



Innst. 344 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument 8:120 S (2010–2011)

Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Jonni Helge Solsvik, Øyvind Halleraker og Frank Bakke-Jensen om en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere

Til Stortinget

1. Sammendrag

Sjømat er en suksesshistorie i norsk næringsliv, og etter forslagsstillernes syn må det medføre at samfunnet ser til at fiskernes kår jevnlig gjennomgås med sikte på å sikre at rammebetingelsene deres skal være gode og oppdaterte med hensyn til de utfordringer som er aktuelle til enhver tid.

Da havressursloven ble vedtatt av Stortinget i 2008, var det enighet om at formålet med loven skal være å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de villlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet, og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten. Forslagsstillerne viser til at loven trådte i kraft 1. januar 2009, og at det nå kan være naturlig å se på hvorvidt målet om å sikre både nærings- og miljøinteresser, som et samlet storting var enige om, er nådd, eller om det er behov for justeringer.

1.1 Administrativ inndragning

I forbindelse med at havressursloven ble behandlet i Stortinget, viste representanter fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre til at systemet med administrativ inndragning ble videreført, og at det ikke innføres et krav til subjektiv skyld. Disse representantene mente det kunne være gode grunner til en slik regel, men mente det ikke bør være slik at inndragning

gen ikke står i forhold til overtredelsen. Det er særlig betenkelig at relativt små overskridelser av minstemålet kan medføre at hele fangsten inndras.

Forslagsstillerne mener det er grunnlag for at Stortinget bør se på spørsmålet om administrativ inndragning igjen.

1.2 Tidsbegrensede kvoter

I forbindelse med St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten ble strukturkvoter underlagt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år, og for allerede tildelte strukturkvoter ble det en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 25 år. Dette skjedde etter at regjeringen Bondevik II la om strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten i 2003, og havfiskeflåten i 2005. Kvotene var da evigvarende. Regjeringen Stoltenberg mente tidsbegrensningen skulle medføre at eierskapet til fiskeressursene skulle tilbakeføres til fellesskapet. Regjeringen mente at denne form for tilbakevirking ikke er grunnlovsstridig. Senere er saker om de tidsbegrensede kvotene prøvet ved norske domstoler.

1.3 Fangstdagbok

Forslagsstillerne mener det er grunn til å se nærmere på hva som må være ført i fangstdagboken til enhver tid, målt opp mot formålet med oppføringene i fangst- og landingsprosessen, og også på hvorvidt reaksjonene for ulike overtredelser står i forhold til den skyld som er utvist.

1.4 Forslag

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere og legge frem sak for Stortinget om dette.»

Beriktiget

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Kari Storstrand, 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 Dokument 8:120 S (2010–2011) om en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere.

Komiteen er opptatt av rettssikkerheten til norske fiskere, og til alle som bor eller driver næringsvirksomhet i Norge.

Komiteen viser til vedlagte brev av 12. april 2011 fra statsråd Lisbeth Berg-Hansen til næringskomiteen.

Komiteen viser til at en kombinasjon av dyktige og fremtidsrettede næringsutøvere og en ansvarlig, tydelig og streng forvaltning med fokus på miljømessig bærekraft har bidratt til at Norge i dag fremstår som verdens fremste sjømatnasjon.

Komiteen er opptatt av å legge til rette for et sanksjonssystem for overtredelser av fiskeriregelverket som er både effektivt og rettferdig, og som bidrar til at reaksjonen kan tilpasses overtredelsens alvorlighetsgrad. Dette innebærer at myndighetene kan benytte flere reaksjonstyper enn kun straff. I denne forbindelse viser komiteen til at Fiskeri- og kystdepartementet har hatt på høring med frist 1. mai 2011 et forslag til forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt ved overtredelser av havressursloven. Forskriften skal blant annet legge til rette for at forvaltningen kan ilegge lovbruddsgebyr som et alternativ til en mer belastende straffeforfølgning. Hensikten er å redusere bruken av straff ved mindre overtredelser av havressursloven.

Komiteen vil påpeke at ilandføringsplikten, som er et av de viktigste prinsippene i norsk fiskeriforvaltning, innebærer at all fangst skal bringes til land. Dette omfatter også fangst som av ulike grunner er å regne som ulovlig, og det vil være urimelig om fiskeren sitter igjen med inntekten fra slik ulovlig fangst. For å sikre at også ulovlig fangst blir ført til land får fiskeren i mange tilfeller beholde 20 pst. av fangstverdien som kompensasjon for utgiftene ved ilandføring når det foretas administrativ inndragning.

