke nokon rettsregel som gjeld for alle som bur i fjordområda. All den tid det er den historiske bruken som skaper grunnlaget for dei folkerettslege pliktene, kan heller ikkje kombinasjonen av den historiske bruken og folkeretten gje andre og meir omfattande rettar enn det som følgjer av den historiske bruken åleine.

Utvalet meiner at det eksisterer ein rett til å fiske, i tydinga rett til å hauste eit visst kvantum fisk, for dei som bur i Finnmark. Også denne retten byggjer på ein

kombinasjon av historisk bruk og staten sine folkerettslege plikter overfor samane som urfolk. Departementet kan ikkje sjå at det er haldepunkt for ein slik konklusjon på grunnlag av historisk bruk.

1.11 Fiskeri- og kystdepartementet sine vurderingar og konklusjonar

Forslaga frå kystfiskeutvalet og samerettsutvalet er i hovudsak baserte på dei vurderingane utvala har gjort av staten sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk. I tillegg har kystfiskeutvalet gjort ei omfattande vurdering av den historiske bruken befolkninga i Finnmark har hatt av kyst- og fjordområda. Ut frå ei samla vurdering av dette grunnlaget har utvalet foreslått ein rett til fiske som skal gjelde for alle som er busette i Finnmark, og retten er difor ikkje særskilt retta mot sjøsamiske samfunn.

Etter vurderinga til departementet går utvalet sine forslag lenger enn det folkeretten krev. Formålet med proposisjonen er å gjere framlegg om tiltak som kan sikre at forvaltningssystemet også for framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten og som kan medverke til å styrkje dei som driv fiske med små fartøy i delar av Nord-Noreg som eit distriktpolitisk verkemiddel. Dette må seiast å vere i tråd med intensjonane bak kystfiskeutvalet sine framlegg.

Fiskeria i dei sjøsamiske områda har hatt ei større negativ utvikling samanlikna med andre område i Nord-Noreg. Årsakene til denne utviklinga er samansette og komplekse, og det vil vere andre faktorar enn berre rammevilkåra i forvaltninga som påverkar selssetjinga og mønsteret for busetjing i desse områda.

Sjølv om gjeldande reglar om regulering og deltaking i fiskeria er i tråd med dei folkerettslege pliktene som staten har overfor samane som minoritet og urfolk, meiner departementet at det likevel kan vere tenleg å innføre tiltak som medverkar til å styrkje det materielle kulturgrunnlaget for samane som urfolk også for framtida, og som i tillegg kan medverke til å styrkje dei som driv fiske med små fartøy i delar av Nord-Noreg som eit distriktpolitisk verkemiddel.

Også når det gjeld reglane om medverknad etter ILO-konvensjonen artikkel 15, meiner departementet at gjeldande forvaltningssystem er i samsvar med folkeretten. Departementet vil likevel etablere eit system som gjev samiske interesser høve til meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag.

1.11.1 Vurdering av ein kollektiv rett til fiske for alle i eit område

Departementet kan ikkje sjå at det er nødvendig å innføre ein kollektiv rett til fiske for alle som bur i Finnmark og andre sjøsamiske område, for å med-

verke til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Departementet kan heller ikkje sjå at det ligg eit slikt krav i folkeretten. Det kan vidare stillast spørsmål ved om ein slik kollektiv rett vil vere eit målretta verkemiddel dersom formålet er å styrkje den samiske kulturen.

Dersom ein legg til grunn eit utgangspunkt om positiv forskjellsbehandling, kan det stillast spørsmål ved om framlegga frå utvalet er målretta nok. Forslaget frå kystfiskeutvalet inneber ikkje nokon positiv forskjellsbehandling som skal leggje til rette for at sjøsamisk fiske kan halde fram.

Staten sine plikter overfor samane som minoritet etter SP artikkel 27 er ei resultatplikt, og ikkje eit krav til at spesielle verkemiddel skal nyttast. Det avgjerande er at eventuelle tiltak medverkar til å styrkje sjøsamiske kyst- og fjordsamfunn. Departementet meiner det ikkje ligg eit krav om at det må innførast individuelle rettar i SP artikkel 27. Styresmakterne står difor relativt fritt i å velje om det skal innførast kollektive eller individuelle tiltak.

Departementet meiner ein fjordrett ikkje kan byggjast på historisk bruk eller anna sedvanerettsleg grunnlag. Det betyr at det ikkje er grunnlag for å etablere ein eksklusiv rett til fiske i fjordane i Finnmark eller i andre fjordar for dei som bur langs fjorden.

