



DET KONGELEGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)



DET KONGELEGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	7	4.2	Konsekvensar for økosystem og ressursar ved auka fiskepress	25
2	Bakgrunn	9	4.3	Konsekvensar for forskning og forvaltning	25
2.1	Kystfiskeutvalet for Finnmark – oppnemning og mandat	9	4.4	Auka innsikt i fjordøkologi – erfaringane frå Porsangerfjorden ..	25
2.2	NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark	10	5	Utanlandsk rett	27
2.3	Samerettsutvalet – oppnemning og mandat	12	5.1	Innleiing	27
2.4	NOU 2007: 13 Den nye sameretten	13	5.2	New Zealand	27
2.5	Utkast til nordisk samekonvensjon	14	5.2.1	Bakgrunn	27
3	Ei ansvarleg ressursforvaltning	15	5.2.2	Waitangi-tribunalet	28
3.1	Grunnlaget for ressursforvaltninga	15	5.2.3	Waitangitraktatens fiskerikommisjon	29
3.2	Vitskapleg rådgjeving	15	5.2.4	Fiskeriforliket i 1992	30
3.3	Forvaltningsprinsippet i havressurslova	16	5.2.5	Treaty of Waitangi Fisheries Commission	30
3.4	Reguleringssystemet	17	5.2.6	Ikkje-kommersielle tradisjonelle rettar	30
3.5	Nærare om fordeling mellom grupper	18	5.2.7	Omsynet til fangstrettar i fiskeriforvaltninga	30
3.6	Fordeling mellom hav og kyst	19	5.3	Alaska – lokalsamfunnkvotar	31
3.7	Tiltak som skal leggje til rette for fiske med mindre fartøy	20	5.3.1	Bakgrunn	31
3.7.1	Kvotar av torsk til dei som ikkje har løyve til å delta i det lukka fisket etter torsk	20	5.3.2	Lukking av fiske	31
3.7.2	Opne fiskeri	20	5.3.3	Krav frå urfolka	31
3.7.3	Føringstilskot og mottaksstasjonar	20	5.3.4	Utvikling av eit program med lokalsamfunnkvotar	32
3.7.4	Distriktskvoteordning og bifangstordning	20	5.4	Chile – oppretting av ei kystfiskesone	33
3.7.5	Reglane om deltaking i fisket etter kongekrabbe	21	5.4.1	Bakgrunn	33
3.7.6	Andre reguleringstiltak til vern om småskala og kystnært fiske	21	5.4.2	Etablering av kystfiskesona	33
3.8	Reglane om løyve til å delta i næringsmessig fiske og fangst	21	5.4.3	Etablering av områderettar for bentiske ressursar	34
3.8.1	Nærare om aktivitetskravet	22	5.4.4	Urfolksrettar i kystsona	34
3.8.2	Vilkåra for ervervsmessig fiske – reglane om registrering i fiskarmanntalet	22	6	Forholdet mellom kystfiskeutvalet og samerettsutvalet	36
4	Fjordøkologi	24	6.1	Kystfiskeutvalet	36
4.1	Fiske i nordnorske fjordar	24	6.1.1	Innleiing	36
4.1.1	Innleiing	24	6.1.2	Vurderingane til kystfiskeutvalet	36
4.1.2	Ulike stammar langs kysten	24	6.2	Samerettsutvalet	37
4.1.3	Innslag av skrei i fjordane	24	6.2.1	Innleiing	37
			6.2.2	Vurderingane til samerettsutvalet	37
			6.3	Samordning av høyringane	38
			7	Forslaga frå kystfiskeutvalet	39
			7.1	Innleiing	39
			7.2	Utvalet sine vurderingar av folkeretten	39
			7.3	Om omgrepet «rett»	41

7.4	Kollektive rettar	41	8.3	Samisk og lokal deltaking i fiskeriforvaltninga	55
7.4.1	Retten til fiske	41	8.3.1	Spørsmålet om etablering av eit eige forvaltningsorgan	55
7.4.2	Den geografiske retten – fjordretten	42	8.3.2	Samisk deltaking i nasjonal ressursforvaltning	55
7.5	Medråderetten	43	8.4	Ulike ikkje-rettslege tiltak	56
7.5.1	Innleiing	43	9	Oppsummering av høyringsfråsegnene	57
7.5.2	Finnmark fiskeriforvaltning	43	9.1	Innleiing	57
7.5.2.1	Tilførsle av kapital eller kvotar	43	9.2	Departement	57
7.5.2.2	Etablering av eit ressurselskap ..	43	9.3	Sametinget	58
7.5.3	Disponering av kvotar og løyve	43	9.4	Andre statlege organ	59
7.5.4	Regulering av reiskapsbruk	44	9.5	Fylkeskommunar	61
7.6	Forslaget til ei eiga lov om retten til fiske i havet utanfor Finnmark ..	44	9.6	Kommunar	61
7.7	Individuelle rettar	45	9.7	Samiske interesseorganisasjonar mv.	63
7.7.1	Vurderingane til utvalet av individuelle rettar	45	9.8	Andre høyringsinstansar	64
7.7.2	Spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy	46	10	Vurdering av folkerettslege plikter	68
7.7.3	Framlegg om gjennomføring av individuelle rettar	47	10.1	Innleiing	68
7.7.3.1	Garantert minimumskvantum i gruppe II	47	10.2	Vurderingane til kystfiskeutvalet	68
7.7.3.2	Minimumskvote for fartøy under 10 meter	48	10.2.1	Samandrag – konklusjonar	68
7.7.3.3	Lemping av vilkåra for å vere registrert på blad A i fiskarmanntalet	48	10.2.2	Samane som urfolk og minoritet ..	69
7.7.3.4	Fleire deltakarløyve i gruppe I i Finnmark	48	10.2.3	SP artikkel 27 om minoritetsvern	70
7.7.3.5	Endring i reglane om omsetning av fangst frå fritidsfiskarar	49	10.2.4	Det materielle kulturgrunnlaget ...	71
7.7.3.6	Rekruttering	49	10.2.4.1	Fråsegner og avgjerder frå Menneskerettskomiteen	71
7.8	Økonomiske ordningar	49	10.2.4.2	Samanhengen mellom etnisk minoritet og urfolk	72
7.9	Andre forslag	50	10.2.5	Samiske særtiltak – positiv forskjellsbehandling	73
7.9.1	Kongekrabbe	50	10.2.5.1	Konsekvensar av formell likestilling	74
7.9.2	Anadrome laksefisk	50	10.2.6	Retten til fiske som særtiltak innanfor den norske totalkvoten ...	74
7.9.3	Oppdrett	50	10.2.7	Fiske som kulturgrunnlag	75
7.9.4	Tilhøvet til moglege eksisterande private rettar	50	10.2.8	Konsekvensar for fiskerireguleringane	76
8	Forslaga frå samerettsutvalet	52	10.2.9	Omfanget av rettskravet etter SP artikkel 27	77
8.1	Innleiing	52	10.2.10	Samisk medråderett	78
8.1.1	Særleg om fordeling av fiskeressursane	53	10.2.10.1	Folkeretten sitt prosessuelle vern	78
8.2	Spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy	53	10.2.10.2	Medråderett etter SP artikkel 27 ..	79
8.2.1	Innleiing	53	10.2.10.3	ILO-konvensjonen nr 169 og verknaden av ulike føresegnar i sjøområde	79
8.2.2	Avgrensing i fartøystorleik og type reiskap	53	10.2.10.4	ILO-konvensjonen artikkel 15 samanhalde med artiklane 6 og 7	80
8.2.3	Kven skal retten til fritt fiske gjelde for	54			
8.2.4	Særskild vern av kyst- og fjordområde	54			

10.2.10.5	Særleg om ILO-konvensjonen - artikkel 15	81	11.5.5	Kan forvaltninga gjennom reguleringar innskrenke ein rett til fiske?	96
10.2.11	Gjennomføring av folkerettslege plikter ved individuelle eller kollektive rettar	81	11.5.6	Utvalet sine konkrete vurderingar av fiske i Finnmark	96
10.2.12	Summen av folkerettslege plikter og historisk grunnlag	83	11.6	Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet	97
10.3	Vurderingane til samerettsutvalet	83	11.6.1	Om allemannsretten	97
10.3.1	Rekkevidda av pliktene til staten ..	84	11.6.2	Om historisk bruk	98
10.3.2	Gjennomslagskrafta av artikkel 27 i norsk rett	85	11.6.3	Om ein rett til fiske i fjorden på grunnlag av historisk bruk	98
10.3.3	ILO-konvensjon nr. 169 og verknaden i sjøområde	85	11.6.4	Kombinasjonen av historisk bruk og folkerettslege plikter	99
10.3.4	Særleg om artikkel 15	85	11.6.5	Om rett til å fiske eit visst kvantum på grunnlag av historisk bruk	99
10.4	Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet	86	12	Fiskeri- og kystdepartementet sine vurderingar og konklusjonar	101
10.4.1	Retten til å dyrke sin eigen kultur og forholdet til tradisjonelt kyst- og fjordfiske	86	12.1	Innleiing	101
10.4.1.1	Innleiing	86	12.2	Gjeldande fiskeriforvaltning og folkerettslege plikter	101
10.4.1.2	Samane som minoritet og urfolk	87	12.3	Vurdering av forslaga frå kystfiskeutvalet	102
10.4.1.3	Det materielle kulturgrunnlaget ..	87	12.3.1	Innleiing	102
10.4.1.4	Må næringsutøvinga vere kulturspesifikk?	87	12.3.2	Vurdering av ein kollektiv rett til fiske for alle i eit område	102
10.4.1.5	Krav til positiv forskjellsbehandling?	88	12.3.3	Vurdering av forslaget om ein fjordrett	103
10.4.1.6	Omfanget av statlege inngrep eller reguleringar	88	12.3.3.1	Vurdering av fjordretten	103
10.4.1.7	Omfanget av rettskravet	89	12.3.3.2	Eksisterande reguleringar av fisket nær kysten og i fjordane	103
10.4.1.8	Gjennomføring av folkerettslege plikter ved kollektive eller individuelle rettar	89	12.3.4	Tiltak for å sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine	104
10.4.2	Det prosessuelle vernet – medråderetten	90	12.3.5	Medråderetten	104
11	Vurdering av historisk bruk	91	12.3.6	Spørsmålet om ei eiga finnmarksfiskelov	105
11.1	Innleiing	91	12.3.7	Vurdering av forslaget om individuelle rettar	106
11.2	Utvalet sine vurderingar knytt til fiskerigrensesaka	91	12.3.7.1	Innleiing	106
11.3	Utvalet sine vurderingar knytt til Kåfjorddommen	92	12.3.7.2	Fiske til matauk	106
11.4	Utvalet sine vurderingar knytt til rettserverv ved alders tids bruk ...	93	12.3.7.3	Fritidsfiske til omsetning	107
11.5	Vurderingane til utvalet av retten til fiske på grunnlag av historisk bruk	94	12.3.7.4	Fritt fiske for mindre fartøy	107
11.5.1	Fiske utanfor fjordane	94	12.3.7.5	Garanterte kvotar i open gruppe ..	109
11.5.2	Fiske i fjordane	94	12.3.7.6	Opprykk til eit høgare kvantum for dei mest aktive i open gruppe	109
11.5.3	Forholdet mellom ein sedvanerett og nasjonale reguleringar	95	12.4	Økonomiske ordningar	110
11.5.4	Utvalet si kopling mellom historisk bruk og pliktene til staten etter folkeretten	95	12.5	Andre forslag	110
			12.6	Det geografiske området for Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak	110
			12.6.1	Utvalet sine utgreiingar	110
			12.6.2	Høyringssvara	110
			12.6.3	Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet	110

12.6.4	Kva områder i Troms og Nordland kan seiast å ha sjøsamisk innslag?	111	13.2.2	Andre tiltak	118
12.7	Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak	112	13.3	Økonomiske og reguleringsmessige konsekvensar av ein tilleggskvote	119
12.7.1	Lovfesting av retten til å fiske	112	13.4	Distrikts- og regionalpolitiske konsekvensar	120
12.7.2	Klargjering av dei folkerettslege pliktene til Noreg i havressurslova og deltakerloven	113	13.5	Konsekvensar for det samiske folket og samisk kultur	120
12.7.3	Avsetjing av eit tilleggskvantum torsk til open gruppe	114	13.6	Miljømessige konsekvensar	121
12.7.4	Forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter	114	14	Merknader til dei enkelte føresegnene	122
12.7.5	Etablering av ei fjordfisknemnd og styrking av Sametinget sin medverknad i fiskeriforvaltninga .	115		Forslag til lov om endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.....	126
12.7.6	Tilhøvet til moglege eksisterande private rettar	115	Vedlegg		
12.8	Konsultasjonar med Sametinget	116	1	Tidlegare framlegg om særlege reglar for kyst- og fjordfiske	127
12.9	Oppsummering	116	2	Utviklinga i norsk fiskerinæring ...	146
13	Konsekvensar	118	3	Oversikt over fartøykvotar for trål, konvensjonell hav og konvensjonell kyst	171
13.1	Innleiing	118	4	Kapittel 1 og 12 og lovforslaget oversett til samisk	173
13.2	Økonomiske og administrative konsekvensar	118	5	Sametingets vedtak	194
13.2.1	Framlegga om lovendringar	118			



DET KONGELEGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)

*Tilråding frå Fiskeri- og kystdepartementet 16. mars 2012,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

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 område 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 distriktspolitisk 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 sjette ledd.

Fiskeri- og kystdepartementet vil vidare opne for at det kan etablerast ei fjordfiskenemnd 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 fiske-risørsmål. Arbeidsoppgåvene til fjordfiskenemnda og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha vert drøfta vidare i arbeidet med denne rammeav-talen.

Departementet vil også opne for at krav om anerkjenning av eksisterande rettar til fiskeplas-sar 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 område 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 fjordfiskenemnd kan uttale seg om. For 2011 og i 2012 er det fordelt 3000 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 far-tøya får fiska kvotane sine. Departementet fore-slår difor å innføre eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, men med høve til å gjere unntak.

2 Bakgrunn

2.1 Kystfiskeutvalet for Finnmark – oppnemning og mandat

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.

Kystfiskeutvalet var ved slutten av arbeidet samansett slik:

- professor emeritus Carsten Smith, Oslo (leiar)
- prosjektmedarbeidar Svanhild Andersen, Tromsø
- pensjonist Bjarne Mørk-Eidem, Oslo
- sorenskrivar Ingrid Røstad Fløtten, Vardø
- professor Bjørn Hersoug, Tromsø
- fiskar Svein Mathisen, Havøysund
- førsteamanuensis Anita Maurstad, Tromsø
- høgsterettsdomar Jens Edvin A. Skoghøy, Son
- stipendiat Susann Funderud Skogvang, Tromsø

Audhild Schanke vart løyst frå oppdraget som medlem av utvalet 21. september 2006 og vart erstatta av Svanhild Andersen.

Det vart oppretta eit sekretariat med to deltids-tilsette sekretærar. Sekretariatet har bestått av:

- førstekonsulent Benny Solheim, Justis- og politidepartementet
- førstekonsulent, seinare rådgjevar Ingrid Aamodt, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

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 forvalt-

ning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke) i vårsesjonen 2005.

I Justiskomiteens innstilling (Innst. O. nr. 80 (2004–2005)) til finnmarksloven bemerket komiteens flertall at «spørsmålet om retten til og forvaltning av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder har vært gjenstand for atskillig utredning, særlig i perioden 1990–2001». Flertallet viste vidare til at det «etter flertallets mening ikke utelukkes at det foreligger føringer både i folkeretten og i norsk rett for å ta særlig hensyn til fisket i sjøsamiske områder i utformingen og praktiseringen av fiskeriforvaltningen. I forhold til dagens aktuelle situasjon er det imidlertid ikke utredet konkret hvordan disse hensyn mest effektivt og hensiktsmessig kan ivaretas i den løpende fiskeriforvaltningen.»

I forbindelse med behandlingen av finnmarksloven fattet Stortinget den 6. juni 2005 følgende 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.» (jf mandatets avsnitt 2.2).

Samerettsutvalgets avsluttende utredning ventes å foreligge i løpet av første halvår 2007. Mandatet har ingen klare referanser til fiske i havet. Utvalget som skal utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark bør ta kontakt med Samerettsutvalget med

sikte på å avklare om det kan være hensiktsmessig med et samarbeid eller utveksling av relevant materiale mv.

Generelt kan det bemerkes at det er regjeringens ansvar å fastslå omfanget av Norges folkerettslige forpliktelser og gjennomføre tiltak for en effektiv ivaretagelse av disse.

Fiskeri- og kystdepartementet har fått i oppdrag å sørge for at Stortingets anmodningsvedtak følges opp. I samråd, og etter enighet med Sametinget og Finnmark fylkeskommune, skal det nedsettes et regjeringsoppnevnt utvalg for dette formål.»

På denne bakgrunn vart det i den kongelege resolusjonen fastsett følgjande mandat for utvalet:

«Innledningsvis bes utvalget drøfte og presentere sentrale begreper og redegjøre for eventuelle avgrensninger i definisjonen av oppdraget.

Utvalgets hovedoppgave er på prinsipielt grunnlag å utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Med dette siktes det spesielt til utredning av samers og andres rett til saltvannsfiske i kystnære farvann og fjorder langs Finnmarks kyst. Mandatet omfatter således ikke drøftelse av havrettslige spørsmål om ressursforvaltning utenfor nevnte områder, ei heller ressursforvaltningen i samsvar med internasjonale avtaler.

Som et ledd i dette arbeidet skal utvalget foreta og presentere en historisk gjennomgang og kartlegging av samers og andres utøvelse av fiske i Finnmark, og likeledes om fiskerinæringens (inkl. relatert landbasert virksomhet) økonomiske og kulturelle betydning for befolkningen i Finnmark.

Utvalget skal også utarbeide en oversikt over relevante folkerettslige kilder og norsk rett, over tidligere utredninger, offentlige dokumenter, rettspraksis o.l. som er relevant for spørsmålet, samt over reguleringstiltak o.a. som har vært brukt for å ivareta relevante regionalpolitiske målsettinger. Utvalget bes gi en fremstilling av aktuelle spørsmål i overensstemmelse med ILO-konvensjon 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (særlig artikkel 27), samt av de forpliktelser som norsk rett, inklusive sedvanerettsdannelsen, måtte pålegge staten, og fremme forslag til eventuelle lovendringer og andre tiltak utvalget mener er nødvendig eller hensiktsmessig. Utvalget skal også drøfte konsekvenser og presedens av aktuelle foreslåtte tiltak, herunder en vurdering av forholdet til etablert forvalt-

ning og sett i forhold til nasjonale fiskeripolitiske strategier.

Utvalget bes innhente opplysninger fra andre land om forhold som er relevante for de spørsmål som skal vurderes.

I sitt vedtak har Stortinget eksplisitt bedt om en utredning og en vurdering av minimumskvote for båter under ti meter. I tillegg bes utvalget vurdere eventuelle andre aktuelle tiltak.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene som fremmes, både for offentlig og privat sektor, i tråd med Utredningsinstruksen.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 31.12.2007 og i form av en offentlig utredning (NOU).»

2.2 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark

Kystfiskeutvalet leverte utgreiinga si 18. februar 2008. Utgreiinga er trykt som NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Utgreiinga vart 11. april 2008 sendt på høyring til følgjande institusjonar og organisasjonar:

Departementa
Fylkeskommunane
Oslo kommune
Sametinget
Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet
Kystvakta
Direktoratet for naturforvaltning
Finnmarkseiendommen
Reindriftsforvaltningen
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Nordland
Landsdelsutvalget for Nord-Norge
Regjeringsadvokaten
Sivilombodsmannen
Alta kommune
Berlevåg kommune
Båtsfjord kommune
Gamvik kommune
Hammerfest kommune
Hasvik kommune
Karasjok kommune
Kautokeino kommune
Kvalsund kommune
Lebesby kommune
Loppa kommune
Måsøy kommune

Nesseby kommune
 Nordkapp kommune
 Porsanger kommune
 Sør-Varanger kommune
 Tana kommune
 Vadsø kommune
 Vardø kommune
 Kvæningen kommune
 Kålfjord kommune
 Storfjord kommune
 Lyngen kommune
 Tromsø kommune
 Tranøy kommune
 Torsken kommune
 Berg kommune
 Lenvik kommune
 Sørreisa kommune
 Lavangen kommune
 Skånland kommune
 Gratangen kommune
 Evenes kommune
 Narvik kommune
 Tysfjord kommune
 Hamarøy kommune
 Norges Fiskarlag
 Norges Kystfiskarlag
 Sør-Norges Trålerlag
 Fiskesalgssalgernes Samarbeidsråd
 Bivdi Sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon
 Fjordfiskernes forening
 Norges Kyst- og Fjordfiskarlag
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
 Norske Sjømatbedrifters Landsforening
 Fiskekjøpernes Forening
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
 Norsk Sjømannsforbund
 Norsk Sjøoffisersforbund
 Norges Bondelag
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Noregs Grunneigar og Sjølaksefiskarlag
 WWF Norge
 Greenpeace
 SABIMA
 Norges Naturvernforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Kommunenes Sentralforbund
 Landsorganisasjonen i Norge
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 Sparebankforeningen
 Innovasjon Norge
 Norske Reindriftssamers Landsforbund
 Norske Samers Riksforbund

Samenes Landsforbund
 Samenes Folkeforbund
 Vest-Finnmark Sjøsameforening
 Øst-samene i Neiden
 Sjøsamisk kompetansesenter
 Vardobaiki Samisk Senter
 Samisk kultursenter
 Lulesamisk senter
 Pitesamisk senter
 Aja Samisk Senter
 Saemien Sitje
 Samisk nærings- og utredningssenter AS
 Norske Kveners Forbund
 Skoltene i Norge
 Samerådet, Norsk seksjon
 Kompetansesenter for urfolksrettigheter
 Finnmark Reiseliv AS
 Samenes naturressursforbund
 Samisk naturvernforbund
 Sør-Varanger Sjølaksefiskarlag
 Tana og omegn Sjølaksefiskerlag
 Finnmark Sjølaksefiskeforening
 Sami Juristtaid Searvi
 Universitetet i Oslo
 Senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Tromsø
 Norges Fiskerihøgskole
 Høgskolen i Finnmark
 Høgskolen i Bodø
 Høgskolen i Nesna
 Samisk høgskole
 Nordisk Samisk Institutt
 Norsk institutt for by- og regionforskning
 NORUT
 NOFIMA
 Aksjon folkets rett til fiskerierallmenningen
 Organisasjon for etnisk og demokratisk likeverd

Høyringsfristen vart sett til 1. desember 2008.
 Følgjande høyringsinstansar har gjeve høyringsfråsegn:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justisdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Miljøverndepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet

Fiskeridirektoratet
 Direktoratet for naturforvaltning
 Havforskningsinstituttet
 Finnmark fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Alta kommune
 Berlevåg kommune
 Båtsfjord kommune
 Gamvik kommune
 Lebesby kommune
 Lenvik kommune
 Måsøy kommune
 Nordkapp kommune
 Storfjord kommune
 Tana kommune
 Vardø kommune
 Nord-Troms regionråd (kommunane Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen)
 Vest-Finnmark regionråd (kommunane Loppa, Hasvik, Alta, Kvalsund, Hammerfest, Måsøy, Nordkapp)
 Øst-Finnmark regionråd (kommunane Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord, Vadsø, Vardø, Nesseby, Tana, Sør-Varanger)
 Sametinget
 Aja Samisk Senter
 Bivdi
 Galdu kompetansesenter for urfolks rettigheter
 Hinna og omegn sameforening og Tromsø sameforening
 Norske Kveners Forbund
 Norske Samers Riksforbund
 Samenes Folkeforbund
 Domstolsadministrasjonen
 Finnmarkskommisjonen
 Innovasjon Noreg
 Regjeringsadvokaten
 Universitetet i Tromsø
 Fellesforbundet
 Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening
 Fiskekjøpernes Forening
 Fjordfiskernes forening
 Finansnæringsens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen
 Finnmark Arbeiderparti
 Finnmark Bondelag
 Finnmark Bonde- og Småbrukarlag
 Finnmark Venstre
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norges Fiskarlag
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Kystfiskarlag
 Norges Naturvernforbund

Norges Naturvernforbund – Naturvernforbundet i Sør-Varanger
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Sjølaksefiskeforeningen i Finnmark
 Sør-Norges Trålerlag
 Sør-Varanger Sjølaksefiskarlag

2.3 Samerettsutvalet – oppnemning og mandat

Ved kongeleg resolusjon 1. juni 2001 vart Samerettsutvalet nemnt opp att.

Samerettsutvalet var ved slutten av arbeidet samansett slik:

- seniorrådgjevar Jon Gauslaa, Oslo (leiar)
- administrativ leiar Else Grete Broderstad, Tromsø
- professor Kirsti Strøm Bull, Oslo
- turistvert Gunveig Elvsæter Eggen, Engerdal
- reineigar Kristina J. Eira
- regionsjef Amund Eriksen, Mo i Rana
- veterinær Paul Fjellheim, Røros
- reineigar John Kappfjell, Grane
- gardbrukar Eilif O. Larsen, Kåfjord
- advokat Caroline Lund, Oslo
- fagleiar Siri Parmann, Bærum
- sivilarbeidar Roger Pedersen, Narvik
- distriktssjef Dagfinn Reiersen, Bardu
- bonde Johan Petter Røssvoll, Rana
- førstekonsulent Nanni Westerfeldt, Snåsa

Sorenskrivar Bjørn Solbakken vart oppnemnt som leiar av utvalet i den kongelege resolusjonen 1. juni 2001. Han ønskte i mars 2006 å verte friteken for vervet som leiar og medlem i utvalet. Seniorrådgjevar Jon Gauslaa vart då oppnemnt som leiar av utvalet frå 7. april 2006.

Sekretariatet til utvalet vart lagt til Justisdepartementets lovavdeling.

I den kongelege resolusjonen 1. juni 2001 står det mellom anna følgjande om bakgrunnen for at samerettsutvalet vart nemnt opp att:

«Samerettsutvalget har nå fullført størstedelen av sitt mandat. Det gjenstår imidlertid å vurdere bruk og forvaltning av grunn og naturgoder i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke, og jeg vil tilrå at utvalget gjenoppnevnes for å fullføre sitt mandat. Det er foretatt enkelte endringer i mandatet for å synliggjøre den nasjonale og internasjonale utviklingen som

har vært på dette området siden utvalget ble oppnevnt i 1980.»

Mandatet til utvalet var mellom anna:

«2. Utvalget bør utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke. Utvalget bør ta sikte på å identifisere de aktuelle områdene i samsvar med artikkel 14 nr. 2 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Utredningen bør generelt gi dels en framstilling av rettsutviklingen og av rettstilstanden i dag, dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer i rettstilstanden som er ønskelige.

Utvalget bør gi en historisk redegjørelse for hvilke sedvaner, rettsoppfatninger og rettsregler som har gjort seg gjeldende når det gjelder retten til og bruken av land og vann i samiske bruksområder i den utstrekning det er nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og legge fram forslag til løsninger. På samme måte bør det gis en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk.

Både når det gjelder den rettshistoriske framstilling og redegjørelsen for den faktiske bruken av land og vann i de samiske bruksområder, vil utvalget kunne bygge på tidligere utredninger. Dersom det er nødvendig for å frambringe tilstrekkelig dokumentasjon, kan utvalget ta initiativ til ny forskning og/ eller utredninger.

3. Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bruksområder, samtidig som man anerkjenner den ikke-samiske befolknings interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må stå sentralt. Utvalget bør særlig vurdere reindriftens arealbruk og rettigheter, med sikte på å kunne opprettholde og utvikle en bærekraftig reindriftsnæring. Spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes. Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bruksområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser. Det bør klarlegge eventuelle ulikheter i interesser

mellom forskjellige deler av den samiske befolkning. I den utstrekning det blir nødvendig, bør utvalget utrede og gi anvisning på hvem som skal være bærere av eventuelle særlige samiske rettigheter. Utvalget bør kartlegge og komme med forslag til løsninger som kan dempe eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen – bl.a. utøvelsen av reindrift, jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, fiske, industri og vannkraft, gruvedrift, turisme, forsvar, naturvern og friluftsliv osv. Det tenkes her både på eventuelle konflikter mellom samiske og ikke-samiske brukere og på eventuelle konflikter mellom ulike interesser innen disse to kategoriene.

I arbeidet med disse spørsmålene skal utvalget legge vekt på samiske og lokale sedvaner og rettsoppfatninger vedrørende bruken av land og vann i de aktuelle områder. Utvalget skal legge vekt på den internasjonale rettsutviklingen på området og legge frem forslag som ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser, herunder FN-konvensjonen 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Utvalget bør vurdere om forslag til løsninger kan gjennomføres ved tillemperinger i eksisterende forvaltningsordninger, eller om en bør innføre nye ordninger. Utvalget bør også vurdere behovet for endringer i gjeldende rettsregler, og eventuelt legge fram forslag til bestemmelser. Utvalget bør vurdere om det er behov for lovregler i en egen lov, eller om eventuelle nye lovbestemmelser bør tas inn i gjeldende lovverk. Utvalget skal herunder vurdere om fjellova bør legges til grunn for forvaltningen.»

2.4 NOU 2007: 13 Den nye sameretten

Samerettsutvalet leverte innstillinga si 3. desember 2007. Utgreiinga er trykt som NOU 2007: 13 Den nye sameretten. I kapittel 11 i utgreiinga er det ei oversikt over rettsutviklinga knytt til kyst og fjordfiske. Kapittelet gjev ein del av bakgrunnen for synspunkta og vurderingane knytt til kyst og fjordfiske i sjøsamiske område i kapittel 22.

Justis- og politidepartementet sende NOU 2007: 13 på høyring 15. februar 2008. Høyringsfristen vart sett til 15. februar 2009.

I brev til høyringsinstansane 17. april 2008 gjorde Justisdepartementet høyringsinstansane merksame på at høyringssvar til kapittel 22 i NOU

2007: 13 skulle sendast til Fiskeri- og kystdepartementet innan 1. desember 2008.

2.5 Utkast til nordisk samekonvensjon

Eit utkast til nordisk samekonvensjon vart lagt fram i november 2005. Konvensjonsutkastet er utarbeidd av ei nordisk ekspertgruppe med medlemmar frå Noreg, Sverige og Finland. Ekspertgruppa vart leia av Carsten Smith.

Forhandlingar mellom Noreg, Sverige og Finland om utkast til nordisk samekonvensjon starta i mars 2011. I løpet av 2011 vart det gjennomført tre forhandlingsmøte. Det er ei målsetting å slutføre forhandlingane innan fem år.

Utkastet til nordisk samekonvensjon inneheld i artikkel 38 framlegg til føresegnar om samisk fiske og annan bruk av kyst- og fjordområde. Framlegget til nordisk samekonvensjon vert nærare omtala i vedlegg 1.

3 Ei ansvarleg ressursforvaltning

Fiske og fangst er basert på fornybare ressursar. Det stiller krav til at styresmaktene forvaltar ressursane slik at også komande generasjonar kan hauste av dei.

Forvaltninga av fiskeressursane skal vere ansvarleg og berekraftig. Vi skal hauste av ressursane i havet slik menneska alltid har gjort. Fisken er ei av våre viktigaste kjelder til mat og han må forvaltast slik at ressursane gjev ei høg og stabil avkastning på lang sikt.

Vi har i dag reine og rike havområde og både forvaltning og forskning har kome langt på vegen mot ei langsiktig, berekraftig og økosystembasert forvaltning.

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. Desse vert nærare omtalt nedanfor. Her kan det likevel nemnast stikkord som berekraftig forvaltning, forvaltningsprinsippet, at ressursane tilhøyrer fellesskapet og prinsipp for fordeling av ressursane.

Kystfiskeutvalet har i si utgreiing lege til grunn at omsynet til ei berekraftig forvaltning må liggje til grunn for dei tiltaka som dei foreslår for å styrkje sjøsamisk kyst- og fjordfiske. Vidare legg utvalet til grunn at dette kan gjerast innanfor gjeldande forvaltningssystem. Nedanfor gjev Fiskeri- og kystdepartementet difor eit oversyn over hovudelementa i den norske ressursforvaltninga.

3.1 Grunnlaget for ressursforvaltninga

Formålet med forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna, jf. havressurslova § 1.

I tillegg skal det sjølvstøtt takast omsyn til ei rekkje andre forhold, som mellom anna å leggje til rette for ei formålstenleg fordeling av ressursane som kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna, ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping,

marknad og industri og at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur, jf. havressurslova § 7 andre ledd bokstav d, e og g.

Slik sett kan ein seie at forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane skal fremme omsyn som ofte kan stride mot kvarandre. Men det overordna omsynet er ei berekraftig forvaltning på lang sikt.

Det har lenge vore eit mål i forvaltninga av dei levande marine ressursane å oppnå ei høgast mogleg langsiktig avkastning av ressursane. Dette skal skje ved å sikre ei hausting av bestandane som tek vare på bestandane over tid og som gjer at bestandane på lenger sikt produserer eit høgast mogleg haustingsverdig overskot.

Men det vil likevel vere slik at styresmaktene ikkje utelukkande kan ta omsyn til kva som på kort sikt vil vere dei beste reguleringane, til dømes for å byggje opp att ein bestand som har fått seg ein knekk. Dersom berre biologiske omsyn skal leggjast til grunn, betyr det at styresmaktene må forby fisket på ein bestand inntil gytebestanden har kome opp på eit nivå som vil gje ei høgast mogleg langsiktig avkastning. Ei slik forvaltning av til dømes norsk arktisk torsk, hadde vorte svært alvorleg for kystsamfunn langs heile kysten og hadde fått konsekvensar for næringsutvikling og sysselsetjing i fiskeria. Då ville ein ha risikert at store delar av kystflåten hadde forsvunne når ein igjen kunne hauste av bestanden. Difor viser formåla og omsyna havressurslova skal fremme at bestandane må forvaltast berekraftig over tid, men at det i mange tilfelle må leggjast til rette for eit avgrensa fiske, slik at bestanden vert bygd opp gradvis.

På dette grunnlaget har styresmaktene gjennom tidene sett i verk ulike typar reguleringar, som kvotereguleringar, innsatsavgrensingar, reiskapsreguleringar o.a.

3.2 Vitskapleg rådgjeving

Eit anna grunnprinsipp i norsk ressursforvaltning, som heng saman med at forvaltninga skal vere

berekraftig, er at ho skal byggje på den best mogleg tilgjengelege vitskaplege rådgevinga.

Til grunn for dei ulike reguleringane som vert innførte ligg det vitskapleg rådgeving frå Havforskningsinstituttet eller ICES (International Council for the Exploration of the Sea – Det internasjonale havforskningsrådet). Både den norske og den internasjonale rådgevinga har som utgangspunkt at ho i størst mogleg grad skal vere økosystembasert. Prinsipielt inneber dette at ein skal ta omsyn til heile økosystemet under eitt for å sikre at alle delar av det vert forvalta på ein berekraftig måte. Det inneber i praksis at vi prøver å utnytte ressursane på ein måte som ikkje fører til tap av biologisk mangfald, unødig øydelegging av habitat eller i verste fall utrydding av habitat og artar. Formålet med ei økosystembasert forvaltning er såleis ei berekraftig forvaltning av dei enkelte delane av systemet som også er berekraftig for økosystemet som eit heile, men også ei høgast mogleg avkastning når ein ser fleire fiskeslag med ulik økonomisk verdi i samanheng.

Økosystembasert forvaltning representerer også internasjonale plikter som Noreg har gjennom ulike avtalar, og det ligg no som ein grunnleggjande føresetnad for norsk forskning og forvaltning. Mellom anna har Havforskningsinstituttet organisert verksemda si gjennom økosystembaserte forskings- og rådgevingsprogram. Økosystembasert forvaltning er også eit av dei grunnleggjande omsyna det skal leggjast vekt på i forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane, jf. havressurslova § 7 andre ledd bokstav b.

Det er naturen sjølv som set grenser for kor mykje som kan haustast av ein bestand. Innanfor desse grensene, og basert på dei prinsippa som er nemnde ovanfor, kan det leggjast ulike forvaltningsstrategiar. Inntil for om lag 25–30 år sia vart forvaltninga i stor grad avgjort av sosioøkonomiske, politiske og kulturelle tilhøve. Utviklinga i fangstkapasitet og presset på fiskebestandane har ført til at havforskarane si rådgeving knytt til biologiske tilhøve har vorte stadig viktigare når kvotar skal fastsetjast og for optimal langsiktig utnytting av bestandane.

Vitskaplege råd basert på vurderinga av tilstanden til dei enkelte bestandane dannar i dag eit viktig grunnlag for forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane. Havforskningsinstituttet driv ei omfattande overvaking av dei marine ressursane i havområda våre og stadig fleire av tokta deira er såkalla økosystemtokt, der målet er å overvake alle komponentane i økosystemet.

Også i framtida vil styresmaktene i forvaltninga av ressursane vere avhengige av konkrete

råd frå norske og internasjonale havforskarar om blant anna bestandsstorleik, bestandsutvikling og kor mykje det er tilrådeleg å hauste av bestandane. For å drive ei berekraftig forvaltning er vi avhengige av gode bestandsvurderingar, både på bestandsnivå og med omsyn til meir lokale variasjonar.

3.3 Forvaltningsprinsippet i havressurslova

Som nemnt ovanfor er det grunnleggjande prinsippet for den norske forvaltninga av viltlevande marine ressursar at ho skal vere berekraftig og til ei kvar tid basert på den best tilgjengelege vitskaplege rådgevinga.

Havressurslova tek dette eit steg vidare og 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, jf. havressurslova § 7 første ledd.

Forvaltningsprinsippet kviler på tre hovudpilarar. Dette er omtala slik i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.4.4.2.1:

«Utgangspunktet for forvaltningsprinsippet er at dei viltlevande marine ressursane vert forvalta på ein ansvarleg og god måte. I ressursforvaltninga legg vi allereie vekt på eit breitt spekter av omsyn, jf. kapittel 4.1 om formålet med lova, kapittel 4.2 om økosystembasert forvaltning, kapittel 6 om regulering av ressursuttaket og kapittel 8.1 om ressurskontroll. Det vert gjort nettopp for å sikre ei ansvarleg og god ressursforvaltning.

Formålet med havressurslova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og å medverke til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna. Formålet med lova er drøfta i kapittel 4.1 og viser fleire viktige prinsipp. Det første er at dei viltlevande marine ressursane skal haustast. Det inneber ei prinsipiell haldning om at menneska skal hauste av det overskotet ressursane gjev, slik menneska alltid har gjort. Havet er ei av dei viktigaste kjeldene våre til mat og matproduksjon.

For det andre ligg det i dette at vi skal hauste av det overskotet havet gjev på ein slik måte at dei komande generasjonar også kan hauste av overskotet frå havet. Ressursane må forvaltast med tanke framtida. I St.meld. nr. 43

(1998–99) Vern og bruk i kystsona er dette uttrykt slik:

«Samanlikna med mange andre land, er Noreg rikt på naturressursar, noko som mellom anna har lagt grunnlag for velferdssamfunnet vårt. Det er derfor naudsynt med ei berekraftig forvaltning av naturgrunnlaget slik at naturressursane kan førest vidare til seinare generasjonar.»

For det tredje skal forvaltninga av ressursane gje grunnlag for utvikling av næringsverksemd, velferd og busetjing i kystsamfunna våre. I St.meld. nr. 43 (1998–99) er dette skildra slik:

«Havet har til alle tider vore av stor verdi for dei menneska som har levd langs kysten. Dei rike marine naturressursane har stor økonomisk verdi, og har skapt grunnlag for busetjing og sysselsetjing gjennom generasjonar.»

I forvaltninga av dei villlevande marine ressursane vert det såleis lagt vekt på ei rekkje omsyn. Med dette som utgangspunkt, må styresmaktene innanfor ei berekraftig ramme søkje å forvalte ressursane i tråd med førevarprinsippet, der ein også legg vekt på ei økosystembasert tilnærming til forvaltninga som tek vare på det biologiske mangfaldet.»

Systemet i havressurslova er slik at hausting av villlevande marine ressursar i utgangspunktet er tillete, med mindre det vert innført forbod eller avgrensingar av haustinga i forskrifter. Forvaltningsprinsippet inneber ei plikt for forvaltninga til å vurdere tilstanden til alle bestandane. Då skal omsynet til ei berekraftig forvaltning vere overordna. Men i vurderinga av om det skal innførast reguleringar i form av kvotar, tekniske reguleringar eller innsatsreguleringar, må ei rekkje ulike omsyn vurderast opp mot kvarandre, så som ulike nærings- og distriktsomsyn, jf. havressurslova § 7 andre ledd bokstav d) og e), og omsynet til samisk kultur, jf. § 7 andre ledd bokstav g).

Havressurslova er ei ny lov, og forvaltningsprinsippet er også nytt. Det er vanskeleg å seie om, og eventuelt korleis, forvaltningssystema vil endre seg som følgje av dette. Det er likevel tvilslust at forvaltningsprinsippet vil få verknad for verksemda til styresmaktene og forskarane, særleg fordi det vil vere behov for rådgjeving om artar som det hittil ikkje har vore forska særleg på.

Det er også svært sannsynleg at innføringa av forvaltningssystemet kan leie til at fleire artar vert regulerte. 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.

3.4 Reguleringsystemet

På bakgrunn av vitskapleg rådgjeving frå Havforskingsinstituttet og ICES, 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.

I rådgjevinga, i internasjonale avtalar og i den norske forvaltninga ligg det til grunn at kvotane skal fastsetjast for eitt år om gangen. Det er likevel ikkje noko til hinder for at ein både gjennom avtalar med andre land og nasjonalt, fastset kvotar for lengre periodar enn eitt år.

Når det så er fastsett kva for kvantum Noreg disponerer av dei enkelte fiskeslaga, vert det fastsett ulike reguleringar for korleis fisket av dei norske kvotane skal gjennomførast, for å sikre ei tenleg og rasjonell gjennomføring av haustinga, og for å leggje til rette for ein best mogleg kontroll med ressursuttaket. I tillegg vert andre forhold vurderte opp mot reguleringane, som til dømes reguleringstiltak for å redusere utslepp frå fiskeflåten.

I forvaltninga av dei fleste kommersielt viktige bestandane vert det i forskrift fastsett forbod mot fiske, og så opna for fiske gjennom tildeling av kvotar fartøya som har løyve til å delta i dette fiskeriet, kan fiske innanfor.