Komiteen viser videre til høringsnotat av 8. mai 2009 om etterkontroll av deltakerloven, hvor blant annet lovens straffebestemmelse ble underlagt ny vurdering. I høringsnotatet viser Fiskeri- og kystdepartementet til at det er flere berøringspunkter mel-

lom havressursloven og deltakerloven, og at det derfor er naturlig å foreta en ny gjennomgang av deltakerlovens straffebestemmelse. Videre mente departementet det var ønskelig at straffebestemmelsen gjennomgås i lys av ny straffelovs (lov 20. mai 2005 nr. 28) alminnelige del som allerede er vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft. Dette gjelder særlig deltakerlovens bestemmelser om medvirkning, forsøk og krav til subjektiv skyld.

Komiteen viser til at det er opprettet en partsammensatt arbeidsgruppe som blant annet skal foreta en lovteknisk gjennomgang av råfiskloven, herunder lovens straffebestemmelse.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev til komiteen av 12. april 2011 påpeker at Fiskeri- og kystdepartementet jobber på bred front med etterkontroll av og endringer i de viktigste lovene som regulerer fiskerinæringen, og at Stortinget vil bli forelagt alle lovendringsforslag.

På bakgrunn av dette mener komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, at det på nåværende tidspunkt ikke er nødvendig med en egen gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere.

Flertallet vil heller ikke kommentere enkelt saker som er til behandling i rettsapparatet.

Flertallet tilrår at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er svært glade for at en samlet komité er opptatt av rettssikkerheten til norske fiskere og at en samlet komité understreker at reaksjonen skal tilpasses overtredelsens alvorlighetsgrad. Disse medlemmer viser til at dette var en viktig årsak til at Høyre fremmet sitt forslag, og disse medlemmer vil understreke at da havressursloven ble behandlet i Stortinget, stod Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre alene bak en bekymring om at det ikke bør være slik at en inndragning ikke står i forhold til overtredelsen og at det er særlig betenkelig at relativt små overskridelser av minstemålet kan medføre at hele fangsten inndras. Disse partiene understreket at det må bli bedre sammenheng mellom overtredelsens alvorlighetsgrad, for eksempel knyttet til volum, fangstverdi og grad av skyld, og størrelsen på sanksjonen. Disse medlemmer forstår det slik at en samlet komité nå deler disse bekymringene, og forutsetter at dette blir tillagt vekt fremover.

Disse medlemmer registrerer at en samlet komité peker på behovet for en gjennomgang på en rekke områder. Dette gjelder høring med frist 1. mai om forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt ved overtredelser av havressursloven, behovet for en ny

gjennomgang av deltakerlovens straffebestemmelse og den lovtekniske gjennomgangen av råfiskloven og råfisklovens straffebestemmelse. Disse medlemmer mener dette med all tydelighet illustrerer behovet for en helhetlig tilnærming til spørsmålet og en overordnet gjennomgang.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere og legge frem sak for Stortinget om dette.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere og legge frem sak for Stortinget om dette.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:120 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Jonni Helge Solsvik, Øyvind Halleraker og Frank Bakke-Jensen om en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 19. mai 2011

Terje Aasland

leder

Irene Lange Nordahl

ordfører

Vedlegg

Brev fra Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 12. april 2011

Dokument 8:120 S (2010-2011) Representantforslag 120 S (2010-2011) fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Jonni Helge Solsvik, Øyvind Halleraker og Frank Bakke-Jensen om en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere

Jeg viser til brev 5. april 2011 hvor det bes om en uttalelse til ovennevnte dokument.

Forslaget lyder:

”Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere og legge frem sak for Stortinget om dette”

Mine kommentarer til forslaget

Innledningsvis registrerer jeg at forslagstillerne referer til en rekke konkrete enkeltsaker. Jeg ber om forståelse for jeg ikke vil kommentere disse.

Jeg er enig med forslagstillerne i at sjømatnæringen er en suksesshistorie i norsk næringsliv. Men suksessen har ikke kommet av seg selv. En kombinasjon av dyktige og fremtidsrettede næringsutøvere og en tydelig og streng forvaltning med fokus på miljømessig bærekraft, har bidratt til at Norge i dag fremstår som verdens fremste sjømatnasjon. I forvaltningssammenheng er det viktig også å ha fokus på de fiskeriene som utøves med lite selektive redskap, men som likevel kan være forholdsvis ”rene” i forhold til bifangst dersom vi er strenge med hensyn til hvor fisket til enhver tid gjennomføres. Regjeringen har som mål å videreutvikle og styrke denne posisjonen også for fremtiden.