MEDRÅDERETTEN

Kystfiskeutvalet har på grunnlag av si vurdering av staten sine folkerettslege plikter etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 foreslått at det skal opprettast eit eige forvaltningsorgan, Finnmark fiskeriforvaltning. Eit fleirtal av høyringsinstansane ønskjer ikkje at det vert oppretta eit slikt forvaltningsorgan. Desse høyringsinstansane peiker på at det er god kompetanse i Fiskeridirektoratet til å forvalte fiskeressursane, også lokalt, på ein god måte. Departementet er samd i dette.

Etter departementet si vurdering kan det likevel vere tenleg å etablere eit system som gjev Sametinget høve til endå meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag.

Departementet meiner det er viktig at samisk kyst- og fjordfiske og anna småskalafiske vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeri og at forvaltninga av fiskeressursane i desse områda vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeriforvaltning. Det talar for at dei tiltaka som vert vedtekne, eventuelt vert tekne inn i dei eksisterande lovene. Også medråderetten er det naturleg å implementere som ein naturleg del av fiskeriforvaltningssystemet. Dersom det er trong for føresegnar i lov for å leggje kompetanse til andre organ for å styrkje samisk og regional medråderett, er det også naturleg at dette vert lovfesta i havressurslova og deltakerloven.

Departementet vil difor ikkje fremme forslag om ei eiga finnmarksfiskelov, eller ei eiga fiskerilov for sjøsamiske område. Det er ei betre løysing om dei nødvendige tiltaka vert implementerte i gjeldande regelverk slik det vert foreslått i proposisjonen.

1.11.2 Vurdering av forslaget om individuelle rettar

Kystfiskeutvalet har foreslått at alle skal ha rett til å drive fiske til matauk i Finnmark. Dette er allereie tillate i heile landet med dei avgrensingane som er i havressurslova og vert rekna som ein allemannsrett. Departementet kan difor ikkje sjå at det er trong for å lovfeste ein rett som allereie er så grunnfesta.

Utvalet foreslår at alle som bur i Finnmark skal ha rett til å drive fritidsfiske for omsetning. Utvalet meiner at den gjeldande kvoten av torsk fritidsfiskarar kan selje, bør hevast frå 2 000 til 3 000 kilo og at det vert vidareført at det ikkje skal vere nokon avgrensing i kor mykje sei og hyse fritidsfiskarar kan omsetje. Grunngevinga er at dette skal gjere busetjing i Finnmark meir attraktivt.

Departementet meiner det som hovudregel framleis bør vere tillate å omsetje fisk som fritidsfiskar. Spørsmålet er difor om det skal vere ein utvida rett til slik omsetning i samiske kyst- og fjordområde. Kvantumsavgrensingane for torsk til omsetning er ein del av kysttorskvernet, og er innførde av omsyn til ei forsvarleg forvaltning av desse bestandane. I tillegg vert vernet av fjordane ytterlegare styrka dersom departementet sitt forslag til forbod mot fiske med større fartøy innanfor fjordlinjene vert innført. Når det er innført slike reguleringar, meiner departementet at ein ikkje bør auke kvantumet for fritidsfiskarar opp til 3 000 kilo i Finnmark.

I tillegg er det vanskeleg å sjå for seg gode grunnar til at omsetningsgrensa på 50 000 kroner skal hevast i sjøsamiske område. Når det vert drive fiske av eit større omfang, er det næringsmessig fiske, og ein bør då følgje dei reglane som gjeld for dette.

Departementet meiner det ikkje er noko godt grep å innføre fritt fiske for mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar. Kystfiskeutvalet har på ein god måte drøfta desse motførestillingane. Departementet kan i hovudtrekk slutte seg til utvalet sine vurderingar av dette spørsmålet og meiner på denne bakgrunn at det ikkje er tenleg å innføre reglar om fritt fiske for dei minste fartøya, korkje i Finnmark eller i andre delar av landet.

Kystfiskeutvalet har som eit alternativ til reglar om fritt fiske kome med forslag om at fartøya i open gruppe skal ha ein garantert minimumskvote av torsk som ikkje skal kunne reduserast ved svingingar i bestandane. Dersom det skal fastsetjast ein slik garantert kvote, inneber det at forvaltninga må ta omsyn til det ved fastsetjing av gruppekvote til open

gruppe. Departementet ynskjer ikkje å innføre ei ordning med garanterte fartøyskvotar i open gruppe, men vil i staden lovfeste ein rett til fiske i open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei og setje av ein tilleggskvote av torsk på gruppenivå til fartøy i open gruppe i Finnmark, Nord-Troms og områda i resten Troms og Nordland med sjøsamisk innslag.