Styresmaktene fastset ein nasjonal kvote og fordeler denne på dei ulike fartøygruppene. Deretter vert gruppekvoten fordelt på dei enkelte fartøya i gruppa. Det er her viktig å peike på at ved fastsetjing av nasjonal kvote skal all haustingsverksemd takast med, jf. havressurslova § 11 første ledd tredje punktum. Det inneber at forskings- og undervisningskvotar og kvotar til overvaking av fiskefelt og praktiske reiskapsforsøk også skal reknast med i den nasjonale kvoten. Dette vert ofte gjort ved at kvotar til slike verksemdar vert trekt frå den nasjonale kvoten før den vert fordelt på dei ulike fartøygruppene.

Dette betyr også at fordelinga av kvoten er eit nullsumspel, der konsekvensen er at når nokon får ein større del av kvoten, får andre mindre.

Det er også ein viktig del av kvotefastsetjinga at styresmaktene kan fastsetje forbod mot fiske.

Når det er nødvendig av omsyn til bestanden, kan styresmaktene forby alt fiske i ein periode. Det har mellom anna vore gjort for lodde i Barentshavet i fleire år.

Uttaket av viltlevande marine ressursar kan også regulerast indirekte gjennom ulike former for innsatsavgrensingar, som mellom anna kan innebære at berre eit avgrensa tal fartøy kan delta i dette fisket, såkalla innsatsregulering i medhald av deltakerloven. Innsatsreguleringar medverkar på lik linje med reine uttaksreguleringar til å redusere uttaket av ressursane.

Vidare vert uttaket regulert indirekte gjennom reglar om maskevidde, minstemål o.l., og gjennom reglar om stenging av område for kortare eller lenger tid, anten i tillegg til kvoteregulering og innsatsavgrensingar, eller som einaste forvaltningstiltak som er innretta mot å redusere fisket på ein bestand. Dei ulike reguleringsregima er oftast kombinasjonar av ulike uttaks- og innsatsreguleringar og tekniske reguleringsforskrifter.

Kvotereguleringane og dei tekniske reguleringsregime vert fastsette i medhald av havressurslova, medan innsatsavgrensinga vert fastsett med heimel i deltakerloven.

Kvotereguleringar, inkludert fordeling av den nasjonale kvoten mellom dei ulike fartøygruppene, vert fastsett i årlege reguleringsforskrifter. Tidlegare vart framlegg til desse forskriftene drøfta i Reguleringsrådet, jf. havressurslova § 8 og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 6.4 og 6.7. Reguleringsrådet var eit rådgjevande organ samansett av representantar for fiskerinæringa og andre representantar med særleg interesse i saka, mellom anna Sametinget. Funksjonen til Reguleringsrådet var å gjere greie for dei faktiske og rettslege konsekvensane av ei regulering innanfor dei ulike fiskeria.

Etter at det gjennom fleire år viste seg vanskeleg å oppfylle krava i likestillingslova til kvinneslutt i offentleg oppnemnde utval, vart Reguleringsrådet frå desember 2006 avløyst av eit ope høyringsmøte.

Etter at framlegget til reguleringar er behandla i høyringsmøtet, fremmar Fiskeridirektoratet forslag til reguleringar til Fiskeri- og kystdepartementet. Gjennomføringa av opne høyringsmøte tilfredsstiller krava til kontradiksjon og forslagsrett etter forvaltningsloven, og dette erstattar såleis ei skriftlig høyring av reguleringsforskriftene, jf. forvaltningsloven § 37 siste ledd.

Dei nasjonale reguleringsregime av fiskeria, inkludert føresegner om kvotar til norske fiskarar og føresegner om gjennomføring av fisket, er såleis eit resultat av ein prosess med vitskapleg rådgje-

ving, kvoteforhandlingar med andre land, innspel frå ulike organisasjonar med drøftingar i reguleringsmøtet og faglege vurderingar og tilrådingar frå Fiskeridirektoratet.

Forskriftene med føresegner om fordelinga av kvotar til norske fiskarar og om gjennomføringa av fisket vert på denne bakgrunn fastsette i årlege reguleringsforskrifter for dei enkelte fiskeslaga. Desse forskriftene gjev dei som har løyve til å delta rett til å fiske innanfor rammene i reguleringsforskriftene, jf. havressurslova § 12 og deltakerloven § 4 siste ledd.

3.5 Nærare om fordeling mellom grupper

Reguleringsforskriftene inneheld som vist ovanfor føresegner om fordeling av kvotar mellom dei ulike fartøygruppene, og fordeling av kvotane mellom fartøy i same fartøygruppe. Fordelinga mellom ulike fartøygrupper vert såleis formelt sett fastsett kvart år. Rettsleg sett har styresmaktene høve til å endre fordelinga mellom dei ulike gruppene.

For å leggje til rette for utvikling av fiskerinæringa, og for å sikre stabile og føreseielege rammevilkår, har det likevel 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.

Når det gjeld trongen for stabile og føreseielege rammer, har Stortinget kommentert dette, seinast ved behandlinga av havressurslova. I Innst. O. nr. 45 (2007–2008) kapittel 6.2 uttalar næringskomiteen følgjande:

«Komiteen viser til at fiskerinæringa er avhengig av naturen og utsatt for naturlige svingningar. Uttaket må derfor styrast av en bærekraftig høsting av ressursane. Komiteen vil likevel understreke fiskerinæringens behov for stabilitet og forutsigbare rammer, selv om kvotene fra år til år kan endre seg. Det bør fortsatt være en målsetting at næringen selv gjennom fiskerienes organisasjoner medvirker til å komme fram til omforente fordelinger mellom de ulike gruppene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at

fordeling av kvoter mellom gruppene må opprettholdes over tid, slik at det blir et verktøy som stimulerer til langsiktig planlegging.

Komiteen viser til at fortsatt stabilitet omkring disse fordelingsspørsmålene betyr mye for fiskerinæringens videre utvikling.

...

Komiteen viser til at omfordelingen mellom gruppene kan føre til usikkerhet om framtidig kvotegrunnlag, og tilsvarende usikkerhet for framtidige investeringer. Dette gjelder for alle fartøygrupper, fra mindre og mellomstore sjarker, via større kystfartøy og til havfiskeflåten.»

Desse og liknande politiske utsegner har leia til at det har vorte etablert relativt faste nøklar for fordeling av ulike fiskeslag mellom dei gruppene som deltek i dei aktuelle fiskeria.

Nokre av fordelingsnøkklane inneber same fordeling uavhengig av kor stor den nasjonale kvoten er, medan andre inneheld glideskalaer, der kystflåten vert prioritert ved låge nasjonale kvotar. Slik er det mellom anna i Fiskarlaget sitt vedtak om fordelinga av torsk nord for 62 °N.

3.6 Fordeling mellom hav og kyst

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 lønns- emd. Det får naturleg nok innverknad på fordelinga av ressursane mellom fartøygruppene. Sjølv om havressurslova som nemnt gjev styresmak- tene vide fullmakter til å endre fordelinga mellom ulike grupper, har det over tid vore brei politisk semje om at fiskerinæringa treng stabile og føres- eielege rammevilkår.

Vidare har styresmaktene lagt vekt på at forde- linga mellom fartøygruppene vert fastsett i sam- råd med næringa. Det kjem mellom anna fram i sitatet ovanfor frå Innst. O. nr. 45 (2007–2008) kapittel 6.2.

Det har historisk vore brei politisk semje om at styresmaktene i forvaltninga av fiskeressursane skal tilgodesjå mindre fartøy og småskalafiske. Dette har særleg vore tilfelle 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 lokalsam- funna.

I den samanheng er det viktig å peike på at kvotane av torsk nord for 62 °N er fordelte med om lag 70 prosent til kystflåten og konvensjonelle havfiskefartøy og om lag 30 prosent til trålflåten. Det er heilt unikt samanlikna med reguleringar i andre land, der størstedelen av bestandane ofte er sett av til trålflåten. Denne fordelingsnøkkelen, som vert kalla trålstigen, er i St.meld. nr. 21 (2006–2007) skildra slik:

«Dagens ressursfordeling mellom ulike fartøy- grupper er et resultat av den historiske utvik- lingen av fisket som næringsvei. Ressursforde- lingen avspeiler derfor den tilpasning ulike lokalsamfunn har gjort til ressursene, og utvik- lingen av ulike fartøygrupper som har fulgt denne tilpasningen. Dagens ressursfordeling er også resultat av den fiskeri- og næringspoli- tikken som har vært ført de siste 50 til 100 årene. Den speiler således også skiftende poli- tiske valg og prioriteringer.

Fra og med 1990 ble den norske kvoten av norsk-arktisk torsk fordelt mellom fartøy som fisker med konvensjonelle redskap og trålerne etter den såkalte trålstigen. Selv om kvoter også tidligere ble delt mellom ulike fartøygrup- per, var trålstigen på mange måter innlednin- gen til den prosessen som har ført frem til en mer helhetlig ressursfordeling. Trålstigen ble foreslått av Norges Fiskarlag, etter drøftinger internt mellom ulike grupper i laget, og fulgt opp av myndighetene ved fastsettingen av kvo- ter.

Trålstigen var dynamisk, i den forstand at de to gruppenes andeler var ulike alt etter hvor høy den norske totalkvoten ble, og prioriterte kystflåten ved lave totalkvoter. Denne priorite- ringen er videreført ved senere justeringer av trålstigen. Trålstigen var dermed ikke bare et fordelingskompromiss i en akutt situasjon, men viste vei videre fremover.

Etter dette har Norges Fiskarlag ved flere anledninger behandlet spørsmålet om kvote- fordeling mellom ulike fartøygrupper, for sta- dig flere fiskeslag. Når det fra myndighetenes side har blitt lagt stor vekt på næringens eget syn på fordelingsspørsmålene slik dette har fremkommet særlig i vedtak fra Fiskarlagets landsmøte, har det blant annet sin begrunnelse i betydningen av langsiktig stabilitet og ro omkring fordelingsspørsmålene.»

Fiskarlaget sine forslag til fordelingsnøklar har i stor grad vorte lagt til grunn av styresmaktene.

I tillegg til desse tiltaka er det i denne samanhengen også viktig å nemne at fleire fiskeindustriføretak i Nord-Noreg har fått dispensasjon frå aktivitetskravet i deltakerloven, slik at dei kan eige trålarar med torsketrålkonsesjon. Det har vore politisk semje om at nordnorske landanlegg bør få eige trålarar, for å bidra til å sikre tilførselen av råstoff til foredlingsindustrien i landsdelen. Formålet har vore å medverke til å oppretthalde dei lokale fiskerimiljøa og skape annan aktivitet i lokalsamfunna.

3.7 Tiltak som skal leggje til rette for fiske med mindre fartøy

3.7.1 Kvotar av torsk til dei som ikkje har løyve til å delta i det lukka fisket etter torsk

Delar av kystbefolkninga har tradisjonelt livnært seg av ein kombinasjon av jordbruk, jakt og fiske. Desse har tradisjonelt drive eit kystnært fiske med mindre kystfartøy. Gjennom tidene har ulike fiskeslag vore grunnlaget for slik kombinasjonsdrift. Det har også variert i ulike delar av landet. For «fiskarbonden» i Nord-Noreg har fisket etter torsk vore det dominerande fiskeriet. I tillegg har det, særleg i Nord-Noreg, vore svært mange som har hatt småskalafiske som hovudyrke.

Då fisket etter torsk nord for 62 °N vart lukka, vart det samtidig opna for at dei som ikkje var kvalifiserte til å delta i lukka gruppe, kunne delta i ei open gruppe. Denne gruppa vart først kalla maksimalkvoteordninga, seinare gruppe II og no altså open gruppe. Reglane for å få fiske i open gruppe har over noko tid vore at vedkommande fyller krava til å vere registrert på blad A i fiskarmanntalet. I 2012 er den garanterte kvota i open gruppe på mellom 14 og 22 tonn torsk, avhengig av storleiken på fartøyet, i tillegg til ei viss overregulering. For hyse og sei er det som dei føregåande åra fritt fiske for fartøy i open gruppe. Det er difor i dag mogleg å skaffe seg ei rimeleg inntekt ved å fiske i open gruppe i fisket etter torsk.

3.7.2 Opne fiskeri

I tillegg til at det er mogleg å delta i fiske i open gruppe i fisket etter torsk nord for 62 °N, er det fleire andre fiskeri som ikkje er lukka og som kan utgjere ein god del av inntektene for eit mindre kystfartøy. I seinotfisket nord for 62 °N er det

ikkje avgrensingar i kven som kan delta i dette fisket når det gjeld fartøy under 13 meter. Det betyr at mindre fartøy kan starte seinotfiske utan å ha delteke i dette tidlegare, innanfor den same reguleringsgruppa som fartøya i lukka gruppe. Det same gjeld for fisket etter rognkjeks, som også berre er avgrensa for fartøy over 13 meter.

I tillegg er det i fisket etter fleire andre artar botnfisk, som er ein viktig del av kystflåten sitt fiske fleire stader langs kysten, ikkje lagt avgrensingar på kven som kan delta i desse fiskeria, og dei er i mange tilfelle heller ikkje kvoteregulerte.

Reguleringane for fartøy som ikkje har rett til å delta i lukka gruppe inneber såleis at desse fartøyeigarane har høve til å skaffe seg ei viss inntekt frå fisket. Desse tiltaka er i hovudsak retta mot dei som driv fiske i kombinasjon med anna verksemd.

3.7.3 Føringsstilskot og mottaksstasjonar

Det er eit problem for mindre fartøy at det stadig er ein nedgang i talet på landanlegg. Det leier til at fleire lokalsamfunn og dei lokale fiskarane misser det anlegget dei brukte å levere fisk til. Dette rammar dei minste fartøya som er minst mobile.

I mange tilfelle har det vorte oppretta mottaksstasjonar for å sikre at dei lokale og minst mobile fiskarane kan levere fangsten til ein lokal mottaksstasjon som samlar opp fangst før den vert transportert til eit landanlegg i nærleiken. Mottaksstasjonane sikrar at den minste flåten kan oppretthalde eit heimefiske, og at dei slepp å transportere fisken over lenger avstandar til næraste produksjonsanlegg.

Styresmaktene løyver kvart år midlar for å gje tilskot til føring og frakt av fangst, og det er dei siste åra også opna opp for tilskot til mottaksstasjonar. Ein stor del av dette tilskotet går til føring av fangst frå mottaksstasjonar til landanlegg. I tillegg er det i dei tre nordlegaste fylka oppretta fond som kan gje tilskot til ulike tiltak på mottaksstasjonane. Norges Råfisklag administrerer desse fonda.

3.7.4 Distriktskvoteordning og bifangstordning

Distriktskvoteordninga for kystfiskeflåten som vart innført i 2006 vart frå og med 2008 erstatta av ei bifangstordning. Formålet med ordninga er å auke fangsten av sei og hyse om hausten ved at det vert sett av torsk som bifangst i fiske etter andre artar.

Bifangstordninga er retta mot fartøya, og kan bidra til landingar av fersk fisk i dei same områda og i det same tidsrommet som distriktskvoteordninga.

Dei siste åra har kystflåten overfiska torskekvoteane sine samtidig som store kvantum sei og hyse ikkje er blitt fiska. Bifangstordninga skal leggje til rette for større leveringar av både sei, hyse og torsk om hausten, noko som vil bidra både til jamnare leveringar gjennom året og totalt auka aktivitet på kysten.

Denne reguleringa er eit ledd i regjeringas ferskfiskstrategi, og har som siktemål å auke dei samla leveransane av fersk fisk om hausten.

3.7.5 Reglane om deltaking i fisket etter kongekrabbe

I St.meld. nr. 40 (2006–2007) om forvaltning av kongekrabbe vart det bestemt at det skulle gjerast endringar i reglane om deltaking i fisket etter kongekrabbe. Endringane er at alle fartøy under 11 meter som er registrert i Aust-Finnmark, inklusive kommunane Nordkapp og Porsanger no får løyve til å delta i fisket etter kongekrabbe gjennom ein områdetilgang, jf. Ot.prp. nr. 13 (2007–2008). Om grunngjevinga for endringa heiter det i St.meld. nr. 40 (2006–2007):

«Fartøy fra området hvor krabben har sin hovedutbredelse, og særlig små fartøy med liten mobilitet og få driftsalternativ, må anses å være mest berørt av de problemene krabben utgjør som bifangst i andre fiskerier. Det kan fremstå som urimelig dersom disse skulle måtte oppfylle bestemte kvalifiseringskrav for å få adgang til å delta i fangsten av kongekrabbe, særlig etter at utbredelsen av kongekrabbe har gjort det vanskelig å oppfylle bestemte kvalifiseringskrav i lokale fjordområder».

3.7.6 Andre reguleringstiltak til vern om småskala og kystnært fiske

I reguleringa av dei norske fiskeria er det ei rekkje reglar om kva for reiskapar ulike fartøy kan fiske med. Vidare er det reglar som har til formål å dele havområde mellom fartøy som driv fiske med ulike reiskapar. Slike reglar kan vere nasjonale eller regionale.

Formålet med slike reglar kan seiast å vere tredelt. For det første kan det av omsyn til bestandane og økosystemet vere sett reglar om kva for reiskapar ein kan fiske med i ulike område. For

det andre kan det vere viktig å ha reglar om kven som kan fiske i ulike område for å hindre brukskonfliktar, og for det tredje kan det trengast reglar for å sikre at mindre fartøy som driv kystnært fiske ikkje skal verte fortrengde av større fartøy. Den viktigaste praktiske konsekvensen vil likevel vere at aktuelle haustingsområde vert delte mellom ulike fartøygrupper.

Eitt viktig døme på slike reglar er havressurslova § 20 som forbyr hausting med trål med unntak av krepsetrål og reketrål innanfor territorialfarvatnet med mindre dette er særleg tillete. Grunngjevinga for dette forbodet er dels biologisk og dels for å reservere haustinga i territorialfarvatnet for dei fartøya som naturleg driv meir kystnært fiske. Det er gjort unntak frå denne hovudregelen for områda mellom 4 og 12 nautiske mil for særskilde fartøygrupper. Det er også fastsett særlege reglar for enkelte område. På same måte er det fastsett reglar om at linefartøy over 70 fot som hovudregel ikkje kan fiske innanfor 4 nautiske mil frå grunnlinjene.

Eit anna døme er dei ulike reguleringane som er fastsette for å verne kysttorsken. Kysttorskvernet regulerer både reiskapsbruk og kvar dei ulike fartøya kan fiske, avhengig av storleik. All bruk av snurrevad er til dømes forbode innanfor dei definerte fjordlinjene langs kysten nord for 62 °N. Fisket etter torsk er vidare regulert gjennom prinsippet at di større fartøy di lengre frå kysten må det enkelte fartøyet fiske. Fiske på fjordane er berre tillete for konvensjonelle fartøy under 15 meter. Fartøy over 21 meter må som hovudregel fiske etter torsk utanfor grunnlinja.

3.8 Reglane om løyve til å delta i næringsmessig fiske og fangst

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, jf. deltakerloven § 3 første ledd.

Fartøy kan ikkje nyttast til ervervsmessig fiske og fangst utan at eigaren har fått ervervs-løyve for fartøyet, jf. deltakerloven § 4. I tillegg kan det fastsetjast at fartøyet treng konsesjon eller deltakarløyve for å delta i ulike fiskeri, jf. deltakerloven kapittel III og IV.

Tilsvarende er det i havressurslova § 12 andre ledd fastsett at kvotar for fartøy fastsett i medhald av havressurslova, berre kan haustast med fartøy det er gjeve ervervsløyve til, og som har rett til å delta i den konkrete haustingsverksemda etter reglane i deltakerloven.

Deltakerloven og havressurslova er såleis kopla saman. Deltakerloven regulerer kven som får løyve til å drive ervervsmessig fiske, konsesjonar og deltakarløyve, medan havressurslova regulerer kvotar til fartøya som har slike løyve, korleis fisket skal utøvast, inkludert tekniske reguleringar som utforming av reiskapar, områdeavgrensingar og kontrollføresegner.

3.8.1 Nærare om aktivitetskravet

For å få ervervsløyve, er det etter deltakerloven § 6 første ledd krav til at den som søker om ervervsløyve må ha drive med ervervsmessig fiske og fangst i tre av dei fem siste åra. Dette kravet skal medverke til at den norske fiskeflåten er eigd av aktive fiskarar.

For fartøy under 50 fot er det ein særregel i forskrift om eigedomsrett til fiskefartøy som gjer unntak for aktivitetskravet for slike fartøy. Ein person kan såleis få ervervsløyve på eit slikt fartøy og starte fiske i opne fiskeri, utan å ha drive næringsmessig fiske og fangst tidlegare.

3.8.2 Vilkår for ervervsmessig fiske – reglane om registrering i fiskarmanntalet

Deltakerloven § 3 siste ledd gjev heimel til å gje nærare reglar om kva som skal til for at fiskeaktiviteten er ervervsmessig. Det er ikkje fastsett ei slik forskrift, men i forarbeida til deltakerloven er det ei nærare tilvising til kva som vert rekna som næringsfiske. I Ot.prp. nr. 69 (1995–96) heiter det:

«Vilkårene for når fiske- eller fangstvirksomhet skal anses som ervervsmessig, bør i utgangspunktet være sammenfallende med vilkårene for å bli ført på blad A i fiskermanntallet. Vilka-rene for å bli ført på blad A vil derfor være styrende for den nærmere utforming av forskrifter i medhold av annet ledd, og manntallsbestemmelsens innhold vil senere kunne være et moment ved tolkningen av hvorvidt det foreligger et ervervsmessig fiske i deltakerlovens for-stand.

Det vil likevel ikke være hensiktsmessig å gjøre fiskermanntallets bestemmelser direkte gjeldende ved en henvisning til disse, idet de to

regelverkene ikke har sammenfallende for-mål.»

I havressurslova er grensa mellom fritidsfiske og næringsfiske lovfesta ved at dei som haustar med ikkje-merkeregistrerte fartøy, berre kan omsetje fangst for inntil 50 000 kroner årleg, jf. havressurslova §§ 22 og 23.

Vilkåra for å verte registrert i fiskarmanntalet går fram av forskrift 18. desember 2008 om manntal for fiskarar og fangstmenn. For å verte registrert i fiskarmanntalet er det krav om ei brutto inntekt frå fiske og fangstverksemd på minst 3/4 av beløpet i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 første ledd første punktum for å stå på blad A og minst to gonger beløpet i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 første ledd første punktum for å stå på blad B.

Vilkåra for å verte registrert i fiskarmanntalet har indirekte verknad for kven som kan få ervervsløyve til å eige eit fartøy som skal nyttast til ervervsmessig fiske og fangst. Det er vidare slik at det i deltakarforskrifta for ei rekkje fiskeri er sett krav om å vere registrert anten på blad A eller blad B for å få løyve til å delta i det aktuelle fiskeriet.

Fiskarmanntalet er todelt. Blad A er for personar som har fiske som binæring saman med anna yrke. Blad B er for personar som har fiske som hovudyrke. Skiljet mellom dei som er registrerte på blad A og blad B, får mellom anna utslag i dei fiskeria der deltakinga er avgrensa, og dei som får løyve til å delta vert delte i to grupper. Slik er det gjort i reguleringa av kystflåten sitt fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N, der lukka gruppe (som har dei høgaste kvotane) vert definerte etter tidlegare aktivitet, og at høvedsmann er registret på blad B, medan open gruppe omfattar dei som er registrerte på blad A og dei som er registrert på blad B, men som likevel ikkje fyller vilkåra for å delta i lukka gruppe.

I verkeområdet til Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd (tidlegare Samisk utviklingsfond) er det særreglar om registrering i manntalet. Dei skal leggje til rette for og ta omsyn til at tradisjonelt samisk fiskeri kan ha ei anna innretting enn anna småskalafiske, og at slikt fiskeri kan vere kombinert med andre nærin-gar.

Det er difor fastsett reglar som er betre tilpassa slikt fiske. Grensa for kor mykje inntekt frå anna yrke dei som står på blad B kan ha, er i verkeområdet for Samisk utviklingsfond sett til sju gonger beløpet i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 første ledd første punktum,

medan det er sett til fem gonger dette beløpet i resten av landet. For blad A er tilsvarende reglar ni gonger dette beløpet i verkeområdet til Samisk

utviklingsfond og sju gonger dette beløpet i resten av landet. Dette er nærare omtala i vedlegg 1.

4 Fjordøkologi

4.1 Fiske i nordnorske fjordar

4.1.1 Innleiing

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 vårgytande 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 tilsvarende verdi i dei periodane av året då skreien ikkje er å finne i dei ytre fjordstrøka.

4.1.2 Ulike stammar langs kysten

Det har lenge vore kjent at kysttorsken er ulik skrei både i utbreiing og økologisk tilpassing. Vi har mange ulike bestandar av kysttorsk langs kysten, og nokre av dei er til dels svært stadbundne.

Kysttorsken kan delast inn i «fjordtorsk» og «banktorsk». Banktorsken, eller «vandrane kysttorsk», som han også vert kalla, finst i fjordar eller på bankane. Vi reknar med at noko av denne torsken gyter i Lofoten, ved Vikna, på Møre, og i andre kystnære område (fjordar og skjergard).

Fjordtorsken er best studert i Sør-Noreg. Der lever han ofte i «lukka» fjordar der utskiftinga av vatn med kysten tildels er liten. Fjordtorsken kan danne små stadeigne stammar som er godt tilpassa lokale forhold. Hydrografiske forhold og topografien i ulike område langs kysten er truleg årsaka til at det har danna seg separate stadeigne stammar. Det kan vere genetiske skilnader mellom ulike fjordbestandar, sjølv innanfor små geografiske område. Det er eit tydeleg teikn på at

slike stammar er stasjonære. Dei lokale stammane bruker ofte dei indre delane av «lukka fjordar» som gyteområde, sjølv om fjordtorsken også gyt ute på kysten. Topografi og straumforhold bidreg truleg til at egg og larvar ikkje spreier seg så lett og at torsken etter kvart går mot botnen, veks opp lokalt og bevarer si lokale eigenart. I smalare fjordar og i fjordar med grunne tersklar der utskiftinga av vatn med kysten er liten, vert egg og larvar verande i gyteområdet.

Dei hydrografiske og topografiske forholda i fjordane i Nord-Noreg varierer. Fjordane i Finnmark og Nord-Troms er stort sett relativt opne og breie, og har ei god utveksling av vatn med kysthavet utanfor i dei øvre vasslaga. Fjordane i resten av Troms og Nordland varierer frå opne fjordar med god utveksling av vatn til meir innelukka og skjerma fjordar. Det er difor naturleg å gå ut i frå at det varierer kor stadeigne dei ulike kysttorskstammane i dei nordnorske fjordane er.

Kysttorsk veks generelt raskare ute i skjergarden enn inne i fjordar. Det betyr at bereevna for lokale stammar i fjordane ikkje nødvendigvis er så stor, og at nokre stammar difor kan vere sårbare. Opne fjordar og skjergard med mykje utskifting av vatn, og dermed tilførsler av planktonføde, er meir produktive og har større bereevne.

4.1.3 Innslag av skrei i fjordane

Hovudmønsteret er at all torsk som vert fanga i fjordane er kysttorsk, med unntak av enkelte ytre fjordstrøk i Aust-Finnmark i perioden frå februar til juni. Dette må likevel nanserast noko.

Under skreien si gytevandring og gyting i perioden februar-mai er ein del skrei i varierande grad innom dei ytre deler av enkelte fjordar. I seinare år har Havforskningsinstituttet registrert skrei i ein del prøver heilt ytst i dei opne fjordane aust for Nordkapp, men svært sporadisk i ytre fjordar i Vest-Finnmark og Nord-Troms. Innslaget av skrei som beiter på lodde som vandrar mot kysten (loddetorsk) i perioden mars-juni følgjer nokolunde same geografiske mønster. Enkelte år har førekomst av ungsild på Finnmarkskysten ført til eit innslag av skrei i desse områda også ut over som-

maren til juli-august. Seinast i 2008 vart slike førekomstar registrert kystnært i Aust-Finnmark, men det er usikkert om dette strekte seg inn til fjordane. Generelt er det eit større innslag av skrei på kysten gjennom året nord for Lofoten enn sør for Lofoten.

4.2 Konsekvensar for økosystem og ressursar ved auka fiskepress

Indeksane frå tokta til Havforskningsinstituttet tyder på at mengda av kysttorsk gjekk ned samanhengande frå 1994 til 2003 og har seinare lege på eit lågt nivå.

Det internasjonale råd for havforskning – ICES (International Council for the Exploration of the Sea) – 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. For eksempel er det i dag forbod mot bruk av snurrevad og fløytegarn innanfor fjordlinjene, og det er reguleringar av tilleten bifangst av torsk i fisket etter andre artar. I nokre kystområde er det berre tillete å fiske med handsnøre i gytesesongen.

På grunnlag av kunnskapen ein har om kysttorsk og utviklinga som har vore nord for 62°N, er det ifølgje havforskarane ikkje tilrådeleg at det samla fisket i dei nordnorske fjordane aukar på kort sikt. Ettersom kysttorskstammane er svake, og fisket etter andre artar i fjordane finn stad utan kvoteavgrensing, er det ut frå ei føre-var-tilnærming truleg ikkje rom for eit større fiskepress verken på kysttorsk eller på andre artar som i dag vert utnytta kommersielt. Eit auka fiske på stadeligne stammar, f.eks. i lukka fjordar, kan gå hardt utover desse stammane si evne til å reproducere seg. Naturgjevne forhold gjer at det generelt er betre for ressursane om fisket er retta mot meir opne kyst-/fjordstrøk der bereevna er større.

Fordi skrei berre er tilgjengeleg i ein heller kort sesong, og då særleg ute ved kysten, vil auka fiskepress på fjordane gå hardest ut over kysttorsken. Skal kysttorskstammane byggjast opp igjen inneber det at torskefisket i fjordane må halvast 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. Det vil også vere ein fordel om ein unngår å fiske i område der kysttorsken er samla for gyting.

Eit auka fiske etter torsk må også sjåast i samanheng med eventuell aukande fangst av andre artar. Artar som uer, kveite, lange og brosme 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. For nokre av dei andre viktige kommersielle artane (særleg raudspette, lomre, steinbitartane og skater) finst det i dag ikkje oversikt over bestandsutviklinga og kva ei berekraftig hausting av desse artane inneber.

4.3 Konsekvensar for forskning og forvaltning

For forvaltninga er raske endringar i fiskepress vanskelegare å handtere enn gradvise endringar. Ikkje minst reguleringsmessig er store, plutslege endringar meir krevjande å takle enn gradvise endringar. Dersom ein bestemmer seg for å prøve ut vesentlege omleggingar og nye reguleringar av fisket i eit område, bør ein kartlegge og forstå verknadene av omlegginga gjennom auka datainnsamling og FOU-innsats.

Ved høg fiskedød (aukande fiskepress) skjer endringane i bestanden raskare og prognosane vert meir usikre. Dette betyr at målingane må vere hyppigare og meir presise, og det er behov for detaljkunnskap om ressursituasjon og dynamikk i enkeltfjordar.

4.4 Auka innsikt i fjordøkologi – erfaringane frå Porsangerfjorden

I Porsangerfjorden har det vore godt fiske fleire hundre år tilbake, men i dag er fiskeressursane i fjorden kraftig reduserte. Dette gjeld ikkje minst for torsk, som har vore ein grunnpilar i det lokale fisket. Lokale fiskarar meiner at aukande mekanisering av fisket har medverka til den negative utviklinga. Den største nedgangen i ressursane i fjorden kom likevel brått etter samanbrotet i bestanden av norsk vårgytande sild på slutten av 1960-talet. Ei ytterlegare markert forverring meiner ein kom etter kalde vintrar med samanbrot i loddebestanden og invasjon av grønlandssel i 1986–88. Etter den tid har ikkje fiskebestanden i fjorden teke seg opp igjen. Sidan 1970-talet har også tareskogane i Porsangerfjorden vore nedbeita av kråkeballar, og dei siste åra har bestanden av kongekrabbe stige kraftig i Porsangerfjorden. Det er også ein del kystsel i fjorden, både

havert og steinkobbe. Sistnemnde er truleg ein stasjonær bestand i dei indre delar av fjorden.

Utviklinga i fjorden og situasjonen i dag gjer Porsangerfjorden veileigna som eit modelløkosystem eller ein modellfjord, og fjorden vert grundig studert i det pågåande forskingsprosjektet «EPIGRAPH».

«EPIGRAPH» vil gje auka innsikt i økologien i terskellause fjordar. Vi vil få meir kunnskap om kva tareskogen har å seie for produktivitet, bereevne og biologisk mangfald, samspel mellom kyst-

sel og fisk og økosystemeffektar av kongekrabbe, inkludert om krabben kan ete tarebeitande kråkebollar i eit slikt omfang at tarevegetasjonen veks til igjen. Gjenvekst av tareskog er vurdert som svært viktig for auka produktivitet, mangfald og bereevne i fjordar og kystfarvatn i nord. I forskinga i Porsangerfjorden ser dei påverknaden frå mange ulike biologiske faktorar og fiskeri i samanheng, og håpet er at denne forskinga kan gje eit viktig kunnskapsgrunnlag for forvaltninga av kysttorsk i framtida.

5 Utanlandsk rett

5.1 Innleiing

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 grunnlaga for kulturen sin, vil løysingar som er valde i andre land kunne gje verdifull kunnskap ved behandlinga av desse spørsmåla i Noreg.

Samanhengen mellom utvikling av intern rett og folkeretten i Noreg vert behandla i kapittel 10 om dei folkerettslege pliktene til staten, og Fiskeri- og Kystdepartementet viser til det kapitlet for ei nærare vurdering av spørsmål knytt til dette.

Kystfiskeutvalet har ei omfattande utgreiing av utanlandsk rett i NOU 2008: 5 kapittel 9, med hovudvekt på fiskerispørsmål. Utvalet har presentert rettstilhøve og rettshistorikk frå New Zealand, Canada, Alaska, Chile, Island og EU. Dei landa der utvalet har presentert interne rettstilhøve er dels valde ut frå kva for fiskeriforvaltningsregime dei har etablert i forvaltninga av fiskeressursane, og dels ut frå kva for løysingar dei har funne for sine urfolk.

Samerettsutvalet har i NOU 2007: 13 kapittel 6 ei utgreiing av intern urfolksrett i Sverige, Finland, Grønland og New Zealand og i kapittel 7 ei utgreiing av EØS-rettslege problemstillingar. Bortsett frå utgreiinga om rettstilhøva i New Zealand, har samerettsutvalet ikkje i særleg grad skildra rettstilhøve knytt til fiskeri.

Dette kapittelet 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 ressurser og i utøvinga av fiske. Rettsreglane i desse landa vert også presenterte fordi dei på ulike måtar har vore med på å prege debatten om kva for folkerettslege plikter Noreg har overfor urfolk og korleis den norske staten kan bidra til å sikre det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur.

Det er viktig å streke under at dei forvaltningsystema som vert presenterte her, på lik linje med

den norske fiskeriforvaltninga, er utvikla over tid og tilpassa forholda i dei enkelte land og regionar. Dei løysingar som er valde, er ein konsekvens av ulike nasjonale og lokale tilhøve. Det gjer at dei modellane som er valde i enkelte land ikkje alltid kan samanliknast direkte med det norske forvaltningssystemet. Ikkje minst vil det vere avgjerande korleis staten forvaltar fiskeressursane ved tildeling av kvotar. Nokre land har innført meir eller mindre omsettelege kvotar, medan andre land, som til dømes Noreg, ikkje har privatisert fiskeressursane og framleis har høve til å endre fordelinga mellom dei ulike gruppene og endre vilkåra for kven som får delta i dei ulike fiskeria. I Noreg er det knesett i havressurslova § 2 at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.

Samtidig er det likevel viktig å gje innblikk i rettstilhøva i andre land, som eit grunnlag for å greie ut kva for løysingar som vil vere tenlege ved forvaltninga av samar og andre sine rettar til kystnært fiske i Noreg i framtida.

5.2 New Zealand

5.2.1 Bakgrunn

Den eksklusive økonomiske sona til New Zealand er den femte største i verda og dekkjer eit areal på 4,4 millionar kvadratkilometer. Til samanlikning dekkjer dei områda som ligg under norsk fiskerijurisdiksjon eit areal på litt over 2 millionar kvadratkilometer. Men store delar av havområda kring New Zealand er svært djupe, og dei er difor ikkje særleg produktive. Til samanlikning vert Barentshavet rekna blant dei mest produktive havområda i verda.

Størstedelen av fisket i den økonomiske sona til New Zealand baserer seg på bestandar som dei forvaltar eksklusivt. Det er berre nokre få bestandar dei deler med andre statar. Det gjer forvaltninga enklare enn for mange andre fiskerinasjonar, som deler sine kommersielt viktigaste bestandar med andre. Til dømes deler Noreg fleire av dei viktigaste bestandane, som mellom anna nord-

austarktisk torsk, norsk vårgytande sild og makrell, med andre statar.

Departementet kjem nærare inn på kvotesystemet på New Zealand nedanfor. Her skal berre kort nemnast at i dag er det om lag 130 artar som vert hausta kommersielt. Av desse vert 96 artar kvoteregulerte, og det er delt ut kvotar til maoriane av alle desse artane. Dei totale fangstane utgjer om lag 500 000 tonn. Det er i underkant av 1 300 fiskefartøy på New Zealand, og dei aller fleste av desse er under 28 meter. Talet på fiskarar er rundt 4 500.

Kvotesystemet på New Zealand er innretta slik at private aktørar har fått utdelt individuelle og omsettelege kvotar, såkalla individuelle kvotar som kan overførast.

Fiskerinæringa på New Zealand er konsentrert i store selskap, og det er stor grad av vertikal integrasjon, ved at dei største selskapa kontrollerer kvotar, fartøy, foredlingsanlegg og detaljhandel. Dei ti største selskapa kontrollerer til saman 80 prosent av kvotane, og dei tre største selskapa kontrollerer om lag 50 prosent av heile fiskerinæringa. Dei totale inntektene frå fiskerinæringa er om lag 1,7 milliardar NZ\$, noko som tilsvarar om lag 6,5 milliardar norske kroner.

5.2.2 Waitangi-tribunalet

New Zealand har eitt urfolk, maoriane. New Zealand har, særleg dei siste 30 åra, hatt omfattande prosessar med ulike utgreiingar og forhandlingar mellom styresmaktene og maoriane. Desse prosessane har dreidd seg om avklaring og endring av rettstilhøve, arealbruk og økonomisk kompensasjon. For å forstå det systemet New Zealand har i dag, er det nødvendig med eit kort oversyn over korleis dette kom til.

Dei to mest sentrale institusjonane i prosessane med avklaring av rettar har vore The Waitangi Tribunal (Waitangitribunalet) og The Office of Treaty Settlements. Sentrale rettsavgjerder har også spela ei viktig rolle i desse prosessane. Når det gjeld avklaring av rettar til fiske er det store fiskeriforliket (Sealordavtalen) den dominerande hendinga.

Grunnlaget for dei pågåande prosessane på New Zealand er The Treaty of Waitangi (Waitangiavtalen). Denne avtalen vart inngått mellom den britiske krona og 46 maorihøvdingar i 1840, og avtalen vart seinare underteikna av meir enn 500 maorihøvdingar.

Det er to versjonar av avtalen, ein engelsk og ein maorisk, og mellom anna av den grunn har det oppstått usemje og tolkingsproblem. I den engel-

ske versjonen har artikkel 2 i avtalen følgjande ordlyd:

«Her Majesty the Queen of England confirms and guarantees to the Chiefs and Tribes of New Zealand and to the respective families and individuals thereof the full exclusive and undisturbed possession of their Lands and Estates Forests Fisheries and other properties which they may collectively or individually possess so long as it is their wish and desire to retain the same in their possession; but the Chiefs of the United Tribes and the individual Chiefs yield to Her Majesty the exclusive right of Preemption over such lands as the proprietors thereof may be disposed to alienate at such prices as may be agreed upon between the respective Proprietors and persons appointed by Her Majesty to treat with them in that behalf.»

I denne artikkelen vert det såleis slått fast at stammane på New Zealand har eigarskap til sine landareal og fiskeri. I same artikkel heiter det vidare at dronninga av England har ein eksklusiv forkjøpsrett når det gjeld sal av landareal.

Engelskmennene kjøpte aldri fiskerettar frå maoriane, og maoriane ga heller ikkje frå seg slike rettar. Etter engelsk rett var fisk, då avtalen vart inngått, ikkje nokon sin eigedom før han vart fanga. Vidare kunne nasjonale regjeringar berre kontrollere territorialfarvatnet ut til tre nautiske mil. Utanfor denne grensa var det fritt hav og fri tilgang til fiske.

Frå 1840 og fram til 1975 hadde Waitangiavtalen etter det som vart sagt liten praktisk verknad. New Zealand vart sjølvstendige i 1907, og etter Common-law reglane om suverenitet har Krona absolutt suverenitet, og fiskerilovgjevinga kunne såleis ikkje angripast med den grunngevinga at ho var i strid med rettane til maoriane etter Waitangiavtalen eller i strid med prinsippa i avtalen. Ei rekkje dommar i perioden på slutten av 1800-talet og byrjinga av 1900-talet konkluderte difor med at dei krava maoriane reiste mot staten med grunnlag i traktaten, ikkje kunne avgjerast rettsleg. Det er likevel grunn til å peike på at nyare fiskerilovgjeving frå 1860 og framover hadde stengt maoriane ute frå fiske. Maoriane meinte difor at deira fiskerettar etter Waitangiavtalen ikkje vart respekterte av styresmaktene. Dette kom på spissen i 1986 då systemet med omsettelege kvotar vart innført.

Men før det, i 1970-åra, tok maoriane opp at krava mot staten. Det leidde til etableringa av Waitangitribunalet ved lova om Waitangitraktaten i

1975. Formålet var primært å etablere grunnlaget for eit rådgjevande utval som kunne vurdere ulike krav og saker reiste av maoriane, og som skulle uttale seg om verknadene av ulike reguleringstiltak. Departementet går ikkje nærare inn på prosessane i tribunalet når det gjeld landområde eller tilhøyrande rettar her.

Waitangitribunalet er ikkje nokon domstol, men ein permanent undersøkingskommisjon. Tribunalet gjer grundige historiske undersøkingar på vegner av dei som har fremma kravet og hjelper dei med å formulere kravet overfor styresmaktene. Dersom tribunalet meiner at Waitangiavtalen vert broten, gjev dei styresmaktene tilrådingar om korleis dei bør kompensere handlinga og korleis dei kan fjerne eller redusere dei negative verknadene for maoriane. I tillegg tolkar tribunalet Waitangitraktaten og utviklar prinsipp ut frå tolkingsresultatet.

