



Representantforslag 120 S

(2010–2011)

fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Jonni Helge Solsvik, Øyvind Halleraker og Frank Bakke-Jensen

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Norsk sjømatnæring leverer i dag sjømat til forbrukere i over 150 land verden rundt. Norsk sjømat-eksport var i 2010 på 53,8 mrd. kroner, og for sjuende år på rad settes det ny eksportrekord for sjømat. Villfanget sjømat endte på 20,4 mrd. kroner, som er en økning på 1,7 mrd. kroner. Dette gjør sjømat til en suksesshistorie i norsk næringsliv, og etter forslagsstillerne 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.

Historien til norske fiskere er en historie om store endringer på relativt kort tid. Norge har en sammensatt fiskeflåte både med hensyn til størrelse og type fiskeressurs.

Samtidig har utviklingen gått i retning av færre og mer effektive fiskebåter.

Fiskeren er langt mer effektiv i dag enn bare for noen få tiår siden. Fra 98 324 fiskere i 1950, via 20 075 i 2000, var det i 2009 12 730 fiskere. Antallet aktive fiskefartøyer var i 2009 5 417. Teknologiske hjelpemidler og forbedrede fangstredskaper og fartøyer gjør at dagens fiskere tar langt større kvanta per fisker.

Da havressurslova, lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar av 6. juni 2008 nr. 37, ble

vedtatt av Stortinget i 2008, var det enighet om at formålet med havressursloven skal være å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten. Forslagsstillerne mener at dette betyr at strenge reguleringer med kontrollregimer er nødvendig for å ha et bærekraftig uttak som også sikrer at fremtidige generasjoner kan høste av havets rikdommer. Forslagsstillerne peker likevel på at Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mente lovforslagets utstrakte bruk av fullmaktslovgivning er uheldig, da loven blir ufullstendig og gir liten forutsigbarhet for de næringsdrivende, jf. Innst. O. nr. 45 (2007–2008). Forslagsstillerne viser til at loven nå har virket i to år, den 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.

Forslagsstillerne er bekymret for at reguleringene og kontrollregimene som er pålagt norske fiskere har enkelte uheldige sider, noe forslagsstillerne jevnlig får tilbakemeldinger om. Et innlegg i Finnmark Dagblad 30. november 2010 kan illustrere den frustrasjon som gjelder. Innsenderens mann opplever følgende dilemma når han forlater kaia: «*Hvilken regulering, lovparagraf eller forskriftsbokstav må han bryte i dag?*»

Forslagsstillerne mener derfor det vil være på sin plass med en gjennomgang av rettssikkerheten til norske fiskere, og viser i denne forbindelse til representantforslag 25 S (Dokument 8:25 S (2010–2011)) om overtredelsesgebyr og rettssikkerhet for oppdrettsnæringen, fremmet av stortingsrepresentanter fra Høyre i Stortinget 22. oktober 2010.

Administrativ inndragning

Sivilombudsmannen uttalte i sak 2008/513 om inndragning av fangstverdi:

«Verken loven eller sildeforskriften inneholder etter det opplyste dispensasjonsbestemmelser for de tilfeller der et fartøy har overskredet den fangstmengde som er fastsatt i medhold av lovens §§ 5, 5a og 6. Et spørsmål er imidlertid om det likevel er adgang til helt eller delvis å unnlate inndragning på bakgrunn av rimelighetsbetraktninger.

Det fremgår av brev 25. august 2008 at direktoratet tolker 'tilfaller' slik at det ikke er noen slik adgang. Klagerne er som nevnt ikke enig i dette, og har vist til at fiskerimyndighetene i tidligere saker har unnlatt å inndra fangstverdi. Det vises i denne sammenheng til sak 2002/16599 der direktoratet 'etter en totalvurdering' opphevet vedtak om inndragning med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 11 fordi en aktuell regel i den såkalte godkjenningsforskriften fra 2001 'burde vært klarere presisert' og fordi inndragning av ulovlig fangst representerer 'en alvorlig reaksjon'. Videre vises det til sak 2004/9930 der direktoratet angir at prinsippet om inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 kan fravikes i 'særlige tilfelle' og at det er en 'hovedregel' at fangsten tilfaller salgsgesellskapet. I ombudsmannsak 2005/402 er det lagt til grunn at inndragningshjemlene i saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11 til en viss grad er overlappende, men at de synes å ta sikte på forskjellige situasjoner. § 7 gjelder inndragning av merfangst, mens § 11 gjelder inndragning av fangst som er fisket i strid med bestemmelser i saltvannsfiskeloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven.

Nevnte saker kan tyde på at fiskeriforvaltningen tidligere har lagt til grunn at det foreligger hjemmel til å unnlate inndragning. I lys av at uttrykket 'per tur' i sildeforskriften § 13 kan gi rom for tolkningstil og på bakgrunn av at både Sildesalgslaget og direktoratet kontaktet overordnet instans vedrørende tolkningen av dette begrepet, finner jeg å måtte be direktoratet om å foreta en fornyet vurdering av om det foreligger hjemmel til å unnlate hel eller delvis inndragning i en sak som denne, og om dette i så fall bør skje.»