Kystfiskeutvalet foreslår at det vert etablert ei ordning der dei mest aktive fiskarane i open gruppe med jamne mellomrom kan rykkje opp i «lukka gruppe». Samstundes meiner utvalet at eit deltakarløyve i lukka gruppe som følgje av eit slikt opprykk, ikkje skal kunne omsetjast. I tillegg til at ei slik ordning er lite treffsikker, meiner departementet at konsekvensane er svært vanskelege å berekne både for forvaltninga og resten av fiskerinæringa. Departementet vil difor innføre andre tiltak, som er omtalt i proposisjonen.

1.11.3 Økonomiske ordningar

Kystfiskeutvalet har foreslått at Finnmark fiskeriforvaltning skal tilførast pengar for å kjøpe fartøy med tilhøyrande deltakarløyve eller konsesjonar for å kunne fordele eller leige ut dei tilhøyrande kvotane til fiskarar i sjøsamiske område.

Fiskeressursane ligg til fellesskapet i Noreg. Departementet meiner det difor ikkje gjev meining at Finnmark fiskeriforvaltning skal kjøpe «kvoterettar» frå fiskarar som ikkje eig desse for å fordele dette til fiskarar i sjøsamiske område. Då er det betre om ein del av totalkvoten vert avsett til slike formål når styresmaktene fordeler denne.

Kystfiskeutvalet har vidare foreslått at låne- og støtteordningar til kjøp av fartøy må aukast og at det må gjevast støtte til etablering av mottaksstasjonar. Departementet vil vise til at det i 2009 vart etablert ei ordning med tilskot til mottaksstasjonar som vert administrert gjennom salslaga, og behovet for tilskot til infrastrukturen ved mottak av fisk vert vurdert kontinuerleg.

1.11.4 Det geografiske området for Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak

Kyst- og fjordfiske med mindre fartøy som brukar passive reiskapar er ei viktig næring i sjøsamiske område både i Finnmark, Troms og Nordland. Det er ikkje nokon grunn til å innføre tiltak utelukkande retta mot sjøsamiske kyst- og fjordsamfunn i Finnmark no, for så å greie ut om det skal innførast tilsvarende tiltak i andre sjøsamiske område. Dette talar for at framlegga frå kystfiskeutvalet og samerettsutvalet vert sett i samanheng, og at det vert gjort ei samla vurdering av kva tiltak som skal gjelde heile det sjøsamiske området.

Departementet er samd med kystfiskeutvalet i at omsynet til å dempe konflikhtar mellom samar og

andre talar for at tiltaka skal gjelde for alle i eit større område, som til dømes heile Finnmark og delar av Troms og Nordland. Dette inneber at ein både i Finnmark og Nord-Troms går utanfor det geografiske verkeområdet for Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd, ut frå ei distriktpolitisk grunngeving. Departementet foreslår difor at dei tiltaka som vert fremma i denne meldinga skal gjelde for alle som er busette i Finnmark, Nord-Troms og områda i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag. For å kunne reknast som eit område med sjøsamisk innslag, er det avgjerande at det tradisjonelt har vore sjøsamisk busetjing der over ei viss tid. Nord-Troms omfattar dei kommunane i Troms som er omfatta av tiltakssona (Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord).

1.11.5 Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak

Fiskeri- og kystdepartementet meiner det er grunn til å lovfeste ein rett til å fiske på visse vilkår for dei som bur i Finnmark. Dette følgjer opp noko av intensjonen i dei ulike forslaga til kystfiskeutvalet. I tillegg skal ei slik lovfesting omfatte Nord-Troms og dei områda i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset. Ei slik lovfesting er ikkje naudsynt av omsyn til folkeretten eller internrettslege tilhøve. Departementet meiner likevel det er tenleg å lovfeste ein slik rett for dei som bur i desse områda, for å vise den store verdien det kystnære fisket har for utsette kyst- og fjordområde.

Departementet gjer framlegg om at lovfestinga skal gjelde for dei som eig eit merkeregistrert fartøy under 11 meter og er oppført i fiskarmanntalet. Ei lovfesting av retten til å fiske vil i seg sjølv ikkje endre noko for dei som fiskar i open gruppe i dag. Konsekvensen av ei slik lovfesting vil først og fremst vere at fiskeristyresmaktene ikkje kan lukke fisket etter torsk fullstendig utan at lova først vert endra. Slik sett vil ei lovfesting gje dei som fiskar i open gruppe i dag eit vern mot seinare endringar i reguleringane. Departementet vil gjere framlegg om at det vert teke inn ei føresegn i deltakerloven om dette.