Tilrådingane frå tribunalet fungerer også som grunnlag for forhandlingar mellom staten og stammene. Staten er ikkje rettsleg forplikta til å leggje tilrådingane frå tribunalet til grunn. I forhandlingane mellom staten og stammene vert staten representert av The Office of Treaty Settlements, eit statleg organ som administrativt er underlagt Justisdepartementet på New Zealand. Stammen utnemner sine eigne forhandlarar.

Både enkeltpersonar, stammar og grupper kan fremme krav for tribunalet så langt dei er maori eller representerer maori-interesser og kravet er basert på handlingar av den engelske krona eller staten, og det vert påstått at desse handlingane er i strid med prinsippa i Waitangiavtalen. I perioden 1975–2002 vart det registrert meir enn 1 000 saker reist for tribunalet, og det er rekna med at kravprosessen skal vere gjennomført i 2015.

Waitangitribunalet har vore svært viktig for krav knytt til saltvassfiskeria. Opphavleg var mandatet til tribunalet avgrensa til saker som bygde på handling, unnlating eller politikk frå styresmaktene etter 1975, men i 1985 var mandatet utvida og tribunalet kunne behandle saker som var reiste så langt tilbake som 1840. Sjølv om dei opphavlege sakene i hovudsak gjaldt landområde, vart det etter kvart også reist mange fiskerikrav.

Tribunalet har stadfesta at Waitangiavtalen gav maoriane full, eksklusiv og uforstyrtra rett til fiskeria sine så lenge dei ønskte det. Med fiskeri meinte tribunalet fiskeaktiviteten, omsetninga, fisken som vart fanga, stadene han var fanga og sjølv rettane til å fiske. Tribunalet har også dokumentert at rettane til maoriane dreiar seg om langt meir enn seremonielt fiske eller fiske berre til matauk.

5.2.3 Waitangitraktatens fiskerikommisjon

Då Waitangitribunalet fekk utvida mandatet sitt i 1985, oppstod det diskusjonar knytt til prosessen med utdeling av individuelle og omsettelege kvotar.

Nokre stammar kravde opphavlege og ureduserbare rettar til fiskeria utanfor landområda sine. Difor tilrådde Waitangitribunalet at styresmaktene stoppa prosessen med utdeling av individuelle og omsettelege kvotar inntil forhandlingar kunne gjennomførast med alle stammar som saka vedkom. Då var det allereie tildelt slike rettar for 29 bestandar, noko som omfatta meir enn 80 prosent av dei kommersielle fiskeressursane. Denne prosessen vart mellombels stoppa etter ein dom i Høgsterett i november 1987 som fastslo at utdelinga av individuelle rettar etter fiskerilova ikkje hadde skjedd i samsvar med § 88 i lova, som slo fast at «Nothing in this Act shall affect any Maori fishing rights».

For at forhandlingane i Waitangitribunalet skulle kunne fortsetje utan at etableringa av eit nytt kvoteregime vart forseinka, vedtok parlamentet i 1989 ei maorifiskerilov (Maori Fisheries Act). Denne lova omfatta ei mellombels avtale som skulle gjelde til det låg føre ei permanent løysing. Maorifiskerilova etablerte ein maorifiskerikommisjon som skulle få 10 prosent av dei eksisterande kvoterettane i det nye kvoteregimet og 10 millionar NZ\$. Sidan desse allereie var delte ut, måtte staten kjøpe attende kvotar frå dei private kvoteeigarane.

Det vart oppretta ei kommersiell avdeling av maorifiskerikommisjonen som var kalla Aotearoa Fisheries Limited. Dette selskapet fekk 50 prosent av dei kvotane som staten kjøpte frå private kvoteeigarar. Dei resterande 50 prosentane skulle leigast ut på årleg basis, fortrinnsvis til maoriselskap og maorioperatørar. Maorifiskerikommisjonen brukte overskotet frå utleige av kvotar til å kjøpe ytterlegare kvotar og selskap.

Maorifiskerilova inneheldt vidare føresegner om at maoriane hadde rett til å søkje om godkjenning av spesielle område langs kysten som var viktige for dei.

Som nemnt var maorifiskerilova frå 1989 ei mellombels ordning. I 1991 tok regjeringa opp att forhandlingane med maoriane, denne gangen gjennom eit eige fiskeritutval (Fisheries Task Force) som skulle gje regjeringa råd om trongen for ny lovgjeving og andre reformer i fiskeriforvaltninga.

5.2.4 Fiskeriforliket i 1992

I 1992 vart det forhandla fram eit utkast til ein avtale mellom styresmaktene og maoriane. Det store fiskeriforliket bygde mellom anna på to rapportar frå Waitangitribunalet, der det vart konkludert med at maoriane hadde ein sedvanebasert rett til fiske og at denne retten inkluderte ein kommersiell komponent og ein utviklingsrett som ga maoriane rett til ein djuphavskvote sjølv om dei ikkje hadde drive slikt fiske i 1840-åra. Då New Zealand etablerte kvotesystemet sitt i 1986, gjekk ein ut frå at fiskeressursane tilhørde staten.

Samtidig med forhandlingane var det største fiskeriselskapet på New Zealand, Sealord Limited, til sals. Det vart ein katalysator for å få til ein avtale mellom styresmaktene og maoriane.

Etter at eit fleirtal av maorisamfunna slutta seg til avtalen, vart den endelege avtalen (The Deed of Settlements) undertekna 23. september 1992. Avtalen vert gjerne kalla det store fiskeriforliket. Hovudinnhaldet var at styresmaktene skulle løyve 150 millionar NZ\$ til maoriane, slik at dei kunne kjøpe 50 prosent av aksjane i Sealord Limited, som då eigde 26 prosent av fiskekvotane på New Zealand.

Det store fiskeriforliket innebar også at maoriane skulle få 20 prosent av dei individuelle kvotane for kvar ny art som vart kvoteregulert. Desse skulle overførast til maorifiskerikommisjonen. Vidare vart maoriane sikra deltaking i alle typar av lovbestemt fiskeriforvaltning og i fiskeripolitiske organ.

Fiskeriforliket innebar også ei endeleg avslutting av alle store fiskerikrav frå maoriane si side, med unntak av rettar knytt til havbruk, og at Waitangitribunalet difor ikkje lenger skulle behandle saker som dreidde seg om maoriane sitt kommersielle fiske. For havbruk vart det eit separat forlik i 2004. Ikkje-kommersielle tradisjonelle rettar gjev likevel framleis opphav til spørsmål om pliktene i traktaten og styresmaktene har forplikta seg til å konsultere med maoriane om å utvikle retningslinjer for å anerkjenne ikkje-kommersiell bruk og forvaltning.

Stammar som representerte om lag 20 prosent av maoriane, godkjende ikkje det store fiskeriforliket. Dei hevda at den opphavlege Waitangiavtalen ikkje vart respektert. Ei gruppe tok difor saka inn for FNs menneskerettskomité og hevda at SP artikkel 14 (1) og artikkel 27, jf. artikkel 1 vart krenka. Saka vart kalla Apirana Mahuika mot New Zealand, og fleirtalet i komiteen kom til at korkje artikkel 14 eller artikkel 27 vart krenka gjennom det store fiskeriforliket.

5.2.5 Treaty of Waitangi Fisheries Commission

Traktaten for Waitangi Fisheries Commission vart oppretta for å sikre dei rettane til fiske som vart fastsette i fiskeriforlika i 1989 og 1992 (gjeld både kvotar og selskapsdelar), og for å arbeide med maoriane, særleg representantar frå iwi-maoristammene, for ei ordning for deling av desse rettane blant iwiane. Kommisjonen ligg ikkje under styresmaktene, men er ein uavhengig organisasjon, etablert gjennom lovendringar som vart gjennomførte i kjølvatnet av fiskeriforliket i 1992, den såkalla Sealordavtalen.

Fordelingsprosessen har vore tidkrevjande, men det vart avtalt ei ordning som vart gjennomført i maorifiskerilova frå 2004. Denne slår fast at kvotar for innlandsfiske skal fordelast på grunnlag av iwi-kystlengda, rettar til djuphavsfiske skal fordelast på grunnlag av iwi-befolkninga og iwi-kystlengda. Utbyttet av dei ressursane som framleis ligg under sentraladministrasjonen, skal kommisjonen fordele på grunnlag av iwi-befolkninga. Iwiane måtte oppfylle ulike krav til styresett og kommersiell forvaltning før dei fekk desse verdiane. Dei måtte også inngå avtalar med nabostammar om grenser. I 2009 var fleirtalet av verdiane overførte og er no eigde direkte av iwiane.

5.2.6 Ikkje-kommersielle tradisjonelle rettar

Forvaltning av ikkje-kommersielle tradisjonelle rettar vart fastsett i forskrifter som vart utvikla i samråd med maoriane i 1998 og 1999. Forskriftene gjev maoristammene rett til å utnemne representantar som kan skrive ut løyve til tradisjonell fangst, søkje om å opprette fiskereservat der kommersielt fiske er forbode og søkje om mellombels stenging av område.

Mange maoriar fiskar likevel framleis til mat- auk og til den næraste familien etter dei generelle reglane for rekreasjonsfiske i New Zealand.

5.2.7 Omsynet til fangstrettar i fiskeriforvaltninga

I tillegg til fangstrettar (både kommersielle og ikkje-kommersielle) har tangata whenua (iwi- og hapumaoristammar og understammar) lovfesta rettar til å delta i fisket og til å få verdiane sine anerkjent.

Fiskeridepartementet skal sørgje for at tangata whenua kan delta i og kome med innspel til fiskerireguleringane. Maoriane har nyleg arbeidd saman med Fiskeridepartementet for å utvikle

meir effektive metodar for deltaking frå maoriane. Det er utvikla metodar som gjev maoriane høve til å samanhalde og balansere alle fiskeriinteressene sine, både kommersielle og ikkje-kommersielle. Ein konsekvens av fiskeriforlika i 1989 og 1992 er at maoriane no deltek i fiskeria på ei rekkje måtar. Enkelpersonar og familiar som tilhøyrrer maoriane fiskar i samsvar med reglar for ikkje-kommersielt fiske, lokalsamfunn fiskar under vanlege reglar, stammeorganisasjonar eig eigne kvotar som dei kan fiske sjølve eller leige ut til sine eigne kommersielle fiskarar eller til utanforståande, og maoriane eig også store fiskeriselskap.

Utfordringane for maoriane no er å utvikle forvaltningsstrukturar og forvaltningspolitikk som balanserer dette interessespekteret.

Spørsmålet om korleis maoriane sine rettar til fiske vert tekne omsyn til i forvaltningsavgjerder, er framleis ei kjelde til debatt mellom maoriane og styresmaktene. Maoriane har ei klår og sterk stemme i offentlege debattar om fiskeriforvaltninga.

5.3 Alaska – lokalsamfunnskvote

5.3.1 Bakgrunn

På vestkysten av Alaska vert fiskeressursane forvalta gjennom delvis omsettelege lokalsamfunnskvote, som vert fordelte på langtidsbasis. Også her er det tenleg med eit historisk tilbakeblikk for å sjå korleis dette utvikla seg.

Beringhavet er eit havområde på meir enn 800 000 kvadratkilometer som er avgrensa av Alaska i aust, Beringstredet i nord, øygruppa Aleutene i sør og Russland i vest. Nesten halvparten av området er grunnare enn 200 meter og 80 prosent av dette området igjen er amerikansk økonomisk sone. Beringhavet vert til liks med Barentshavet rekna blant dei mest produktive i verda, med meir enn 300 fiskeartar, der dei fleste er botnfiskartar. Det kommersielle fisket i dette området starta på byrjinga av 1900-talet, med fiske etter stillehavstorsk. Det var i stor grad basert på trålfiske og utvikling av fabrikkskip som foredla fangsten om bord, fordi det var langt til dei næraste hamnene og mottaksanlegga. I alt sju land deltok i dette fisket på 1970-talet, fram til at den amerikanske økonomiske sona vart vedteken i 1976 gjennom lova som seinare vart kalla The Magnusson-Stevens Fishery Conservation and Management Act. I dag er fisket etter pollock det viktigaste fiskeriet i Beringhavet.

Som i andre land leidde etableringa av den økonomiske sona til at fisket i den amerikanske

økonomiske sona vart reservert for amerikanske borgarar.

Magnusson-Stevens-lova etablerte åtte regionale fiskeriforvaltningsråd, og eitt av desse fekk hovudansvaret for Beringhavet, Alaskagulfen, og farvatna utanfor statane Oregon og Washington. Forvaltningsråda var i lova pålagde å utvikle forvaltningsplanar for bestandane i sine område, og i 1981 var planen som omfatta Beringhavet klar. Planen slo fast at ei berekraftig forvaltning burde baserast på eit samla uttak av alle botnfiskartar på mellom 1,4 og 2 millionar tonn.

5.3.2 Lukking av fiske

Då Magnusson-Stevens-lova vart vedteken i 1976, var det ikkje stor nok flåtekapasitet i USA eller Alaska til å hauste dei enorme mengdene fisk som fanst i Beringhavet. Det som ikkje amerikanske fartøy hadde kapasitet til å hauste, vart difor gjeve til utanlandske fartøy. Frå 1987 vart fisket i den økonomiske sona reservert for amerikanske borgarar og joint-venture-selskap, og frå 1991 vart også joint-venture-selskapa utelukka frå fisket.

Fiske i USA si økonomiske sone i Beringhavet vart gjort med lisensierte fartøy som konkurrerte om ein del av kvoten som er kjent som eit derby, eller som eit olympisk fiske. På slutten av 1970-talet og i byrjinga av 1980-talet hadde amerikanske fartøy ein fangstsesong på 10–11 månader. Dette endra seg raskt fordi stadig fleire og meir effektive fartøy kom inn i fisket. Etter kvart var den effektive fangstsesongen nede i 10–11 veker, og det var klart at det var overkapasitet i fiskeflåten. Dette skapte krav om nye reguleringar, oppdeling av fangstsesongen og at totalkvoten skulle delast mellom fabrikkskipa og dei som leverte fangst til foredlingsanlegga på land.

5.3.3 Krav frå urfolka

Befolkninga langs nordvestkysten av Alaska består i stor grad av inuittar. Dei hadde sett lite til rikdommane som vart hausta utanfor kystområda deira, og då debatten om fordelinga av fiskeressursane for alvor tok til på 1990-talet, fremma inuittane krav om ein del av fiskeressursane.

Sjølv om inuittane i Alaska har drive fiske i uminnelege tider, har fangstmetodane og utstyret vore enkle og lite kapitalkrevjande. Bortsett frå laksefisket i Bristol Bay, har inuittane sitt fiske vore basert på sjølvforsyning og i avgrensa grad på sal av fisk. Mange i desse områda livnærer seg ved ulike yrkeskombinasjonar.

Då debatten om fordelinga av ressursane tok til, meinte befolkninga i dei nordvestlege kystområda i Alaska at dei hadde krav på ein større del av ressursane utanfor kysten. Samtidig var det klart at dei kapitalinvesteringane ein trong i pollockfisket var så store at få eller ingen av lokalbefolkninga hadde høve til å delta direkte i dette, som fartøyeigar eller som eigar av ei foredlingsbedrift. Fordi det er grunt langs kysten mot Beringhavet, kunne ikkje fiskeflåten gå inn til landsbyane der, og det var også slik at den lokale infrastrukturen i form av elektrisk straum, vatn og renovasjon var for utilstrekkeleg til å kunne sikre lokal deltaking i desse fiskeria.

5.3.4 Utvikling av eit program med lokalsamfunnkvotar

Etter Magnusson-Stevens-lova tilhøyrer fiskeresursane alle amerikanske borgarar, og fordelings spørsmål må avgjerast på føderalt nivå. I debatten om fordelinga av ressursane vart det frå kystsamfunna ved Beringhavet fremma eit forslag om at ein del av totalkvoten skulle tildelast lokalsamfunna.

I 1992 vart det vedteke at det skulle etablerast lokalsamfunnkvotar og at desse skulle takast inn som ein fastsett del av kvotane til kystflåten og fabrikkskipflåten. Dette var ei prøveordning. Vedtaket innebar i første omgang at 7,5 prosent av kvoten av pollock skulle vere ein lokalsamfunnskvote. Denne kvoten kunne også fiskast utanom dei to hovudsesongane (no er det fire hovudsesongar) som var fastsette for dette fisket, og vart difor særleg attraktiv.

For å få del i ein slik kvote, måtte lokalsamfunnet liggje langs kysten, vere registrert som urfolkssamfunn etter lova om urfolka i Alaska (Alaska Native Claims Settlement Act), ha innbyggjarar som hadde minimum 50 prosent av fisket sitt i Beringhavet og ikkje ha utvikla fiskeri eller foredlingsbedrifter som utgjorde ein vesentleg del av botnfiskeria i områda. Dette leidde til at nesten alle lokalsamfunna langs vestkysten av Alaska mot Beringhavet i prinsippet kunne søkje om tildeling av lokalsamfunnskvote.

Lokalsamfunnkvotane kunne leigast ut til kommersielle aktørar eller til lokale fiskarar for utvikling av lokale føretak. Kvotane var toårlege.

Dei 56 opphavlege lokalsamfunna som er omfatta av programmet med lokalsamfunnkvotar, har organisert seg i seks regionale stiftingar. Desse har styrer med representantar frå alle dei involverte lokalsamfunna.

Over tid har det vorte tildelt lokalsamfunnkvotar for ulike artar og med ulike prosentdelar av totalkvoten, og dei ulike lokalsamfunna får fastsett prosentdelar av lokalsamfunnkvoten. Etter kvart har lokalsamfunnkvotane fått ein betydeleg verdi. Til dømes var royaltynntektene frå pollockfisket i år 2000 om lag 33 millionar dollar, medan inntektene frå andre fiskeri var på 7,5 millionar dollar. Når befolkninga i dette området i 1989 var på 21 000 personar, syner det kor viktig desse lokalsamfunnkvotane er.

På grunnlag av lokalsamfunnkvotane har utviklingsselskap kjøpt delar i fartøy og foredlingsanlegg og satsa på utvikling av infrastruktur, opplæring og utdanning. I 2002 kontrollerte dei regionale utviklingsselskapa om lag 27 prosent av all botnfiskproduksjon i området. Alt tyder på at programmet med lokalsamfunnkvotar har gjort det mogleg å tilby befolkninga i dette området gode sesongjobbar i fiskeindustrien. Såleis kan dei også oppretthalde livsstilen sin, basert på sjølvforsyningsøkonomi og kombinasjonsnæringar.

Ordninga med lokalsamfunnkvotar vart vurdert i perioden 1997–1999 i samband med evalueringa av fiskerilovgjevinga i USA. Ordninga fekk eit godt skussmål, mellom anna fordi ho hadde ført til omfattande lokal deltaking i fiskeria. Det var overført betydelege midlar som i hovudsak hadde vorte nytta til fornuftige prosjekt. Ordninga hadde gjeve fleire arbeidsplassar i fiskerinæringa, utbygging av lokal infrastruktur og utdanning av lokalbefolkninga.

Utvalet som evaluerte ordninga peika også på nokre svakheiter. Mellom anna meinte utvalet at det var noko uklart kva for kriterium som skulle leggjast til grunn og korleis desse skulle rangerast ved fordelinga av kvoten. Dette var viktig fordi fordelinga var eit nullsumspel der meir til nokre betydde mindre til andre. Utvalet foreslo difor ei forenkling og stabilisering av kvotefordelinga ved at det berre var mogleg med mindre justeringar frå ein periode til ein annan.

I 2002 vart programmet med lokalsamfunnkvotar vurdert på ny, og basert på desse to evalueringane vart det gjort mindre endringar i programmet, mellom anna vart kriteria for å tildele kvotar forenkla. I 2006 vedtok den amerikanske kongressen å innføre faste kvotedelar til lokalsamfunn for ti år om gongen, og det er difor grunn til å tru at dette verkemiddelet no er permanent.

Kystsamfunn som har lokalsamfunnkvotar og deira føretak har full kontroll med korleis deira kvote vert fiska, i samsvar med dei overordna føderale reglane for fiske. Dei er fullverdige og svært effektive deltakarar i prosessane i det regio-

nale fiskeriforvaltningsrådet som fastset reglane for fiske i Beringhavet. Lokalsamfunnskvtotane er primært ein reiskap for utvikling av lokalsamfunn og fiskeri. Formålet er å tilføre kapital til marginale kystsamfunn som i stor grad vart ståande utanfor det moderne industrifisket som utvikla seg i Beringhavet på 1970- og 1980-talet, slik at dei kan investere i det som dei finn mest tenleg.

5.4 Chile – oppretting av ei kystfiskesone

5.4.1 Bakgrunn

Chile har store industrielle fiskeri og er ein stor oppdrettsnasjon. Her skal departementet skildre ei anna side ved chilensk fiskeriforvaltning, småskala- og kystfiske, utviklinga og den påfølgjande opprettinga av ei eiga kystfiskesone og etablering av urfolksrettar i Chile si kystsone.

Chile er den sjuande største fiskerinasjonen i verda målt i kvantum. I 2005 vart det fiska 4,9 millionar tonn fisk. Det er 57 000 kystfiskarar og om lag 14 000 kystfiskefartøy i Chile, medan det er om lag 6 000 personar som er tilsette på 350 havfiskefartøy.

Likevel er fiskeri og oppdrett relativt nye næringar i Chile, og til langt inn på 1900-talet var kvalfangst langt viktigare enn fiske. På den andre sida har urfolka og befolkninga langs kysten likevel nytta marine ressursar til eige bruk i uminnlege tider.

Då dei store pelagiske fiskeria etter ansjoveta og andre pelagiske artar starta på 1950-talet var dette basert på produksjon av fiskemjøl og fiskeolje. På 1970-talet utvikla det seg eit fiske av noko omfang etter botnfiskeartar, og fangstane frå desse vart i hovudsak eksporterte.

På 1980- og 1990-talet var det ei omfattande tilstrøyming til småskalafisket i Chile.

Frå 1976 til 1989 vart både dei pelagiske fiskeria og botnfiskeria lukka i fleire regionar, og det vart ikkje delt ut nye konsesjonar. Det gjorde at Chile i perioden frå 1989 til 2001 utvikla eit nytt regime for forvaltninga av fiskeressursane, der fiskeria i hovudsak vart regulert gjennom innsatsreguleringar og oppretting av eit eige register for småskalafiske.

5.4.2 Etablering av kystfiskesona

Chile etablerte allereie i 1947 ei fiskerisone på 200 nautiske mil, men likevel vart overfiske snart eit problem, samtidig som kontrollen med uttaket var mindre effektivt. Det kom difor etter kvart eit krav

om strengare reguleringar. Mellom 1989 og 1991 vedtok Chile tre lover om forvaltninga av fiskeressursane, og desse vart i 1991 samla i ei lov kalla den generelle fiskerilova (som også omfatta havbruk).

Den generelle fiskerilova hadde fleire nyvinningar med omsyn til fiske basert på rettar. Det vart innført individuelle fiskekvotar og individuelt omsettelege kvotar. Dei allereie etablerte innsatsreguleringane vart vidareført. Det vart innført lokale områderettar for å hauste skjell og ulike bentiske ressursar (ressursar på havbotnen) og det vart oppretta ei eiga eksklusiv fiskerisone for småskalafiske. Nedanfor kjem departementet berre inn på dei to sistnemnde endringane.

Småskalafiske er i Chile definert som fiske med fartøy inntil 18 meter og maksimalt 50 brutto-registerton. Kvar fiskar kan eige to fartøy, og retten til å drive fiske ligg til personen og ikkje til fartøyet slik det er for havfiskeflåten. Eit kystfartøy misser difor automatisk lisensen dersom det vert selt til ein person som ikkje er innskriven i kystfiskermanntalet.

Dette manntalet vart oppretta i 1991 og har i dag om lag 60 000 deltakarar. Manntalet er inndelt etter aktivitet, og den same personen kan delta i fleire aktiviteter. Difor omfattar manntalet reelt sett færre enn 60 000 personar.

Gruppa av kystfiskarar er relativt samansett med omsyn til kva for aktiviteter dei driv, alt frå innsamling av algar på strendene til mellomstore føretak som har god tilgang på kapital. Kategorien kystfiskar er såleis ein administrativ kategori som vart fastsett utan nokon referanse til faktiske fiskeri eller sosiale grupperingar.

Fiskerilova av 1991 gjev kystfiskarane eksklusive rettar til fiske frå kysten og ut til 5 nautiske mil i eit område som strekkjer seg frå grensa mot Peru i nord og til om lag 41° S. Sør for dette området har kystfiskarane eksklusive rettar til fiske i dei indre farvatna, noko som inneber at alle fjordane sør i landet er omfatta av kystfiskesona.

Reguleringa av kystfiske i fiskerilova av 1991 inneber vidare ei avgrensing i kva område kystfiskarane kan fiske i. Medan dette tidlegare var uregulert, må fiskarane no registrere seg i det området dei er busette, og kan berre drive fiske i kystsona i dette området. Dersom dei vil drive fiske i andre delar av kystfiskesona, må dei ha ein avtale om det med fiskeriorganisasjonane i den gjeldande sona. Kystfiskesona er delt opp i 12 slike område.

Det er nokre unntak frå dette systemet. Industriflåten som fiskar etter pelagiske artar i nord kan få løyve til å fiske i kystfiskesona når fisken søker

inn mot kysten. Dette gjeld berre i dei to nordlegaste områda, og løyve kan berre gjevast når det ikkje er fare for konflikt på fiskefeltet. Konfliktharar skal løysast i sonevise fiskeriråd der både kystfiskarar og industriflåten er representerte. Det er delte meininger om kor godt dette har fungert.

Ei regionalisering av ressursane skaper utfordringar. Med ei inndeling i 12 regionar, fordeling mellom kystfiskarar og industriflåte i desse regionane og eit aukande tal kystfiskarar kan det verte press på bestandane, auka interesse for ressursfordeling og korte fiskesesongar. Etablering av ei kystfiskesone sikrar at dei som driv kyst- og småskalafiske kan gjere dette utan å måtte konkurrere om ressursane med større og meir effektive fartøy. Vidare hevdar somme at etableringa av sona innebar ei overføring av ressursar frå industriflåten til kystflåten.

5.4.3 Etablering av områderettar for bentiske ressursar

Fiskerilova av 1991 etablerte også eit system med områderettar for bentiske ressursar (ressursar på havbotnen). Formålet var ikkje å beskytte nokre næringsutøvarar, men å få kontroll med haustinga av skjell og andre bentiske ressursar.

Systemet med områderettar er basert på tildeeling av eksklusive haustingsrettar til visse grupper av fiskarar i nærare avgrensa område. Desse forvaltningsområda varierer i storleik, men kan vere relativt små, heilt ned til 0,5 kvadratkilometer. Dei som skal hauste i desse områda, må betale ei årleg avgift som er basert på storleiken av området.

Bakgrunnen for etablering av dette systemet var at ei tilnærma ukontrollert hausting av abaloneskjell på 1980-talet nesten førte til samanbrot i bestanden ei rekkje stader langs kysten. Dykking etter abaloneskjell vart stansa i tre år, og då dette vart teke opp att, var haustinga basert på totalkvotar for ulike område. Kvotane vart tildelte dei som var registrerte som dykkarar på eit fastsett tidspunkt. Forvaltninga var basert på deltaking av forskarar, forvaltarar og kvoteeigarar. Dette systemet gav gode resultat. Bestanden betra seg, avkastninga for dei som deltok auka og haustingsesongen vart forlenga.

Fiskerilova av 1991 etablerte så eit system der grupper av fiskarar/dykkarar fekk ein eksklusiv rett til å utnytte botndyr slik som skjell, sjøpiggsvin, sjøpølse o.a. i eit nærare avgrensa forvaltningsområde.

Retten vert berre gjeven til grupper, ofte fiskarorganisasjonar, reiarorganisasjonar eller kooperativ, og ikkje til enkeltpersonar.

Det er også denne gruppa som må greie ut om ressursgrunnlaget og lage ein forvaltningsplan som fastset årlege kvanta som kan haustast. Gruppa må også gjennomføre overvaking av ressursane. På grunnlag av desse opplysningane avgjer styresmaktene om forvaltningsplanen og den årlege kvoten kan godkjennast.

Per 2007 var det oppretta 568 slike forvaltningsområde, og 395 av dei er aktive. Ei rekkje søknader er i tillegg under behandling. Det er mange som kan delta i kvart enkelt område, og fordelt på alle deltakarane er det ofte ikkje rom for nokon særleg lang sesong per person. I tillegg må desse gruppene leige inn konsulentar til utarbeiding av forvaltningsplanen og betale ei arealavgift til styresmaktene. Det gjer at avkastninga frå denne verksemda er relativt avgrensa.

Men i nokre område der ressurstilgangen og forvaltninga er god og det er få deltakarar, kan haustinga gje ei betydeleg avkastning for deltakarane. Då vil det ofte vere slik at retten til å delta i den lokale organisasjonen kan ha ein høg pris.

5.4.4 Urfolksrettar i kystsona

Sjølv om rettane til urfolkssamfunn vart anerkjende i «urfolkslova» av 1993 – vedteken i styringstida til dei første demokratiske regjeringane i Chile – var desse rettane avgrensa til eigedomsrettar og råderett i tradisjonelle område. Ingen-ting vart nemnt om den historiske bruken av kystnære område.

Urfolkslova av 1993 nedfelte ei generell plikt for samfunnet – særleg den chilenske staten – til å respektere, beskytte og fremme utviklinga av urfolka, kulturen, familiane og lokalsamfunna deira. Etter lova skal det setjast inn tiltak med slike formål, inkludert å beskytte urfolksområde gjennom berekraftig ressursutnytting og miljømessig utvikling og ekspansjon. CONADI, som er eit organ med representantar både frå urfolk, lokalsamfunn og styresmakter, har plikt til å koordinere og setje i verk staten sin politikk for urfolka.

I dei seinare åra har lokalsamfunn lagt særleg vekt på aukande press på kystnære ressursar, hovudsakleg sør i Chile. I desse områda har det vore ei rask utvikling av intensivt havbruk som kolliderte med tradisjonelle aktivitetar for lokalsamfunna av *Huilliche* (folk i sør) i området Chiloe Island. Vidare har tildeling av områderettar for utnytting av ressursar som lever på havbotnen til

organisasjonar for småskalafiske ført til konflikt mellom fiskeorganisasjonar og lokalsamfunn av *Lafquenche* (folk i sjøen).

I 2001 vart det forhandla fram ein ny politikk mellom urfolka, staten og samfunnet. Blant punkta var rett til effektiv tilgang til naturressursar i urfolksområde.

I lys av denne politikken vart ei ny lov for kystområde for urfolk gjennomført i 2007. Lova opnar for å tildele definerte kystnære område til samanslutningar av urfolkssamfunn, eller i særlege høve til eitt bestemt urfolkssamfunn, dersom sedvanemessig bruk er anerkjent.

Lova er basert på fire hovudprinsipp. Kvart kystsoneområde vert tilordna utelukkande for den anerkjende bruken. Retten til å hevde særlege bruksrettar er frivillig for urfolkssamfunna, og dei er ikkje avskorne frå å gjere gjeldande andre juridiske alternativ for å oppnå særlege rettar i marine område. Rettar må hevdast av samanslutningar av urfolkssamfunn, då anerkjening av sedvanemessig bruk normalt berre vert tildelt slike samanslutningar. Å tildele og halde oppe rettane er gratis. I dette ligg det ei anerkjening av sedvanemessig bruk av dei respektive områda.

Etter lova er ein bestemt bruk av området å sjå på som sedvanemessig når dei aktuelle handlingane eller den aktuelle åtferda normalt vert utført av alle medlemmer av urfolkssamfunna som er med i samanslutninga, under føresetnad av at handlingane eller åtferda også kollektivt vert anerkjent av dei som uttrykk for deira kultur. Sedvanemessig bruk kan omfatte fiskeri, religiøs bruk, rekreasjonbruk og medisinsk bruk.

Anerkjening av ein bruk som sedvanemessig vert utført av CONADI i kvart enkelt tilfelle.

Lova for kystområde for urfolk legg til grunn at rettar som vert etablerte etter lova ikkje kan fortrengje allereie etablerte rettar i same område. På den andre side fastslår lova at dei rettane som lova etablerer for urfolksfellesskap i kystområda har fortrinnsrett framfor andre rettar som det same

urfolksfellesskapet har fått i form av forvaltningsområde eller løyve til havbruk eller maritime formål.

For å utnytte slike område må urfolksamanslutninga leggje fram ein forvaltningsplan som skal omfatte bruk og aktivitetar som skal utviklast. Når det gjeld utnytting av levande marine ressursar bør forvaltningsplanen også innehalde ein eigen forvaltningsplan for desse ressursane. Lova set opp konkrete normer for konfliktløysing i etablerte kystnære område. Konflikhtar innanfor dei lokalsamfunna som dette vedkjem, skal løysast i samsvar med deira eigne normer. Brukar-konflikhtar som kan oppstå med andre brukarar skal løysast etter normer i den nemnde forvaltningsplanen. Berre dersom det ikkje finst slike normer i forvaltningsplanen, og konflikten også er uløyst etter at vedkomande styresmakt har intervenert, kan saka takast til domstolen.

Lova er vorten kritisert. Ei rekkje fiskeriorganisasjonar kritiserte at fiske vart inkludert som tradisjonell bruk. Talsmennene deira meiner at å tildele kystnære område berre til urfolkssamfunn vil føre til uavgrensa fiske på botnfiskearter, sidan det ikkje er mange attverande områdeavgrensingar og dei beskytta områda som er att no vil verte annekterte av urfolkssamfunn. Vidare meiner dei at urfolkssamfunn gjennom lova vert stimulerte til å rekvirere store kystnære område. Dei viser her til at å tildele og halde oppe slike urfolksrettar er gratis, i motsetning til det som gjeld ved tildeling av allmenne fiskerettar i forvaltningsområde for botnfisk. På urfolkssida har dei ønskt lova velkomen, men dei har kritisert at det finst få tilgjengelege område som ikkje allereie er disponert til ein tredjepart i form av forvaltningsområde eller løyve til havbruk eller maritime formål, i alle høve gjeld det i område der bruken vil vere relevant for lokale urfolkssamfunn.

Lova vert no implementert. Tilhøyrande forskrifter er nyleg komne på plass og effektiviteten og omfanget av lova skal vurderast i løpet av dei komande åra.

6 Forholdet mellom kystfiskeutvalet og samerettsutvalet

6.1 Kystfiskeutvalet

6.1.1 Innleiing

Kystfiskeutvalet vart oppnemnt som følge av eit oppmodingsvedtak i Stortinget i samband med behandlinga av finnmarksloven (oppmodingsvedtak nr. 420 (2004–2005)). Stortinget oppmoda regjeringa om å lage ei utgreiing om samar og andre sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark, og fremme ei oppfølgjande sak for Stortinget. Mandatet til kystfiskeutvalet, som vart fastsett ved kongeleg resolusjon 30. juni 2006, vart difor geografisk avgrensa til fiske utanfor Finnmark.

Kystfiskeutvalet har i si utgreiing teke utgangspunkt i og halde seg til dette. Utvalet poengterer fleire stader at forslaga dei kjem med gjeld fiske i kyst- og fjordområde i Finnmark, og at dei ikkje har undersøkt eller vurdert tilhøve i andre samiske bruksområde. Kystfiskeutvalet har likevel kommentert avgrensinga mot samiske bruksområde frå Troms fylke og sørover, og kopla utgreiinga si opp mot utgreiinga til same-
rettsutvalet II. I kapittel 2.4.2 skriv utvalet mellom anna:

«Avgrensningen mot Samerettsutvalgets arbeid med å utrede rettigheter til land og vann i samiske bruksområder fra Troms og sørover er særlig sentral. Likhetstrekk mellom sjøsamiske samfunn i Finnmark og i fylkene Troms og Nordland kunne tale for å foreslå tiltak med et geografisk virkeområde også utenfor Finnmark fylke. Ettersom Samerettsutvalgets utredning i NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14 ikke er avgrenset til rettsforholdene på land, men også omfatter saltvannsområder, vil Kystfiskeutvalget for Finnmark likevel begrense sin utredning og sine forslag til å omfatte kyst- og fjordområder i Finnmark fylke.»

Kystfiskeutvalet uttalar fleire stader at forslaga til ordningar for Finnmark også kan gjerast gjeldande utanfor fylkesgrensa. Mellom anna heiter det i kapittel 8.14 at:

«Men en fellesordning for folk i Finnmark er samtidig en særordning for Finnmark som fylke. Dette er et distriktpolitisk spørsmål. Det vil ikke lenger være en motsetning mellom samiske og norske interesser, men eventuelt mellom Finnmark og resten av landet. Denne motsetning vil imidlertid kunne reduseres ved at også den øvrige kystbefolkning i landet får prioritet til fiske i sine fjorder og kystnære havområder. Det peker mot løsninger som gir utvalgets forslag virkning også utenfor Finnmark når forholdene er av liknende historisk og kulturell karakter.»

6.1.2 Vurderingane til kystfiskeutvalet

Kystfiskeutvalet drøftar i kapittel 11.26 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. Kystfiskeutvalet viser deretter til at dei i mandatet sitt vart pålagde å ha kontakt med samerettsutvalet. I tråd med dette har det vore omfattande kontakt mellom dei to utvala, og moglege tiltak har også vore diskutert mellom utvala. Kystfiskeutvalet viser også til at det har vore utstrekt uformell kontakt mellom utvala, særleg mellom leiarane og sekretariata.

Kystfiskeutvalet viser så til at dei i tråd med mandatet ikkje har gjort konkrete vurderingar av tilhøva i Nordland og Troms, og dei har heller ikkje fremma forslag som vil få rettsverknad for desse områda. Men utvalet reknar med at framlegga dei kjem med også kan vere aktuelle for andre sjøsamiske område, og uttalar at:

«Selv om Kystfiskeutvalgets mandat er begrenset til fjorder i og kystområder utenfor Finnmark, og utvalget derfor ikke kommer med noen tilrådninger for områder utenfor, vil utval-

get likevel anta at forholdene i sjøsamiske områder i Nordland og Troms neppe er vesentlig forskjellige fra forholdene i Finnmark. De løsninger som foreslås for Finnmark, vil derfor trolig kunne være aktuelle også for sjøsamiske områder, eventuelt med tilgrensende områder ellers i landet.»

Kystfiskeutvalet peiker også på at det er ei sakleg overlapping mellom mandata til kystfiskeutvalet og samerettsutvalet, sjølv om det ikkje er noko geografisk samanfall. Kystfiskeutvalet viser vidare til at enkelte spørsmål er behandla av begge utvala, og avsluttar med at det i det vidare arbeidet kan vere gunstig å sjå utgreiingane og tilrådingane om kyst- og fjordfiske frå dei to utvala i samanheng.

6.2 Samerettsutvalet

6.2.1 Innleiing

Mandatet til samerettsutvalet, som vart fastsett ved kongeleg resolusjon 1. juni 2001, er geografisk avgrensa til samiske bruksområde sør for Finnmark fylke.

Samerettsutvalet har i kapittel 22.5.1.1. drøfta forholdet mellom vurderingane til samerettsutvalet og utgreiinga og framlegga frå kystfiskeutvalet. Samerettsutvalet peiker på at dei i mandatet er bedne om å «utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bruksområder».

6.2.2 Vurderingane til samerettsutvalet

Samerettsutvalet viser til at mandatet deira ikkje har nokon konkrete referansar til fisket i havet, men at det ikkje er gjort noko eksplisitt unntak for samiske bruksområde i saltvatn. Samstundes peiker utvalet på at kyst- og fjordfiske har vore og framleis er ei viktig samisk næring, og at dette ikkje berre gjeld i Finnmark, men også i Troms og delar av Nordland. Samerettsutvalet konkluderer difor med at dei har oppfatta mandatet slik at det omfattar saltvassfiske, og at dette heng godt saman med korleis samerettsutvalet I oppfatta sitt mandat i NOU 1997: 4.

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 nokon geografisk overlapping mellom samerettsutvalet sitt mandatområde, 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, og uttalar at:

«Det ville imidlertid gi dårlig mening å avgrense det geografiske virkeområdet for eventuelle forslag fra Samerettsutvalget for å styrke kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, slik at de ikke også omfatter Finnmark. De sjøsamiske fiskeriinteressene står særlig sterkt i dette fylket.»

Samerettsutvalet uttalar vidare at dei på grunn av avgrensingane i mandatet ikkje har gjort konkrete vurderingar av tilhøve i dei kyst- og fjordsamiske områda i Finnmark, eller fremma konkrete forslag på bakgrunn av slike vurderingar. Utvalet held fram at dei i hovudsak har halde sine vurderingar på eit meir generelt plan, der dei folkerettslege pliktene til staten mellom anna har stått sentralt. Samerettsutvalet peiker på at det har vore kontakt mellom samerettsutvalet og kystfiskeutvalet, og at det har vore uformell kontakt mellom leiarane og sekretariata for dei to utvala.

Samerettsutvalet viser i kapittel 22.5.1.2 at dei ikkje har gjort framlegg om konkrete lovendringar knytt til sjøsamisk kyst- og fjordfiske, mellom anna fordi utvalet har hatt mangesidige oppgåver og fordi dei ikkje hadde ei samansetning som «gir grunnlag for dypdykk i det relativt kompliserte regelverket og forvaltningsregimet for utnyttelsen av saltvannsfisk og andre marine ressurser».

Som vist nedanfor i kapittel 8 har samerettsutvalet likevel kome med ei rekkje vurderingar og konkrete forslag knytt til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område. Samerettsutvalet viser til at desse spørsmåla også vert vurderte av kystfiskeutvalet og uttalar såleis i kapittel 22.5.1.2:

«Samerettsutvalget er imidlertid gjennom den kontakten en har hatt med Kystfiskeutvalget for Finnmark kjent med at mange av de spørsmålene som vil bli omtalt i det følgende, vil bli grundig og bredt vurdert i Kystfiskeutvalgets utredning. Dette utvalget er dessuten spesielt oppnevnt for å utrede spørsmålet om samers og andres rettigheter til fiske i saltvann, og har også en sammensetning som gjenspeiler at dette er utvalgets oppdrag.»