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 inndragningen ikke står i forhold til overtredelsen. Det er særlig betenkelig at relativt små overskridelser av minstemålet kan medføre at hele fangsten inndras. Det må bli bedre sammenheng mellom overtredelsens alvorlighetsgrad, for eksempel knyttet til volum, fangstverdi og grad av skyld, og størrelsen på sanksjonen. Disse partiene mente at inndragning av hele verdien av fangsten i enkelte tilfeller fremstår som svært urimelig, og viste til oppslag i Fiskeribladet Fiskaren 25. februar 2008, hvor fisker Marvin

Dragsnes får beslaglagt 103 042 kroner tilsvarende 80 prosent av den totale fangstverdien, etter å ha fisket minst 330 kilo undermåls sild for mye i en fangst på 63 450 kilo sild. På denne bakgrunn fremmet disse partiene følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen sørge for at det innføres en adgang til å bruke skjønn ved vedtaket om inndragningens omfang ved fangst i strid med minstemålsbestemmelsene, slik at full inndragning ikke benyttes der dette etter forholdene fremstår som urimelig.»

Dette ble stående som et mindretallsforslag, mot stemmene til representantene fra partiene i Stoltenberg-regjeringen, jf. Innst. O. nr. 45 (2007–2008).

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

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, og argumenterte sterkt overfor Stortinget om dette.

Senere er saker om de tidsbegrensede kvotene prøvet ved norske domstoler.

Selskapet Frøyanes AS godtok ikke at staten krevde formuesskatt på tidsbegrensede kvoter, og vant frem i Fjordane tingrett 21. oktober 2010, jf. saksnummer 09-084962TVI-FJOR. Fjordane tingrett har fastslått at verdien av Frøyanes AS sin strukturkvote ikke skal regnes med ved fastsetting av Frøyanes AS sin skattepliktige formue for inntektsåret 2007. Staten anførte i retten at den ikke har eiendomsretten til fisken. Retten sa seg enig i dette, men mener at det avgjørende er at staten har eiendomsretten til fiskerettighetene. Skatteetaten har ikke anket denne saken.

Selskapet Volstad AS strukturerte etter at daværende fiskeriminister Svein Ludvigsen innførte strukturkvoteordningen for havfiskeflåten, gjennom å overføre kvoter til fabrikktråleren Volstad. Etter at tidsbegrensningen på strukturkvoter ble innført, mente Volstad AS å tape både økonomisk og sikkerhet for drift på omleggingen. Staten avviste dette, og viste til skattemessige fordeler ved tidsbegrensningen. I Oslo tingrett tapte staten i dom 7. januar 2011, jf. saksnummer 10-091185TVI-OTIR/10, og vedta-

ket ble ansett i strid med Grunnloven § 97 om forbud mot regler med tilbakevirkende kraft.

Staten anker dommen i den såkalte «strukturkvo-tesaken», jf. pressemelding fra Fiskeri- og kystdepartementet av 28. januar 2011.

Fangstdagbok

Fiskeribladet *Fiskaren* skrev på lederplass 25. februar 2011 at «*Fiskerne bør ikke føle frykt for føring av fangstdagbok*». Forslagsstillerne mener at det burde være en selvfølge. Reaksjonene på brudd på fangstdagbokbestemmelsene er strenge. Det mener forslagsstillerne dessverre er nødvendig i de fleste tilfeller. Imidlertid er det grunn til å se på om den strenge praksis er nødvendig i alle tilfeller eller om den fremstår som urimelig.

I en sak i Hålogaland lagmannsrett, saksnummer LH-2010-46491, ble inndragningsbeløpet satt til 500 000 kroner, mens fangstverdien var om lag 600 000 kroner. Bakgrunnen for inndragningen var at fangstdagbok ikke ble ført under fiske etter sild. Lagmannsretten la i denne saken til grunn at overtredelsen ikke var økonomisk motivert, hensikten var verken å skjule ulovlig fiske eller drive skjult omsetning. Forslagsstillerne mener folkevalgte organer som Stortinget ikke bør ta stilling til enkeltsaker, men vil vise til paradokset i forvaltningens egen holdning til føring av fangstdagbok som fremkom i en sak i *Fiskeribladet Fiskaren* 21. februar 2011. Skipper og reder uttrykte dette slik:

«Vi skulle levere sild og hadde meldt dette forskriftsmessig via fangstdagboka. Men vi hadde fått bruk i sidepropellen og ønsket å ta en stopp på veien for å møte redningsskøyta og få nødvendig dykkerhjelp. Det passet best å ta den operasjonen i Alsvåg, og jeg skulle da sende en korrigering på ankomsthavn i fangstdagboksystemet. Men der finnes ikke Alsvåg blant de havnene du kan velge. Og muligheter for manuell innskriving av havn eksisterer ikke. Hva gjør man da? Spørsmålet gikk til Fiskeridirektoratet i

Bergen, og svaret jeg fikk, sier vel det meste: Bare velg en havn i nærheten! Viktigere er altså ikke et opplegg som vi bruker titusenvis av kroner og masse arbeidstid på.»

Etter det forslagsstillerne kjenner til, er inndragning bare unnlatt i én sak, og Høyesterett har uttalt, jf. Rt. 2002 nr. 1063, at:

«Det vil regelmessig være grunn til å reagere med en ikke ubetydelig inndragning overfor rederiet, også i tilfeller der det i utgangspunktet dreier seg om lovlig fiske og det heller ikke er noe konkret grunnlag for mistanke om en planlagt skjult omsetning av fangsten.»

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 til enhver tid i fangst- og landingsprosessen, og også på hvorvidt reaksjonene for ulike overtredelser står i forhold til den skyld som er utvist. Det bør ikke være helt uten betydning at bulkført fangst er vanskeligere å estimere enn fisk ført i for eksempel kasser, containere og frysebåter.

Oppsummering

Forslagsstillerne mener derfor at Stortinget bør få seg forelagt en generell gjennomgang av disse spørsmålene.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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

23. mars 2011