KLARGJERING AV DEI FOLKERETTSLEGE PLIKTENE TIL NOREG I HAVRESSURSLOVA OG DELTAKERLOVEN

Departementet vil gjere framlegg om å leggje inn ei ny føresegn i havressurslova § 11 som legg til grunn at det ved tildeling av kvotar av viltlevande ressursar og ved andre former for regulering av desse ressursane, skal leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn. Departementet vil også gjere framlegg om at det vert lagt til ei ny føresegn i deltakerloven som stadfester at lova skal praktiseras i samsvar med

Noreg sine folkerettslege plikter, og at lova skal gjelde innanfor rammene av folkeretten sine reglar om urfolk og minoritetar. Departementet meiner at forslaga til nye føresegner medverkar til at samiske omsyn vert ytterlegare styrka i det eksisterande lovverket og sikrar at lovverket også i framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten.

AVSETJING AV EIT TILLEGGSKVANTUM TORSK TIL OPEN GRUPPE

Departementet vil setje av ekstra kvantum torsk til open gruppe i det geografiske området til ordninga som er omtalt i proposisjonen. Formålet med ei slik avsetning er at ho skal bidra til å styrkje næringsgrunnlaget for dei minste fartøya i samiske kyst- og fjordområde og i andre utsette kystsamfunn. Ei slik avsetning kan gje eit vesentleg løft for dei mest aktive fartøya i open gruppe i dette området. Det er naturleg at dette kvantumet vert teke «frå toppen» ved fordeling av nasjonal kvote på dei ulike fartøygruppene, og då med heimel i framlegget til ny føresegn i havressurslova. Departementet vil ikkje tafeste eit fast kvantum i tilleggskvotene. Ei avsetjing må vurderast årleg ut frå den generelle ressursituasjonen, kvotegrunnlaget i open gruppe og behovet for ekstra kvote for fartøya som er omfatta av tiltaket.

Ut frå utrekningar basert på aktiviteten til fartøya som fiska i open gruppe i området i 2009, ville ein kvote på til dømes 3 000 tonn kunne medverke til å oppfylle ulike inntektsmål som Sametinget har lagt fram i konsultasjonane.

FORBOD MOT FISKE INNANFOR FJORDLINJENE FOR FARTØY OVER 15 METER, FJORDFISKENEMND

Departementet meiner det er viktig å sikre at dei minste fartøya får høve til å fiske kvotane sine i fjordane utan konkurranse frå større og meir effektive fartøy i fiske på lokale bestandar. Departementet vil difor at det vert sett eit generelt forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over ein viss storleik. Eit slikt forbod vil såleis også vere eit bidrag til å styrkje kysttorsk-vernet ytterlegare.

Slik departementet ser det kunne det vore eit naturleg utgangspunkt å setje ei grense på 11 meter for at forbodet skal stå i samsvar med lovfestinga av retten til fiske. Likevel vil denne grensa kunne bli praktisk utfordrande i gjennomføringa av fisket, då det er mange fartøy mellom 11 og 15 meter som fiska med passive reiskapar i fjordane, til dømes fiske etter kongekrabbe. Departementet meiner difor at det skal etablerast eit generelt forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter i verkeområdet, og at det skal vere opning for å gjere unntak frå dette forbodet. Spørsmål om kva fartøy som kan få unntak frå forbodet, om fjordlinjene er sett fornuftig og lik-

nande, kan vere noko ei fjordfiskeriemnd kan drøfte og uttale seg om.

Departementet vil gjere framlegg om at det vert etablert ei fjordfiskeriemnd for Finnmark, Troms og Nordland, og at dette kan gjerast med heimel i ei ny føresegn i havressurslova § 8b. Vidare kan departementet gje nærare reglar om samansetjinga av fjordfiskeriemnda og kva oppgåver ho skal ha.

Det vert samstundes lagt opp til ein eigen prosess for å få på plass ein rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar som gjeld fiskerispørsmål.

TILHØVET TIL MOGLEGE EKSISTERANDE PRIVATE RETTAR

Kystfiskeutvalet har foreslått at krav knytt til nærare bestemte område kan setjast fram for Finnmarkskommisjonen som kan avgjere krav knytt til lokale rettar i havet utanfor Finnmark. Departementet kan slutte seg til forslaget frå kystfiskeutvalet på dette området, og vil foreslå ei ny føresegn i finnmarksloven § 29 første ledd andre punktum som gjev heimel til at Finnmarkskommisjonen også kan utgreie krav om kollektive eller individuelle rettar til fiskeplassar i sjø- og fjordområde i Finnmark som kan vere opparbeidde på grunnlag av gjeldande nasjonal rett. For områda utanfor Finnmark vil ein måtte komme tilbake til saka i samband med oppfølginga av samerettsutvalet II.