Samerettsutvalet legg likevel i kapittel 22.5.1.2 til grunn at sjølv om kystfiskeutvalet si utgreiing er avgrensa til Finnmark, «må det antas at forholdene her neppe er vesentlig anderledes enn i sjøsamiske områder fra og med Troms fylke og sør- over». Samerettutvalet konkluderer difor med at:

«De løsninger det er aktuelt å foreslå for Finnmark, vil derfor trolig også være aktuelle for sjøsamiske områder ellers i landet, for eksempel ved at det her innføres parallelle ordninger som i Finnmark eller ved at det innføres ordninger som gjelder for alle sjøsamiske kyst- og fjordområder i Norge.»

6.3 Samordning av høyringane

Utgreiinga frå samerettsutvalet, NOU 2007: 13, vart sendt på høyring av Justisdepartementet 15. februar 2008 og høyringsfristen vart sett til 15.

februar 2009. Det vart i høyringsbrevet opplyst at det seinare kunne verte fastsett særlege høyringsfristar for enkelte delar av utgreiinga.

Utgreiinga frå kystfiskeutvalet, NOU 2008: 5, vart send på høyring 10. april 2008 og høyringsfristen vart sett til 1. desember 2008. Det vart samtidig bedt om at dei høyringsinstansane som ville gje høyringssvar til kapittel 22, «fiskerikapitlet», i samerettsutvalet si utgreiing, sende det til Fiskeri- og kystdepartementet innan 1. desember 2008.

Justisdepartementet sende 17. april 2008 eit brev til høyringsinstansane til NOU 2007: 13, der dei gjorde merksam på at høyringssvar til same- rettsutvalets synspunkt og vurderingar kring sjø- samisk kyst- og fjordfiske i kapittel 22, måtte sendast Fiskeri- og kystdepartementet innan 1. desember 2008.

Slik vart det lagt til rette for ei felles oppfølging av desse utgreiingane i tilfelle det vart sett som tenleg.

7 Forslaga frå kystfiskeutvalet

7.1 Innleiing

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, jf. nedanfor i kapittel 7.6.

Utvalet har fremma ei rekkje forslag. I dette kapitlet vert forslaga frå utvalet presentert samla slik at samanhangen mellom dei kjem godt fram.

Utvalet har i NOU 2008: 5 til dels omfattande vurderingar av dei ulike forslaga. Ettersom vurderingane til utvalet av den folkerettslege og sedvanerettslege rettstilstanden er omtala nedanfor i kapittel 10 og 11, vert dette berre i avgrensa grad omtala her. Det er likevel tenleg å omtale utvalet sine generelle vurderingar av korleis staten sine folkerettslege plikter kan konkretiserast og kva som er omfanget av staten si rettsplikt etter folkeretten. Dette har utvalet drøfta i NOU 2008: 5 kapittel 11.7 og 11.8.

Fiskeri- og kystdepartementet drøftar forslaga frå utvalet nedanfor i kapittel 12, slik at departementet i dette kapitlet berre set opp ei oversikt over forslaga utan at dei vert vurderte. På same måte vert det lagt fram eit oversyn over forslaga frå samerettsutvalet i kapittel 8.

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 anerkjenning av eksisterande privatrettslege rettar i kyst- og fjordområda utanfor Finnmark.

Det kan gjerne diskuterast om noko er ein kollektiv eller individuell rett. Det kjem av at nokre av forslaga til utvalet kan seiast å vere ein individuell rett som er avleia av den kollektive retten, eller at nokre av forslaga kan kallast både ein kollektiv rett og ein individuell rett. Det er likevel tenleg med ei slik inndeling for å få til ei mest mogleg lettfatteleg framstilling av forslaga frå utvalet.

7.2 Utvalet sine vurderingar av folkeretten

Dei generelle vurderingane utvalet gjer av Noreg sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk er gjengjevne og drøfta nedanfor i kapittel 10. Det er likevel tenleg å referere nokre av dei vurderingane utvalet gjer på bakgrunn av deira generelle vurderingar av folkeretten. Utvalet uttalar mellom anna følgjande i kapittel 11.7:

«I utredningen kapittel 8 er det påvist at den norske stat har en rettsplikt til å gi samene reelle muligheter til å sikre og utvikle sin kultur. For sjøsamene er fiske i fjorder og kystfarvann avgjørende for bosetningen i de samiske lokalsamfunn og for videreføring av den sjøsamiske kulturen. Statens rettsplikt medfører derfor en rett til fiske i havet som gir grunnlag for bosetning. Det er denne bosetning som er bestemmende for rettens omfang.

Denne retten bygger i første rekke på FNs menneskerettskonvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter. Og denne konvensjonen er en del av norsk lovgivning etter menneskerettsloven av 1999 med forrang fremfor annen lov.

Denne lovgivning gir en rett for samene som urfolk og minoritet.»

Utvalet viser så til at sterke grunnar tilseier at det vert gjennomført ei lik forvaltning for fiskeria i Finnmark. Det inneber i følgje utvalet at alle fiskarar og deira lokalsamfunn i fylket har dei fordelane som følgjer av det sterke sjøsamiske elementet i fylket. Utvalet grunngjev dette vidare slik:

«Til fordel for denne likestilling taler dels at de historiske rettigheter er felles for alle fiskere langs kysten i Finnmark, dels at det er praktisk vanskelig å foreta et skille mellom samiske og ikke-samiske områder, dels at Sametinget og Finnmark fylkesting ønsker en likestilling i dette rettsspørsmålet, og dels at en annen løs-

ning ville føre til betydelige politiske motsetninger.»

Når det gjeld omfanget av rettskravet etter folkeretten legg utvalet til grunn at det sentrale er at retten skal gje grunnlag for busetjing, fordi det er eit vilkår for kulturen. Utvalet held fram at:

«Det er i samhandling mellom mennesker at det oppstår kultur. Det er i samhandling mellom samer at det skapes samisk kultur. Det er i samhandling mellom samer ved fjord og kyst at den sjøsamiske kultur videreføres og utvikles. Denne samhandling forutsetter at det er lokalsamfunn der samene bor og har sin virksomhet.»

Utvalet seier at desse lokalsamfunna er avgjerande for at samane skal kunne dyrke kulturen sin, og at om desse lokalsamfunna forsvinn vil også den sjøsamiske kulturen vere borte i løpet av kort tid. Utvalet viser så til at FN's konvensjon om sivile og politiske rettar pålegg staten eit ansvar for at samane skal kunne dyrke kulturen sin, og at denne konvensjonen gjennom menneskerettslova er ein del av norsk lovgjeving. Det inneber ifølgje utvalet at staten har eit ansvar for at dei samiske lokalsamfunna kan leve.

Utvalet uttalar på den bakgrunn at retten til fiske må ha eit omfang som «gir et realistisk grunnlag for en livskraftig bosetning i de samiske fjord og kystsamfunn».

Utvalet held fram at:

«Dette gir en retningslinje for hvilke endringer som må kreves i det gjeldende forvaltningssystemet. De endringer som vil være aktuelle, er slike som gir bedre vilkår for fjord- og kystfisket i de samiske områder. Når prinsippet om likestilling av fiskerne i Finnmark skal gjennomføres – at det ikke skal skje forskjellsbehandling på etnisk grunnlag – må disse bedre vilkår utformes for fylket rent allment.»

Utvalet seier vidare at retten til fiske må ha eit omfang som gjev slike moglegheiter til fiske og ei slik inntekt at målet om busetjing vert nådd. Men det er ikkje berre fiskeria som er avgjerande for busetjinga i kystsamfunnet og utvalet peiker på at det neppe kan krevjast at fisket langs kysten av Finnmark skal ha eit slik omfang at kystflåten åleine kan garantere ei stabil busetjing. Utvalet understrekar likevel at:

«Endringene i fiskeriforvaltningen – sammen med statlig ressurstilførsel – må på denne bakgrunn være så vidt store at fortsatt bosetning, minst på det nåværende nivå, fremtrer som mest sannsynlig. Ellers ville man åpent godta en videre nedgang med endelig kulturutvisking som snarlig resultat. Tatt i betraktning den nedgang i folketall som har funnet sted langs kysten, også i tiden etter 1972 da Norge ratifiserte konvensjonen av 1966, vil utvalget mene at staten har en plikt til å bruke virkemidler som direkte reverserer utviklingen. Under enhver omstendighet må det kreves en nyorientering av en slik styrke at det medfører en vesentlig bedring av vilkårene i fiskeriene for samene og andre langs kysten.»

Når det gjeld samane sitt behov for kultursikring og kulturutvikling, drøftar utvalet det i NOU 2008: 5 kapittel 11.9, og uttalar mellom anna følgjande:

«Det sjøsamiske fisket har vært kjennetegnet av et hjemmefiske, der det benyttes små båter og passive redskaper. Fisket har ofte vært utøvd i kombinasjon med andre næringer. Flåtestrukturen i Finnmark er betydelig endret de siste årene. Antallet registrerte båter er halvert fra 1990 og frem til i dag, og det er først og fremst antallet mindre båter som er redusert.

...

Det rettighetsregimet som ble innført i 1990, hadde som konsekvens at de som fisket lite, opplevde en betydelig innskrenking av sin tidligere frie adgang til fiskeriene. Det nye systemet ga premieringer til en generell tidligere innsats i fisket, og taperne ble dermed de som fisket med små båter og de som fisket lite.

For de som driver et småskalafiske, med små båter og passive redskaper, er de nære fiskeressursene avgjørende for et lønnsomt fiske. Den nedgangen som har funnet sted i ressurstilgangen i flere av fjordene de senere årene, har derfor rammet de som fisker med små båter og passive redskaper i særlig grad.»

Utvalet oppsummerer med at konsekvensane av reguleringstiltaka dei siste tiåra har vore ein nedgang i talet på fiskarar og fartøy, og at denne nedgangen har vore størst blant dei som har fiska lite og med små båtar. Dette har i følgje utvalet i stor grad ramma sjøsamiske samfunn i fjord- og kystområda i Finnmark og denne situasjonen aktualiserer trongen for tiltak innanfor fiskeria til sikring og vidareutvikling av den sjøsamiske kulturen.

7.3 Om omgrepet «rett»

I Kystfiskeutvalet si utgreiing står omgrepa «rett» og «rettar» sentralt. Utvalet nyttar omgrepa om den retten folk i Finnmark har til å fiske i kyst- og fjordområda i Finnmark uavhengig av kva for rettar dei har etter gjeldande fiskerireguleringar eller deltakarreguleringar.

Dei viltlevande marine ressursane vert ofte omtala som fellesskapet sine ressursar. I havressurslova § 2, heiter det at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.

Dette er ikkje eit uttrykk for statleg eigedomsrett i juridisk forstand, men understrekar ansvaret staten har for å forvalte desse felles ressursane til beste for fellesskapet. Denne retten til ressursane er nærare omtala i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.3. Denne føresegna i havressurslova var ei kodifisering av ei rekkje liknande utsegner frå næringskomiteen i Stortinget dei ti siste åra.

Kystfiskeutvalet var ikkje kjend med framlegget til havressurslov, men dei legg dei same grunnprinsippa til grunn med omsyn til kven som har retten til ressursane. Utvalet meiner at dette ikkje står i motstrid til ein rett nokon kan ha til å fiske, og dei uttalar i kapittel 11.4 følgjande om dette:

«Den fisken som Norge har adgang til å disponere i henhold til internasjonale overenskomster, blir ofte omtalt som en «nasjonal ressurs». Utvalget har ofte møtt uttrykket i betydningen av at dette er fellesskapets ressurs som de nasjonale myndigheter må fordele på best mulig måte ut fra et likhetsprinsipp. Men i den grad utvalget finner en «rett til fiske» uavhengig av myndighetenes fordeling, vil dette gi en rett til fiske til særlige grupper av fiskere og følgelig innebære en modifikasjon av denne vanlige forståelsen av fisk i havet som en «nasjonal ressurs».»

Utvalet omtalar såleis retten til fiske uavhengig av både fellesskapet sin rett til ressursane og uavhengig av dei rettane reguleringane gjev. Utvalet uttalar difor at:

«Selv om all rett til fiske må gjennomføres innenfor det samlede nasjonale fangstkvantum, står retten til fiske i en annen stilling overfor de nærmere reguleringer innenfor dette fangstvolum. Fiskerne i Finnmark har et rettskrav så langt dette er begrunnet i den historiske bruk og internasjonal rett, og statens forvaltning må tilpasses fiskernes rettskrav. Statens praksis

med kvoter og andre tildelinger kan ikke legge begrensninger på disse rettskrav, men må sørge for å gjennomføre disse.»

Om forholdet til eksisterande reguleringar og fordeling uttalar utvalet:

«Det er forvaltningsregler og forvaltningspraksis som må vike der det blir motstrid mellom fiskernes rettskrav og statens forvaltning.

Dette må presiseres noe nærmere. Staten – eller annen myndighet etter delegasjon – kan gi regler om hvordan fisket skal skje. Slike regler må alle fiskere tilpasse seg selv om de har en rett til fiske. Men forvaltningen må godta retten så langt den rekker, selv om denne retten kan komme i konflikt med de ordinære fiskerireguleringer.»

Om dei fordelingsmessige konsekvensane uttalar utvalet:

«Dette vil etter utvalgets konklusjoner om rettens omfang kunne gi fiskere i Finnmark rett til en større del av landets fiskeressurser. Det er mulig at fiskere i enkelte områder utenfor Finnmark kan påvise et tilsvarende eller liknende rettskrav som det utvalget fastslår for Finnmarks kyst- og fjordfiskere. Det vises her til Samerettsutvalgets innstilling i NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14. Men en slik geografisk utvidelse ligger utenfor dette utvalgs mandat å undersøke.

Hvis fiskernes rettskrav ikke blir oppfylt fra statens side, vil fiskerne, individuelt og ved sine organisasjoner, kunne fremme kravet ved domstolene. Men utvalget går ikke nærmere inn på de spørsmål som vil kunne melde seg i den anledning. Utvalgets oppgave er å undersøke hvilken rett til fiske som foreligger. Utvalget forutsetter at staten oppfyller sine forpliktelser.»

7.4 Kollektive rettar

7.4.1 Retten til fiske

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 opp-

retthalde 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 meining 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 lovfesta i framlegget til finnmarksfiskelov.

Det betyr, slik utvalet ser det, at den kollektive retten må gjennomførast ved individuelle kvotar eller løyve til å fiske, særleg når styresmaktene må fastsetje restriksjonar eller reguleringar av dei ulike fiskeria av omsyn til ressursane. Ein konsekvens er då at det kan vere nødvendig å gjennomføre den kollektive retten gjennom individuelle rettar. Kva for innhald utvalet legg i den individuelle retten er omtala nedanfor i kapittel 7.7.

7.4.1.1 Skade på fisket

Retten til fiske gjer det etter utvalet sitt syn mogleg med erstatning ved skade på fisket. Ifølgje utvalet vil inngrep i retten til å fiske kunne skje ved at annan aktivitet legg beslag på fiskefelta eller at det skjer forureining på fiskefelta. Utvalet peiker på at det til dømes kan etablerast oppdrettsanlegg på gode fiskeplassar.

Utvalet peiker på at det rettsvernet som retten til fiske gjev, i første rekkje vil bestå av rettsreglar om god saksbehandling for plassering av oppdrettsanlegg og kontroll med skipsfarten. Utvalet held likevel fram at vernet for fiskarane vidare vil liggje i om det er mogleg å få erstatning ved skade på fiske.

Utvalet foreslår at Finnmark fiskeriforvaltning, jf. 7.5.1 og 7.5.2, kan opptre på vegner av dei skadelidne, og at det vil vere mest aktuelt med erstatning for «skade, tap eller ulempe som følge av at en forurensning hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring. Fiske vil være en slik rett.»

Utvalet framhevar at sjølv om Finnmark fiskeriforvaltning opptre på vegner av dei skadelidne fiskarane, vil det ikkje hindre den enkelte fiskar i å gå til søksmål.

7.4.2 Den geografiske retten – fjordretten

Utvalet har to hovudkonklusjonar når det gjeld kollektive rettar. I tillegg til retten til fiske, meiner utvalet at det eksisterer ein særleg rett til fiske i fjordane for dei som bur ved desse. Dette kallar utvalet for «fjordretten».

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 «heimefjord», 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. Utvalet peiker i kapittel 11.11 på at:

«Fjordretten kan utformes mer eller mindre absolutt. Når det blir opprettet en regional fiskeriregulering, er det naturlig å la denne få en viss funksjon ved vurdering av rekkevidden av retten. Utvalget mener det bør være opp til dette styringsorganet å bestemme grensen for den enkelte fjord med sikte på fjordretten. Utvalget vil videre foreslå at styret for det regionale forvaltningsorganet kan åpne for at fiske også kan utøves av andre. Det kan være personer som har en sterk tilknytning til den enkelte fjord uten å være bosatt der. Det kan videre tenkes at det i enkeltfjorder bor så få fiskere, at det kan være rimelig at også andre slipper til. En samlet vurdering av ressurs situasjonen i fjorden kan også tilsi at fjorden åpnes for andre enn fjordfiskere.»

Utvalet legg såleis til grunn at det lokale fiskeriforvaltningsorganet skal avgjere kvar grensene for fjordretten går i dei ulike områda og regulere om, og i kva for omfang, andre enn dei som fjordretten gjeld for kan fiske i det området som er omfatta av fjordretten. I tillegg legg utvalet opp til at det

lokale fiskeriforvaltningsorganet skal avgjere kven andre enn dei som er busette ved fjorden som er omfatta av retten til å fiske i den enkelte fjorden.

7.5 Medråderetten

7.5.1 Innleiing

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, jf. nedanfor i kapittel 7.5.2.

Utvalet legg betydeleg vekt på kva for innverknad Sametinget skal ha i reguleringa av dei villlevande marine ressursane. Utvalet har vurdert spørsmålet om medråderett for samane, slik han er nedfelt i ILO-konvensjonen sine føresegner om medråderett.

Utvalet meiner at medråderetten og lokal deltaking kan utformast på ulike måtar, men at Sameetinget, som det representative organet for samane, må ta del i utarbeidinga av reguleringane og gjennomføringa av retten til fiske for fiskarane i Finnmark.

Utvalet foreslår at Finnmark fiskeriforvaltning skal organiserast med eit eige styre og at styret skal vere samansett av representantar frå Finnmark fylkesting og Sametinget. Utvalet foreslår at styret, som med styret for Finnmarkseigedomen, skal vere samansett av tre representantar frå kvart av desse organa. Utvalet peiker på at folkeretten sine reglar om urfolk og minoritetar er eit vesentleg grunnlag for den retten til fiske som skal komme alle fiskarar i Finnmark til gode. Det er samane som «tek dei andre med» og skapar den felles retten. Det må også reflekterast i styringa av Finnmark fiskeriforvaltning. Det vert også peika på at det har vore mykje strid kring samansetjinga av styret i Finnmarkseigedomen, og når dette no er løyst, er det tenleg å velje same mønster for Finnmark fiskeriforvaltning.

7.5.2 Finnmark fiskeriforvaltning

Utvalet har vurdert kva for forvaltningsoppgåver som bør leggjast til Finnmark fiskeriforvaltning. Utvalet finn vidare at med så stor overføring av myndigheit som utvalet vil foreslå, er det overføring til fylkesnivå som står fram som det mest tenlege. Utvalet 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.

Finnmark fiskeriforvaltning skal forvalte fiskeressursane i havet utanfor Finnmark ut til fire nautiske mil utanfor grunnlinjene. Dette området kallar utvalet Finnmarkssona. Det skal leggjast særleg vekt på å styrkje fjordfisket og fiske med mindre fartøy og passive reiskapar i dette området.

Styret for Finnmark fiskeriforvaltning skal difor kunne fastsetje reglar for fartøystorleik og for reiskapsbruk innanfor Finnmarkssona. Utvalet konkluderer med at Finnmark fiskeriforvaltning må få ein eigen administrasjon og at styret må avgjere i kva grad organet skal søkje tilknytning til den fiskerifaglege kompetansen som i dag er i Fiskeridirektoratet. Utvalet framhevar samstundes at reguleringane må gjennomførast i samarbeid med dei som har ansvaret for forvaltninga utanfor fire nautiske mil utanfor grunnlinjene.

7.5.2.1 Tilførsle av kapital eller kvotar

Utvalet fastslår i kapittel 11.15.2 at:

«All den stund staten har en rettslig forpliktelse til å styrke de sjøsamiske lokalsamfunn, må man kunne forvente at staten yter en vesentlig startkapital. Det er fastsatt i § 8 at staten skal tilføre Finnmark fiskeriforvaltning så store ressurser, i form av kapital, fartøykvoter eller andre fisketillatelse, at det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur i Finnmark blir sikret.»

7.5.2.2 Etablering av eit ressurselskap

Utvalet meiner at Finnmark fiskeriforvaltning skal kunne erverve kvotar og leige desse ut. Det kan, etter utvalet si mening, vere vanskeleg å sameine med utøvinga av forvaltningsmyndigheit. Avhengig av omfanget i den økonomiske verksemda meiner kystfiskeutvalet at Finnmark fiskeriforvaltning sjølv må vurdere om det er trong for å opprette eit ressurselskap som skal drive med utleige av kvotar.

7.5.3 Disponering av kvotar og løyve

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. Utvalet foreslår difor i kapittel 11.15.2 at:

«Det blir fastsatt i lovutkastet at styret kan disponere over fartøyskvoter eller andre fisketillatelser som Finnmark fiskeriforvaltning har fått tildelt fra staten.»

Vidare foreslår utvalet at:

«Styret kan også erverve kvoter eller andre tillatelser for midler som Finnmark fiskeriforvaltning har fått tildelt eller opptjent.»

Kvotar eller løyve som Finnmark fiskeriforvaltning har fått tildelt eller har erverva, skal dei kunne disponere over ved at:

«Styret kan for et begrenset tidsrom overføre, mot eller uten vederlag, kvoter eller andre tillatelser som Finnmark fiskeriforvaltning disponerer.

...

Utvalget anser det som et meget viktig punkt i sitt forslag at dette organet – Finnmark fiskeriforvaltning – kan erverve kvoter og tillatelser fra staten og deretter fordele disse med sikte på å fremme bosetningen ved fjord og langs kyst.»

Utvalet meiner at ved overføring av kvotar frå Finnmark fiskeriforvaltning kan det stillast allmenne eller nærare stadfesta vilkår for levering av fangst i Finnmark.

Utvalet har vurdert om dei nye deltakarløyva som skal tildelast fiskarar i Finnmark skal kunne omsetjast. Utvalet tilrår at dei nye løyva som vert tildelte fjord- og kystflåten i Finnmark, ikkje skal kunne omsetjast. Når løyvet ikkje lenger vert nytta, skal det tilfalle Finnmark fiskeriforvaltning, som igjen kan tildele det til andre fiskarar i Finnmark. Denne regelen skal ikkje gjelde for eksisterande deltakarløyve, slik at det vil vere ein skilnad på vanlege deltakarløyve og løyve i medhald av lovframlegget § 2.

7.5.4 Regulering av reiskapsbruk

Høvet til å regulere reiskapsbruk har som vist i vedlegg 1 vore sentralt i tidlegare utgreiingar om samisk fiskeri. Dette har vore sett som eit verkemiddel for å styrkje deltakinga i lokalt fiske frå mindre fartøy. Kystfiskeutvalet peiker på at same rettsutvalet meiner det er tilstrekkelege heimlar til å innføre reglar om reiskapsbruk, til dømes ved å forby fiske med enkelte reiskapar i fjordane, men at heimlane ikkje har vore nytta i tilstrekkeleg grad.

Kystfiskeutvalet peiker på at det på utvalet sine høyringsmøte i Finnmark har vore retta sterk kritikk mot at fartøy med aktive reiskapar har tilgang til å fiske i fjordane. Særleg har snurrevadfiske og seisnurping innanfor grunnlinene vore nemnt som ein mogleg grunn til dårleg tilgjengelegheit av fisk i fjordane i Finnmark. Utvalet legg i kapittel 11.17 til grunn at:

«[B]ehovet for å begrense bruken av enkelte redskaper i fjorder og kystnære farvann vil kunne variere fra område til område og over tid. Utvalget har imidlertid ikke materiale eller kompetanse til å kunne gi konkrete tilråninger om bruken av ulike redskapstyper i fiskerierne i Finnmarkssonen. På denne bakgrunn foreslår utvalget at Finnmark fiskeriforvaltning gis myndighet til å treffe bindende vedtak om redskapsbruk i Finnmarkssonen.»

Finnmark fiskeriforvaltning skal såleis kunne fastsetje reglar om reiskap i Finnmarkssona. Utvalet foreslår vidare at Finnmark fiskeriforvaltning skal kunne gje føresegner om totalfreding eller avgrensing i bruk av reiskapar, område og tidsperiodar.

Utvalet meiner at fjordane står i ei særstilling og at ein regel som forbyr bruk av aktive reiskapar innanfor fjordgrensene vil kunne betre vilkåra for fjordfiske med passive reiskapar og mindre fartøy. Utvalet konkluderer likevel med at:

«Ettersom Finnmark fiskeriforvaltning er gitt myndighet til å trekke fjordgrensene og avgjøre om andre enn de som bor ved fjorden i konkrete tilfeller skal kunne fiske der, mener utvalget at Finnmark fiskeriforvaltning også skal ha myndighet til å regulere redskapsbruken i fjordene.»

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

Kystfiskeutvalet meiner at fjord- og kystfiske i sjøsamiske område bør styrkast både gjennom lovfesting 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 grunngeve 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.»

Utvalet meiner såleis at lovfestinga har ein verdi både for å fastslå grunnlaget for retten og innhaldet i den. Det ser vidare ut som at utvalet meiner lovfesting i seg sjølv har ein stor symbolsk og prinsipiell verdi. Utvalet peiker på at det er viktig å ha ein rett, og at dette gjeld folk si oppfatning av rettferd. Fjord- og kystbefolkninga har fiska i havet til alle tider, og utvalet held fram at utsegner på utvalet sine høyringsmøte nettopp har gått i retning av at «dette oppleves som folkets gamle rett». Ifølgje utvalet er det difor viktig at dette no vert klart slege fast i lova.

Lovutkastet gjer det klart at retten skal gjelde for alle folkegrupper i Finnmark, og ikkje berre samane. Om dette uttalar utvalet:

«Gjennom dette rettsfellesskap som loven fastslår for samer og den øvrige befolkning, oppnår alle som er bosatt ved fjordene og langs kysten i fylket, de rettsfordeler som er en følge av den samiske bosetning i fylket.»

I lovutkastet er retten til fiske som nemnt teken inn i § 2, medan fjordretten er slegen fast i § 3. Utvalet foreslår vidare at Finnmarkssona og Finnmark fiskeriforvaltning skal etablerast gjennom lovutkastet § 7.

7.7 Individuelle rettar

7.7.1 Vurderingane til utvalet av 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 opprett-

halde 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 bosetning uansett de lokale muligheter for utdanning, for arbeid for ektefeller, for annen næringsvirksomhet, for kulturtilbud, for infrastruktur osv.»

Utvalet peiker også på at det er vanskeleg å garantere på førehand korleis ulike omleggingar av kvoteordningar og andre tiltak innan fiskeriforvaltninga vil verke. Utvalet konkluderer i kapittel 11.8 med at:

«Endringene i fiskeriforvaltningen – sammen med statlig ressurstilførsel – må på denne bakgrunn være så vidt store at fortsatt bosetning, minst på det nåværende nivå, fremtrer som mest sannsynlig. Ellers ville man åpent godta en videre nedgang med endelig kulturutvisking som snarlig resultat. Tatt i betraktning den nedgang i folketall som har funnet sted langs kysten, også i tiden etter 1972 da Norge ratifiserte konvensjonen av 1966, vil utvalget mene at staten har en plikt til å bruke virkemidler som direkte reverserer utviklingen. Under enhver omstendighet må det kreves en nyorientering av en slik styrke at det medfører en vesentlig bedring av vilkårene i fiskeriene for samene og andre langs kysten.»

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

Når det gjeld gjennomføring av retten, peiker utvalet på at dette av omsyn til ressursituasjonen kan gjennomførast ved konsesjonar, deltakarløyve eller andre løyve med tilhøyrande kvotar. Ved fastsetjing av slike løyve og tildeling av kvotar, foreslår utvalet at det skal leggjast vekt på at det mate-

rielle grunnlaget for samisk kultur og annan kystkultur i Finnmark vert sikra.

Ein sentral del av framlegget er at det skal vere ein rett til å drive fiske for å skaffe seg grunnlag for eit hushald, anten åleine eller saman med anna inntekt. Det vert difor eit grunnleggjande spørsmål kva for krav til inntekt dette set. Utvalet går ikkje særleg inn på det, men har lagt til grunn at det skal vere ei minimumsinntekt frå fiske som må vere akseptabel per 2007, vel vitande om at samfunnet sine krav til inntekt kan endre seg over tid. Utvalet uttalar i kapittel 11.13.2 følgjande:

«Det blir likevel et grunnleggende spørsmål for utvalget om en skal legge til grunn at disse fiskere skal klare seg med mindre inntekter enn øvrige fiskere. Alternativt kan en tenke seg at en legger opp til en minimumsinntekt fra fiske som må være akseptabel per 2007, vel vitende om at også dette er en dynamisk størrelse som vil kunne endre seg over tid, og hvor en da er avhengig av å fiske mer, dvs. med færre fiskere på et gitt kvantum.

Utvalget har her i sitt lovforslag lagt til grunn det andre alternativ med en henvisning i lovmerknadene til en rimelig inntekt for yrkesfiskere.»

Utvalet legg såleis til grunn at utviklinga kan leie til at kravet til inntekt påverkar talet på fiskarar.

Når det gjeld dei som skal drive fiske som næring, anten åleine eller i kombinasjon med anna næring, legg utvalet til grunn at desse personane må fylle vilkåra for å stå i fiskarmanntalet, anten på blad A eller blad B, og at det bør gjerast endringar i reglane om fiskarmanntalet for å gjere det enklare for personar i Finnmark å oppfylle desse krava. Utvalet foreslår at reglane for opptak på blad A i fiskarmanntalet vert einsarta, og at alle fiskarar i Finnmark får høve til å tene minst 5 G frå anna verksemd.

Ein konsekvens av dette er at dei som skal drive med fiske må ha fiske anten som hovudyrke eller deltidsyrke, og at det er fastsett krav til kor stor inntekt ein samtidig kan ha frå anna næring. I motsetnad til samerettsutvalet, har ikkje kystfiskeutvalet sett eit behov for å utvide grensa for inntekt frå anna verksemd ut over 5 G.

7.7.2 Spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy

Utvalet peiker på at det tidlegare har vore foreslått tiltak for å styrkje fiske med passive reiskapar frå små fartøy i sjøsamiske område, mellom anna fritt

fiske for dei minste fartøya. Utvalet har vurdert desse tidlegare forslaga. Grunnlaget for å vurdere spørsmålet om fritt fiske er ifølgje utvalet mellom anna at:

«Utøvelsen av fiske i sjøsamiske områder har i stor grad vært kjennetegnet av fiske med passive redskaper og fra mindre fartøyer. Dette fisket har først og fremst vært et hjemmefiske som i betydelig utstrekning har vært basert på ressurstilgang i de nære kystfarvann. Fisket er derfor sårbart for svingninger i ressursituasjonen. Et hjemmefiske er samtidig enklere å kombinere med andre næringer, og således mer fleksibelt i forhold til at fiskerne kan ha inntekt fra annet arbeid i perioder av året hvor fisken er vanskelig tilgjengelig.»

Utvalet peiker på at fiske med mindre fartøy som nyttar passive reiskapar er viktig for sjøsamisk busetjing og kultur, fordi flåtegruppa under 10 meter er viktig i sjøsamiske område. I tillegg meiner utvalet at desse fartøya i liten grad kan haldast ansvarlege for overfiske og dei strenge reguleringsane som vart innførde som følgje av ressurskrisa.

Utvalet meiner likevel at omfanget av eit fritt fiske for mindre fartøy må kunne regulerast og skriv at:

«De skadevirkninger et fritt fiske kan tenkes å få for fiskeressursene, vil kunne avhjelpes ved at fiskerimyndighetene gis en adgang til å regulere omfanget av det frie fisket.»

Kystfiskeutvalet har ei omfattande vurdering av mogleghetene for eit fritt fiske for mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar. Utvalet ser grunnar som kan tale for eit slikt fritt fiske, men ser samstundes også sterke innvendingar mot ein regel om fritt fiske og meiner det på sikt ikkje kan la seg gjere, særleg av omsyn til dei lokale bestandane i fjordane.

Utvalet peiker vidare på at eit fritt fiske for fartøy under 10 eller 11 meter vil kunne føre til eit overfiske av desse fartøya sin del av den nasjonale kvoten. Utvalet uttalar i kapittel 11.12.2 at:

«Et slikt «overfiske» må naturligvis kompenseres med mindre fisk i andre flåtegrupper, etter som norske fiskerimyndigheter har forpliktet seg til å holde totalkvotene innen de rammer som er avtalt i norsk-russiske fiskerikommisjon (torsk og hyse). Slike raske endringer i sesongen mellom ulike flåtegrupper i kystfiske

vil være vanskelig innen et system som er bygget opp på faste og stabile kvoteandeler over tid.»

Utvalet konkluderer etter ei lengre utgreiing med at «utvalget har vanskelig for å se at «fritt fiske» i betydningen ubegrenset kvantum, er en hensiktsmessig løsning.» Utvalet har difor vurdert om det er andre løysingar som vil vere betre for dei minste fartøya enn fritt fiske.

7.7.3 Framlegg om gjennomføring av individuelle rettar

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. På same måte kan det gjerast enklare å vere fritidsfiskar/ikkje manntalsført fiskar med høve til eit visst sal. Utvalet meiner såleis at retten til fiske har implikasjonar for dei som fiskar i gruppe I, gruppe II og for fritidsfiske.

I staden for å foreslå ei ordning med fritt fiske for mindre fartøy har utvalet i kapittel 11.12.3 foreslått at det vert:

«en friere adgang i form av deltakelse og en plikt for staten til å sørge for at hver av de tre gruppene har kvoter (såfremt dette er mulig av ressursmessige hensyn), noe som gir retten til fiske et praktisk innhold.»

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

Samanhengen mellom desse framlegga til forvaltningsmessig gjennomføring av retten til fiske er for det første at deltakinga og fiske i gruppe II skal styrkast. Det skal gjerast ved at det vert etablert eit garantert minimumskvantum for fiskarar i gruppe II som ikkje kan reduserast ved nedgang i bestanden. Vidare skal moglegheita for å kunne

fiske i gruppe II styrkast gjennom lemping av vilkåra for å verte registrert på blad A i fiskarmanntalet.

Vidare gjer utvalet framlegg om at dei mest aktive fiskarane i gruppe II skal kunne rykkje opp til eit kvantum tilsvarende det kvantum som er i gruppe I. Ettersom utvalet meiner at det ikkje skal vere mogleg å omsetje eit slikt deltakarløyve, er det ikkje heilt presist å kalle dette for opptrykk til gruppe I, slik utvalet har gjort. Det er meir korrekt å kalle dette for opptrykk til eit høgare kvantum. Nedanfor vel departementet likevel å framstille forslaga frå utvalet med dei nemningane dei sjølve har valt, men ein bør då ha i mente at utvalet eigentleg ikkje gjer framlegg om fleire deltakarløyve i gruppe I juridisk sett.

7.7.3.1 Garantert minimumskvantum i gruppe II

Utvalet meiner at staten må syte for at kvotane til gruppe II-fiskarar i Finnmark er så store at dei kan gje grunnlag for ein leveveg, anten åleine som hovudyrke eller som eit attåtyrke. Utvalet uttalar at «hvor store kvotene da til en hver tid må være vil i stor grad være et skjønsspørsmål.»

Utvalet meiner at per 2007 er det liten tvil om at torskekvotar i gruppe II og eit fritt fiske etter hyse og sei tilfredsstiller eit slikt krav. Utvalet peiker i kapittel 11.12.3 på at:

«Dette vil imidlertid kunne endre seg og det kan på et senere tidspunkt være aktuelt å fastlegge garanterte minimumskvoter for Gruppe II fiskere i Finnmark.»

Kor store kvotane i gruppe II for finnmarksfiskarar skal vere må ifølgje utvalet avgjerast etter ei samla vurdering av fangstmoglegheitene i gruppa og ut frå kvar eit kvantum eventuelt skal hentast frå. Utvalet peiker på at i høve til reguleringane i 2007 vil eit fartøy mellom 8 og 10 meter kunne få ei fangstinntekt på om lag 400 000 kroner frå torskekvoten. I tillegg kjem fangstinntekter frå sei, hyse og kongekrabbe, og utvalet oppsummerer med at:

«Det betyr at der hvor fisken er tilgjengelig, er det absolutt mulighet for å overleve i gruppe II. Det må imidlertid utvises forsiktighet med å generalisere ut fra disse resultatene, ettersom refordelingen et annet år kan være helt forskjellig, avhengig av hvor mange som er i gruppe II og hvordan selve fisket arter seg (innsig og vær).»

Utvalet oppsummerer med at alle registrerte fiskarar i Finnmark vil ha krav på ein slik minimumskvote.

7.7.3.2 Minimumskvote for fartøy under 10 meter

Utvalet viser til at det i mandatet er bedt om å greie ut og vurdere minimumskvote for fartøy under 10 meter. Utvalet legg til grunn at ein minimumskvote etter normal forståing av omgrepet vil innebære eit garantert minstekvantum for fartøya i gruppa under 10 meter. Det vil ifølgje utvalet leie til at denne flåten, som er viktig for sysselsetjing og busetjing i fjordane og langs kysten, vert skjerma mot verknadene av ein eventuell nedgang i den nasjonale kvoten.

Utvalet uttalar i kapittel 11.23 at:

«Etter utvalgets oppfatning vil lovutkastet § 2 innebære at det etableres en minimumskvote. Denne kvoten tilkommer ikke fartøyene i Finnmark, slik det henstilles om i stortingsvedtaket, men vil gjelde for folk i motsetning til for fartøyer, nemlig enhver som er bosatt i Finnmark og som ønsker å fiske.»

Utvalet strekar vidare under at dei avgrensingane som er sette opp gjennom ordningane med fartøyregister og fiskarmanntal framleis vil gjelde. Utvalet peiker på at retten til å begynne som fiskar i næring inneber ein rett til det fangstkvantumet som må til for å kunne etablere seg som fiskar. Det kvantumet må ifølgje utvalet etter ei tid tilpassast slik at det kan gjere det mogleg å etablere seg som yrkesfiskar, enten åleine eller i kombinasjon med anna næring. Utvalet konkluderer med at:

«Folk bosatt i Finnmark vil ha et rettskrav overfor fiskerimyndighetene for at dette blir gjennomført innenfor rammen av den til enhver tid gjeldende TAC. Alle registrerte fiskere i Finnmark vil etter dette ha en garantert minimumskvote.»

7.7.3.3 Lemping av vilkåra for å vere registrert på blad A i fiskarmanntalet

Utvalet peiker på at det allereie er gode ordningar for å etablere seg som attåtyrkesfiskar i verkeområdet for samisk utviklingsfond. Utvalet meiner at desse reglane bør gjelde for alle kommunane i Finnmark, og ikkje berre dei som er omfatta av samisk utviklingsfond. Utvalet foreslår ikkje endringar i dei eksisterande grensene for å stå på blad A i dette området.

7.7.3.4 Fleire deltakarløyve i gruppe I i Finnmark

Utvalet meiner at tildeling av fleire deltakarløyve i Finnmark kan løysast på ulike måtar.

Eit alternativ er ei opprykksordning frå gruppe II, der det vert mogleg for dei mest aktive i gruppe II å rykke opp til gruppe I. Vidare er det mogleg å etablere ei rekrutteringsordning slik at eit visst tal fiskarar per år får høve til å gå direkte inn i gruppe I utan å måtte kjøpe eit fartøy med tilhøyrande deltakarløyve. Utvalet nemner som ei siste moglegheit at Finnmark fiskeriforvaltning kan kjøpe inn fartøy med tilhøyrande deltakarløyve til bruk i Finnmark.

Når det gjeld etableringa av ei rekrutteringsordning til gruppe I, peiker utvalet på at talet på fiskarar som vert rekrutterte inn til gruppe I, må vere tilstrekkeleg til at retten til fiske vert effektivt overhalden. Dei som er interesserte må ifølgje utvalet rangerast og gradvis sleppast inn i gruppe I så snart som mogleg. Utvalet viser i kapittel 11.13.4 til tidlegare ordningar med «opprykk» frå gruppe II til gruppe I og uttalar at:

«En tilsvarende mulighet vil man kunne benytte for eksisterende kyst- og fjordfiskere som er bosatt i Finnmark og som kan dokumentere en viss aktivitet i en nærmere definert periode. Dette kan enten gjøres som et engangstiltak eller gjennom en mer suksessiv innfasing.»

Utvalet tek ikkje stilling til kor mange deltakarløyve som bør opprettast, men «det ligger i sakens natur at skal man få noen effekt av tiltaket, bør det være et betydelig antall.» Utvalet strekar også under at «all den stund fiskerne fra Finnmark vil ha en rett til å bli eneyrkesfisker, må det antall som slippes inn være tilstrekkelig til at retten blir effektiv».

Utvalet meiner vidare at det ikkje bør vere mogleg å selje slike deltakarløyve, og at deltakarløyvet går attende til Finnmark fiskeriforvaltning når nokon sluttar å fiske.

Utvalet peiker på at forholdet mellom gamle og nye deltakarløyve kan få nokre økonomiske verknader og uttalar at den føreslegne ordninga vil kunne gjere det vanskelegare for nye rettshavarar å få bankfinansiering. Utvalet meiner det kan kompensast ved at Finnmark fiskeriforvaltning får høve til å garantere for kjøp av fartøy som er basert på det nye deltakarløyvet.

7.7.3.5 *Endring i reglane om omsetning av fangst frå fritidsfiskarar*

I dag kan fiskarar som ikkje står i fiskarmanntalet levere 1000 kilo torsk for omsetning årleg (reduisert frå 2000 til 1000 kilo frå og med 2011 som ein del av kysttorskvernet). Dette er fastsett som ein del av reguleringane for å verne eller avgrense fisket av kysttorsk. Utvalet meiner det er ei plikt for staten å sikre fritidsfiskarar ein viss kvote slik at dei kan fiske både til eige konsum og til eit visst sal.