Forslagstillerne er opptatt av rettssikkerheten til norske fiskere. Det er selvfølgelig jeg også. Regjeringen er opptatt av rettssikkerheten til alle som bor eller driver næringsvirksomhet i Norge.

Forutsetningen for at vi i dag - uten blygsel - kan hevde at vi har en ansvarlig og god ressursforvaltning, er at vi fører kontroll med at fiskeriregelverket blir fulgt. Fiskerinæringen utøver sitt yrke ved å høste vederlagsfritt av ressurser som ligger til fellesskapet i Norge. Det kan være stor fortjeneste å hente dersom høstingen skjer i strid med regelverket, herunder å unnlate å oppfylle plikter til registrering og avrekning av fangster. Det er derfor viktig at reaksjonene ved lovbrudd har en form og et nivå som har en preventiv effekt – det skal ikke lønne seg å bryte reglene.

Begrepet rettssikkerhet er ikke entydig. Enkelte har for eksempel hevdet at begrepet i stor utstrekning

er et honnørord. Selv om det er vanskelig å gi en presis og allment akseptert definisjon av begrepet, vil nok de fleste i dag kunne være enig om kjernen i begrepet – nemlig at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samtidig som vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Det er derfor viktig å ha i mente at uenighet om en regels tilblivelse eller opphevelse, ikke nødvendigvis er et spørsmål om rettssikkerhet.

Representantene tar opp ordningen med administrativ inndragning og spørsmålet om en skal ta hensyn til skyld ved fastsettelsen av inndragningsbeløpet. Jeg vil i den forbindelse vise til at dette ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av havressursloven. Jeg vil understreke at administrativ inndragning ikke er en sanksjon. Administrativ inndragning har ikke som formål å påføre et onde ved straff, men bare at den som har fanget eller ervervet ulovlig fangst må gi fra seg fordelene denne fangsten ville gitt. Såfremt det kan påvises at fangsten objektivt sett er ulovlig, mener jeg at inndragningen bør skje uten hensyn til subjektiv skyld. Dette har vært ordningen gjennom lang tid, og Høyesterett har uttalt at slik administrativ inndragning ikke kan anses som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Det er videre grunn til å påpeke at ilandføringsplikten, som er et av de viktigste prinsippene i norsk fiskeriforvaltning, innebærer at all fangst skal bringes til land. Dette omfatter også fangst som av ulike grunner er å regne som ulovlig, og det vil være urimelig om fiskeren sitter igjen med inntekten fra slik ulovlig fangst. For å sikre at også ulovlig fangst blir ført til land, får fiskeren i mange tilfeller beholde 20 prosent av fangstverdien som kompensasjon for utgiftene ved ilandføring når det foretas administrativ inndragning.

Jeg er videre opptatt av å legge til rette for et sanksjonssystem for overtredelser av fiskeregelverket som er både effektivt og rettferdig, og som bidrar til at reaksjonen kan tilpasses overtredelsens alvorlighetsgrad. Dette innebærer at myndighetene kan benytte flere reaksjonstyper enn kun straff. I denne forbindelse vil jeg opplyse om at Fiskeri- og kystdepartementet har på høring et forslag til forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt ved overtredelser av havressursloven. Forskriften skal blant annet legge til rette for at forvaltningen kan illegge lovbruddsgebyr som et alternativ til en mer belastende straffeforfølg-

ning. Hensikten er å redusere bruken av straff ved mindre overtredelser av havressursloven.

Jeg vil også vise til departementets høringsnotat 8. mai 2009 om etterkontroll av deltakerloven, hvor blant annet lovens straffebestemmelse ble underlagt ny vurdering. I høringsnotatet viser departementet til at det er flere berøringspunkter mellom havressursloven og deltakerloven, og at det derfor er naturlig å foreta en ny gjennomgang av deltakerlovens straffebestemmelse. Videre mente departementet det var ønskelig at straffebestemmelsen gjennomgås i lys av ny straffelovs (lov 20. mai 2005 nr. 28) alminnelige del som allerede er vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft. Dette gjelder særlig deltakerlovens bestemmel-

ser om medvirkning, forsøk og krav til subjektiv skyld.

Jeg vil endelig nevne at jeg har opprettet en parts-sammensatt arbeidsgruppe som blant annet skal foreta en lovteknisk gjennomgang av råfiskloven, herunder lovens straffebestemmelse.

Som jeg har redegjort for ovenfor jobber departementet på bred front med etterkontroll av og endringer i de viktigste lovene som regulerer fiskerinæringen. Stortinget vil bli forelagt alle lovendringsforslag, og jeg anser derfor at det på nåværende tidspunkt ikke er nødvendig med en egen gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere.