1.11.6 *Konsultasjonar med Sametinget*

Det har vore gjennomført fleire rundar med konsultasjonar mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om oppfølginga av tilrådinga frå kystfiskeutvalet, både på politisk og administrativt nivå i 2009, 2010 og 2011.

Konsultasjonen mellom fiskeri- og kystministeren og Sametingsrådet vart avslutta i Nesseby 9. mai 2011. Det vart i dette møtet oppnådd semje om forslaga til tiltak som er presentert i denne proposisjonen. Fiskeri- og kystministeren og Sametingsrådet er samstundes einige om at dei har ulik forståing av kor langt dei folkerettslege pliktene strekkjer seg i fiskerispørsmål og i tolkinga av rettar til fiske på bakgrunn av historisk bruk og sedvanerettsdanning.

Sametinget understreka følgjande i dette konstitusjonsmøtet:

«Sametinget viste avslutningsvis til at de løsnings som nå ligger på bordet er under de folkerettslige minstestandarder, og Sametinget kan derfor ikke anse dette møtet som et endelig punktum for dialogen om oppfølging av Kystfiskeutvalgets forslag. Tiltakene enigheten omhandler er fra Sametingets side å regne for strakstiltak som skal bidra til å avhjelpe den kritiske situasjon sjøsamiske lokalsamfunn befinner seg i og er tildels tuftet på de samme vurderingene

som tiltakene til Kystfiskeutvalget, blant annet ønsket om å rette opp uretten fra 90-tallets fiskeripolitikk.»

Fleirtalet i Sametinget godkjende tiltaka i plenumsbehandlingen av saka 9. juni 2011, med atterhald om at det er ei ulik forståing av det rettslege grunnlaget. Vedtaket frå plenumsbehandlingen følgjer i vedlegg 5 til proposisjonen.

1.12 Konsekvensar

1.12.1 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ei lovfesting av retten til fiske er ikkje noka endring for dei som fiskar i open gruppe i verkeområdet i dag. Konsekvensen av lovfestinga vil først og fremst vere av rettsleg karakter og inneber at fiskeristyresmaktene ikkje kan lukke fisket etter torsk, hyse og sei fullstendig utan at lova først vert endra.

Forslaget om å etablere ei fjordfiskerinemnd for Finnmark, Troms og Nordland inneber ingen særskilde eller auka løyvingar over offentlege budsjett. Det er lagt til grunn at Fiskeridirektoratet vil kunne stå for administrasjon og utføre saksførebuing og utgreiningar for ei nemnd innanfor dei eksisterande budsjetttrammene til direktoratet.

Departementet har vidare gjort framlegg om ei ny føresegn i finnmarksloven som gjev heimel til at Finnmarkskommisjonen også kan greie ut krav om kollektive eller individuelle rettar til fiskeplassar i sjø- og fjordområde som kan vere opparbeidde på grunnlag av gjeldande nasjonal rett. Dette inneber såleis ei utviding av ansvarsområda til Finnmarkskommisjonen. Erfaringane dei siste åra viser at det er fremma få eller ingen krav og søksmål om rett til fiskeplassar overfor dei ordinære domstolane. Departementet legg difor til grunn at omfanget av denne typen saker vil vere avgrensa og at krav som vert fremma kan handsamast innanfor dei gjeldande budsjetttrammene.

Forslaget om ein tilleggskvote til open gruppe i verkeområdet inneber heller ikkje noko behov for auka løyvingar over offentlege budsjett. Fiskeressursane tilhøyrrer fellesskapet, og styresmaktene har med heimel i havressurslova høve til å tilgodesjå ei rekkje ulike formål ved fordelinga av den nasjonale kvoten, mellom anna å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna og medverke til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, jf. havressurslova § 7 andre ledd bokstav d og g.

Forslaget til departementet er at dette kvantumet skal setjast av saman med kvotar til forskning og anna frå toppen av den nasjonale kvoten før deling mellom dei ulike fartøygruppene. Tiltaket vil difor ikkje medføre noko meirarbeid for forvaltninga i dei årlege reguleringane. Det er, på bakgrunn av ei vurdering av

dagens kvotesituasjon, teke utgangspunkt i ein tilleggskvote på 3 000 tonn.