Utvalet foreslår at denne kvoten vert heva til 3000 kilo. Utvalet peiker på at dette er sentralt for mange i Finnmark, særleg for å oppretthalde ein identitet som fiskar og som sjøsame. Utvalet ser likevel ut til å leggje til grunn at det vil vere behov for å avgrense fritidsfiskarane sin rett til å fiske til meir enn matauk. Utvalet uttalar såleis i kapittel 11.12.3 at:

«Hvis fisket i Finnmark organiseres som foreslått av Kystfiskeutvalget, vil det i stor grad bli opp til styret i Finnmark fiskeriforvaltning å avgjøre hvor fritt fisket til enhver tid kan foregå. I prinsippet blir dette en avveining av hvor mange fiskere som skal slippes løs på en begrenset kvoteavsetning, alternativt hvordan nytildelte/nyinnkjøpte kvoter skal fordeles. Dette er et spørsmål som etter utvalgets mening må delegeres til styret i Finnmark fiskeriforvaltning og hvor utvalget bare kan angi hva som er målsettingen for hele fiskeriregimet som her er foreslått.»

7.7.3.6 *Rekruttering*

Utvalet ser det som vesentleg at det vert sett i verk kraftige tiltak for å styrkje rekrutteringa til fjord- og kystfiske, og foreslår difor at alle som bur i fjord- eller kystområde i Finnmark vil ha eit rettskrav på å fiske eit volum som gjev økonomisk grunnlag for å starte som fiskar. Dette fangstvolum må tilpassast slik at det vil vere mogleg med overgang til å ha fiske som levebrød.

Utvalet viser vidare til at Finnmark fiskeriforvaltning kan disponere eigne kvotar til rekruttering og til dømes opprette særskilde tidsavgrensa rekrutteringskvotar «som ungdom kan ha med seg, enten som mannskap på annens båt eller alene».

7.8 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 i kapittel 12.28:

«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 i kapittel 11.13.7 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 støtte til etablering av mottaksstasjonar langs kysten av Finnmark og i fjordane er eit viktig tiltak for å bidra til å sikre sjøsamisk kultur. Utvalet meiner at:

«Finnmark fiskeriforvaltning må kunne bidra økonomisk til etablering av slike anlegg, og eventuelt også selv eie og drive mottaksanlegg for råstoffleveranser fra lokal fjord- og kystflåte. Slik virksomhet krever imidlertid at Finn-

mark fiskeriforvaltning blir tilført tilstrekkelig kapital fra staten.»

Utvalet meiner vidare 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.

7.9 Andre forslag

7.9.1 Kongekrabbe

Kystfiskeutvalet er positivt til dei forslaga regjeringa har sett fram i St.meld. nr. 40 (2006–2007) og meiner forslaget om ein områderett for alle fartøy under 11 meter bør prøvast ut.

7.9.2 Anadrome laksefisk

Retten til å fiske laks i saltvatn er regulert i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefiske og innlandsfisk mv.

Kystfiskeutvalet peiker på at laksefiske i sjø og elvar utgjer grunnlaget for fleire kulturar, og der- som det må innførast avgrensingar i fisket for å sikre laksen, er det sportsfisket som må regulerast. Utvalet viser til at avvegingane knytt til å realisere rolla til laksefisket som kulturberar og overlevinga til villaksen, er komplekse. Utvalet understrekar at det er viktig at Sametinget vert sikra direkte innverknad gjennom konsultasjonsordninga.

Utvalet foreslår også at Finnmark fiskeriforvaltning får ei rolle i Samarbeidsrådet i lakseforvaltninga.

7.9.3 Oppdrett

I dag er det etter utvalet si mening få fordelar med omsyn til arbeidsplassar, lokale innkjøp og lokalt eigarskap knytt til oppdrettsverksemd. På den andre sida er ulempene for kommunen knytt til oppdrettsverksemd, betydeleg. Utvalet foreslår difor at:

«Det bør etter utvalgets mening vurderes om det skal innføres en årlig arealleieavgift som går direkte til den kommunen hvor anlegget er etablert. Innføring av en slik avgift i kombinasjon med at muligheten til å flytte virksomheten ut av kommunen begrenses, antar utvalget vil være hensiktsmessig.»

Utvalet understrekar vidare at Finnmark fiskeriforvaltning må ha ei sterk stemme ved lokaliseringa av oppdrett og at det bør vurderast om Finnmark fiskeriforvaltning bør ha kompetanse til å fremje motsegn i plansaker.

7.9.4 Tilhøvet til moglege eksisterande private rettar

Utvalet strekar under at deira forslag ikkje tek sikte på å gripe inn i særlege rettar som kan eksistere til spesielle fiskeplassar eller andre meir avgrensa område. Dei peiker vidare på at det ikkje har vore mogleg å undersøkje nærare om det eksisterer slike rettar i dei enkelte fjordane og i kystfarvatn, og at det er eit spørsmål om i kva grad utvalet skal gjere framlegg til avklaring av slike moglege rettar.

Utvalet uttalar at spørsmålet om særlege rettar, bruksrettar og egedomsrettar for befolkninga langs kysten var sterkt framme i samanheng med fiskerigrensesaka mot Storbritannia, og at staten gjorde gjeldande at det hadde vore utvikla slike rettar til særlege område frå gammalt av. Dei viser likevel til at slike rettar har vore lite framme i norsk rettspraksis.

Det er 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 vurdert om ei klarlegging av slike rettar er så viktig at det krev ein enklare veg for dei fiskarane som meiner dei kan dokumentere slike krav.

Utvalet viser til at samerettsutvalet foreslår ei ordning med ein kommisjon og ein særdomstol etter mønster av finnmarkslova, og at desse organa skal ha mynde til å avklare rettar som gjeld sjøområde i havet sør for Finnmark.

Dei uttalar i kapittel 11.25 at:

«Det blir av Samerettsutvalget lagt avgjørende vekt på hensynet til prinsipielt å likebehandle samiske rettigheter til fast eiendom og i vassdrag med eventuelle rettigheter i saltvann. Men i motsetning til det som gjelder på land i Finnmark, vil det i dette forslag være en forutsetning for at kommisjonen skal tre i funksjon, at det fremmes krav om at rettigheter må bli utredet. Etablering av ordninger for anerkjennelse av rettigheter i saltvann er også foreslått i utkast til nordisk samekonvensjon artikkel 38 jf. 35.»

Kystfiskeutvalet understrekar at eit vilkår for undersøking og avgjerder er at det vert framsett krav knytt til eit nærare bestemt område frå ein

fiskar eller ei gruppe av fiskarar. Utvalet har kome til at desse oppgåvene bør leggjast til Finnmarkskommisjonen. Dei understrekar at kommisjonen ikkje skal ta sjølvstendige initiativ, men berre tre i funksjon dersom det vert fremma krav om rettar. Utvalet meiner vidare at eventuelle tvistar etter

utgreiing frå Finnmarkskommisjonen bør behandlast av dei alminnelege domstolane.

Utvalet peiker på at dersom Finnmarkskommisjonen skal få desse oppgåvene, krev det særlege saksbehandlingsreglar, men at dei ikkje har kome med framlegg til slike reglar.

8 Forslaga frå samerettsutvalet

8.1 Innleiing

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. Ettersom dette vert vurdert nedanfor i kapittel 10, vil det berre i avgrensa grad verte omtala her.

Det er grunn til å minne om at samerettsutvalet har konsentrert seg om å greie ut samiske rettstilhøve i samiske område sør for Finnmark fylke, jf. ovanfor i kapittel 2 om mandatet til samsrettsutvalet og kapittel 6 om forholdet mellom kystfiskeutvalet og samerettsutvalet.

Nedanfor presenterer Fiskeri- og kystdepartementet ei oversikt over dei vurderingane av trongen for konkrete særtiltak og andre forslag som samerettsutvalet har lagt fram. Samerettsutvalet ser desse vurderingane i samanheng med dei andre forslaga utvalet har fremma. I NOU 2007: 13 kapittel 22.5.1.2 uttalar utvalet såleis:

«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 kommisjonen 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 reguleringstiltak

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 strekar under at dei ikkje har gjort framlegg om konkrete lovendringar, mellom anna fordi utvalet sine oppgåver er mangesidige, og at utvalet ikkje var sett saman slik at det gav grunnlag for «dypdykk i det relativt kompliserte regelverket og forvaltningsregimet for utnyttelsen av saltvannsfisk og andre marine ressurser». Utvalet viser så til at dei har hatt kontakt med kystfiskeutvalet, og at mange av dei problemstillingane som er aktuelle for samerettsutvalet også vert drøfta av kystfiskeutvalet.

Utvalet drøftar deretter følgjande problemstillingar:

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

Samerettsutvalet tek ikkje som kystfiskeutvalet utgangspunkt i ein kollektiv rett til fiske. Samerettsutvalet drøftar moglege framlegg som kan bidra til å sikre sjøsamisk fiske, særleg med mindre fartøy.

Samerettsutvalet peiker på at dei forslaga kystfiskeutvalet har kome med også vil vere relevante sør for Finnmark og held fram at:

«Selv om Kystfiskeutvalgets mandat er begrenset til fjorder i og kystområder utenfor Finnmark, må det antas at forholdene her neppe er vesentlig annerledes enn i sjøsamiske områder fra og med Troms fylke og sørover. De løsningene det er aktuelt å foreslå for Finnmark, vil derfor trolig også være aktuelle for sjøsamiske områder ellers i landet, for eksempel ved at det her innføres parallelle ordninger som gjelder

for alle sjøsamiske kyst- og fjordområder i Norge.»

Samerettsutvalet viser til at dei difor i hovudsak presenterer dei spørsmåla dei har vurdert i sitt arbeid, men at dei i liten grad dreg konklusjonar eller foreslår lovendringar. Samtidig strekar dei under at eit sentralt mål med dei tiltaka som vert sette i verk, må vere å sikre det fisket som skjer i sjøsamiske kyst- og fjordområde gjennom å kome med «helhetlige løysningar som ivaretar de overordnede rettighetsprinsippene som blant annet er basert på historisk bruk, lokal sedvanerettsdanning og folkerettslige forpliktelser for staten og motsvarande rettigheter for den sjøsamiske befolkning».

8.1.1 Særleg om fordeling av fiskeressursane

Utvalet drøftar også spørsmålet om fordeling av ressursane innanfor ein fastsett kvote, og moglege konsekvensar av framlegga frå utvalet. Dei uttalar i kapittel 22.5.4 mellom anna følgjande:

«Dersom kvotene for bestemte fartøygrupper i bestemte områder økes, vil konsekvensen være at det blir mindre til andre grupper og områder. Dette er et forhold som skaper atskillige utfordringer i forhold til det å etablere et system som i større grad enn i dag tilgodeser det fisket som utøves med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Skal det tas opp merkbart mer fisk av kyst- og fjordflåten i disse områdene, vil det bli mindre igjen til den øvrige norske fiskeflåten. Som utgangspunkt må det derfor foretas et politisk valg, hvor det blant annet kan være spørsmål om det bør foretas en generell prioritering av kystflåten i forhold til større havgående fartøyer, eller om kystflåten eller hele fiskeflåten i sjøsamiske kyst- og fjordområder bør prioriteres i forhold til resten av den norske flåten.»

Det siste må ifølgje utvalet avgjerast på grunnlag av Noreg sine folkerettslege plikter.

8.2 Spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy

8.2.1 Innleiing

Utvalet viser til framlegget til samerettsutvalet i NOU 1997: 4 om ein lovfesta rett til fritt fiske for fartøy under 7 meter i Finnmark som fiskar med

stang og handsnøre, jukse, garn og line. Utvalet uttalar i kapittel 22.5.2.1 at:

«Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har stor sympati for de intensjonene som ligger bak forslaget i NOU 1997: 4, og vil anta at de synspunktene som begrunnet dette forslaget for Finnmarks del, også kan anføres i forhold til landets øvrige sjøsamiske områder. Det er også her et reelt behov for å styrke det lokale kyst- og fjordfisket. En regel om at de mindre fartøyene i utgangspunktet ikke er omfattet av de alminnelige kvoteordningene, vil også samsvare med Sametingets fiskeripolitiske målsetninger.

...

En lovregel om fritt fiske for fartøy under en viss størrelse vil kunne anses som en tilbakeføring av rettigheter til sjøsamiske kyst- og fjordområder, ved at en større andel av ressursene forbeholdes den fiskeflåten som er hjemmehørende i disse områdene. Regelen kan dermed også synes egnet til å imøtekomme statens folkerettslige forpliktelser i forhold til det sjøsamiske fisket.»

Utvalet drøftar så fordelar og ulemper med ein lovregel om fritt fiske for mindre fartøy, og meiner eit alternativ til ein regel om fritt fiske, som «i realiteten kun vil gjelde i et begrenset tidsrom hvert år», difor kan vere at det vert fastsett reglar om ein minimumskvote for dei mindre båtane. Utvalet syner til at dette er spesifikt nemnt i oppmodingsvedtaket til Stortinget ved behandlinga av finnmarksloven. Utvalet held likevel fram at:

«[O]gså en ordning med fritt fiske kan utformes slik at ordningen ikke nødvendigvis får de utilsiktede virkningene som er antydnet ovenfor, dersom det legges inn en del konkrete mekanismer med sikte på å unngå dette.»

8.2.2 Avgrensing i fartøystorleik og type reiskap

For å unngå utilsikta verknader av det frie fisket, drøftar utvalet ulike mekanismar som skal sikre at det frie fisket kjem samiske fiskarar til gode. Slike mekanismar kan ifølgje utvalet vere at det vert sett avgrensingar både med omsyn til kva reiskapar som kan nyttast og kva storleik fartøya som eventuelt skal tilgodesjåast kan ha.

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

på at desse reiskapstypene har vore viktige for busetjinga og utviklinga av den sjøsamiske kulturen, i motsetnad til fiske med meir moderne reiskapar som trål, snurrevad, snurpenot og autoline.

Når det gjeld kva som skal reknast som mindre fartøy, viser utvalet til at både samerettsutvalet I og samisk fiskeriutval gjorde framlegg om at det frie fiske skulle reserverast for fartøy under 7 meter, medan Sametinget i samband med behandlinga av finnmarksloven gjekk inn for at ein regel om fritt fiske måtte gjelde alle fartøy under 10 meter.

Utvalet peiker på at fartøy opp til 10 meter kan utrustast slik at dei vert relativt effektive fangsteiningar, også om dei berre nyttar passive reiskapar. Utvalet meiner difor at dersom det først skal innførast ein regel om fritt fiske, synest ei grense på 7 meter å vere betre eigna. Slike fartøy vil, slik utvalet ser det, ikkje ha det same fangst- og avkastningspotensialet som større fartøy.

8.2.3 Kven skal retten til fritt fiske gjelde for

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. Utvalet meiner at det ville trekkje eit skilje mellom naboar, der nokre vart tilgodesette og andre ikkje, sjølv om dei fiska med same type fartøy og reiskap, og i same område. Utvalet 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 drøftar så om det bør stillast krav om registrering i fiskarmanntalet for å delta i det frie fisket. Utvalet skriv i kapittel 22.5.2.4 at:

«Et slikt krav vil hindre overetablering. Samtidig er det viktig at en regel om eventuelt fritt fiske ikke utformes slik at personer som ønsker å ta del i dette fisket, og som oppfyller

kriteriene når det gjelder bosetting, blir stengt ute fra dette fisket på en urimelig måte.»

Utvalet uttalar etter ein gjennomgang av vilkåra for å verte registrert i fiskarmanntalet at krava for å verte registrert på blad A i fiskarmanntalet som deltidsfiskar ikkje er særleg strenge, og at det er endå meir lempelege reglar i kommunar som er omfatta av det geografiske verkeområde til Samisk utviklingsfond. Utvalet konkluderer difor med at:

«Det vil derfor neppe virke uforholdsmessig ekskluderende om en regel om fritt fiske begrenses til personer som er registrert i fiskermanntallet.»

Utvalet meiner i tillegg at det må sikrast at fleire personar enn i dag i sjøsamiske område kan registrerast i fiskarmanntalet som deltidsfiskarar, anten ved å senke grensa for kor stor omsetning ein må ha for å stå på blad A, eller ved å auke grensa for kor mykje inntekt frå anna verksemd som er tillete.

8.2.4 Særskild vern av kyst- og fjordområde

Utvalet peiker på at det er viktig å sikre at reglar om fritt fiske for mindre fartøy får den tilsikta verknaden. 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 at gjeldande heimlar i saltvassfiskelova til å regulere fisket og tilgangen til fiske i ulike område, gjev eit godt grunnlag for å fastsetje fiskerireguleringar med sikte på å ivareta og prioritere det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområde. Så legg utvalet til at det er eit spørsmål om fiskeripolitiske prioriteringar om og korleis heimlane skal nyttast. Utvalet uttalar såleis i kapittel 22.5.3:

«Hovedproblemet synes ikke å være mangler på slike hjemler, men heller at eksisterende hjemler i for liten grad har vært benyttet for å tilgodelese sjøsamisk kyst- og fjordfiske. Spørsmålet om i hvilke områder og på hvilken måte det kan være aktuelt å benytte de foreliggende hjemlene, ligger utenfor hva Samerettsutvalget kan gå nærmere inn i. Dette er vurderinger som vil kreve konkret innsikt i og kunnskaper om ressursituasjonen og øvrige lokale forhold som utvalget ikke sitter inne med. Vurderingene vil dessuten måtte foretas fortløpende fra

år til år, etter hvert som bestandssituasjonen endrer seg.»

8.3 Samisk og lokal deltaking i fiskeriforvaltninga

8.3.1 Spørsmålet om etablering av eit eige forvaltningsorgan

Utvalet meiner at spørsmålet om eventuelle særlege rettar til fisket og vern av kyst- og fjordområde, må sjåast i samanheng med systemet i fiskeriforvaltninga elles. Til liks med kystfiskeutvalet meiner samerettsutvalet at den lokale forvaltninga kan ta utgangspunkt i oppkjøp av kvotar ved bruk av statlege midlar, eller omfordeling av kvotar til dei fartøygruppene i samiske kyst- og fjordområde som har kome dårlegast ut gjennom reguleringsane dei seinare åra. Desse kvotane må vere så store at dei kan gje grunnlag for eit lønsamt og berekraftig fiske.

Dette kan etter utvalet sitt syn skje gjennom etableringa av eit lokalt forvalta ressurselskap som får tilført midlar til å kjøpe kvotar og fordele desse på den lokale kyst- og fjordflåten. Samerettsutvalet meiner eit regionalt selskap for kjøp og fordeling av fiskekvotar ikkje skal opptre som ein kommersiell aktør, men vere underlagt folkevald styring, og det må vere reglar for korleis kvotane kan fordelast. Utvalet uttalar vidare i kapittel 22.5.4.2 følgjande om ei mogleg organisering av eit slikt selskap eller forvaltningsorgan:

«For så vidt gjelder kravet om folkevalgt styring, kan et mulig alternativ være at det etableres et eget forvaltningsorgan for det regionale fisket etter mønster av Finnmarkseiendommen eller Hålogalandsallmenningen der styret sammensettes av personer valgt av Sametinget og de respektive fylkestingene, og hvor det også legges opp til representasjon fra personer som er hjemmehørende i det området forvaltningsordningen gjelder for og som her driver kyst- og fjordfiske.»

Når det gjeld kva for oppgåver organet elles skal ha, uttalar utvalet at:

«Regionale eller lokale organer av denne typen vil foruten å fordele fiskekvoter mellom ulike grupper av fiskere til fremme for det lokale kyst- og fjordfisket, også kunne tillegges annen beslutningsmyndighet innenfor de ytre rammene for uttaket av fiskeressurser.»

Som døme nemner utvalet at organet kan få myndigheit til å «frede bestemte områder mot snurrevad og liknende redskaper, og sette andre begrensninger i fisket dersom dette anses nødvendig ut fra ressursituasjonen, for eksempel dersom dette er nødvendig for å sikre lokale torkestammer».

8.3.2 Samisk deltaking i nasjonal ressursforvaltning

Samerettsutvalet meiner det vil vere naturleg om Sametinget får ei rolle i nasjonal fiskeriforvaltning. Utvalet uttalar at både SP artikkel 27, praksisen til FNs Menneskerettskomité og føresegnene i ILO-konvensjonen om urfolk sin rett til deltaking i forvaltninga av ressursane, gjev klare føringar i den retninga. Utvalet seier at det heller ikkje er noko nytt at Sametinget har ei slik rolle, ettersom dei var representerte i Reguleringsrådet, men at Sametinget med eitt av seksten medlemmar hadde lite å seie i rådet. Dei uttalar at:

«De som har representert Sametinget i rådet, har opp gjennom årene fremmet en rekke forslag, men har sjelden fått gjennomslag for rådene.»

Slik utvalet ser saka, er det difor grunn til å gje Sametinget ei meir formalisert rolle enn det har i dag, og uttalar:

«En mulighet kan blant annet være å opprette et fast samarbeidsorgan mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet med sikte på å ivareta samiske interesser i fiskeriene. Et slikt organ vil være et bidrag til at Norge kan ivareta sine grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser for så vidt gjelder sikring og videreutvikling av samisk kultur i vid forstand og samisk deltakelse i beslutningsprosesser som særskilt angår samisk næringsutøvelse og samfunnsliv.»

Utvalet meiner at ein her mellom anna vil kunne gå gjennom forslag til lover og forskrifter innan fiskeria, framtidige forvaltningsstrategiar og konkrete reguleringsiltak, og utvalet trur at Sametinget gjennom eit slikt samarbeid kan få betre innsikt i sentrale fiskeripolitiske prioriteringar, samtidig som det vil gje forvaltninga auka innsikt i samiske spørsmål.

Samerettsutvalet trur at ei slik samarbeidsordning kan gjennomførast innanfor rammene av dei

reglane som utvalet har fremma forslag om for konsultasjonar og anna sakshandsaming.

Utvalet trur at ei slik løysing kan gje ein vel så effektiv innverknad på dei vedtaka som vert gjorde i fiskeriforvaltninga, som representasjon i ulike saksførebuarande organ.

Samerettsutvalet har ikkje gått nærare inn på korleis ei slik samarbeidsordning kan organisere, men uttalar at:

«En er imidlertid kjent med at også dette er spørsmål som vurderes av Kystfiskeutvalget, og vil i den forbindelse bemerke at det forhold at de samiske fiskeriinteressene ikke bare gjør seg gjeldene i Finnmark, men også i Troms og i deler av Nordland, ytterligere styrke begrunnelsen for en ordning hvor Sametinget tilsikres en mer formell rolle i fiskeriforvaltningen enn det de har i dag.»

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.

8.4 Ulike ikkje-rettslege tiltak

Utvalet har også drøfta andre tiltak som kan ha verknad for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område. Utvalet legg i kapittel 22.5.5.2 vekt på at:

«Slik Samerettsutvalget ser det, bør det imidlertid fremheves at utviklingen av de sjøsamiske områdene og mulighetene for å drive et reiningssvarende kyst- og fjordfiske med utgangspunkt i disse områdene, ikke bare vil bero på rettslige og forvaltningsmessige tiltak, men også på infrastrukturelle og liknende tiltak.»

Utvalet peiker i denne samanhengen på at det er viktig at det vert etablert mottaksstasjonar der kyst- og fjordfiskarar kan levere fangst, og at styresmaktene bør vurdere å gå inn med økonomisk støtte for å betre mottakssituasjonen. Vidare meiner utvalet det må leggjast til rette for auka rekruttering til fisket gjennom særlege ordningar retta mot ungdom, slik at dei kan få ein reell sjanse til å etablere seg som fiskar.

9 Oppsummering av høyringsfråsegnene

9.1 Innleiing

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 søkarbaserte tilskot til næringsverksemd, Sametinget og ei rekkje interesseorganisasjonar. I kapittel 2.2 er det lista opp kven som har gjeve høyringssvar til utgreiinga. 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.

Dette kapitlet oppsummerer høyringsfråsegnene. 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.

Nedanfor følgjer eit samandrag av høyringsvara, inndelt etter organ. Dei fleste høyringsinstansane uttalar seg samla om dei prinsipielle sidene ved framlegget, og det er difor naturleg å gje ei samla oversikt over svara utan å dele dette opp tematisk.

9.2 Departement

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser positivt på utgreiingsarbeidet kystfiskeutvalet har gjort og meiner at oppfølginga av innstillinga vil vere viktig for å anerkjenne sjøsamane sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark.

Forsvarsdepartementet viser til framlegget om å opprette eit regionalt organ som skal ha nærare definert forvaltningsmynde for det havområdet

som er omtala i lovframlegget, og peiker på at «det er vår oppfatning at Kystvaktens ansvar for å drive fiskerioppsyn etter Kystvaktlovens § 9 også vil omfatte kontroll med de regler som fastsettes med hjemmel i den foreslåtte lov». Det må difor gjerast ei endring i kystvaktlova § 9. Forsvarsdepartementet peiker vidare på at ein auke i fiskeritaktivitet også kan skape behov for auka kontroll frå Kystvakta i desse områda.

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 trur også dette kan bidra til ei berekraftig forvaltning av ressursane.

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. Justisdepartementet peiker vidare på at Finnmark fiskeriforvaltning vil utøve offentleg mynde, og at det difor bør greiast ut kva for verknader det skal ha at dette organet skal vere eit eige rettssubjekt. Justisdepartementet har også kome med merknader til framlegget om at Finnmarkskommisjonen skal kunne avgjere saker om rettar i saltvatn.

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.

Kommunal- og regionaldepartementet peiker også på at det er viktig å sjå på moglegheitene til å få levert fangstane for dei som har rett til fiske i havet utanfor Finnmark, og også vurdere forholdet til distriktskvoteordninga.

Miljøverndepartementet viser til høyringsfråsegna frå Direktoratet for naturforvaltning, og seier at direktoratet tek opp viktige tilhøve som må avklarast i det vidare arbeidet med oppfølginga av framlegga frå utvalet.

Nærings- og handelsdepartementet meiner det er trong for å sjå nærare på enkelte utfordringar knytt til konsekvensane av framlegga frå utvalet. Departementet uttalar at:

«Etter vårt syn bør det blant annet gjøres en nærmere vurdering av hvordan utvalgets forslag kan endre de økonomiske vilkårene ved å bli fisker og om forslagene vil kunne medføre et betydelig behov for ervervelse av fiskefartøy eller bygging av nye kystfiskefartøy. Det bør i den forbindelse også vurderes nærmere om forslaget vil gi utfordringer knyttet til finansiering.»

Nærings- og handelsdepartementet trur også at etablering av eit nytt forvaltningsorgan kan gje auka kostnader og ressursbruk for den samla fiskeriforvaltninga, og reiser spørsmålet om ein bør vurdere nærare om forvaltninga av dei ordningane utvalet foreslår, kan utførast av den allereie etablerte fiskeriforvaltninga.

Olje- og energidepartementet har ikkje merknader til NOU 2008: 5, men har gjeve merknader til NOU 2007: 13, særleg med omsyn til framlegget til ny lov om sakshandsaming og konsultasjonar. Desse vert difor ikkje nærare omtalt her.

9.3 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 resultata 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 same-rettslige sidene fullt ut ivaretas for hele det tradisjonelle samiske området i de beslutningsprosessen som er i gang og i de sakene hvor vedtak allerede er fattet».

Sametinget uttalar at:

«For at staten Norge ikke skal bryte sine folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk, er det helt nødvendig med et nasjonalt rettsgrunnlag som anerkjenner og sikrer det samiske folks rett til utnyttelsen av de fornybare marine ressurser, og at samene som urfolk gis adgang til deltakelse i forvaltningen av disse.»

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 vurderingane frå same-rettsutvalet knytt til Sametinget si rolle i nasjonal ressursforvaltning og følgjande fråsegn frå same-rettsutvalet:

«Samerettsutvalget vil også understreke at bruken av de marine områdene må ses i sammenheng. Virksomhet som kan få innvirkning på fisket i sjøsamiske fjorder og kystfarvann, for eksempel oppdrettsvirksomhet, og oppføring og drift av faste installasjoner som sjøkraftverk, omlastingsterminaler og ilandføringsanlegg for petroleum, må planlegges og drives på en slik måte at virksomheten ikke truer fiskestammer eller det biologiske mangfoldet. Det vil for å realisere dette blant annet være viktig at både Sametinget og andre samiske og lokale fiskeriinteresser gis en rolle i de aktuelle beslutningsprosessene.»

Sametinget meiner dette framlegget frå samerettsutvalet kan bidra til å styrkje framlegget frå kystfiskeutvalet med tanke på ei regional forvaltningsløysing som dekkjer heile det sjøsamiske området. Sametinget viser til at både kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har kome med fråsegner som peiker mot ei heilskapleg løysing.

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. Sametinget strekar avslutningsvis under at det samtidig med arbeidet med finnmarksfiskelova må startast eit arbeid som munnar ut i konkrete lovføresegner også for områda sør for Finnmark, og at framlegget frå kystfiskeutvalet til finnmarksfiskelov vert brukt som modell også for desse områda.

På denne bakgrunn tilrår Sametinget etter ei heilskapleg vurdering at framlegget frå kystfiskeutvalet til finnmarksfiskelov vert fremma for Stortinget slik det står.

9.4 Andre statlege organ

Fiskeridirektoratet har i hovudtrekk uttala seg om spørsmålet om lokal medråderett i reguleringa av fisket, og foreslår at i den grad ein ønskjer ei ytterlegare styrking av lokal eller samisk medråderett ut over det som var bestemt i forvaltningsreforma (Ot.prp. nr. 10 (2008–2009)), bør dei same vurderingane leggjast til grunn for ei slik utviding.

Om Finnmark fiskeriforvaltning uttalar direktoratet følgjande:

«Fiskeridirektoratet kan heller ikke se at et nytt forvaltningsorgan som legges utenfor den eksisterende fiskeriforvaltning vil ha større legitimitet til å treffe forvaltningsvedtak eller gi regulerende bestemmelser enn den organisering av lokal forvaltningskompetanse som er foreslått i den nye forvaltningsreformen. De forvaltnings- og reguleringsvedtak som treffes vil uansett måtte ligge innenfor de rammer som lovgiver trekker opp.»

Fiskeridirektoratet meiner også 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 på at det også kan stillast spørsmål ved kor tenleg det er å opprette eit eige forvaltningsorgan som er parallelt med og avhengig av den eksisterande forvaltninga. Svak legitimitet vil gje større utfordringar i det omfattande og ressurskrevjande arbeidet med å sjå til at næringa følgjer gjeldande spelereglar.

Fiskeridirektoratet region Finnmark 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. Fiskeridirektoratet region Finnmark viser til at det har vore eit stort engasjement rundt høyringsmøta utvalet hadde i Finnmark, og uttalar at:

«Noe forenklet kan sistnevnte reaksjoner fra høringsmøtene sammenfattes i begrepene «fjordproblematikk». Denne problematikken omfatter de sjøsamiske kjerneområdene og uttrykker langt på vei lokalbefolkningens oppfatning av å ha «en rett til fiske på grunnlag av historisk bruk» samtidig som verken tilgangen til fiskefeltene eller ressursgrunnlaget skal kunne trues utenfra av fartøystørrelser og redskapstyper som regnes som fremmedelementer i disse områdene. Innbakt i dette ligger at lokalbefolkningen mener de ikke har hatt tilstrekkelig innflytelse på hvordan fjordområdene har blitt utnyttet.»

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er uroa over fleire sider ved framlegget til kystfiskeutvalet. DN peiker på at mandatet til kystfiskeutvalet inneber at det skal gjerast ei vurdering av administrative og økonomiske konsekvensar av dei forslaga som vert fremma, og at det difor burde vere sjølvsaft at også biologiske og økologiske konsekvensar av framlegga vart utgreidde. DN meiner at det er ein stor mangel ved utgreiinga at dette ikkje er gjort og at det bør lagast ei konsekvensvurdering som tek føre seg dei økologiske sidene av forslaga før ein tek endeleg stilling til desse.

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 at «en slik garanti vanskelig kan innfris, ettersom mengden av fisk som kan fiskes må reguleres ut fra situasjonen til de ulike bestandene av fiskearter som er kommersielt høstbare, og hvor de befinner seg geografisk». Dei meiner det ikkje er ressursgrunnlag for ein slik garanti, sjølv for dei som i dag driv fiske i fjordane og langs kysten i Finnmark.

Når det gjeld framlegget til utvalet om å tilføre fjord- og kystflåten i Finnmark eit større fangstvolum, uttalar DN:

«DN stiller seg tvilende til om dette er praktisk gjennomførbart. ... Ofte høster imidlertid ikke fjord- og kystflåten fra de samme bestandene som havfiskeflåten. Dersom man tenker å gjennomføre ordningen ved å kjøpe kvoter fra havfiskeflåten for så å dele disse ut til fjord- og kystfiskere (jf merknadene til lovforslagets § 6), er det ikke slik at fisken følger etter kvotene inn mot kysten. Påvirkningen fra de ulike sektorene kan da være svært forskjellig. Hvis man tar torsk som eksempel, vil et økt torskefiske i fjordene og nær kysten medføre en betydelig økt beskatning av kysttorsk i stedet for skrei.»

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 også at framlegget om retten til fiske i fjordane er i strid med allemannsretten dersom dette skal vere ein einerett for fjordbefolkninga. Dei meiner også at dette vil vere ei uakseptabel innskrenking av allmenta sitt høve til friluftsliv og rekreasjon. DN saknar også vurderingar frå utvalet i høve til fiske etter anadrome laksefisk.

Havforskningsinstituttet (HI) viser til at kystfiskeutvalet ikkje har drøfta kvifor torsk og andre bestandar har vore tilgjengeleg i kyst- og fjordstrøka. HI peiker på at fjordområda i seg sjølve ikkje er rike, men at hovudfødeorganismene for torsk – dei store havbestandane av lodde og norsk vårgytande sild – i ulike livsstadium oppsøker kyst- og fjordområda i Finnmark. Dermed aukar tilgjengelegheita av torsk fordi dei følgjer etter og beiter på desse bestandane. HI uttalar vidare at:

«I denne konteksten vil reguleringene (forvaltningsmålsetningene) av nvg sild og lodde være av betydning for tilgjengelighet av torskefisk i Finnmarks kyst- og fjordstrøk.»

HI uttalar vidare at kystfiskeutvalet fleire stader i utgreiinga uttalar at reguleringane av fiskeria skal vere slik at dei kjem innbyggjarane til gode. HI tolkar det slik at det skal leggjast til rette for at kvotane skal kunne haustast på den enklast tilgjengelege måten og at ein difor må sjå forvaltninga av dei store havbestandane av nvg-sild og lodde i samanheng med forvaltninga av fiskeressursane i kyst- og fjordstrøka i Finnmark.

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 fiskeressursane 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. Det vert også peika på at praksis frå Høgsterett byggjer på at det ikkje er grunnlag for ein tankegang om særrettar til fiskeressursane. Regjeringsadvokaten konkluderer slik om historisk bruk:

«Til tross for disse rettslige utgangspunktene er utvalgets forslag basert på en forutsetning om at befolkningen i Finnmark på bakgrunn av «historisk bruk» har opparbeidet seg en «rett til fiske». Etter vår oppfatning er det vanskelig ut fra utvalgets arbeid å konstatere at forholdene i Finnmark er så særegne at man for dette fylket på generelt grunnlag kan konstatere en slik rett. Tvert imot er det rimelig å anta at bruken av kyst- og fjordstrøkene i Finnmark ikke har skilt seg fra andre kystfylker på en slik måte at det er grunnlag for å stille dette fylket i en særstilling hva gjelder befolkningens rettigheter i så måte.»

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. Det vert mellom anna peika på at SP artikkel 27 neppe gjev grunnlag for å stille opp ein slik rett til fiske som utvalet tek til orde for, og at dette også vert underbygd av rekkjevidda til føresegna elles.

Regjeringsadvokaten seier vidare at sjølv om ein er einig med utvalet i at også denne type rettar er verna av SP artikkel 27, er det likevel tvilsamt om ei eventuell plikt for staten strekkjer seg lenger enn å gje eit vern for den utøvinga som er sær eigen for samisk kultur. Regjeringsadvokaten meiner difor det samla sett kan stillast spørsmål ved om ein eventuell rett til fiske, som det her er tale om, er omfatta av vernet i SP artikkel 27.

Regjeringsadvokaten meiner vidare at konklusjonane til utvalet framstår som for vidtrekkande med omsyn til rekkjevidda av dei eventuelle pliktene til staten og trur det er tvilsamt om føresegna gjev heimel til eit krav om positive særiltak slik utvalet tek til ordet for. Ei eventuell plikt strekkjer seg uansett ikkje lenger enn til å sikre kulturspesifikk utøving.

Regjeringsadvokaten stiller også spørsmål ved andre punkt i utgreiinga til utvalet når det gjeld dei folkerettslege pliktene og peiker som eit døme på vurderingane av skjønnsmarginen til staten i tolkinga av 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 sjøområde. Han uttalar mellom anna:

«Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid at selv om sjøområder skulle anses omfattet, innebærer forpliktelsen etter artikkel 15 neppe noen forpliktelse til å tilkjenne samene rettigheter som ikke foreligger på nasjonalt grunnlag. Eventuelle forpliktelser etter artikkel 15 (1) må under enhver omstendighet anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom gjeldende reguleringsregime.»

Regjeringsadvokaten legg difor 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.

9.5 Fylkeskommunar

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 vidare 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 Finnmarks-sona. 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, fordi den økonomiske skilnaden kan skape konflikhtar mellom etablerte fiskarar som har investert i deltakar-løyve og nye aktørar som nyttar vederlagsfrie kvo-

tar. Vidare meiner Finnmark fylkeskommune det må greiast ut kvar kvotane skal hentast frå og kva konsekvensar dette har for resten av landet.

Finnmark fylkeskommune sluttar seg også til at det vert innført reiskapsavgrensingar innanfor grunnlinjene og at det bør innførast restriktive reglar for bruk av snurrevad, snurpenot og andre aktive reiskapar.

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».

Troms fylkeskommune peiker vidare på at prinsippet om at fiskeressursane er ein nasjonal ressurs er viktig for å vidareføre eit berekraftig uttak av fiskeressursane langs heile kysten.

Troms fylkeskommune meiner at dersom ein ønskjer å gjere positive grep for den kystsamiske befolkninga i denne samanheng, finst det andre vel så treffsikre tiltak, som innføring av høgare inntektstak på blad A i kystsamiske område, og styrking av grunnlaget for mottaksstasjonar.

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 legg dette til grunn i sitt høyringssvar og dei ser det som «høyst sannsynlig og logisk at den rett som nå er påvist for samer og andre når det gjelder fiske i havet utenfor Finnmark, også vil måtte få virkning for Nordland». Nordland fylkeskommune er klar på at det må vere einsarta reglar for utøvinga av ei ny fiske-riordning, på tvers av fylkesgrenser.

Nordland fylkeskommune viser til at framlegget frå kystfiskeutvalet inneber sterkare regional forankring og ei monaleg omfordeling av fiskeressursane. Dei legg til grunn at «nye kvoter bare kan erverves ved at andre er villige til å oppgi sine kvoter, bl.a. som følge av tilbud om gunstige innløsningsordninger for kvoter og rettigheter». Det vert sett som ein føresetnad at staten stiller opp med nødvendige midlar slik at ei slik frivillig innløsningsordning vert attraktiv og kan fungere. Nordland fylkeskommune 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 ei konsekvensanalyse av framlegga frå utvalet og at denne vert sendt på ei ny høyring.

9.6 Kommunar

Alta kommune sluttar seg til høyringsfråsegna frå Vest-Finnmark regionråd, jf. nedanfor. Dei uttalar i tillegg at dei er nøgde med at utvalet strekar under at retten til fiske i havet utanfor Finnmark gjeld for alle folkegrupper. Alta kommune presiserer at dei støttar framlegget frå kystfiskeutvalet om å etablere Finnmark fiskeriforvaltning, og at dette vil styrkje Finnmark sin eigen styringsrett og retten til å prioritere, og at det vil styrkje forvaltningsmiljøet i Finnmark.

Alta kommune meiner vidare at departementet i sitt arbeid med saka må vurdere kommunane si rolle i Finnmark fiskeriforvaltning, og at kommunane i det minste må gjevast ein høyringsrett i forvaltninga av fjord- og kystressursane. Dei peiker på at eit anna alternativ er å gje kommunane plass i styret i Finnmark fiskeriforvaltning.

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. Berlevåg kommune uttalar:

«Fiskeressursene defineres i dag som en nasjonal ressurs. Fiskeressursene er begrenset, og myndighetene har måttet innføre reguleringer i form av kvoter. Dette er i dag den største utfordringen for iverksettelsen av den foreslåtte loven. Hvem skal gi fra seg kvote for at finnmarkingene skal kunne benytte seg av sin rett til å starte som fisker?»

Berlevåg kommune 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 framandfiskarar utanfor fjordlinjene. Berlevåg kommune 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.

Berlevåg kommune meiner vidare at fleire av framlegga til kystfiskeutvalet krev juridisk avklaring og vidare utgreiing før det vert realitetsbehandla. Det gjeld særleg framlegget om gratis deltakarløyve og korleis tilføring av ekstra kvotar til Finnmark skal gjerast og kva for konsekvensar det vil få for resten av landet.

Båtsfjord kommune strekar under at ein rett til fiske i havet utanfor Finnmark berre kan gjennomførast innanfor dei til ei kvar tid gjeldande kvotar. Dei peiker på at det er viktig at endringar fører til forbetringar og aktivitet, både på sjø og land. Til liks med fleire andre, meiner Båtsfjord kommune at det er fleire sider ved framlegga frå utvalet som må utgreiast nærare. Dei legg vidare til grunn at ei eventuell overføring av kvantum i samband med handsaminga av framlegga frå utvalet vert henta inn gjennom statlege oppkjøp av kvotar frå havfiskeflåten, og at det difor er trong for monaleg tilførsel av kapital. Båtsfjord kommune meiner også 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.

Gamvik kommune uttalar at kystfiskeutvalet sine vurderingar og framlegg bør leggjast til grunn i det vidare arbeidet med finnmarksfiske-lova og at det ikkje bør gjerast for omfattande endringar i dette. Dei rår til at regjeringa fremmar kystfiskeutvalet sitt framlegg til finnmarksfiske-lov slik det no står.

Lebesby kommune sluttar seg til kystfiskeutvalet si forståing av rettsgrunnlaget for samar og andre sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark og er samd i at dette må gjerast gjeldande for alle som bur i Finnmark. Lebesby kommune meiner forvaltninga må leggjast til den ordinære fiskeriforvaltninga, og at det vert etablert konsultasjonar med Sametinget og fylkestinget. Dei meiner vidare at hovudformålet må vere å sikre kvotar og fordele desse i Finnmark og at «dette er arbeid som må knyttes opp mot Storting og regjering, da sikring av kvoter til oppfyllelse av rettigheter, til-ligger staten».