1.12.2 Økonomiske og reguleringsmessige konsekvensar av ein tilleggskvote

Ein tilleggskvote på 3 000 tonn som vert sett av frå toppen av den norske totalkvoten vil føre til ein liten reduksjon i kvantumet avsett til dei ulike flåtegruppene, og ein liten reduksjon for dei enkelte fartøya i høve til kvantumet dei ville få tildelt utan tilleggskvote.

For å kunne vurdere dei økonomiske konsekvensane av ei avsetning på 3 000 tonn må ein sjå nærare på torskeprisane. Snittprisen for rundvekt for heile perioden er på 13,1 kroner. Eit fartøy på 11 meter heimslengd i lukka gruppe vil få 550 kg mindre i kvote med ei avsetning på 3 000 tonn til open gruppe. Ut ifrå snittprisen tilsvarer dette 7 205 kroner. For torsketral inneber avsetninga 11 tonn mindre i kvotefaktoren, noko som tilsvarer 144 100 kroner. Ettersom det er fylkesbinding på deltakarloyve i lukka gruppe i fisket etter torsk nord for 62 N, vil ei attraktiv ordning med tilleggskvote i open gruppe kunne påverke prisane på fartøya som vert selde for vidare drift i lukka gruppe. Det kan i neste omgang skape press på fylkesbindingane. Det er likevel usikkert kor stor påverknad ordninga vil ha for lukka gruppe.

1.12.3 Andre konsekvensar

Det vert lagt til grunn at forslaga vil ha positiv verknad for fiskeriaktivitet, næringsutvikling og busetjing i dei områda som vert omfatta av ordninga. I tillegg vil ei lovfesting av retten til å fiske stadfeste fiskeria sin verdi og rolle. Mange lokalsamfunn i desse områda er blant dei mest sårbare for både ressursvingingar og økonomiske konjunkturar, og ein lovfesta rett til fiske vil skape tryggare rammer for å satse på fiske som leveveg åleine eller i kombinasjon med andre verksemder.

Ein tilleggskvote på torsk til open gruppe som inkluderer alle kommunar som er omfatta av det geografiske området til Sametinget sitt søkjarbaserte tilskot til næringsutvikling, vil kunne bidra til auka fiskeriaktivitet og næringsutvikling i dei sjøsamiske områda.

Forslaget om å etablere ei fjordfiskerinemnd for Finnmark, Troms og Nordland vil bidra til at styresmaktene kan få eit organ som kan gje heilskaplege tilrådingar og vurderingar av situasjonen i områda.

I tillegg er det lagt opp til ein eigen prosess for å få på plass ein rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar som omhandlar fiskerispørsmål. Dette vil gje Sametinget høve til ein meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag.

Dei lokale ressursane av torsk i Nord-Noreg er fullt utnytta, og fisket på desse ressursane bør ikkje aukast. Det same gjeld for fleire andre artar som vert hausta saman med torsk. Framlegget til departementet kan innebere ein viss auke i haustinga av desse ressursane.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Framskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Svein Flåtten og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til at dette er en proposisjon som har sitt utspring i Stortingets behandling av finnmarksloven i 2005. Stortinget ba der regjeringen å «snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget». Utredningen ble overlevert av utvalgets leder Carsten Smith i 2008.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at oppfølgingen av kystfiskeutvalget har vært en lang og grundig prosess. Formålet med denne proposisjonen er å iverksette tiltak som kan sikre at forvaltningssystemet også for fremtiden vil være klart innenfor de rammene som følger av folkeretten, og som kan medvirke til å ta vare på og styrke små – men viktige – fiskerisamfunn i virkeområdet, både som et distriktpolitisk virkemiddel og for å sikre at fiskerireguleringene også for fremtiden er klart innenfor rammene som følger av folkeretten. Dette er i tråd med intensjonene bak kystfiskeutvalgets forslag.

Flertallet viser til at det har vært gjennomført konsultasjoner med Sametinget i 2009, 2010 og 2011 for å drøfte bredden i problemstillingene. Konsultasjonene førte til enighet mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametingsrådet om et sett av tiltak og lovendringer. Flertallet merker seg at det også er enighet om at det er ulik forståelse av folkeretten. Sametingets flertall har sluttet seg til tiltakene med forbehold om ulike tolkninger av rettsgrunnlaget.