Lenvik kommune framhevar prinsippet om at fiskeressursane er ein nasjonal felles ressurs, og at det må liggje til grunn for å vidareføre eit berekraftig uttak av fiskeressursane langs heile kysten.

Måsøy kommune sluttar seg til kystfiskeutvalet si forståing for samar og andre sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark. Dei er positive til framlegg om eit friare høve til deltaking i fiske for folk busett i Finnmark, og meiner at prinsippet «nærhet gir rett», med fordel kan nyttast i Finnmark. Måsøy kommune sluttar seg til at eit slikt prinsipp ikkje utløyser eit krav om kjøp av kvote, men ei til-delning. Dei viser vidare til at det er vanskeleg å talfeste kva mengd fisk som gjev grunnlag for eit hushald.

Måsøy kommune 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 framandfiskarar utanfor fjordlinjene.

Måsøy kommune uttalar at når det gjeld regulering og forvaltning av ressursane i havet utanfor Finnmark, må det greiast ut ordningar innanfor gjeldande nasjonale system, og at det vil styrkje Finnmark å byggje på eksisterande fiskeriforvaltning i staden for å innføre Finnmark fiskeriforvaltning. Dei framhevar vidare at det ved innføring av regulerings- og forvaltningsordningar innanfor dagens system, må byggjast på og vidareutvikle kompetansen til Fiskeridirektoratet regionalt og lokalt. Dei meiner vidare at hovudformålet må vere å sikre kvotar og fordele desse i Finnmark og at «dette er arbeid som må knyttes opp mot Storting og regjering, da sikring av kvoter til oppfyllelse av rettigheter, tilligger staten».

Til liks med fleire andre, meiner Måsøy kommune at fleire av framlegga til kystfiskeutvalet krev ei juridisk avklaring før dei kan setjast i kraft.

Nordkapp kommune sluttar seg til utvalet si forståing av rettsgrunnlaget for samar og andre sin rett til fiske i havet utanfor Finnmark, men foreslår at finnmarkssona vert utvida frå 4 til 6 nautiske mil utanfor grunnlinjene.

Nordkapp kommune er samd med utvalet i at rettsgrunnlaget må gjerast gjeldande for alle som bur i Finnmark. Dei peiker på at hovudformålet må vere å sikre kvotar og fordele desse i Finnmark, og at forvaltninga bør skje gjennom Fiskeridirektoratet sine regionkontor. Også Nordkapp kommune meiner det er trong for ei nærare juridisk avklaring av fleire av framlegga frå kystfiskeutvalet.

Storfjord kommune meiner det er ein stor styrke i framlegget frå utvalet at det likestiller alle folkegrupper og at bustad skal vere avgjerande. Dei meiner at verkeområdet for framlegga også bør omfatte Nord-Troms.

Tana kommune sluttar seg til framlegga frå kystfiskeutvalet.

Vardø kommune strekar under at retten til kyst- og fjordfiske må forvaltest og tildelast på eit likeverdig grunnlag for heile befolkninga i Finnmark, uavhengig av etnisitet.

9.7 Samiske interesseorganisasjonar mv.

Aja Samisk Senter meiner det er i tråd med den sjøsamiske rettsoppfatninga når det vert slått fast eit prinsipp om at alle folkegrupper som er

busette langs kysten av Finnmark har ein rett til å fiske i havet utanfor Finnmark. Dei peiker på at ei utvikling der retten til å fiske vert samla på færre hender, har virka negativt inn på samisk busetjing. Aja Samisk Senter støttar vidare framlegget om fjordretten og opprettinga av Finnmark fiskeriforvaltning. Dei meiner at fiskeriforvaltninga bør byggjast på at dei som bur nærast og er mest avhengige av ressursane, også skal ha ei sentral rolle. Det vil leie til at rettar som er tekne frå kyst- og fjordområda dei siste tiåra vert førte tilbake.

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.

Bivdi viser til at den ein gong så rike og levedyktige sjøsamiske kulturen er svært svekka, og at heile kulturen no står i fare for å verte borte. Bivdi uttalar at det vil vere rett og naudsynt at fiskeretten for samane vert godteken og lovfesta. 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 framlegga frå kystfiskeutvalet vil vere positive for heile kyst- og fjordfinnmark, fordi størstedelen av busetjinga er tufta på fiskeressursane. 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 kompetansesenter for urfolks rettigheter viser til at det er naudsynt med eit nasjonalt rettsgrunnlag som anerkjenner og sikrar det samiske folket sin rett til utnytting av fornybare maritime ressursar i samiske område og at samane får tilgang til deltakinga i forvaltninga av desse, for at Noreg skal oppfylle sine folkerettslege plikter overfor samane. Dei presiserer at det vil vere det samla resultatet av ulike lovprosessar som er avgjerande, og at dette må gjelde for heile det samiske området.

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.

Når det gjeld lovframlegget går Gáldu ut frå at det vert semje med Sametinget om lova gjennom

konsultasjonar og forhandlingar, og meiner at dersom det ikkje vert semje om lovframlegget, vil ikkje lova vere innanfor folkerettslege rammer.

Norske Kveners Forbund støttar prinsippet om lokal forvaltning av fiskeressursane og krev å få delta i denne forvaltninga.

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 reknar med at dei samrøystes vurderingane og framlegga frå kystfiskeutvalet vert lagt til grunn i det vidare arbeidet med finnmarksfiske-lova, og at framlegga ikkje må endrast vesentleg. For NSR er det også viktig at lova ligg innanfor udiskutable folkerettslege rammer.

Når det gjeld forholdet mellom utgreiingane frå kystfiskeutvalet og samerettutvalet, uttalar NSR 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. NSR viser vidare til at det bør opprettast eit fast samarbeidsorgan/forhandlingsorgan mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet som skal bidra med å «ivareta samiske interesser innen politikktutviklingen og forvaltningen av de levende marine ressurser».

NSR peiker vidare på at etablering av eit slikt organ vil kunne hindre at andre aktørar, som til dømes Norges Fiskarlag, overkøyrer Sametinget sitt syn, slik det er i fiskeripolitikken og fiskeriforvaltninga i dag.

NSR uttalar vidare at det er heilt naudsynt med eit nasjonalt rettsgrunnlag som godkjenner og sikrar det samiske folk sin rett til å utnytte dei fornybare marine ressursane, for at staten Noreg ikkje skal bryte sine folkerettslege plikter overfor samane som urfolk. I tillegg hevdar dei at Sametinget må tilførast ressursar for å kunne delta i ulike prosessar, både no og seinare ved gjennomføring av framtidige framlegg.

Samenes Folkeforbund er godt nøgde med framlegget til finnmarksfiskelov, som langt på veg stemmer overeins med organisasjonen sitt framlegg frå 2003 om ein ytre fiskeriallmenning. Dei meiner likevel det må vere kystsamfunn og kystbefolkninga som står sentralt i lova og ikkje berre sjøsamisk kultur og sjøsamiske samfunn. Det er vidare fremma ei rekkje konkrete framlegg til endringar i lovframlegget.

9.8 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. Dei viser elles til at jordbruk og kombinasjonsnæring er viktige delar av den sjøsamiske kulturen.

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. Dei meiner difor det er på tide å leggje betre til rette for denne tradisjonsrike kombinasjonsnæringa. Dei peiker vidare på at 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.

Fiskekjøpernes Forening konkluderer med at framlegget til kystfiskeutvalet vil gjere at vi kjem langt på veg mot ei meir rettferdig, miljøvennleg og berekraftig forvaltning av ressursane, og at resultatet vil verte ein fiskeripolitikk som kjem både kystfiskarar og små og mellomstore bedrifter til gode. Dei meiner utvalet legg opp til ei forvaltning for folk som bur langs kysten.

Fiskekjøpernes Forening peiker på at når kvotar skal omfordelast, må kvotar takast frå den delen av flåten som ureinar mest og som er minst lønnsam per kilo fanga fisk. Dei ber også om at det vert utvikla eit regime for kystfiske som omfattar heile kysten.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) peiker på at fiskerinæringa er ei globalt konkurranseutsett næring og at det difor må leggjast til grunn at rammevilkåra til næringa må sikre konkurranseevna vår, samstundes som næringa er sterkt knytt til og avgjerande for små og sårbare kystsamfunn. Forenkling og ei mindre kompleks forvaltning er viktig for å nå måla om auka lønnsemd og dermed sikring av arbeidsplassar og busetjing. FHL meiner difor 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 rettår. FHL trur at ei slik politisering av næringa vil svekkje utviklinga av lønnsemda i næringa.

FHL er kritisk til fleire av framlegga til kystfiskeutvalet, og ber om at det vert etablert alternative løysingar. Dei viser til at tiltak som skal bidra

til å styrkje den samiske kulturen, må gå langt ut over enkeltsektorar. FHL uttalar også at:

«Primærnæringene har i alle land og i alle sektorer fått redusert antallet aktive deltakere, og produksjonen for hver enkelt enhet er økt. Denne utviklingen endres ikke gjennom rettighetsmessige endringer. Rekrutteringen til fiskerinæringen generelt og til kystfiskeflåten spesielt er avhengig av at det utvikles trygge arbeidsplasser med et godt inntektsgrunnlag. Dette endres heller ikke gjennom rettighetsmessige endringer.»

FHL meiner vidare det ligg godt til rette for å etablere seg med kombinasjonsdrift gjennom å delta i gruppe II i fisket etter torsk i dag, og vil ein gjere det lettare, kan inntektstaket for fiskarar på blad A hevast i kystsamiske område.

FHL peiker også på at ein rett til fiske for alle som bur i Finnmark kan ha negative konsekvensar for ei berekraftig forvaltning, særleg av kysttorskebestanden, og dei er difor negative til konklusjonen til utvalet om at alle som bur i Finnmark skal ha rett til eigne kvotar. FHL konstaterer at det vil bryte med dei overordna forvaltningsmessige måla til Fiskeri- og kystdepartementet. FHL er også kritisk til regionalisering av fiskeriforvaltninga, og fryktar at det kan svekke kvotefastsetting, regelverksutforming og ressurskontroll. FHL strekar under at:

«Norge har i dag et av verdens beste kontroll- og forvaltningsregimer. FHL frykter at styrken i våre ordninger vil bli svekket gjennom en regionalisering slik utvalget foreslår gjennom etablering av Finnmark fiskeriforvaltning.»

Fjordfiskernes Forening meiner det er viktig at alle innan same geografiske område vert behandla likt. Dei uttalar at dersom framlegga frå kystfiskeutvalet vert vedtekne, legg det til rette for utvikling og busetjing i små kystsamfunn. Fjordfiskernes Forening støttar difor framlegget frå kystfiskeutvalet.

Innovasjon Noreg i Finnmark meiner endringane i forvaltninga av fiskeressursane vil få store konsekvensar for næringslivet i Finnmark, men at utgreiinga er for lite konkret til å vurdere desse. Dei meiner difor det må gjerast ei utgreiing av konsekvensane framlegga vil ha for kystnæringane, før dei kan handsamast av Stortinget.

LO støttar prinsippet om at folk som er busett ved fjordane og langs kysten i Finnmark har rett

til fiske i havet utanfor Finnmark. LO er skeptisk til å opprette eit eige forvaltningsorgan for Finnmark åleine, då det er i strid med prinsippet om nasjonal forvaltning. Dei meiner dette kan svekkje kvotefastsetting og ressurskontroll. LO ber difor om at ein ser på om Sametinget kan få innverknad på annan måte.

Nord-Troms Regionråd, som er eit samarbeidsorgan for kommunane Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen, peiker på at Nord-Troms til liks med Finnmark har ein levande sjøsamisk kultur og lang historisk bruk av fjord- og kystområda i regionen. Dei meiner difor at ein lovfesta rett til fjordfiske bør vere lik i heile tiltakszona, og at Nord-Troms må inngå i same kystfiskesone som Finnmark, med dei same rettane.

Norges Fiskarlag meiner utgreiinga frå kystfiskeutvalet inneheld vidtrekkande og dramatiske framlegg knytt til deltaking og utøving av fisket i fjordane og i havet utanfor Finnmark. Ettersom Norges Fiskarlag ikkje var representert i utvalet ser dei ikkje på utgreiinga som eit legitimt grunnlag for å etablere så vidtrekkande tiltak som vert fremma av utvalet.

Fiskarlaget viser til at dei sidan deltakaravgrensingane vart innførte, har støtta reguleringar som gjev dei minste fartøya eit visst vern, mellom anna gjennom garanterte kvotar for dei minste fartøya, innføringa av finnmarksmodellen o.a. Fiskarlaget uttalar vidare følgjande om grunnlaget for retten til fiske i havet utanfor Finnmark:

«Fiskarlaget har merket seg at utgangspunktet for den foreslåtte særretten er hensynet til å ivareta det materielle grunnlaget for den sjøsamiske kulturen knyttet til befolkningen langs fjordene i Finnmark, altså en etnisk forankring. Utvalget velger imidlertid ikke å gå veien om særregler for områder med samisk bosetting, da det påpekes at det ved en slik avgrensning innenfor Finnmark ville være «duket for betydelig strid». Fiskarlaget mener at denne alminneliggjøringen av grunnlaget for særrettigheter, fra å være forankret i den sjøsamiske befolkningen, overført til å omfatte hele fjord- og kystbefolkningen i Finnmark, virker i motstrid til å fremme levevilkårene for opprettholdelse av den sjøsamiske kulturen. Utvalgets forslag vil således bety at alle borgere i riket skal ha lik rett til å bosette seg i Finnmark og oppnå de samme særrettigheter i fiskeriene som i utgangspunktet skulle sikre det materielle kulturgrunnlaget for samene. Fiskarlaget er derfor sterkt tvilende til om en slik tilnær-

ming vil kunne bidra til å sikre det materielle grunnlaget for den sjøsamiske kulturen.»

Fiskarlaget konstaterer vidare at det finst ulike vurderingar av om det eksisterer ein særrett til fiske slik utvalet har konkludert med, og Fiskarlaget er difor ikkje samd i utvalet sine ukritiske konklusjonar på dette området.

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 som skal styrast av Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Dei meiner at dette er eit gjennomgripande brot med dei prinsippa norsk fiskeriforvaltning har vore tufta på i nyare tid, med statleg styring av fiskeriforvaltninga. Fiskarlaget meiner vidare at etablering av eit politisk organ der dei aktuelle interesseorganisasjonane ikkje er representerte, ikkje vil ha legitimitet.

På grunn av dei alvorlege konsekvensane som vil følgje av ei regional forvaltning og regulering av fiskeressursane, avviser Fiskarlaget heile lovframlegget.

Fiskarlaget viser til at situasjonen for mange kystfiskarar har forandra seg mykje dei siste 20 åra, og at det har skjedd langs heile kysten. Fiskarlaget er opptatt av å leggje forholda best mogleg til rette for utøving av fiskaryrket i kystnære farvatn, og dei er villige til å diskutere fleire konkrete forslag, som friare fiskemoglegheiter for mindre fartøy og liberalisering av reglane for registrering på blad A i fiskarmanntalet i sjøsamiske område.

Fiskarlaget meiner at samerettsutvalet si utgreiing samanlikna med utgreiinga frå kystfiskeutvalet, er langt meir nyansert når det gjeld kva som er relevante tiltak for å sikre det materielle kulturgrunnlaget for den sjøsamiske befolkninga.

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) meiner det ikkje er ønskeleg med særleg større grad av oppsplitting og regionalisering i forvaltninga av fiskeressursane enn det som er etablert i dag, og viser til at ressursane i havet har vorte sett som våre felles ressursar og også vorte forvalta slik. NJFF strekar under at ei vidareføring og utvikling av haustingstradisjonar, anten det gjeld samiske eller andre, må vere basert på ei berekraftig ressursforvaltning.

NJFF peiker også på at Noreg har eit nasjonalt og internasjonalt ansvar for å sikre ei berekraftig forvaltning av villaksen, og at det også må liggje til grunn for reguleringa av sjølaksefiske.

Norges Kystfiskarlag uttalar at dei ser rapporten i eit større perspektiv enn berre Finnmark, og

at dei støttar utvalet sin konklusjon om at kystbefolkninga har ein historisk rett til å hauste av fisken i havet. Denne retten går i følgje kystfiskarlaget langt utover gjeldande kvotesystem og den privatiseringsprosessen fiskeria har gjennomgått.

Kystfiskarlaget legg til grunn at dei grepa som vert tekne, omfattar heile kysten. Dei 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. Dei ser utgreiinga i eit større perspektiv enn berre Finnmark.

Kystfiskarlaget uttalar vidare at dei alltid har hevda at ein open allmenning med reiskapsavgrensingar, minstemål, områdereguleringar, innsatskontroll og manntalsføring er den beste måten å sikre ei berekraftig fiskeriforvaltning på. Dei meiner at dersom desse råda hadde vore følgde, hadde ikkje arbeidet til kystfiskeutvalet vore nødvendig.

Norges Naturvernforbund og Naturvernforbundet i Sør-Varanger er i hovudsak positive til framlegga frå utvalet, og støttar også etableringa av Finnmark fiskeriforvaltning. Dei ser også positivt på at utgreiinga legg vekt på rettane og moglegheitene til kystnært fiske med passiv reiskap, og at forvaltninga vil verte meir berekraftig gjennom lokal forvaltning av lokale ressursar.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) er skeptiske til at fiskeressursane ikkje lenger utelukkande skal vere ein nasjonal ressurs. Tiltak som vert sette inn, må ikkje innretast slik at de undergrev nasjonal styring og forvaltning av ressursane.

NNN fremmar difor forslag om at eit område eventuelt vert tildelt kvotar som vert forvalta og regulert av eit regionalt organ innanfor statlege rammer. All fangst som vert levert gjennom ordninga skal foreldast av den bedrifta som kjøper fangsten i første hand. Etter NNN si meining kan fylkeskommunen brukast i ei slik forvaltning. Det er viktig for NNN at ei slik regional regulering sikrar råstoff til landanlegga, og dei er difor ikkje samde i at det skal gjevast reglar som favoriserer kystfiskarane.

Sør-Norges Trålerlag spør om det bør setjast ned eit utval for å vurdere kva fiskerettar resten av kystbefolkninga i Noreg har. Trålarlaget 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. Dei uttalar vidare at:

«Dette er et brudd på alle spilleregler om forutsigbarhet og klare og faste rammevilkår fiskerne er avhengige av for å kunne drive så effektivt som mulig for å få lønnsom drift.»

Trålarlaget finn det vidare uansvarleg å la eit regionalt organ forvalte fiskeria utanfor kysten av Finnmark, som er eit av dei viktigaste fiskeriområda i heile verda. Dei strekar under at det må vere eit grunnleggjande prinsipp at fiskeressursane skal forvaltast nasjonalt. Trålarlaget meiner difor at framlegga frå kystfiskeutvalet ikkje bør følgjast opp.

Sør-Varanger Sjølaksefiskarlag er i hovudsak samd med framlegga frå kystfiskeutvalet og har i tillegg gjeve eit omfattande høyringssvar knytt til sjølaksefiske.

Universitetet i Tromsø støttar forslaga frå kystfiskeutvalet, og meiner utgreiinga til utvalet er eit godt grunnlag for det vidare arbeidet med finnmarksfiske.

Vest-Finnmark Regionråd, som er eit samarbeidsorgan for kommunane Loppa, Hasvik, Alta, Kvalsund, Hammerfest, Måsøy og Nordkapp, slut-

tar seg til framlegget om at det skal vere ein rett til fiske for dei som er busette i Finnmark. Når det gjeld regulering og forvaltning av havet utanfor Finnmark, meiner regionrådet at det må utgreiast ordningar innanfor gjeldande nasjonale system. Hovudformålet må vere å sikre kvotar og fordele desse i Finnmark, og dette må gjerast av dei nasjonale forvaltningsorgana. Også regionrådet peiker på at fleire av framlegga krev ei juridisk avklaring før dei kan setjast i kraft.

Øst-Finnmark Regionråd, som er eit samarbeidsorgan for kommunane Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord, Vadsø, Vardø, Nesseby, Tana og Sør-Varanger, støttar framlegget om å fastslå som prinsipp at folk busett ved fjordane og langs kysten av Finnmark har rett til fiske i havet utanfor Finnmark. Dei finn det vanskeleg å ta stilling til detaljar om korleis ordninga skal organiserast, da det er for mange uavklarte forhold om kva som skal liggje i denne retten.

Øst-Finnmark Regionråd ventar at det endelige lovframlegget med detaljar om fiskerisona i Finnmark og korleis forvaltninga skal organiserast, vert sendt ut på høyring etter at noverande høyringsrunde er avslutta, og rådet vil difor komme attende til desse spørsmåla i ein avsluttande høyringsrunde.

10 Vurdering av folkerettslege plikter

10.1 Innleiing

Kystfiskeutvalet har i NOU 2008: 5 kapittel 8 gjort ei omfattande vurdering av Noregs folkerettslege plikter om vern av sjøsamane sin rett til fiske. Desse vurderingane er i stor grad samanfallande og meir omfattande enn vurderingane til same-rettsutvalet i NOU 2007: 13 kapittel 22.3 når det gjeld viltlevande marine ressursar. Difor vert berre hovudtrekka i vurderingane til samerettsutvalet gjennomgått.

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.

Nedanfor vert først vurderingane til kystfiskeutvalet gjennomgått i kapittel 10.2, deretter vert hovudtrekka i vurderingane til samerettsutvalet referert i kapittel 10.3, medan vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet kjem i kapittel 10.4.

10.2 Vurderingane til kystfiskeutvalet

10.2.1 Samandrag – konklusjonar

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 sjøsa-

mene medfører dette en rett til fiske i havet som gir grunnlag for bosetning.»

Utvalet meiner at samane har krav på særtiltak samanlikna med befolkninga elles i den grad det er påkravd for å sikre kulturen og kulturutviklinga. Dei syner til at dette prinsippet også er godteke av styresmaktene. Kravet om særtiltak står sterkast på dei områda som er vesentlege for samisk kultur, og den sjøsamiske kulturen er ifølgje utvalet særleg utsett, mellom anna som ei følgje av langvarig fornorskingspolitikk.

Utvalet peiker på at sameføreseigna i § 110 a i Grunnlova fastlegg dei same prinsippa som folkeretten, og at dei internasjonale vernereglane såleis har fått sterk støtte av Grunnlova i norsk rett.

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.

Utvalet uttalar at rettsprinsippa om vern av det materielle kulturgrunnlaget og om rett til særtiltak, er «allmenne rettssetninger som vil gjelde for ressursutnyttelsen», og at retten til fiske og fiske-reguleringar må «bedømmes i forhold til disse rettssetninger». Dei meiner utviklinga i dei sjøsamiske områda tilseier at staten har plikt til samiske særordningar.

Utvalet viser til at SP artikkel 27 rettar seg mot resultatet av statlege tiltak og at dette «må bedømmes i forhold til nettopp denne minoritetens behov», og at eit sentralt vilkår for vern og utvikling av samisk kultur er samisk busetjing i samiske lokalsamfunn. Dette meiner dei er sterkt avhengig av fiske, som har store ringverknader for sysselsetjinga og at retten til fiske difor har «en avgjørende betydning for kulturgrunnlaget».

Dei peiker så på at kulturomgrepet i 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.

Med omsyn til kva omfang eit eller fleire inngrep må ha for å utløyse krav om samiske særordningar, meiner utvalet det må byggje på ei heilskapleg vurdering av kultursituasjonen fordi rettsplikta til staten gjeld dei samla tiltaka for samisk kultur. Eit inngrep kan i prinsippet verte kompensert med positive tiltak av annan art, men desse må i så fall bidra til å bevare busetjinga.

Om situasjonen for samisk kultur i dag, uttalar utvalet:

«I dagens situasjon, der samisk kultur er så sterkt utsatt, vil ethvert vesentlig inngrep i samisk næringsvirksomhet som truer bosetting i samiske områder, kunne innebære et brudd med statens plikt til samisk kulturvern. Dersom fiskerireguleringer skulle vise seg å ha særlige negative virkninger i de samiske områder, vil dette forsterke de samiske behov og rettskrav.»

Utvalet viser til at samiske ordningar kan utformast som individuelle rettar eller som kollektive rettar for grupper og område. Dei konkluderer med at kollektive ordningar vil verke samlande og kulturbevarande, medan individuelle rettar på etnisk grunnlag har fleire negative sider.

Utvalet meiner at særlege ordningar for heile kystbefolkninga i Finnmark vil innebere at tiltaka også vil komme ikkje-samiske fiskarar til gode. Dette er ikkje noko ankepunkt rettsleg sett fordi det er grunn til å tru at slike områdeløysingar vil skape minst motsetnader og vere mest effektive og rimelege. Utvalet legg vidare vekt på at Sametinget klart har gjeve uttrykk for at heile kystbefolkninga i Finnmark bør behandlast likt.

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 samenes representative organ ta del i utarbeidelsen av reguleringene og gjennomføring av retten til fiske når det gjelder Finnmarks fiskere».

Om grensene for styresmaktene sitt skjønn ved fastsetjing av reguleringar uttalar utvalet:

«Statsmyndighetene må nødvendigvis utvise et skjønn med hensyn til fiskeriregulering i områder med samisk bosetning. Men Regjeringen og departementet er bundet i sitt skjønn, ikke bare av Grunnlova § 110 a og menneskerettsloven, men også av det internasjonale minoritets-

vern og urfolksvern. Samene har et rettskrav på at disse prinsippene for kulturvern blir tillagt tilstrekkelig vekt både ved utforming og gjennomføring av retten til fiske og av fiskerireguleringene.»

Kystfiskeutvalet oppsummerer dei folkerettslege vurderingane på følgjande måte:

«FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 om selvbestemmelse har rettsvirkning også for samenes vern og utnyttelse av naturressurser. Den viktigste funksjonen bestemmelsen har i dag i forhold til retten til naturressurser, og herunder retten til fjord- og kystfiske, er som en positiv faktor – en retningsviser – ved tolkningen av artikkel 27.

Tiltakene i lovutkastet vil være i samsvar med folkerettens vern av sjøsamenes rett til fiske i havet utenfor Finnmark.»

10.2.2 Samane som urfolk og minoritet

Utvalet startar si utgreiing med å drøfte det internasjonale vernet samane har, både som urfolk og som ein etnisk minoritet i Noreg, og kor langt dette rettsvernet rekk. Dei uttalar i kapittel 8.1:

«De to sentrale folkerettslige konvensjoner for samenes rettigheter er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) og ILOs konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 1989 (ILO). SP ble ratifisert av Norge i 1972. ILO ble ratifisert av Norge i 1990, og Norge ble folkerettslig bundet av den da den trådte i kraft i 1991.

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.

...

Dette viser at samene har rettsvern som urfolk i landet, ikke bare i de samiske kjerneområder, men også utenfor disse områder. For Kystfiskeutvalget som behandler rettsstillingen for sjøsamene i Finnmark, er det følgelig

utvilsomt at de er omfattet av rettsvernet, ikke bare som minoritet etter SP-konvensjonen, men også som urfolk etter ILO-konvensjonen.

...

Utredningen gjelder hvor langt dette rettsvernet rekker for sjøsamenes rett til fiske i havet utenfor Finnmark.

Et stort antall av samene i Finnmark har gjennom historien vært bosatt ved havet, særlig ved fjordene. De er ofte kalt sjøsamer. Fiske og annen utnyttelse av havet var en av deres hovednæringer og et materielt grunnlag for deres samiske kultur. Det gjelder fortsatt at de sjøsamiske lokalsamfunn og den sjøsamiske kulturen har viktige røtter i fiskerinæringen. Denne sjøsamiske kulturen er en del av den allmenne samiske kulturen, med sine særtrekk som en kystkultur, og sjøsamene går inn under de folkerettslige regler om urfolk og minoriteter sammen med de øvrige deler av samefolket.

Kystfiskeutvalget skal utrede retten til fiske i havet utenfor Finnmark for «samer og andre». Som et ledd i denne utredning må utvalget redegjøre for samenes særlige rettsvern etter folkeretten. Det vil fremgå av det følgende at samer og andre deler av kystbefolkningen i Finnmark etter utvalgets oppfatning bør ha den samme rett til fiske i havet. Men samenes særlige stilling etter folkeretten er en viktig del av det rettslige grunnlag for denne felles områderett for kystbefolkningen i Finnmark.

Selv om formålet med Kystfiskeutvalgets utredning gjelder retten til fiske, må denne retten bedømmes i forhold til de allmenne folkerettslige prinsipper og regler om samenes rettsvern. Det er ingen rettsregler, hverken i folkeretten eller norsk rett, som spesielt gjelder samenes rett til fjord- og kystfiske. Deres rettsstilling på dette felt må utledes av deres allmenne rett til naturressurser. Utredningen vil derfor i noen grad redegjøre for disse mer allmenne prinsipper og regler, og samtidig påpeke i hvilken grad de er anerkjent av norske myndigheter.

...

Fiskerireguleringene må tilpasses den retten til fiske som sjøsamene har. Reguleringene kan ikke redusere denne retten. Når retten til fiske bygger på folkerettslig grunnlag, vil staten begå folkerettsbrudd om reguleringene ikke respekterer sjøsamenes rett. For SP artikkel 27 gjelder dessuten, jf. neste avsnitt, at den vil være overordnet norsk lovgivning i en eventuell sak ved norske domstoler.»

10.2.3 SP artikkel 27 om minoritetsvern

Utvalet peiker på at føreseгна om kulturvern i SP artikkel 27 er den sentrale rettskjelda om vern av minoritetar. Føreseгна lyder slik i norsk omsetjing:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

Utvalet skildrar innhaldet i føreseгна slik i kapittel 8.2:

«Bestemmelsen har i sin ordlyd en defensiv og negativ form («ikke berøves retten til»). Det er imidlertid ikke tvil om at det er tale om en sterk rett for minoriteten. Menneskerettskomiteen har uttalt i sine tolkningkommentarer til bestemmelsen (General Comment No. 23) at: «Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a «right» and requires that it shall not be denied.» Det fremgår også av komiteens avgjørelser – flere av dem vil bli omtalt i det følgende – at det dreier seg om en reell minoritetsrett.

Det er som nevnt ingen tvil om at samene i Norge er en slik minoritet som artikkel 27 omhandler. Når det gjelder samenes rett til naturressurser, er to spørsmål av særlig interesse. For det første i hvilken grad artikkel 27 omfatter en slik rett til naturressurser. Artikkelen må i denne sammenheng – som omhandlet nedenfor – tolkes i lys av at samene er et urfolk. For det andre hvorvidt bestemmelsen gir samene en særrett fremfor andre borgere. Disse to spørsmål, sammen med tilgrensende emner, vil bli nærmere behandlet.

Artikkel 27 gir et rettslig vern for en minoritet. Et hovedpoeng er da at en majoritet i befolkningen ikke skal kunne begrense dette rettsvernet. Det vil si at staten ikke har noen skjønnsmessig adgang til å bestemme rekkevidden av bestemmelsen. Som det ble uttalt tydelig av Menneskerettskomiteen i saken Ilmari Länsman og andre mot Finland (1994):

«A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a mar-

gin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27.»

Staten har altså ikke den skjønsmessige tolkningsmargin (margin of appreciation) som en stat har i forhold til mange andre konvensjonsbestemte forpliktelser. Dette understreker at artikkelen gir en minoritetsregel.

Mindretallets rettsvern må alltid være en hovedsak for rettsstaten. Dette må prege tolkingen av bestemmelsen.»

10.2.4 Det materielle kulturgrunnlaget

Utvalet peiker på at spørsmålet om SP artikkel 27 omfatter ein rett til naturressursar, er avhengig av korleis ein skal forstå kulturomgrepet i føreseigna, og om føreseigna også omfatter det materielle grunnlaget for kulturen til ein etnisk minoritet. Utvalet uttalar at dersom kulturomgrepet i artikkel 27 kan forståast så vidt at også «den materielle – økonomiske og fysiske – basis for den etniske gruppens kultur faller innenfor kulturvernet, vil bestemmelsen kunne ha virkning for ressursdisponering og rettigheter til land og vann, herunder rett til fiske i havet.»

Utvalet uttalar følgjande om dette i kapittel 8.3.1:

«En utredning for Samerettsutvalget I tok senere spørsmålet opp til behandling og kom til, etter å ha gjennomgått et betydelig materiale, at de beste grunner taler for å anse de materielle sider ved kulturen som omfattet av rettsvernet (NOU 1984: 18 s. 272 flg.).»

Kystfiskeutvalet gjev i kapittel 8.3.1 ei oversikt over hovudpunkta i denne utgreiinga, og gjev att konklusjonen i utgreiinga, der det heiter:

«Samene er utvilsomt en etnisk gruppe som går inn under kulturvernet i artikkel 27. De har derfor krav på støtte av den norske stat for sin kulturutøvelse. Samene er samtidig en etnisk gruppe som i betydelig grad har sitt kulturgrunnlag i tradisjonell bruk av naturressurser. De vil derfor med stor sannsynlighet kunne påberope seg at også deres tradisjonelle former for næringsutøvelse i en viss utstrekning er vernet av artikkel 27. Men det er neppe mulig i dag å si noe presist om hvor langt et slikt vern rekker.»

Kystfiskeutvalet peiker på at konklusjonen i utgreiinga som vart gjort for det første sameretts-

utvalet, 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 følgjande utsegn i Ot.prp. nr. 33 (1986–87) om lov 6. desember 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold, kapittel 4.14:

«Utvalgets konklusjon med hensyn til bestemmelsen er som nevnt at staten må anses forpliktet til å gi aktiv støtte til minoritetsgrupper, og dessuten at begrepet «kultur» i artikkel 27 må forstås slik at det også omfatter de materielle forutsetninger for kulturen. Også Justisdepartementet finner for sin del å ville slutte seg til utvalgets prinsipielle tolking av artikkel 27. Tolkningen innebærer at staten påtar seg en forpliktelse til positivt å bidra til at den samiske folkegruppe har forutsetningene for å dyrke sin kultur og sitt språk. Hvor langt denne forpliktelse rekker i enkeltheter, finner departementet det ikke nødvendig å ta stilling til i denne sammenheng.»

Justiskomiteen streka i Innst. O. nr. 79 (1986–87) under at det var i samsvar med internasjonal rettsutvikling når norske styresmakter klart formulerte ein vilje til positive særtiltak overfor dei samiske folkegruppene, og komiteen slutta seg til at staten har ei plikt til positivt å bidra til at den samiske folkegruppa har materielle føresetnader for å dyrke kulturen sin, og at dei får innverknad på det fysiske og økonomiske grunnlaget for kulturforma si.

Kystfiskeutvalet strekar i kapittel 8.3.2 under at:

«Den rettsoppfatning som på denne måten kom til uttrykk hos regjeringen og i Stortinget ved lovbehandlingen i 1987, ble ytterligere styrket ved behandlingen av grunnlovstillegget om samenes kultur i 1988. ... Artikkel 27 må etter dette anerkjennes som en sterk rettskilde for samiske rettigheter, og herunder rettigheter til naturressurser i samiske bosettings- og bruksområder.»

10.2.4.1 Fråsegner og avgjerder frå Menneskerettskomiteen

Utvalet refererer i kapittel 8.3.3 fråsegner og avgjerder frå Menneskerettskomiteen som også

støttar konklusjonen ovanfor. Dei viser for det første til tolkingsfråsegn nr. 23 frå 1994 om artikkel 27, der Menneskerettskomiteen ifølgje utvalet held fram at «bestemmelsen beskytter etniske minoriteters utøvelse av tradisjonelle næringer, og av områder og ressurser som danner grunnlag for denne næringsutøvelsen.»

For det andre viser utvalet til Menneskerettskomiteen si avgjerd i 2000 i saka Apirana Mahuika mot New Zealand. Dette var ei sak der ei gruppe maoriar ikkje aksepterte dei statlege fiskerireguleringane og forliket som var inngått mellom styresmaktene og maoriar på New Zealand, jf. gjennomgangen av rettstilhøva på New Zealand i kapittel 5.2. Klagesaka gjaldt maoriane sin rett til deltaking i kommersielt fiske og spørsmål om det store fiskeriforliket krenka maoriane sin rett til å drive fiske i saltvatn. Menneskerettskomiteen kom til at dei statlege fiskerireguleringane avgrensa maoriane si deltaking i kommersielt fiske, men at SP artikkel 27, jf. artikkel 1, likevel ikkje var krenka.

Kystfiskeutvalet meiner likevel avgjerda er «en autoritativ støtte for at urfolks saltvannsfiske prinsipielt sett er en næring som vernes av artikkel 27». Dei uttalar vidare i kapittel 8.3.3:

«For det første er det i avgjørelsen en erkjennelse av at statens lovgivning som utgangspunkt grep inn i området for artikkel 27, og for det andre er det sentralt i begrunnelsen at det var den omfattende prosessen med forlik som medførte at det ikke forelå noen rettskrenkelse i dette tilfellet.

Det er også enkelte synspunkter om rekkevidden av artikkel 27 som denne avgjørelsen må sies å støtte.

Man ser ikke noe i avgjørelsen som tyder på at dette fisket avvek nevneverdig fra andre gruppers fiske. Følgelig kan det neppe etter SP artikkel 27, ut fra denne avgjørelsen, stilles noe krav om at urfolkets næringsutøvelse må ha en kulturspesifikk form for å være vernet av bestemmelsen. Dersom dagens næringsutøvelse kan anses som en forlengelse av den opprinnelige, vil den dekkes av artikkel 27 selv om den i dag skjer med moderne redskaper, og selv om virksomheten utføres på samme måte som andre befolkningsgrupper utfører den.»

Utvalet overfører så dette til dei forholda som utvalet skal vurdere og uttalar:

«De øvrige deler av Kystfiskeutvalgets utredning – om sjøsamisk kultur og om fiskerinæringens økonomiske og kulturelle betydning i

Finnmark – viser at fjord- og kystfisket i sjøsamiske områder fortsatt utgjør et viktig materielt grunnlag for samisk kultur. Denne avgjørelsen i forholdet mellom maorigruppen og New Zealand peker derfor i sin konsekvens i retning av at det samiske fjord- og kystfiske er omfattet av artikkel 27.

En side ved denne avgjørelsen som også har overføringsverdi, er Menneskerettskomiteens vektlegging, i forhold til artikkel 27, av myndighetenes aktive konsultasjonsprosess med maoriene, som førte fram til løsninger som styrket deres deltakelse både i fiskeriene og i fiskeriforvaltningen.

Det kan være usikkert hvor langt artikkel 27 også hjemler en positiv rett til konsultasjoner og deltakelse i forvaltningen av fisket. (Dette har imidlertid samene etter annet rettsgrunnlag, se nedenfor.) Men reelle forhandlinger og avtaler fra statens side med den etniske minoritet vil i alle fall kunne være en form for oppfyllelse av statsansvaret.

Hvis norske myndigheter rundt 1990 eller senere hadde gått inn i reelle drøftelser med Sametinget med sikte på å komme fram til en styrket rettslig stilling for samenes fjord- og kystfiske, ville dette kunne hatt innvirkning på statens folkerettslige ansvar.»

10.2.4.2 Samanhengen mellom etnisk minoritet og urfolk

Utvalet peiker på at ein etnisk minoritet som vert verna etter SP artikkel 27 og eit urfolk som har vern etter ILO-konvensjonen, i utgangspunktet er to ulike rettslege storleikar, men at eit urfolk kan kome inn under begge vernereglane, slik samane gjer.

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 minoritetar. Dei grunngjev dette slik:

«Det skyldes at forståelsen av begrepet minoritet i SP artikkel 27 har vært preget av at et viktig område for minoritetsvern vil være forholdet til urfolk, idet urfolk som oftest vil utgjøre også en etnisk minoritet.

... 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.»

10.2.5 Samiske særtiltak – positiv forskjellsbehandling

Som nemnt ovanfor i kapittel 10.2.3 reiser utvalet to hovedspørsmål knytt til SP artikkel 27 – om han omfattar ein rett til naturressursar og om føreseigna gjev samane ein særrett framfor andre borgarar. Utvalet meiner som vist ovanfor at SP artikkel 27 omfattar ein rett til naturressursar.

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 sjølv poenget med føreseigna, og at:

«En stat som har en etnisk minoritet, oppfyller følgelig ikke sin forpliktelse etter artikkel 27 ved bare å sørge for rettslig likebehandling av sine borgere (unnlåte negativ diskriminering). Prinsippet om formell likebehandling er følgelig nå underkjent internasjonalt når det gjelder minoriteter, og prinsippet om positiv diskriminering er knesatt til og med som en av de grunnleggende menneskerettigheter. Hvor langt staten må gå i retning av positiv diskriminering ifølge artikkel 27 vil avhenge av de faktiske forhold i den enkelte stat. Minoriteten har krav på å kunne 'dyrke sin kultur'.»

I Ot.prp. nr. 33 (1986–87) kapittel 4.14 sluttar regjeringa seg til utvalet si prinsipielle tolking av artikkel 27, jf. sitatet frå proposisjonen i kapittel 12.2.4 ovanfor.

Kystfiskeutvalet legg til grunn at regjeringa si tilslutning til den prinsipielle tolkinga av artikkel 27, også omfattar spørsmålet om positiv forskjells-

behandling. Dei viser vidare til at næringskomiteen i si innstilling Innst. O. nr. 79 (1986–87) uttalar at:

«Komiteen vil understreke at det er i samsvar med internasjonal rettsutvikling når norske myndigheter nå klart formulerer vilje til positive særtiltak overfor de samiske folkegrupper.»

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.»

Utvalet peiker deretter på at også oppbygginga av menneskerettskonvensjonen tilviser ei slik tolking, og grunngeve dette med at SP artikkel 26 gjev uttrykk for eit prinsipp om formell likebehandling, medan artikkel 27 framstår som eit unntak frå dette formelle prinsippet. Dei viser til at dette også er slått fast av Menneskerettskomiteen i fråsegn nr 23 frå 1994. Utvalet uttalar difor at:

«Staten vil således med grunnlag i artikkel 27 kunne være forpliktet til å innføre ulike tiltak for å opprettholde fisket i sjøsamiske fjord- og kyststrøk. Dette har også vært erkjent fra regjeringens side. I strukturmeldingen fra 1992 (St.meld. nr. 56 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten) ble det om dette fremholdt:

«... staten har en rettsplikt til å gi den samiske befolkning muligheter til å sikre og utvikle sin kultur, herunder det materielle kulturgrunnlag som f.eks. fiske. Dersom dette nødvendiggjør særtiltak, har samene krav på det.»»

Utvalet held deretter fram kva som er formålet med positiv særbehandling:

«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. Som Den europeiske menneskerettsdomstol uttalte i dom av 2000

(Thlimmenos mot Hellas), er forbudet mot diskriminering også overtrådt når stater «without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different». Rettslig likestilling er ikke bare et krav om likebehandling i forhold til dagens situasjon (utgangslighet), men innebærer også et krav om vurdering av virkninger for fremtiden (resultatlighet). En formell likebehandling kan føre til at de kulturelle særtrekk forsvinner.

Også Samerettsutvalget II påpeker (NOU 2007: 13 s. 193) at artikkel 27 ikke bare åpner for at statene kan iverksette positiv forskjellsbehandling til fordel for de grupper som omfattes av bestemmelsen, men artikkelen «kan etter forholdene også forplikte statene til å gjøre det».

Når det gjelder gjennomføringen av det folkerettslige vern i norsk rett, må staten sørge for å overholde sine folkerettslige plikter. Dette er som nevnt garantert ved at konvensjonen med artikkel 27 er gjort til «norsk lov» med virkning «foran bestemmelser i annen lovgivning».

Kravet om positiv forskjellsbehandling har også, som det fremgår nedenfor, en støtte i grunnlovens § 110 a, som krever at staten skal legge forholdene til rette for at samene skal kunne utøve sin kultur.»

10.2.5.1 Konsekvensar av formell likestilling

Utvalet peiker på at krav på samiske særtiltak har vore drøfta etter ein føresetnad om at fiskerireguleringane er etnisk nøytrale. Dei meiner etnisk nøytralitet er eit vanskeleg omgrep fordi rettsreglar som formelt sett er generelt utforma, kan ha ulike verknader overfor ulike etniske gruppe på grunn av kulturelle skilnader. Utvalet viser til at Sametinget allereie i 1990 peika på særlege uheldige verknader av fiskerireguleringane for sjøsamane ved at fjordfiskarar som ofte kombinerer fiske med landbruk, «ikke ville kunne oppfylle de kriterier som direktoratet foreslår for å delta i fisket». Dette ville ifølgje Sametinget føre til at forholde ikkje vart lagt til rette for å sikre samisk kultur og samfunnsliv, noko som var urettvist etter som dei som hadde drive med konvensjonelle reiskapar på fjordane og som ikkje har skuld i fiskerikrisa, vart ramma hardest. Utvalet uttalar vidare:

«Under sine høringsmøter har Kystfiskeutvalget flere ganger møtt det synspunkt at fjordområdene har opplevd særlig negative konsekven-

ser av fiskerireguleringene. På den annen side har fiskeriforvaltningen satt inn enkelte tiltak rettet mot disse områdene.»

Utvalet meiner formell likebehandling kan verte ei form for negativ diskriminering av fiskarane i samiske område, og grunngevd dette slik:

«Dersom den nåværende reguleringsordning innebærer virkninger som i realiteten er en form for negativ diskriminering av fiskerne i de samiske områder – ved at disse ut fra tidligere fiskeripraksis og fartøyinvesteringer i mindre grad oppfyller kvotevilkårene enn fiskerne i andre områder – vil dette i så fall forsterke det behovet for samiske særordninger som er omhandlet ovenfor.»

Utvalet konkluderer med at negative særverknader ikkje er noko vilkår for positiv forskjellsbehandling, men at negative særverknader vil auke trongen for positive særtiltak innanfor det same nærings- og samfunnsområdet.

10.2.6 Retten til fiske som særtiltak innanfor den norske totalkvoten

Utvalet tek følgjande utgangspunkt i kapittel 8.7:

«Ut fra de allmenne rettsprinsipper om vern av det materielle kulturgrunnlag og samenes rett til påkrevd positiv særbehandling, må myndighetene treffe de nødvendige vedtak. Man kan gjerne si, for å bruke en vanlig rettsterminologi, at man står overfor rettslige standarder, som myndighetene må presisere (rasjonalisere) gjennom sine vedtak på de enkelte rettsområder.»

Når det gjeld fiskerireguleringar, meiner utvalet vi står overfor avgrensingar eller inngrep samanlikna med tidlegare då utøvinga av næringa var friare enn i dag. Utvalet strekar under at staten utan tvil har «adgang til å foreta nødvendige reguleringer av fisket også i forhold til samiske interesser», og at når reguleringane skuldast omsynet til fiskeressursane, er reguleringane ikkje eit angrep på det materielle kulturgrunnlaget, men tvert om ei form for vern av kulturgrunnlaget. Utvalet held fram at også samisk fiske må skje innanfor det fastsette totalkvantum som kan fiskast av ulike artar, og at alle drøftingane deira om samiske rettar skjer under den føresetnaden.

Men viss reguleringa gjeld ei næring som utgjør eit kulturgrunnlag for ein etnisk minoritet,

går reguleringa ifølgje utvalet likevel inn under SP artikkel 27. Konsekvensane er ifølgje utvalet at:

«Reguleringen er som utgangspunkt et vern, men vil kunne gjennomføres slik at den samtidig representerer et inngrep. Problemstillingen vil være om samene har krav på særtiltak (en positiv forskjellsbehandling) innenfor det samlede norske fangstvolum. Man må i forhold til artikkel 27 drøfte om begrensningen er av en slik art og av et slikt omfang, at det strider mot statens ansvar overfor sjøsamisk kultur. Det vil i så fall kunne begrunne en særlig rett til fiske.

Denne retten til fiske kan, i forhold til de folkerettslige krav, utformes på ulike måter. Det avgjørende er om de er effektive til gjennomføring av et kulturvern. Når det er nødvendig for kulturvernet, vil det være spørsmål om sjøsamiske fiskere har krav på en større adgang til fiske og/eller en større andel av det fastsatte fangstkvantum (større og/eller flere kvoter) og/eller en særlig rett til fiske i bestemte områder, sett i forhold til andre fiskere.

Man kan stille spørsmål om hva man skal med en rett til fiske hvis det ikke er fisk i havet. Skulle den situasjon oppstå at det ikke er nok fisk til å gi et tilstrekkelig innhold til denne retten, opphører ikke statens ansvar for kulturvern etter artikkel 27 av den grunn. Men dette ansvar må i så fall oppfylles ved tiltak fra statens side av annen art. Da er man imidlertid utenfor området for denne utredningen.»

10.2.7 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 drøftar spørsmålet om eigenart i kapittel 8.8.1 og viser til at det første samerettsutvalet var inne på dette spørsmålet i NOU 1984: 18. Kystfiskeutvalet uttalar at:

«Samerettsutvalget I var inne på spørsmålet og sier, etter å ha konkludert med at de materielle sider ved kulturen er vernet av artikkel 27 (NOU 1984:18 s. 283–284):

«Derved oppstår ytterligere et problem som man på grunnlag av det kildematerialet som foreligger i dag, ikke kan gi noe entydig

svar på: Er det bare de tradisjonelle og kulturspesifikke næringsformer som beskyttes, eller kan det også hevdes at enhver næringsvei (også helt 'moderne' næringsveier) som vedkommende minoritetsgruppe ønsker å ta opp, kan omfattes av art. 27?»

Man tar imidlertid her ikke uttrykkelig opp spørsmålet om næringsformer som er tradisjonelle uten å ha en kulturell egenart. Det gis heller ikke noe klart svar på det spørsmål som stilles, men drøftelsen munner ut i følgende vage konklusjon (s. 284):

«Desto lenger man fjerner seg fra det som åpenbart er art. 27s «kjernesone», desto mer usikker må konklusjonen bli.»

Det kan ikke sees at spørsmålet for øvrig har vært behandlet i forarbeidene til sameloven eller til sameparagrafen i Grunnloven.

Ifølge den gjengitte uttalelsen vil samenes krav på vern stå sterkere ved et inngrep overfor reindrift, som både er en tradisjonell og kulturspesifikk næring, enn overfor sjøfiske, som bare er en tradisjonell og ikke kulturspesifikk næring – i ethvert fall ikke kulturspesifikk i streng forstand.»

Men utvalet meiner at dette skiljet ikkje bør tilleggast avgjerande vekt. Dei peiker på at staten sitt ansvar etter artikkel 27 er eit resultatansvar. Samane som minoritet skal ha rett til å utøve kulturen sin. Kva tiltak som er påkravd, kva tiltak som kan godtakast og kva tiltak som ikkje kan godtakast vil ifølgje utvalet vere avhengig av kva stilling minoritetskulturen er i. Utvalet konkluderer med at:

«Bestemmelsen retter seg ikke mot de ulike former for tiltak som statsmyndighetene bruker, men mot resultatet overfor minoriteten av de statlige tiltak. Staten er forpliktet til å sette i verk tiltak – og avstå fra tiltak – i den grad det er nødvendig for kulturvernet. Fiskerireguleringer er ett av flere virkemidler som staten må dimensjonere på riktig måte i forhold til sjøsamenes kulturvern. Dette fremgår tydeligere når man ser på samisk fiske som kulturbærer.»

Utvalet tek utgangspunkt i at samisk kultur er knytt til naturen i samiske busetjings- og bruksområde, og byggjer i stor grad på områdetilhørslse, og at samisk kultur i dag er i «en meget kritisk situasjon». Utvalet uttalar:

«Naturtilknytningen innebærer at det er av avgjørende betydning at samene fortsatt mak-

ter å opprettholde de samiske lokalsamfunn som fremdeles eksisterer, og til å utøve tradisjonell næringsvirksomhet i disse områder. Utredningen for samerettsutvalget påpeker, som omtalt foran ved tolkningen av artikkel 27, at den enkelte etniske minoritet bør kunne kreve det nødvendige reelle grunnlag som er avgjørende for nettopp denne minoritets kulturutøvelse. Det uttales her videre at artikkel 27 bør underkastes en differensiert tolkning (NOU 1984: 18 s. 283):

«Forholdene vil her variere mellom ulike etniske grupper. Blant de etniske minoriteter har urbefolkningene et særskilt behov for vern av sitt næringsmessige kulturgrunnlag, fordi deres kultur i særlig grad er knyttet til en tradisjonelt preget utnyttelse av naturressurser.»

Dette synspunktet om urfolks særlige stilling i forhold til kulturvernet etter artikkel 27 har som påpekt foran fått en klar tilslutning fra Menneskerettskomiteen. Den sa som nevnt i en tolkningsuttalelse til denne bestemmelsen (General Comment nr. 23 fra 1994, para 7) at «kultur» kan fremstå i mange former, herunder en særlig «way of life» med tilknytning til naturressurser, «especially in the case of indigenous peoples», og at denne retten kan omfatte slike tradisjonelle virksomheter som fiske og jakt.»

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. Dei held fram:

«Samene har opprinnelig i vesentlig grad vært en kystbefolkning, og fisket i fjordene og havet har en betydelig plass i samisk kultur, selv om det ikke er noen kulturspesifikk samisk næring i streng forstand. Skulle man stille dette krav om samisk egenart som et absolutt krav til næringen for å oppnå konvensjonsvern, ville imidlertid vesentlige deler av det materielle kulturgrunnlag i det samiske samfunn falle utenfor dette vernet.»

Utvalet strekar under at den utsette stillinga samekulturen er i, inneber at alle vesentlege avgrensingar i retten til fiske får ein særleg sterk negativ verknad. Utvalet viser vidare til at fjordområda i dei nordlegaste fylka, og særleg i Finnmark, i vesentleg grad er gamle sjøsamiske busetjingsområde. Dei meiner at «en beskyttelse av den sjøsamisk kultur som fremdeles eksisterer i disse områder, og en støtte til den kulturreising som her i

nyeste tid er begynt, vil være av grunnleggende betydning for den samlede samekultur». Vidare peiker utvalet på at fiskeria har stor verknad for sysselsetjinga.

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 FN's 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.

Men utvalet peiker likevel på at ein føresetnad for dette rettsvernet truleg er at fisket er ei vidareføring av den tradisjonelle forma for fiske, som for kystsamane vil seie det heimebaserte kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område der dei nyttar mindre fartøy og passive reiskapar. Utvalet uttalar vidare at dersom fisket fjernar seg langt frå dette tradisjonelle utgangspunktet og får karakter av eit moderne industrielt fiske, vil det kunne hevdast at det ikkje lenger er knytt til kulturen slik artikkel 27 krev.

10.2.8 Konsekvensar for fiskerireguleringane

Når fiskerireguleringane kan ha vore eit inngrep overfor samane som etter sin art fell inn under vernet etter artikkel 27, vert det neste spørsmålet ifølgje utvalet om inngrepet også har eit slikt omfang at det krev bruk av positiv særbehandling.

Utvalet viser til at Høgsterett drøfta dette i Alta-saka, jf. Rt. 1982 side 241 flg. Utvalet uttalar at:

«Ifølge denne avgjørelsen er det et minimumskrav for anvendelse av artikkel 27 i forhold til en regulering at den medfører «bastante og meget skadelige inngrep» i samiske interesser. Når denne formulering av et minimumsvilkår skal anvendes i andre saker, er det enkelte nye forhold som bør tas i betraktning.

Rent konkret kan det påpekes at det i forhold til fiskerireguleringene ikke vil være spørsmål om å stanse en regulering, slik spørsmålet var i saken om statsregulering av Kautokeino-Alta-vassdraget, men om å gjennomføre en endret regulering med en positiv særbe-

handling av samene. Dette vil kunne tilsi at kravene til inngrepets omfang stilles noe lavere.

Mer allment er å merke at de utsagn som senere er avgitt under Regjeringens og Stortingets behandling av sameloven av 1987 og grunnlovstillegget av 1988, og som er omtalt foran, innebærer en viss modifikasjon i formuleringen av dette minimumskrav.

Menneskerettskomiteen stiller dessuten strengere krav enn Høyesterett gjorde i 1982. I saken *Ilmari Länsman og andre mot Finland* (1994) uttalte komiteen at en stats handlefrihet «is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligation it has undertaken in article 27. Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27.»

Komiteen fortsatte med en viss reservasjon:

«However, measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27.»

Disse formuleringer er imidlertid langt mindre restriktive i sin tolkning enn Høyesteretts krav om «bastante og meget skadelige inngrep». En stat har for det første ingen allmenn «margin of appreciation» i forhold til artikkel 27. Et tiltak som har «a certain limited impact» på levemåten til personer i minoriteter, vil ikke nødvendigvis («not necessarily») være rettsstridig, men selv dette kan etter omstendighetene være en grenseoverskridelse.»

Utvalet viser videre til at når omfanget av reguleringsne skal vurderast, må det skje «en helhetsbedømmelse av myndighetenes tiltak», og peiker på at det er naudsynt at summen av dei vedtak og reguleringar styresmaktene gjer, dvs. den samla samepolitikken, gjev samane høve til å sikre og utvikle kulturen sin. Utvalet uttalar at:

«Det er følgelig ikke nok å konstatere at fiske-
rereguleringene, isolert betraktet, ikke truer
samenes kultur. Eller annerledes formulert:
Det avgjørende er ikke bare størrelsen av inn-
grepet, men hvilket kulturgrunnlag som står
igjen etter inngrepet.

...

Menneskerettskomiteen har senere
bekreftet betydningen av en helhetsbedømm-
melse av de tiltak som blir gjennomført».

Utvalet held fram at ein i ei slik totalbedømming
må vurdere staten sine samla inngrep over tid og
frå ulike delar av statens område, og at tiltak både
i fortid, notid og framtid må takast med i vurde-
ringa.

Det betyr ifølgje utvalet at vurderinga må vere
framtidssretta, slik at det vert avgjerande kva høve
minoriteten har til å føre vidare kulturutøvinga si.
Eit slik framtidssretta perspektiv har nokre viktige
konsekvensar. Utvalet uttalar såleis at:

«Dels gjelder at statsmyndighetene innenfor
visse rammer kan kompensere inngrep i en
sektor med positive tiltak i en annen sektor.
Men dels gjelder også – hvilket er særlig viktig
i denne sammenheng – at hvis først minoritets-
kulturen er i en sterkt presset situasjon, så vil
selv et begrenset inngrep kunne fremstå som
vesentlig.»

Når det gjeld høve til å kompensere inngrep med
andre positive tiltak, peiker utvalet på at det avgje-
rande for å sikre samisk kultur i dag er å vidare-
føre samisk busetjing. Ein kompensasjon må difor
vere tiltak som bidreg til å oppretthalde busetjing
samstundes som dei bevarer samisk kultur og
miljø. Utvalet kan difor vanskeleg sjå tiltak som
rettsgyldig kan kome i staden for betre vilkår for
fjord- og kystfiske.

Utvalet uttalar vidare at denne vurderinga må
vere situasjonsbestemt, slik at eit inngrep som
kan vere marginalt for ein minoritet som har ei
trygg kulturstilling, kan vere skjebnesvangert for
ein kultur som står i ein reell fare for å verte viska
ut i nær framtid. Dei seier vidare:

«I denne forbindelse kommer synspunktet om
«fem på tolv» for den samiske kultur inn. Stillin-
gen er nå slik at ethvert inngrep som truer
bosetning i sjøsamiske områder er av vesentlig
negativ karakter. Staten står i dag tvert om i
den situasjon at den må iverksette sterke tiltak
for å sikre sjøsamenes mulighet for å videre-
føre sin kultur og derved oppfylle statens
rettsplikt overfor samefolket.

Det er i den situasjon man må vurdere sjø-
samenes rett til fiske i havet utenfor Finn-
mark.»

10.2.9 Omfanget av rettskravet etter SP artikkel 27

Utvalet uttalar følgjande i kapittel 8.10:

«Når rettskravets omfang etter artikkel 27 skal bestemmes, må det skje på bakgrunn av de positive krav til tolkningen som følger av Menneskerettskomiteens uttalelser, både i enkelt-saker og i «concluding observations» til stats-rapporter, støttet av Grunnlovas § 110 a.

Artikkel 27 fastlegger en plikt for staten til å oppnå et resultat. Bestemmelsen sier ikke noe om hvilke virkemidler som skal benyttes for å oppnå resultatet. Statens ansvar er å gi minoriteten mulighet for å dyrke sin kultur. Virkemidlene må da være slike som bidrar til å sikre nettopp denne kulturen. Disse virkemidlene vil kunne være av ulik art i forhold til ulike minoritetskulturer.

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. Man kan nevne økonomiske overføringer av ulik art, styrking av lokale skoler og andre tiltak av distriktpolitisk karakter. Men oppgaven for denne utredning er begrenset til retten til fiske.

Det avgjørende for retten etter artikkel 27 er om medlemmene av minoriteten kan ta del i kulturen sammen med andre medlemmer, «in community with the other members of the group». Det vil i forhold til sjøsamene si at vurderingen ikke gjelder den virkning som retten til fiske har for samenes samlede kulturutøvelse i landet, men hvilken betydning denne retten har for sjøsamene i deres bosetningsområder.

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.

Det er i samhandling mellom mennesker at det oppstår kultur. Det er i samhandling mellom samer at det skapes samisk kultur. Det er i samhandling mellom samer ved fjord og kyst at den sjøsamiske kultur videreføres og utvikles. Denne samhandling forutsetter at det er lokalsamfunn der samene bor og har sin virksomhet.

Samene har gjennom tidene vært en vesentlig del av Finnmarks befolkning, perio-devis har de utgjort et flertall av befolkningen. Fremdeles er det atskillige lokalsamfunn som er samiske i den forstand at folket der i stor utstrekning anser seg som samer. Selv om mange ikke lenger har samisk som språk, er deres tilknytning til samiske tradisjoner og levemåte så sterk at de er og vil være samer.

Det er disse lokalsamfunn som er avgjørende for at sjøsamene skal kunne dyrke sin kultur. Forsvinner disse lokalsamfunn som samiske samfunn, vil også den sjøsamiske kulturen bli borte i løpet av kort tid.

Det innebærer at staten har et ansvar for at de samiske lokalsamfunn kan leve. 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 – mer «lys i husan» ved fjordene og langs kysten – må tiltakene ta sikte på at det kan bli grunnlag for flere fiskere 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 bosetning 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.

Men det dreier seg innen disse spørsmål om mangesidige vurderinger. De blir nærmere behandlet i utvalgets vurderinger og tilråninger.

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.»

10.2.10 Samisk medråderett

10.2.10.1 Folkeretten sitt prosessuelle vern

Utvalet innleier med å peike på at folkeretten, støtta av sameføreseigna 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).»

Medråderetten (den prosessuelle sida) har grunnlaget i FN sin konvensjon om sivile og politiske rettar av 1966, og er vidare utbygd ved ILO-konvensjon nr. 169 av 1989.

Utvalet viser til at Sametinget i dag må høyrast før fastsetjing av forskrifter om fiskerireguleringar etter forvaltningsloven § 37 andre ledd, men at deira rett til deltaking går vesentleg lengre enn å uttale seg som ein høyringsinstans.

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 Sameetinget. I tillegg har Sametinget gjennomført konsultasjonar med justiskomiteen under handsaminga av finnmarksloven. Men utvalet strekar under at:

«Det er likevel av betydning å klarlegge det folkerettslige grunnlag som er bindende for den norske stat, og som staten må oppfylle for å handle rettmessig.

10.2.10.2 Medråderett etter SP artikkel 27

Utvalet viser til at FNs Menneskerettskomité i si tolkingsfråsegn om artikkel 27 har uttalt at kulturomgrepet i føresegna omfattar urfolk, «at deres rettigheter blant annet kunne inkludere «traditional activities as fishing or hunting», og at utøvelsen av disse rettigheter kunne kreve «positive legal measures of protection»». Utvalet seier vidare:

«I den sammenheng tilføyet komiteen at (para 7):

«The enjoyment of those rights may require... measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.»»

Utvalet viser også til at fleire av avgjerdene til Menneskerettskomiteen i klagesaker støttar standpunktet om at det også følgjer ein medråderett av SP artikkel 27. Utvalet viser til saka Apirana Mahuika mot New Zealand der komiteen la avgjerande vekt på at det var gjennomført ein omfattande konsultasjonsprosess før reguleringane vart sette i verk, og at dette hadde gjeve dei maorisamfunna saka gjaldt høve til aktiv deltaking og reell innverknad på innhaldet i reguleringane. Ein tilsvarende bruk av konsultasjonar som eit ledd i vurderinga av om dei samla pliktene til staten etter artikkel 27 er oppfylt, går også fram av andre klagesaker.

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 artikkel 27. Det er såleis ikkje tilstrekkeleg til å oppfylle artikkel 27 at det er gjennomført ein reell konsultasjon, sjølv om det er eit moment ved vurderinga av om kulturvernet er krenka. Utvalet strekar under at tiltak for kulturvern og medråderett ved inngrep begge er naudsynte vilkår for å oppfylle artikkel 27, sjølv om det i ein viss grad kan skje ei samla vurdering.

10.2.10.3 ILO-konvensjonen nr 169 og verknaden av ulike føresegner i sjøområde

Medråderetten i SP artikkel 27 har ifølgje utvalet vorte utdjupa i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Om verknaden for dei ulike føresegnene i konvensjonen i sjøområde uttalar utvalet at:

«Når det gjelder sjøområder, må det skilles mellom bestemmelsene i artikkel 14 på den ene siden og bestemmelsene i artikkel 15 og 16 på den annen. Ingen av bestemmelsene omtaler riktignok vann eller sjø direkte i konvensjonsteksten. Det uttales om dette i proposisjonen om samtykke til ratifikasjon (St.prp. 1989–90 nr. 102 s. 25):

«Den vedtatte teksten inneholder ingen henvisning til rettigheter i kystområder, slik arbeidstakerne opprinnelig hadde foreslått i art. 15. Henvisningene i sekretariatets utkast til rettigheter når det gjelder «waters» og «sea ice» er også tatt ut i den vedtatte tekst.»

Men det følger likevel av sammenhengen mellom artiklene – herunder artikkel 13 – og av forarbeidene for øvrig at det må trekkes et slikt skille, og at artiklene 15 og 16 står i en annen stilling til sjøområder enn artikkel 14.

Etter artikkel 13 (2) skal uttrykket «land-områder» («lands») i forhold til artikkel 15 og 16 omfatte begrepet «territorier» («the concept of territories») som dekker «totalmiljøet i de områdene som vedkommende folk lever i eller på annen måte bruker» («the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use»). Noen tilsvarende definisjon av begrepet «landområder» i forhold til bestemmelsene i artikkel 14 inneholder konvensjonen ikke. Dette uttrykket er så vidt at det etter ordlyden også omfatter sjøområder som urfolk tradisjonelt har hatt tilgang til, og som de har benyttet til deres livsopphold og tradisjonelle virksomhet.

Av forarbeidene fremgår at siktemålet med bestemmelsen i artikkel 13 (2) var å sikre urfolk den nødvendige kontroll over naturressurser som de tradisjonelt har utnyttet, men som ikke er undergitt eiendomsrett, som for eksempel flora, fauna, undergrunnsressurser, sjø-is, vannrettigheter, fiskerettigheter m.v. («non-land resources such as flora, fauna, surface deposits and sea ice; water rights, fishing rights, etc.»).

Definisjonen i artikkel 13 (2) er et resultat av forhandlinger. Under utarbeidelsen av konvensjonen ble det fra flere hold foreslått at de bånd artikkel 15 legger på statenes reguleringsmyndighet, også skulle gjelde rettigheter i kystområdet. Det forelå som nevnt også forslag om å ta inn i konvensjonsteksten en uttrykkelig presisering om at de forpliktelser som statene har etter artikkel 15, ikke bare skulle gjelde landområder, men også «waters» og «sea ice». Ingen av disse forslag ble vedtatt. I stedet fikk man definisjonen i artikkel 13 (2), som fastsetter hvordan uttrykket «landområder» skal forstås i forhold til bestemmelsene i artikkel 15 og 16.

Etter dette er det på det rene at uttrykket «landområder» i artikkel 15 og 16 skal oppfattes som «totalmiljøet», og videre enn i artikkel 14.

Også hensynet til formålet med bestemmelsen taler for at staten ved regulering av fiske og andre aktiviteter i sjøområder som tradisjonelt har vært benyttet av urfolk, må ta hensyn til urfolksgruppens interesser. For at urfolk skal kunne bevare og videreutvikle sin livsform og kultur, er det ikke bare nødvendig å sikre ressursgrunnlag for landbasert virksomhet og fiske og fangst som utøves i elver og innsjøer, men også å sikre ressursgrunnlaget for fiske og fangst som utøves til sjøs.

Folkerettsgruppen til Samerettsutvalget I antok på dette grunnlaget at «de beste grunner» taler for å legge til grunn at også sjøområder er omfattet av bestemmelsene i artikkel 15 og 16.

Denne tolkningen er nå støttet i ILOs manual av 2003 til konvensjonen, der det om begrepet «lands» i artikkel 13 (2), 15 og 16 sies:

«The concept of land usually embraces the whole territory they use, including forests, rivers, mountains and sea, the surface as well as the subsurface.»

Det er ut fra konteksten nokså klart at «sea» her betyr saltvann og ikke innsjøer.

Arbeidsgruppen for departementene og Sametinget bemerker om dette (rapport 3. oktober 2007 s. 86):

«Det er alminnelig antatt at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 ikke gjelder for saltvannsområder, jf. formuleringen «the lands which they traditionally occupy». Konvensjonens artikkel 15 vil på den annen side derimot kunne få betydning for saltvannsområder, jf. ILO-169 artikkel 13 (2) som fastsetter at bruken av begrepet «lands» i artikkel 15 skal omfatte «the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use».

Etter denne klare uttalelsen om artikkel 15 i forhold til saltvannsområder påpeker arbeidsgruppen at artikkelen fastsetter «i første rekke en rett til deltakelse i bruk, styring og bevaring av ressursene.»»

10.2.10.4 ILO-konvensjonen artikkel 15 samanhalde med artiklane 6 og 7

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, jf. ovanfor, må ressursane omfatte fiskeressursar.

Utvalet meiner dette må samanhaldast nærare med artiklane 6 og 7, som er dei allmenne føre-

segnene i ILO-konvensjonen om framgangsmåten ved vedtak. Utvalet uttalar:

«Artikkel 6 innebærer en plikt for statene til å konsultere vedkommende urfolk. Det blir supplert av artikkel 7 som blant annet gir urfolket rett til å delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og programmer som kan få direkte konsekvenser for vedkommende folk.

Disse allmenne bestemmelser må også få anvendelse for beslutningsprosesser som gjelder eller kan få direkte betydning for fjord- og kystfisket i sjøsamiske områder.»

Utvalet viser så til at samerettsutvalet i NOU 2007: 13 har gjort framlegg om ei ny lov om sakshandsaming og konsultasjonar ved tiltak som kan få verknad for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske område.

10.2.10.5 Særleg om ILO-konvensjonen artikkel 15

Utvalet peiker på at medan artiklane 6 og 7 er allmenne føresegner, er artikkel 15 (1) ei spesiell føresegn knytt til utnytting av naturressursar.

Utvalet uttalar at ettersom den samla retten til konsultasjon og deltaking etter artiklane 6 og 7 er omfattande, representerer neppe artikkel 15 noko utviding i høve til dette. Dei peiker likevel på at føresegna rettार merksemda mot retten til naturressursane, inkludert retten til fiske i havet. Utvalet fortset slik:

«Av særlig interesse i denne sammenheng er samers deltakelse i styring av fjord- og kystfiske. Et spørsmål som vil melde seg, er en styringsmodell på fylkesplan etter mønster av Finnmarkseiendommen, der styret består av tre medlemmer valgt av Finnmark fylkesting og tre medlemmer valgt av Sametinget. I sin observasjonsuttalelse til Norges statsrapport for 2003 uttalte ILOs ekspertkomité seg om den folkerettslige gyldigheten av denne sammensetning av styret. ... Men ekspertkomiteen uttalte seg på den andre siden positivt om forholdet til artikkel 15 (para 18):

«On the other hand, the proposals for the Estate would appear to be closer to compliance with Article 15, which recognizes that the right to natural resources on indigenous lands is often retained by the State, and that if this is so indigenous and tribal peoples on whose lands these resources lie must be able «to participate in the use, management and conservation of

these resources» (Article 15 (1) of the Convention).»

Uttalelsen viser, som Samerettsutvalget II påpeker, at kravet etter artikkel 15 om samisk deltakelse i forvaltningen også gjelder hvor det ikke er samiske eierrettigheter, og at et egnet virkemiddel for å oppfylle denne forpliktelsen kan være å etablere en forvaltningsordning med liknende innhold som Finnmarkseiendommen (NOU 2007: 13 s. 615).

Hvis fiskerireguleringen delvis blir overført til fylkesnivå, må Sametinget eller representanter for Sametinget ha tilsvarende rettigheter på dette nivå. En mulighet vil være å etablere et styringsorgan sammensatt med representasjon fra Finnmark fylkesting og Sametinget etter mønster av Finnmarkseiendommen.»

10.2.11 Gjennomføring av folkerettslege plikter ved individuelle eller kollektive rettार

Når inngrep eller reguleringar har eit slikt omfang at styresmaktene får ei plikt til å setje i verk positive særtiltak, oppstår det ifølgje utvalet eit spørsmål om korleis slike særtiltak skal utformast.

Utvalet meiner at kravet om vern av det sjøsamiske kulturgrunnlaget tilseier at sjøsamane får «en viss fortrinnsrett til å utøve fiske som næringsvirksomhet». Spørsmålet vert så om SP artikkel 27 gjev ein individuell rett eller ein grupperett.

Utvalet tek utgangspunkt i at artikkel 27 etter ordlyden gjev ein individuell rett, og at dette også er stadfesta av praksisen til Menneskerettskomiteen. Dei viser så til at sjølv om artikkel 27 ifølgje ordlyden gjev ein individuell rett, regulerer føresegna rettार som «har sin betydning når de kan utnyttes sammen med andre medlemmer av minoritetsgruppen». Retten til individet vil vere avhengig av gruppa sine moglegheiter til å utøve kulturen sin, og artikkel 27 har difor fått eit kollektivt preg, noko utvalet meiner er stadfesta i Menneskerettskomiteen si fråsegn frå 1994.

Utvalet meiner spørsmålet om individ og gruppe etter 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».

Kystfiskeutvalet peiker så på at samiske særordningar som vert utforma i norsk rett, kan fastsetjast anten som individuelle rettार eller som meir kollektive rettार for gruppe eller område.

Utvalet meiner det er grunn til å tru at individuelle særrettar på etnisk grunnlag har fleire negative sider dersom minoriteten bur saman med befolkinga elles, medan kollektive ordningar i størst grad vil verke samlande og kulturbevarande. Dette har vore eit viktig omsyn for utvalet, og dei peiker på at:

«Kollektive ordningar er allment sett bedre begrunnet enn individuelle ordningar. Formålet med en positiv særbehandling er å gi samene som folk et virkemiddel til vern av folkets felles kultur. Det er ikke et virkemiddel primært til økonomisk gevinst for den enkelte same, selv om det også faktisk vil kunne ha denne funksjon. Kollektive ordninger vil i større grad virke samlende og derved kulturbevarande. De vil således, mer enn individuelle ordninger, ha en virkning som fremmer folkerettens og Grunnlovens kulturformål. Det kan også vises til at samenes tradisjonelle næringsutøvelse, med sin naturtilknytning, i betydelig grad har hatt kollektive former.»

På den andre sida er det ifølgje utvalet negative trekk ved individuelle særrettar til land og vatn som er utforma på eit reint etnisk grunnlag. Utvalet meiner det vil vere vanskeleg å regelfeste og administrere, og at personlege rettार på eit etnisk grunnlag lett kan bryte opp samarbeid i lokalsamfunn og skape splid når naboar og kollegaer kjem på kvar si side av ei etnisk grensdragning. Utvalet konkluderer difor med at det bør utformast samiske særordningar som omfattar alle som bur i samiske busetjingsområde. Dei uttalar:

«Vil man unngå slike rettigheter på etnisk grunnlag, må det utformes særordninger for samiske bosetningsområder (lokale eller regionale). Ordninger av denne art vil måtte fange opp også ikke-samiske fiskere. Slike ordninger må antas å tilfredsstille kravet etter artikkel 27 så lenge de er utformet for å verne de områder der det er samisk bosetning, og er tilstrekkelige for et slikt vern.

Skal man gå veien om særregler for områder med samisk bosetting, må disse særområder langs kysten geografisk avgrenses fra myndighetenes side. Ved en slik avgrensning innenfor Finnmark ville det være duket for betydelig strid. Utvalget har som det fremgår nedenfor, anbefalt felles ordninger i sitt lovfor-slag.»

Utvalet peiker på at dei som bur langs kysten og i fjordane i Finnmark tilhøyrrer fleire folkegrupper, og dersom samiske rettार vert utforma som kollektive rettार for eit område, vil det innebære at slike særrettar også vil kome ikkje-samiske fiskarar i desse områda til gode. Utvalet meiner det ikkje er noka innvending rettsleg sett så lenge områderettane er utforma og tilstrekkelege for å verne samiske lokalsamfunn.

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. Dei uttalar følgjande i kapittel 8.14:

«For det første må fremheves den felles bruk av havet gjennom hele historien. Utvalget har annet sted i denne utredningen (kapittel 5) behandlet spørsmålet om rekkevidden av den rett til fiske som er skapt gjennom historisk bruk. Det blir ikke trukket noen rettslige konklusjoner av utvalget på grunnlag av denne bruken alene. Men dette rettsgrunnlaget, så langt det rekkes, er skapt av alle som gjennom generasjonene har drevet fiske i havet utenfor Finnmark. Det er følgelig en felles bruk av havet gjennom historien for hele kystbefolkningen som støtter en områdeløsning som omfatter alle folkegrupper i Finnmark.

Videre må fremheves den positive holdning samene selv har til en felles ordning av retten til fiske. Sametinget har ved flere anledninger – også direkte overfor dette utvalget – gitt klart uttrykk for at hele Finnmarks kystbefolkning bør bedømmes likt i denne sammenheng. Det er en vesenlig faktor for et slikt resultat at Sametinget – som også er sjøsamenes representative organ – utvetydig og over tid har gått inn for denne likestilling.»

Utvalet ser at ein områderett som omfattar alle som bur i Finnmark, samsundes er ei særleg ordning for Finnmark. Dei meiner dei negative verk-nadene ved dette kan reduserast ved at resten av kystbefolkninga i Noreg får prioritet til fiske i sine fjordar og kystnære havområde, og uttalar såleis:

«Men en fellesordning for folk i Finnmark er samtidig en særordning for Finnmark som fylke. Dette er et distriktpolitisk spørsmål. Det vil ikke lenger være en motsetning mellom samiske og norske interesser, men eventuelt mellom Finnmark og resten av landet. Denne motsetning vil imidlertid kunne reduseres ved

at også den øvrige kystbefolkning i landet får prioritet til fiske i sine fjorder og kystnære havområder. Det peker mot løsninger som gir utvalgets forslag virkning også utenfor Finnmark når forholdene er av liknende historisk og kulturell karakter.»

10.2.12 Summen av folkerettslege plikter og historisk grunnlag

Utvalet framhevar 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 århundre som dannar kulturgrunnlaget som folkeretten no vernar. Dei fortset:

«Det er derfor en sterk og samlende rettslig formulering når Kystfiskeutvalget foreslår som en fanebestemmelse at folk bosatt i fjordene og langs kysten i Finnmark, på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, har rett til fiske i havet. Det er også begrunnet på denne kombinerte historiske og folkerettslige måte når utvalget tilføyer det prinsippet at denne retten gjelder for alle folkegrupper.»

Utvalet meiner det er mest i samsvar med SP artikkel 27 at det vert utforma ein personleg rett for den enkelte fiskar, fordi føreseigna i utgangspunktet fastset ein rett for individet, men at ein unngår dei negative verknadene av individuelle rettar på etnisk grunnlag ved å fastsetje like rettar for alle fiskarar i Finnmark. Utvalet strekar under at dersom styresmaktene ønskjer å styre utøvinga av denne retten gjennom eit kvotesystem, er det avgjerande at det vert gjeve tilstrekkelege kvotar slik at den enkelte fiskar får eit fangstvolum som gjev ei rimeleg inntekt som yrkesfiskar.

Utvalet peiker på at også fjordretten byggjer på historia og det folkerettslege grunnlaget, men at dei ikkje tek stilling til om det ligg føre ein rettsleg bindande sedvanerett. Utvalet uttalar følgjande om etableringa av ei fiskeriforvaltning på fylkesnivå:

«Lovutkastet inneholder også en etablering av en fiskeriforvaltning på fylkesnivå, med et styre sammensatt med lik representasjon fra Sameting og fra Finnmark fylkesting, som vil ha betydelig reguleringsmyndighet over fisket

i en sone ut til fire nautiske mil utenfor grunnlinjene. Utkastet har videre en direkte formulering av statens kulturansvar etter SP artikkel 27, og har etablert en ordning med fiskeriforvaltningen som aktør for tilførsel av fiskekvoter til fiskere i Finnmark.»

10.3 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 samerettsutvalet er i all hovudsak i samsvar med vurderingane til kystfiskeutvalet og det er difor berre hovudpunkt frå samerettsutvalet sine vurderingar som vert gjennomgått nedanfor.

Samerettsutvalet konstaterer i innleiinga av si folkerettslege drøfting at:

«Det kan slik Samerettsutvalget ser det, ikke herske noen tvil om at konvensjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder har vært en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, og at dette fortsatt er tilfellet i disse områdene. Samtidig synes ikke de senere årenes fiskerireguleringer å ha tilgodesett utøverne av dette fisket i tilstrekkelig grad.»

Utvalet meiner dette ikkje er uproblematisk i ein folkerettsleg kontekst, noko dei meiner at styresmaktene har erkjent. Til liks med kystfiskeutvalet meiner samerettsutvalet at kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område er beskytta av SP artikkel 27. Dei uttalar mellom anna følgjande om dette i kapittel 22.3.2.1:

«Avgjørende for om artikkel 27 får betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, vil dermed være om dette fisket har vært og fortsatt er, et essensielt element i samisk kulturutøvelse. Det kan ut fra det foreliggende historiske materialet ikke herske noen tvil om at kyst- og fjordfiske historisk sett har hatt en slik status. Som nevnt innledningsvis, er grunnen til at Norge er det landet i verden som har størst samisk befolkning, nettopp at samer gjennom generasjoner har funnet seg et utkomme ved å drive fiske langs kysten og i fjordene, og gjerne i kombinasjon med jordbruk og andre primærnæringer. Dette har vært tilfellet helt frem mot vår tid. Slik Samerettsutvalget ser det, kan det heller ikke herske særlig tvil om at hjemmebasert kyst- og fjord-

fiske i sjøsamiske områder fortsatt utgjør en viktig del av, og dermed må anses som et essensielt element i samisk materiell kulturutøvelse.

Det forholdet at fisket i dag ikke har den samme betydningen for den sjøsamiske befolkningens utkomme som i tidligere tider, kan neppe rokke ved dette. Ved vurderingen av om fisket er beskyttet etter SP artikkel 27, kan det neppe kun ses hen til hvor stort økonomisk utbytte fisket gir. En må også se hen til de kulturelle aspektene som er knyttet til fisket, og til at de som deltar i dette viderefører tradisjonell samisk kulturutøvelse, også om dette skjer på en noe annen måte og med andre redskaper enn de som opprinnelig ble benyttet.»

Samerettsutvalet uttaler seg vidare om «antydningen fra havressurslovutvalgets flertall om at samisk kyst- og fjordfiske ikke er beskytta av artikkel 27 fordi norske samer «ikke, i motsetning til urbefolkninger andre steder [oppretholder] et såkalt tradisjonelt fiske, men deltar i fiske med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskap»». Utvalet meiner dette ikkje kan vere rett og peiker på at praksis viser at føresegna ikkje berre beskyttar det tradisjonelle og opphavlege levestet til urfolk, men også moderne måtar å utøve tradisjonelle næringar på. Utvalet uttaler difor at bruk av moderne reiskapar ikkje i seg sjølv diskvalifiserer frå det vernet artikkel 27 gjev.

Samerettsutvalet meiner også at det ikkje er noko krav etter artikkel 27 at utøvinga av fiske har vore kulturspesifikt, og viser som kystfiskeutvalet til Menneskerettskomiteen si avgjerd i saka Apirana Mahuika mot New Zealand. Dei meiner at så lenge urfolket si næringsutøving i dag er ei forlenging av den næringsutøvinga urfolket opphavleg dreiv, vil den vere verna av artikkel 27. Dei konkluderer etter dette slik:

«Det må etter dette være klart at det hjemmebaserte kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, som foregår med mindre fartøy og med passive redskaper, er beskyttet av artikkel 27. På grunn av fartøyenes størrelse er inneha- verne av disse avhengige av fortsatt å ha tilgang til fiskeressursene i nærområdene for å kunne utøve fisket. Fjernes denne tilgangen, for eksempel ved at fiskerireguleringer gjør at de ikke blir tildelt fangstkvote, vil utøverne også sterkt få begrenset sine muligheter til å delta i fisket på en regningssvarende måte. Dette vernet vil åpenbart være i behold også om det som ledd i kyst- og fjordfisket tas i bruk

mer moderne fartøy og redskaper, og fisket utøves på samme måte som andre utøver det.»