Flertallet viser til at regjeringen legger til grunn at gjeldende regler om regulering av og deltakelse i fiskeriene er i tråd med de folkerettslige for-

pliktelser staten har overfor samene som minoritet og urfolk. Dette har vært vurdert flere ganger siden 1990, og det er gjennom tidene innført ulike tiltak for å legge bedre til rette for sjøsamene slik at de skal få styrket mulighetene til å bevare sin kultur og sin levemåte, og til å medvirke i forvaltningen av fiskeressursene.

Flertallet merker seg at det legges til grunn at gjeldende fiskeriforvaltning er i tråd med de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som urfolk. Flertallet støtter at det likevel lovfestes en rett til fiske – på visse vilkår – for alle som bor i Finnmark, i tiltakssonen i Nord-Troms og andre kommuner i Troms og Nordland som har hatt sjøsamisk bosetting over en viss tid.

Flertallet har registrert at en slik lovfesting ikke er nødvendig av hensyn til folkeretten, men at regjeringen likevel vil lovfeste en slik rett for å vise den store verdien det kystnære fisket har for utsatte kyst- og fjordområder i nord. Flertallet støtter dette, og ser det som positivt at regjeringen med dette iverksetter tiltak for å sikre aktivitet og bosetting spesielt i Nord-Troms og Finnmark, hvor størstedelen av den sjøsamiske befolkningen bor. Flertallet mener dette er viktig for å sikre næringsaktivitet, kultur og bosetting i det sjøsamiske området.

Flertallet viser til at det foreslås å tydeliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser i havressursloven og deltakerloven, og støtter dette.

Flertallet viser til at det foreslås å avsette en tilleggskvote for torsk til åpen gruppe i virkeområdet. I 2012 er denne kvoten på 3 000 tonn. Dette gjøres for å legge til rette for at fiskere får utnyttet lokale ressurser. I tillegg foreslås det å innføre et forbud mot fiske innenfor fjordlinjen for fartøy over 15 meter, men med muligheter for å gjøre unntak. Det foreslås videre at krav til anerkjennelse av enerett eller fortrinnsrett til fiskeplasser, som i dag kan fastsettes av domstolen, nå skal kunne fastsettes av Finnmarkskommisjonen. Flertallet støtter disse tiltakene.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Framskrittspartiet og Høyre, viser også til at det foreslås opprettet en fjordfiskerinemnd som skal bidra til å styrke den lokale innflytelsen i fiskeriforvaltningen, og at det skal arbeides videre med hvilket ansvarsområde nemnda skal ha.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener proposisjonen er viktig for å gi svar og presiseringer på uavklarte spørsmål reist av Kystfiskeutvalget. Disse medlemmer mener at uavklarte rettighetsspørsmål er en ulempe for en konkurranseutsatt næring som fiskeriene og mener derfor at man med denne proposisjonen gir ryddige avklarings-

ger for fiskeflåten. Disse medlemmer mener at fiskerettighetene er nasjonale, og at de dermed skal forvaltes nasjonalt. Det er et viktig poeng at man i årtier har skapt verdier langs hele kysten i de forskjellige sesongfiskeriene. Å begrense fiskernes mulighet til å utnytte hele kysten vil være et tilbakesteg, og en stor belastning både for fiskeflåten og de mange arbeidsplassene i fiskeindustrien.

Disse medlemmer registrerer forslagene om å utelukke fiskefartøyer fra enkelte områder med bakgrunn i båtstørrelse. For disse medlemmer er sikkerhet på havet og trygge arbeidsplasser viktig. Det er derfor med undring disse medlemmer registrerer at regjeringen innfører et nytt prinsipp i forvaltningen. Praksis er at man ved behov stenger hele eller deler av flåten ute fra fiskefelt med begrunnelse i redskapstype eller tilstand på fiskebestandene, men det er nytt at man på generelt grunnlag skal utelukkes på grunn av båtstørrelse. Det er særlig tre grunner til at disse medlemmer advarer mot en slik regulering. Fjordlinja er en grense etablert for å brukes i vern av kysttorsken. Båtstørrelse har ikke noe å si i en slik regulering. Prinsippet om at man regulerer ved hjelp av redskapstype og kvoter har vist seg tilstrekkelig i dette arbeidet. I tider med dårlig vær er det viktig at også flåten over 15 meter kan drive fiskeri innenfor fjordlinja. Til sist er dette en flåtegruppe som tilfører landindustrien betydelige mengder råstoff og en slik regulering vil gi kunne gi store negative utslag for denne.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti registrerer at regjeringen mener gjeldende regler er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som minoritet og urfolk. Disse medlemmer mener denne avklaringen er tilstrekkelig og går derfor imot deler av endringene i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å drive fiske og fangst. Disse medlemmer mener presiseringen av forholdet til folkeretten i § 1 er nødvendig, men går imot ny § 21 tredje ledd.

Disse medlemmer registrerer igjen at regjeringen mener at gjeldende regler er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som minoritet og urfolk. Disse medlemmer støtter denne vurderingen og finner det derfor både merkelig og helt unødvendig at man senere i proposisjonen sier at uavklarte spørsmål om fiskerettigheter skal avgjøres av Finnmarkskommisjonen. Disse medlemmer mener det på ingen måte ligger i denne kommisjonens mandat å tolke lovverk på dette felt. Dette spørsmål var drøftet da Stortinget behandlet finnmarksloven og man begrenset denne loven til å gjelde ut til marabakken. Dette er en begrensning det var stor enighet om, og en begrensning disse med-

lemmer støtter. Disse medlemmer går derfor imot endringene i § 29 i finnmarksloven. Eventuelle rettighetskrav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområdene i Finnmark er en sak for det ordinære domsapparatet og ikke Finnmarkskommisjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter proposisjonens konklusjon om at det ikke er grunnlag for å tildele spesielle fiskerirettigheter til den kystsamiske befolkningen ut ifra det en hevder er historiske rettigheter en har krav på. Disse medlemmer vil vise til at fiskeriresursene er nasjonale ressurser som skal forvaltes ut fra nasjonale hensyn og beskattes på en mest mulig optimal måte. Det kan ikke være slik at man skal begynne å tildele særrettigheter etter etnisk opprinnelse eller hvorvidt man har bodd i et gitt område over tid. Fiskeriresursene fastsettes med grunnlag i havressursloven og ikke minst ut fra hvordan en kan oppnå en mest mulig optimal utnyttelse av de totale ressursene. Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet hevdet dette samme prinsipp også da Stortingets flertall vedtok å gi samene særrettigheter gjennom finnmarksloven. Fremskrittspartiet stemte imot denne loven. Når det gjelder forslagene både om særlige begrensninger av fiskefartøyenes størrelse og en egen fjordfiskerinemnd, vil disse medlemmer henviser til det regelverk som finnes allerede i dag og som fungerer på en tilfredsstillende måte. Disse medlemmer finner ingen grunn til å endre dagens regelverk når det gjelder størrelsesbegrensninger eller hvem som skal stå for forvaltningen. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til Fiskarlagets høringsuttalelse ved høring i komiteen mandag 7. mai 2012, der det tydelig fremkom at man ønsket dagens system videreført all den tid en må kunne ha den fleksibilitet dagens forvaltningsmodell innehar for å kunne gjennomføre et rasjonelt fiske gjennom hele året. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn stemme imot samtlige av proposisjonens forslag til endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener forslaget om å opprette en egen fjordfiskerinemnd ikke er godt nok begrunnet målt opp mot ulempene det medfølgende økte byråkrati vil føre til, og går derfor imot endringene i lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser.

Disse medlemmer er fornøyde med de avklaringer som nå er kommet og mener at proposisjonen med de endringer i lovteksten disse medlemmer legger inn, vil gi viktige avklaringer til gode for fiskerinæringa.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I ny § 1a og IV fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteens tilråding II ny § 8b fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteens tilråding I ny § 21 tredje ledd, II § 11 nytt sjette ledd og III fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven

I

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst vert det gjort følgende endringer:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1 a *Forholdet til folkeretten*

Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

§ 21 nytt tredje ledd skal lyde:

Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænanngen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskeremnantallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11

meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelsen i første punktum også gjelder andre fiskerier.

II

I lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser vert det gjort følgende endringer:

Ny § 8 b skal lyde:

§ 8 b *Fjordfiskeremnd*

Departementet kan opprette ei fjordfiskeremnd for Finnmark, Troms og Nordland. Sametinget og dei tre fylkeskommunane skal ha rett til å nemne opp medlemmer til nemnda. Departementet kan gje nærare reglar om samansetjinga av fjordfiskeremnda og kva for oppgaver ho skal ha.

§ 11 nytt sjette ledd skal lyde:

I område som er omfatta av deltakerloven § 21 tredje ledd, skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressurser, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.

III

I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke vert det gjort følgende endring:

§ 29 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Kommisjonen skal også utrede krav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det.

IV

Lova gjeld frå den tid Kongen bestemmer. Kongen kan setje i kraft dei enkelte føresegnene til ulik tid.

Oslo, i næringskomiteen, den 29. mai 2012

Terje Aasland

leder

Frank Bakke-Jensen

ordfører