Utvalet uttaler deretter at dersom fisket fjernar seg for langt frå det tradisjonelle utgangspunktet og får karakter av eit meir moderne industrielt fiske, «vil det kunne anføres at det ikke lenger kan anses som en utøvelse av en minoritetskultur i artikkel 27's forstand, og at det dermed heller ikke kan være beskyttet av bestemmelsen».

Utvalet uttaler også at den innfortolkinga Menneskerettskomiteen gjer i avgjerda av kva vekt det har at det er halde konsultasjonar og forhandlingar med maoriane, vil ha stor vekt for vurderinga av tilhøva i Noreg.

10.3.1 Rekkevidda av pliktene til staten

Utvalet meiner det er vanskeleg å «angi den nærmere rekkevidden av statens forpliktelser i forhold til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder». Dei uttaler at:

«Artikkel 27 beskytter ikke urfolk og minoriteter mot ethvert inngrep i deres kulturelle rettigheter, men kun mot inngrep som er så omfattende for de som utsettes for inngrepene, at det kan sidestilles med en nektelse av deres rett til å utøve kulturen.»

Utvalet meiner det er grunn til å tru at fiskerireguleringar som inneber vesentlege avgrensingar for større eller mindre grupper av kyst- og fjordfiskarar i sjøsamiske område, eller som gjer at desse vert utestengde frå å drive næringsfiske, kan vere ei krenking av artikkel 27.

Dei peiker vidare på at det følgjer av Menneskerettskomiteen si tolking frå 1994 at statane «etter omstendighetene har en viss plikt til å legge forholdene til rette gjennom positive støtte- tiltak (lovgivning, økonomiske tiltak og lignende) slik at individer tilhørende urfolket har en reell mulighet til å utnytte sine kulturelle rettigheter».

Utvalet uttaler difor at staten med grunnlag i artikkel 27, jf. Grunnlova § 110 a vil kunne vere forplikta til å innføre ulike tiltak for å oppretthalde fiske i sjøsamiske kyst- og fjordstrøk, til dømes ved vern mot konkurrerande bruk gjennom ulike reguleringstiltak. Utvalet held fram at artikkel 27 også gjev ein individuell rett til å utøve urfolks- eller minoritetskultur. Utvalet utdjuar dette slik:

«Avgjørende for om bestemmelsen er krenket er dermed ikke hvilke virkninger et tiltak har for minoriteten som helhet, men hvilke virknin-

ger det har for de individene eller den gruppen tiltaket berører. Videre er det ikke tiltakets virkninger for minoritetens samlede kulturutøvelse som må vurderes, men hvilke virkninger tiltaket har i de områdene og for de individene eller gruppene det får virkning.

Er det først tale om en nektelse i bestemmelsens forstand, er det tilstrekkelig at denne rammer en mindre gruppe, for eksempel et sjøsamisk lokalsamfunn, eller grupper av eller enkeltindivider innenfor urfolket, herunder også sjøsamiske fiskere, selv om nektelsen som sådan ikke får store følger for samisk kultur i sin alminnelighet. Nye tiltak må dessuten vurderes i forhold til tidligere inngrep, slik at også tiltak som ikke isolert sett medfører en krenkelse av artikkel 27, likevel kan gjøre det dersom tiltak sett i sammenheng med tidligere tiltak har et omfang som utgjør en nektelse i bestemmelsens forstand.»

Utvalet konstaterer at det neppe kan utleiast noko meir spesifikt om korleis pliktene etter artikkel 27 kan oppfyllest, og at føreseigna rettar seg mot resultatet av statlege tiltak og unnlatingar og ikkje mot dei ulike verkemidla som vert nytta.

Vidare meiner utvalet at det på bakgrunn av avgjerder frå Menneskerettskomiteen knytt til artikkel 27 kan utleiast at befolkninga i sjøsamiske kyst- og fjordområde også har rett til å delta i forvaltninga av fiskeressursane. Dei peiker på at utan slik deltaking skal det i alle høve mindre til for at reguleringar og kvoteordningar vert sett som konvensjonsstridige, enn når avgjerdene vert tekne etter slik deltaking.

10.3.2 Gjennomslagskrafta av artikkel 27 i norsk rett

Samerettsutvalet meiner det er grunn til å tru at artikkel 27 kan ha vesentleg gjennomslagskraft i norsk rett. Dei viser til at føreseigna er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven. Dei viser også til at det er ein nær samanheng mellom artikkel 27 og Grunnlova § 110 a. Utvalet peiker på at:

«Om et inngrep i samisk næringsvirksomhet i form av fiskerireguleringer vil ha slike konsekvenser at det truer bosettingen i samiske områder eller på annen måte kan anses som en krenkelse av SP artikkel 27, vil ikke være en juridisk vurdering i snever forstand, men også en faktisk vurdering som først kan foretas noen år etter at reguleringene har vært i funksjon.

Det er først da en vil kunne overskue hvilke faktiske konsekvenser reguleringene har hatt.

Imidlertid er det på det rene at norske myndigheter, når fiskerireguleringene fastsettes, må ta høyde for at en er folkerettslig og grunnlovsmessig forpliktet til å sikre et fortsatt bærekraftig kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Et viktig virkemiddel for å unngå at fiskerireguleringene skal få slike virkninger som nevnt ovenfor, vil da nettopp være at samiske fiskeriinteresser sikres reell deltakelse i de delene av fiskeriforvaltningen som særskilt berører det fisket som skjer med utgangspunkt i disse områdene.»

10.3.3 ILO-konvensjon nr. 169 og verknaden i sjøområde

Utvalet konstaterer på bakgrunn av dei same kjeldene som kystfiskeutvalet at ILO-konvensjonen artikkel 15 (1) får verknad når det gjeld styremaktene sine reguleringar av fiske i saltvatn og anna ressursutnytting. Utvalet uttalar vidare at:

«Det synet som Fiskeri- og kystdepartementet anførte under konsultasjonsmøtet med Sametinget 5. januar 2006 om at ILO-konvensjonen «som sådan» ikke gjelder for marin sektor, og at en først ble bundet av konsultasjonsplikten når konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen trådte i kraft, kan således åpenbart ikke være riktig.»

Utvalet meiner vidare at det ikkje er grunn til å tru at pliktene til staten i artikkel 14 til å kartlegge og anerkjenne tinglege rettar, gjeld i saltvatn.

10.3.4 Særleg om artikkel 15

Utvalet utalar at artikkel 15 for det første forpliktar staten til å sikre eit kyst- og fjordfiske i sjøsamiske område, ved at ein ved reguleringar av fisket må ta omsyn til samiske fiskeriinteresser og ikkje etablere kvoteordningar som bidreg til at fiskarar frå sjøsamiske område vert stengde ute frå å delta i fisket eller fiske i område der dei tradisjonelt har fiska.

For det andre har samane etter artikkel 15 rett til å delta i bruk, styring og bevaring av dei ressursane dei tradisjonelt har nytta, inkludert fiskeressursane. Utvalet strekar under at denne retten ikkje berre er ein rett til å verte høyrte, men ein rett til meir direkte deltaking i forvaltninga. Men dei uttalar også følgjande:

«Imidlertid gjelder det ikke noe krav om at urfolk må få avgjørende innflytelse på utfallet av saken, men urfolkets representanter må ha fått anledning til å delta aktivt i beslutningsprosessen, og herunder være gitt muligheten til å kunne utøve reell innflytelse både på prosessen som sådan og på utfallet av denne.»

Dette kan ifølgje utvalet gjerast på ulike måtar, og dei uttalar såleis at:

«I forhold til fisket og annen marin ressursutnyttelse i sjøsamiske kyst- og fjordområder og tiltak som kan påvirke denne virksomheten, kan en slik konsultasjons- og deltakelsesrett gjennomføres på ulike måter. En mulighet kan være å etablere ordninger som sikrer samisk representasjon i de organene som fastsetter fordelingen av fiskekvotene mellom ulike fartøygrupper og om hvordan fisket mer konkret skal utøves, og en annen at det legges opp til aktiv samisk deltakelse i saksforberedelsen, for eksempel gjennom forutgående konsultasjoner med representanter for sjøsamiske lokalsamfunn. Ordningen av den her skisserte typen vil for øvrig ikke utelukke hverandre, men kan naturligvis også anvendes i kombinasjon.»

10.4 Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet meiner kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har gjort grundige utgreiingar av dei folkerettslege spørsmåla knytt til urfolks rett til fiske i sjøen. Departementet kan i all hovudsak slutte seg til omtalen av relevante rettskilder, deira rettskjeldemessige vekt og dei relevante vurderingstema, men er ikkje einige i alle tolkingsresultat.

Departementet vil nedanfor gå 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.

10.4.1 Retten til å dyrke sin eigen kultur og forholdet til tradisjonelt kyst- og fjordfiske

10.4.1.1 Innleiing

Kystfiskeutvalet konkluderer med at staten har ei rettsplikt til å gje samane reelle moglegheiter til å

sikre og utvikle kulturen sin. Denne rettsplikta følger 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.

Kystfiskeutvalet tek utgangspunkt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettar artikkel 27. Føreseigna lyder slik i norsk omsetjing, jf. Ot. prp. nr. 3 (1998–99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) vedlegg 6:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

Utvalet konstaterer at samane er ein minoritet etter artikkel 27, at føreseigna gjev eit vern for minoritetar og ein rett til å dyrke sin kultur. Det reiser ifølgje utvalet to hovudspørsmål: For det første om artikkel 27 omfattar ein rett til naturressursar, og dernest om føreseigna gjev samane krav på særtiltak.

Når det gjeld spørsmålet om 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 inn-

grep 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.

10.4.1.2 Samane som minoritet og urfolk

Det er, som kystfiskeutvalet skriv, ikkje tvil om at samane vert rekna som ein minoritet etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar artikkel 27 og som eit urfolk etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk.

10.4.1.3 Det materielle kulturgrunnlaget

Vidare er det slik at det materielle kulturgrunnlaget i artikkel 27 omfattar naturressursar, inkludert fiske i saltvatn. I denne samanheng er det grunn til å peike på at staten tidlegare i to stortingsmeldingar har handsama spørsmålet om urfolk og fiske i sjø.

Allereie i St.meld. nr. 51 (1991–92) drøfta den dåverande regjeringa konklusjonane i Carsten Smith si utgreiing frå 1990 om at staten har ei rettsplikt til å gje den samiske befolkninga høve til å sikre og utvikle kulturen sin og at det måtte takast omsyn til det ved fastsetjing av dei årlege reguleringane. Den dåverande regjeringa meinte at dei eksisterande ordningane gav høve til å ta omsyn til dette, både på uttaks- og innsatssida.

Spørsmålet om fiske i samiske busetjingsområde vart også drøfta i St.meld. nr. 51 (1997–98), der den dåverande regjeringa tok følgjande prinsipielle utgangspunkt:

«Myndighetene har en forpliktelse gjennom folkerettslige avtaler og Grunnlovens § 110 a til å legge til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Myndighetene ønsker at rammebetingelsene for fiskeriene skal gi grunnlag for livskraftige lokalsamfunn. Dette gjelder også for fiske i samiske bosettingsområder.»

Sjølv om den dåverande regjeringa heller ikkje i St.meld. 51 uttalte konkret at fiske kan vere ein del av det materielle kulturgrunnlaget, er dette ein klar føresetnad for den prinsipielle fråsegna.

Utvalet har lagt vesentleg vekt på dei fråsegnene regjeringa og Stortinget kom med i handsaminga av sameloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) og Innst. O. nr. 79 (1986–87), og meiner at det her

vert lagt til grunn at naturressursar er ein del av det materielle kulturgrunnlaget som vert verna gjennom artikkel 27.

Fiskeri- og kystdepartementet er samd med utvalet i at avgjerda til FN's Menneskerettskomité i saka Apirana Mahuika mot New Zealand synest å leggje til grunn at urfolks saltvassfiske kan vere ei næring som er verna av artikkel 27.

Departementet meiner difor det kan konkluderast med at artikkel 27 vernar retten minoritetar har til å dyrke sin eigen kultur, og at denne retten kan omfatte levevegar nært 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, jf. nedanfor i 10.4.1.5. 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.

10.4.1.4 Må næringsutøvinga vere kulturspesifikk?

Før ein tek stilling til spørsmålet om vernet av næringsgrunnlaget inneber eit krav til positiv forskjellsbehandling, er det tenleg å sjå på spørsmålet om næringsutøvinga knytt til naturressursar må vere kulturspesifikk for å vere omfatta av artikkel 27, eller om det er tilstrekkeleg at ho er tradisjonell.

Det er klart at andre gjennom tidene har drive fiske og fangst i dei same kyst- og fjordområda og på same måte som samane. Utvalet legg til grunn at samane sitt krav på vern vil stå sterkare ved eit inngrep overfor reindrift som både er ei tradisjonell og kulturspesifikk næring, enn overfor sjøfiske som berre er ei tradisjonell og ikkje kulturspesifikk næring, men utvalet meiner det ikkje kan tilleggast avgjerande vekt fordi ansvaret til staten etter artikkel 27 er eit resultatansvar. Kva tiltak som er påkravd, kva tiltak som kan godtakast og kva tiltak som ikkje kan godtakast, vil ifølgje utvalet difor vere avhengig av kva stilling minoritetskulturen er i.

Utvalet legg vidare til grunn at den utsette stillinga som samekulturen er i, inneber at alle vesentlege avgrensingar i retten til fiske vil få ein særleg sterk negativ verknad, og at eit vern av den sjøsamiske kulturen som framleis eksisterer i fjordområda i dei nordlegaste fylka, vil vere av grunnleg-

gjande verdi for den samla samekulturen. Utvalet konkluderer difor med at dei sterkaste grunnar etter dette talar for at fjord- og kystfiske vert rekna som ei tradisjonell samisk næring som fell inn under det materielle kulturvern etter artikkel 27.

Departementet sluttar seg til utvalet si vurdering om at fjord- og kystfiske fell inn under kulturvernet etter artikkel 27.

Kystfiskeutvalet viser til praksis frå FNs Menneskerettskomité, og konkluderer med at kulturomgrepet 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. Det er grunn til å framheve at dette likevel ikkje er til hinder for å ta i bruk moderne teknologi og utstyr innanfor denne ramma. Ei slik utvikling vil ikkje vere til hinder for framleis å rekne aktiviteten som tradisjonell samisk næringsverksemd.

10.4.1.5 *Krav til positiv forskjellsbehandling?*

Det neste spørsmålet vert så om vernet av næringsgrunnlaget inneber eit krav til positiv forskjellsbehandling frå styresmaktene. Også her må konklusjonane om kor langt folkeretten strekkjer seg, seiast å vere usikre.

Utvalet hevdar at artikkel 27 gjev samane ein særrett framfor andre borgarar, eit krav på positiv forskjellsbehandling dersom det er påkravd for å sikre kultur og kulturutvikling. Utvalet meiner at ein stat som har ein etnisk minoritet ikkje oppfyller sine plikter ved berre å sørgje for rettsleg likebehandling av borgarane sine, og at prinsippet om positiv forskjellsbehandling er knesett som ein av dei grunnleggjande menneskerettane.

Utvalet viser vidare til at regjeringa sine fråsegner i Ot.prp. nr. 33 (1986–87) kapittel 4.14 om den prinsipielle tolkinga av artikkel 27, også inneber at styresmaktene har slutta seg til at artikkel 27 inneheld eit krav til positiv forskjellsbehandling. Kystfiskeutvalet meiner difor 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. Samerettsutvalet uttalar også at artikkel 27 «kan etter forholdene også forplikte statene» til å setje i verk positiv forskjellsbehandling.

Departementet vil streke under at rettstilstanden med omsyn til kor langt denne føreseigna rekk, ikkje er klar, og det kan difor ikkje med sikkerheit slåast fast kor langt føreseigna rekk her. Fråsegner i Ot.prp. nr. 33 (1986–87), og den påfølgjande handlinga av sameloven i Stortinget, kan ikkje trekkjast så langt som utvalet gjer. I alle høve vil eit eventuelt krav på særtiltak berre liggje føre der det er naudsynt for å beskytte retten for ein minoritet til å dyrke sin eigen kultur saman med andre medlemmar av gruppa.

10.4.1.6 *Omfanget av statlege inngrep eller reguleringar*

Artikkel 27 gjev som nemnt ovanfor inga nærare rettleiing om korleis vernet av det materielle kulturgrunnlaget skal gjennomførast, inkludert kva modellar som skal veljast, til dømes i høve til reguleringar av omsyn til ei berekraftig utnytting av dei aktuelle naturressursane.

Utvalet drøftar kor stort omfanget av statlege inngrep overfor samane må vere for å falle innanfor rekkevidda av artikkel 27. Utvalet tek utgangspunkt i høgsterettsdommen i Alta-saka, Rt. 1982 side 241, der det vert slått fast at eit minimumskrav for bruk av artikkel 27 er at reguleringa medfører «bastante og meget skadelige inngrep» i interessene til minoriteten. Utvalet strekar likevel under at det Høgsterett tok stilling til i denne saka, var spørsmålet om å stanse ei regulering, og ikkje om å gjennomføre ei endra regulering, slik tilfellet vil vere med fiskerireguleringane. Vidare viser utvalet til at fråsegner frå Stortinget og regjeringa ved handsaminga av sameloven og § 110 a i Grunnlova og praksisen frå FNs Menneskerettskomité, inneber ein modifikasjon av minimumskravet. Utvalet konkluderer så med at det må gjerast ei framtidsretta 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. Slik forvaltning og regulering skal sikre at bestandane skal kunne haustast også av framtidige generasjonar. Dette kan vere eit inngrep i høve til det materielle kulturgrunnlaget, men ikkje i høve til artikkel 27. For mange kan det verke unaturleg at reguleringar av fiske som er naudsynt for å sikre ei berekraftig forvaltning og som skal bidra til at ressursane kan haustast også i framtida, kan sjåast som inngrep. Kystfiskeutvalet har sjølv vore inne på at slike reguleringar vil representere eit vern av

sjøsamisk kultur, fordi det gjev høve til å hauste av bestandane også i framtida. Utvalet meiner då at dersom reguleringa gjeld ei næring som utgjør kulturgrunnlaget for ein minoritet, fell reguleringa likevel inn under 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.

10.4.1.7 *Omfanget av rettskravet*

I kapittel 10.2.9 ovanfor, jf. NOU 2008: 5 kapittel 8.10, er utvalet sine vurderingar av omfanget av rettskravet etter artikkel 27 gjennomgått.

Utvalet viser til at artikkel 27 pålegg styresmaktene ei plikt til å oppnå eit resultat, men at føresegna ikkje seier noko om kva for verkemiddel som skal nyttast. Ansvar til staten, seier utvalet, er å gje minoriteten høve til å dyrke kulturen sin. Vidare held utvalet fram at det avgjerande for retten etter artikkel 27, er om medlemmene av minoriteten kan ta del i kulturen saman med andre medlemmer av gruppa, og at vurderinga for sjøsamane sin del er kva verknad retten til fiske har i deira busetjingsområde. Departementet er samd i og sluttar seg til desse vurderingane.

Men utvalet gjer så ei kopling mellom ein rett til fiske som byggjer på sedvane og historisk bruk, og folkeretten og kulturvernet. Utvalet peiker på at det sentrale etter folkeretten er at retten til fiske skal gje grunnlag for busetjing fordi det er eit grunnlag for kulturen. Utvalet legg til grunn at samane gjennom tidene har vore ein vesentleg del av befolkninga i Finnmark, og at det framleis er slik at befolkninga i mange lokalsamfunn reknar seg som samisk. Utvalet meiner at det er desse lokalsamfunna som er avgjerande for at sjøsamane skal kunne dyrke kulturen sin, og at dersom desse forsvinn, vil det same skje med den sjøsamiske kulturen. Det inneber ifølgje utvalet at staten har eit ansvar for at dei samiske lokalsamfunna kan leve og at retten til fiske må ha eit omfang som gjev eit realistisk grunnlag for ei livskraftig busetjing i dei samiske kyst- og fjordsamfunna. Dette gjev ifølgje utvalet ei retningslinje for kva endringar som trengst i gjeldande forvaltningssystem. Tiltaka må føre til større aktivitet og fleire fiskarar, og retten til fiske må ha eit omfang som gjev høve til fiske og inntekt som inneber eit reelt grunnlag for busetjing. Det å sikre busetjing i fjordane og langs kysten av Finnmark, er ifølgje utvalet ikkje berre eit distriktpolitisk mål, men langt på veg ei folkerettsleg plikt for styresmaktene.

Departementet kan ikkje slutte seg til desse vurderingane, og meiner at vurderingane til utvalet på dette området er uklare og går lengre enn dei folkerettslege rettskjeldene gjev grunnlag for. Problemstillinga er komplisert, og ein eintydig konklusjon kan ikkje trekkast ut frå dei folkerettslege kjeldene. Utvalet skil ikkje klart nok mellom den folkerettslege plikta staten har til å sikre vida- reføring av den sjøsamiske kulturen, inkludert tradisjonelt heimebasert kyst- og fjordfiske, og meir generelle distriktpolitiske mål om å styrkje kyst- og fjordfiske i Finnmark.

Å ivareta levedyktige busetjingar i dei aktuelle områda vil også vere avhengig av andre faktorar og andre næringsformer, som ikkje kan sjåast som tradisjonelle eller kulturspesifikke. Utvalet nemner her sjølv at det er uklart om artikkel 27 også omfattar slike næringsformer. Departementet meiner at det ikkje er rettskjeldemessig grunnlag for å tolke artikkel 27 slik at han omfattar næringar som ikkje kan sjåast som tradisjonelle eller kulturspesifikke.

Når det gjeld spørsmålet om kyst- og fjordbefolkninga har ein rett til fiske på grunnlag av historisk bruk, er konklusjonane til utvalet på dette området drøfta nedanfor i kapittel 11. Som konklusjonane der viser, er departementet 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 traktatfortolking. 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, for å vere trygg på at forvaltningssystemet også i framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten. Korleis dette skal gjerast, vert drøfta nærare nedanfor i kapittel 12.

10.4.1.8 *Gjennomføring av folkerettslege plikter ved kollektive eller individuelle rettar*

Dersom styresmaktene får ei plikt til å setje i verk positive særtiltak, oppstår det ifølgje utvalet eit spørsmål om korleis slike særtiltak skal utfor-

mast. Den nærare problemstillinga er om SP artikkel 27 gjev samane ein kollektiv eller individuell rett. Utvalet drøftar dette og konkluderer med at artikkel 27 er så open at styresmaktene må stå fritt til å velje mellom kollektive og individuelle ordningar i den forstand at begge former for ordningar vil oppfylle krava i folkeretten. Utvalet meiner likevel det er mest i samsvar med artikkel 27 at det vert utforma ein personleg rett for den enkelte fiskar.

Samerettsutvalet på si side held fram at artikkel 27 også gjev ein individuell rett.

Kystfiskeutvalet peiker samstundes på at individuelle særrettar på etnisk grunnlag har negative verknader når minoriteten bur saman med befolkninga elles, medan kollektive ordningar kan verke kulturbevarande og samlande. Utvalet meiner det kan utformast ordningar for samiske busetjingsområde, men at dette vil føre til strid ved avgrensing av desse områda. Difor er det gjort framlegg om ei ordning som omfattar heile Finnmark. Utvalet strekar samstundes under at det er ei løysing som er meir omfattande enn det som vil vere naudsynt etter folkeretten.

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 særtiltak. Departementet kan vidare slutte seg til utvalet sine vurderingar av dei negative verknadene ved individuelle rettgar på etnisk grunnlag. Når det gjeld framlegget om ein rett til fiske for alle som bur langs kysten og langs fjordane i Finnmark, går det som utvalet sjølv peiker på, lenger enn kva folkeretten krev.

10.4.2 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, både etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettgar artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, samanhalde med artikkel 6 og 7. Samane har, både etter folkeretten og etter Grunnlova § 110 a, ein medråderett i dei vedtaka som regulerer fiskeria. Departementet vil vise til at fiskeristyresmaktene i tråd med dette i dag gjennomfører konsultasjonar med Sametinget om reguleringar

og andre reglar om fiske som vedkjem samane, i tråd med konsultasjonavtalen mellom statlege styresmakter og Sametinget.

Utvalet legg til grunn at Sametinget etter folkeretten har rett til aktiv medverknad med reell innverknad i saker som vedkjem samane. Departementet kan slutte seg til denne vurderinga.

Det har over tid vore drøfta om ILO-konvensjonen artikkel 15 kan få verknad for saltvassområde. Utvalet viser til at ei arbeidsgruppe mellom departementa og Sametinget (Rapport 30. oktober 2007), mellom anna på grunnlag av tolkingsfråsegner frå ILO frå 2003, konkluderer med at artikkel 15 for saltvassområde i første rekkje fastset ein rett til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursane. Kystfiskeutvalet sluttar seg til dette, og meiner at når saltvassområde er omfatta, må retten til å delta i bruk, bevaring og styring av ressursane, omfatte fiskeressursar.

Departementet er samd i denne tolkinga av ILO-konvensjonen artikkel 15. Likeins kan departementet slutte seg til utvalet sine vurderingar knytt til SP artikkel 27, med omsyn til at han også legg vekt på medråderetten ved vurderinga av om minoritetar sine rettgar etter SP artikkel 27 er krenkt.

Når det gjeld dei konkrete forslaga kystfiskeutvalet kjem med om korleis ein kan oppfylle dette prosessuelle vernet, meiner departementet at utvalet går lengre enn det folkeretten krev. Det avgjerande i føresegnene om medråderett i ILO-konvensjonen artikkel 15 og SP artikkel 27, er å sikre samane som urfolk reell medverknad og medråderett i prosessar og avgjerder som vedkjem dei. Når utvalet gjer framlegg om å etablere Finnmark fiskeriforvaltning, inkludert dei oppgåvene dette organet skal ha, går det ut over dei krav folkeretten stiller til gjennomføring av medråderetten.

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.

11 Vurdering av historisk bruk

11.1 Innleiing

Kystfiskeutvalet fekk i oppdrag å greie ut om det var andre rettsgrunnlag enn folkeretten som kunne gje samar og andre ein rett til fiske i havet utanfor Finnmark. Utvalet skulle gjennomføre ein historisk gjennomgang og ei kartlegging av samar og andre si utøving av fiske i Finnmark, og likeins sjå på den økonomiske og kulturelle verdien fiskerinaeringa har for befolkninga i Finnmark. Utvalet fekk vidare i oppdrag å gje ei framstilling av dei eventuelle plikter norsk rett, inkludert sedvane- rettsdanninga, måtte påleggje staten.

Utvalet har i NOU 2008: 5 kapittel 5 gjeve ei omfattande historisk framstilling av fiske i havet utanfor Finnmark, og vi viser til utvalet si utgreiing av dette. Nedanfor vil Fiskeri- og kystdepartementet trekkje fram nokre av dei vurderingane utvalet gjer av det historiske fisket, av fiskerigrensesaka og av høgsterettsdommane i Kåfjord-, Manndalen- og Selbusakene.

I NOU 2008: 5 kapittel 11.4 og kapittel 11.6 legg utvalet fram vurderingar av retten til fiske på grunnlag av historisk bruk. Utvalet seier sjølv at konklusjonen om kva rettar den historiske bruken kan gje, er høgst usikker. I sitt framlegg til finnmarksfiskelov legg utvalet difor til grunn at den retten som eksisterer for befolkninga i Finnmark til å drive fiske, dels er tufta på folkeretten og dels er tufta på historisk bruk.

I kapittel 10 er dei folkerettslege vurderingane til utvalet og departementet sine generelle vurderingar av folkeretten gjennomgått. I dette kapitlet er det den historiske bruken som skal vurderast.

11.2 Utvalet sine vurderingar knytt til fiskerigrensesaka

Fiskerigrensesaka gjaldt ein tvist mellom Noreg og Storbritannia som vart bringa inn for den internasjonale domstolen i Haag. Problemstillinga var om Noreg hadde grunnlag i folkeretten til å nekte britiske trålarar å fiske innanfor den norske fiskerigrensa. Storbritannia meinte at Noreg ikkje hadde grunnlag i folkeretten for å fastsetje ei fis-

kerigrense som strekte seg ut over 3 sjømil. Domstolen i Haag måtte då mellom anna avgjere kor langt ut retten til å fastsetje ei fiskerigrense strekte seg og korleis grunnlinjene som er utgangspunkt for utstrekninga kan fastsetjast.

Denne saka er utførleg omtala i NOU 2008: 5 kapittel 5.17, og her vert berre nokre hovudpunkt omtala.

Utvalet framhevar at det i domspremissane vert peika på kor viktige fiskeria var for kystbefolkninga i Noreg. Utvalet meiner at Haagdomstolen la til grunn at det frå gammalt av eksisterte nedarva rettar til fiskegrunner i det omtvista området. Utvalet uttalar at dommen har særleg vekt for to tilhøve som er av interesse for arbeidet til kystfiskeutvalet. Dei uttalar såleis følgjande i kapittel 5.17.7.

«For det første førte rettssaken til at man fra norsk side måtte beskjeftige seg med spørsmålet om fiskerettigheter. I forkant av saken i Haag ble omfattende faktisk og rettslig materiale fremskaffet for å dokumentere hvordan fisket har blitt utøvet langs kysten av Nord-Norge.

...

For det andre ble det under forhandlingene fra norsk side gitt klart uttrykk for at det eksisterer lokale, tinglige rettigheter for befolkningen. Selv om hovedfokus i Haag var å påvise norsk enerett til fiske i det omstridte området i forhold til utenlandske fiskere, brukte Norge Robberstads funn om at det kunne være tale om privatrettslige rettigheter direkte i sine innlegg for Den Internasjonale domstolen. Disse rettighetene kunne ha form av eiendomsrett, slik at enkeltpersoner kunne eie enkelte fiskegrunner, men i hovedsak synes det som om det var tale om kollektive rettigheter for bygder eller fiskevær. Avgrensningen av rettighetssubjektet fremtrer ikke som helt klar, men det virker i alle fall som det var tale om et nærhetsprinsipp i Finnmarks kystfiske. Norge benytter begrepet allmenning ved flere anledninger, og illustrerer dette også gjennom at tilreisende fiskere ikke hadde adgang til fjordfisket i

Finnmark, men var, i alle fall frem til 1830, henvist til utøylene.

Grunnen til at det lokale perspektivet var så viktig var jo nettopp behovet for å påvise historiske, lokale rettigheter som kunne danne grunnlag for unntak fra folkerettens hovedregler.»

Utvalet oppsummerer deretter dei norske utsegnene med at det i hovudsak var snakk om kollektive rettar for bygder og fiskevær, der objektet for rettane var fiskegrunner, fjordar og havområde som for det meste låg innanfor synsrekkevidda. Vidare meiner utvalet det var tale om eksklusive rettar for ein avgrensa krets av personar, og nokre sterkare verna bruksrettar for enkeltpersonar som kan samanliknast med eigedomsrett. Utvalet peiker vidare på at Noreg i sitt innlegg for Haag-domstolen viste til at fiske var drive slik frå utgamal tid og fram til dei dagar då framande trålar endra dette.

11.3 Utvalet sine vurderingar knytt til Kålfjorddommen

I debatten kring moglege sedvanebaserte rettar til fiske, står den såkalla Kålfjorddommen i Høyesterett sentralt (Rt. 1985 side 247). Saka gjaldt spørsmålet om dei som dreiv fiske i Kålfjorden i Troms hadde krav på erstatning for tap i fiske som var forårsaka av at istilhøva i fjorden vart endra som følge av regulering av vassdraget Guolasjøkka.

Fleirtalet i Høyesterett kom til at fiskarane som dreiv heimefiske i Kålfjorden hadde krav på erstatning. Grunngevinga var mellom anna at bruken til fjordfiskarane hadde vore så konsentrert og særprega at den langt på veg kunne kallast eksklusiv, og framstod sett utanfrå på vesentleg same måte som utøvinga av ein rett. Det vart også lagt vekt på at fisket hadde stor økonomisk verdi for fiskarane og at det ikkje var grunn til å tru at fisket ville få mindre verdi samanlikna med tidlegare.

Kystfiskeutvalet legg til grunn at Kålfjorddommen ikkje inneheld fråsegner som dreg i retning av at fjordfiskarane i Kålfjord hadde erverva ein privatrettsleg fiskerett til fisket i Kålfjord. Dommen må difor ifølgje utvalet reknast som eit av relativt få døme på at det i norsk rett er tilkjent erstatning for inngrep i allemannsrettar. Utvalet meiner at både fleirtalet og mindretalet la til grunn for vurderinga av erstatningsspørsmålet at det dreidde seg om inngrep i ein allemannsrett. Utvalet uttalar mellom anna følgjande:

«Selv om rettens flertall besvarte spørsmålet om det ekspropriasjonsrettslige vern bekreftende og tilkjente erstatning for tapt fiske, var tvistetemaet i dommen ikke om fjordfiskerne hadde ervervet tinglige rettigheter til fisket, men om det skulle ytes erstatning for inngrep i en allemannsrett. Domspremissene gir således ingen grunn til å anse dommen som et unntak fra hovedregelen om at fisket i sjøen er en allemannsrett, ei heller å ta den til inntekt for at Høyesteretts flertall anerkjente at det var ervervet en tinglig rett til saltvannsfiske i den indre delen av Kålfjorden.»

Utvalet meiner likevel dommen kan vere eit døme på at lokale sedvanar har vorte aksepterte av Høyesterett, og at desse vurderingane kan få noko å seie for ei eventuell kartlegging av rettar i saltvatn. Utvalet oppsummerer deretter Kålfjorddommen, slik dei tolkar denne, på følgjande måte:

«For å oppsummere betydningen av Kålfjorddommen er det klart at man for det første neppe kan anse dommen som et prejudikat for at det kan etableres tinglige rettigheter i saltvann. Dommen er likevel, som Strøm Bull uttaler, et eksempel på at lokale sedvaner i saltvann har holdt seg opp til vår tid og at de også har blitt anerkjent av Høyesterett.

Hvorvidt sedvanen i 1985 kunne kategoriseres som en tinglig sedvane eller ikke, synes dermed mer underordnet og det vises her til den utvikling som har skjedd i synet på erverv av samiske rettigheter som omtales nedenfor i punkt 5.22.

For det annet er argumentasjonen i avgjørelsen forvirrende lik den argumentasjon som anføres i forbindelse med påstand om erverv av rettigheter på grunnlag av hevd eller alders tids bruk. Når domsresultatet begrunnes med at fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget at den langt på vei kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på vesentlig samme måte som utøvelsen av en rettighet, er dette i realiteten en sammenfatning av vilkårene for erverv av tinglige rettigheter. Igjen vises det til at det neppe kan være avgjørende hvilken rettslig kategorisering de faktiske forhold ble subsumert under i 1985.

For det tredje kan Høyesteretts vurderinger i saken få betydning for en eventuell rettighetskartlegging i saltvann. Dommen vil kunne være veiledende for hva slags havområder og hvilke type fiske som kan være gjenstand for

særskilte rettsdannelser. Høyesterett begrunner sin avgjørelse med at fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget og at den langt på vei kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på samme måte som utøvelsen av en rettighet.

Flertallet gir imidlertid uttrykk for tvil med hensyn til domsresultatet og dommen ble avsagt under sterk dissens (3–2). Avgjørelsen er i ikke liten utstrekning begrunnet ut fra de konkrete bruksforholdene i fjorden, samtidig som også konkrete rimelighetsbetraktninger synes å ha hatt en viss vekt. Det kan derfor være en viss grunn til å anta at generelt sett det skal en del til før en domstol eller en eventuell kommisjon vil komme til at det er ervervet slike særlige rettigheter til fiske. Avgjørelsen vil på den annen side kunne ha betydelig vekt for tilsvarende saker med likeartede faktiske forhold.»

Samerettsutvalet har også drøfta om Kåfjorddommen kan gje grunnlag for privatrettslege rettar. Samerettsutvalet uttalar mellom anna at det ikkje er nokon fråsegner i dommen om at fjordfiskarane hadde erverva ein privatrettsleg rett til fisket i Kåfjorden, og at dommen i tingsrettsleg teori vert rekna som eit av relativt få døme på at det i norsk rett er gjeve erstatning for inngrep i allemannsrettar. Samerettsutvalet uttalar vidare i kapittel 22.4 følgjande:

«Selv om rettens flertall besvarte spørsmålet bekreftende og tilkjente erstatning for tapt fiske, var – som det siterte viser – tvistetemaet i dommen ikke om fjordfiskerne hadde ervervet tinglige rettigheter til fisket, men om det skulle ytes erstatning for inngrep i en allemannsrett. Å anse dommen som et unntak fra hovedregelen om at fisket i sjøen er en allemannsrett, eller å ta den til inntekt for at Høyesteretts flertall i 1985 anerkjente at det var ervervet en tinglig rett til saltvannsfiske i den indre delen av Kåfjorden, kan derfor synes noe anstrengt.

Selv om Høyesterett i dommen tar utgangspunkt i den tradisjonelle allemannsretten, beveger imidlertid rettens flertall seg gjennom sin beskrivelse av bruksforholdene i fjorden som ledd i begrunnelsen for domsresultatet seg ut av dette begrepet. Den bruken som beskrives ligger relativt langt fra de typiske allemannsrettighetene, og har de fleste karakteristika som kjennetegner en tinglig rettighet. Videre har det i de drøyt 20 årene som har gått

siden dommen ble avsagt, vært en betydelig utvikling i rettspraksis når det gjelder synet på samiske rettigheter og mulighetene for samiske rettserverv gjennom lang tids bruk, jf. særlig Selbu-saken (Rt. 2001 side 769) og Svartskog-saken (Rt. 2001 side 1229).

Det er derfor ikke utenkelig at domstolene i en fremtidig sak hvor tvistetemaet er om det er ervervet en privatrettslig rettighet til kyst- og fjordfiske for fiskere hjemmehørende i et sjøsamisk bygdesamfunn, kan gi de lokale fiskerne medhold dersom deres bruksutøvelse er av noenlunde samme omfang, intensitet og eksklusivitet som i Kåfjord-dommen.

Dommen ble riktignok avsagt under sterk dissens, flertallet ga uttrykk for tvil med hensyn til domsresultatet, og avgjørelsen er begrunnet ut fra de konkrete bruksforholdene i fjorden, samtidig som også konkrete rimelighetsbetraktninger synes å ha hatt betydning. Den fremstår også som en enkeltstående avgjørelse. Selv om Kåfjord-dommen derfor neppe ut fra alminnelige rettskildemessige betraktninger kan anses som et tungtveiende prejudikat, kan den imidlertid ha atskillig vekt i saker hvor de faktiske forholdene er relativt likeartede.

Selv om det skulle bli anerkjent at enkelte kyst- og fjordområder har vært gjenstand for slike rettsdannelser og dermed har et vern mot fiske fra tilreisende fiskere, og krav på erstatning for tapt fiske dersom for eksempel utbyggingstiltak griper inn i fisket, vil en slik anerkjennelse imidlertid ikke gi noen beskyttelse mot at det fiskes utenfor disse områdene. Fisket i farvann hvor det blir fastslått at lokalbefolkningen har ervervet fiskerirettigheter gjennom lang tids bruk, vil heller ikke være beskyttet mot at fisket utenfor disse farvannene utøves på en måte som begrenser ressurstilgangen der det måtte være ervervet fiskerettigheter.»

11.4 Utvalet sine vurderingar knytt til rettserverv ved alders tids bruk

Kystfiskeutvalet har gjeve ei omfattande vurdering av spørsmålet om rettserverv 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 ved bruken av norske tingsrettslege reglar må gjerast tilpassingar for samisk bruk. Dei to viktigaste avgjerdene som vert trekte fram, er dommane i Selbu-

saka (Rt. 2001 side 769) og Svartskogsaka (Rt. 2001 side 1229), begge frå 2001.

Utvalet meiner desse avgjerdene representerer ei endring i synet Høgsterett har på den rettslege vekta av samiske sedvanar og rettsoppfatningar. Utvalet uttalar at:

«Begge disse sakene ble avgjort på grunnlag av en fleksibel og dynamisk anvendelse av reglene om alders tids bruk og kan sies å utgjøre et paradigmeskifte.»

Vi går ikkje nærare inn på utvalet si utgreiing om innhaldet i dei to dommane, men viser til NOU 2008: 5 kapittel 5.22.2–5.22.4. Utvalet trekkjer deretter opp fire tilhøve som gjer at desse to dommane har vekt for samerettslege spørsmål. Utvalet uttalar såleis:

«Høyesterett tolker norske regler om alders tids bruk på en måte som er tilpasset samisk språk og kultur.

Høyesterett viser med disse dommene fra 2001 en endring i synet på samiske sedvaner og samiske rettsoppfatninger som rettskildefaktorer ved tolkningen av norske tingsrettslige regler i samerettslige spørsmål.

Videre synes det som om Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene har medført en innvirkning på tolkningen av interne norske regler. Derfor ikke nødvendig å særskilt vurdere de folkerettslige instrumentene, SP artikkel 27 og ILO-169.

Det må tas hensyn til at samisk bruksutøvelse er fokusert på kollektivet, slik at man i større grad må anerkjenne kollektive rettigheter. Når det gjelder rettighetssubjekt for erverv ved bruk i alders tid, gjelder det som for hevd at det er den bruk som har vært utøvet som skal anerkjennes. Om denne bruken er utøvet av flere i fellesskap, så er det fellesskapet som erverver rett tilsvarende deres bruk. Særlig i tilfeller der det er snakk om mange pretendenter, oppstår det spørsmål om kravet til god tro er oppfylt. Det følger av både Selbu-dommen, Rt. 2001 s. 769, og Svartskog-saken, Rt. 2001 s. 1229 at det i slike tilfeller ikke kreves at samtlige er i god tro. Dette begrunnes i Rådsegn 6 frå Sivilløvbokutvalet Om hevd side 16:

«Når det gjeld bruk i alders tid, har praksis sett tilsvarende krav til god tru som for vanleg hevd. Ofte er det her vanskeleg og upraktisk å sjå dei einskilte hevdarane kvar for seg, og det

vert då helst eit spørsmål om kva folk på staden reint allment har visst og gått ut ifrå.»»

Utvalet uttalar deretter at Svartskogdommen er den første dommen i Høgsterett som anerkjenner kollektiv eigedomsrett 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.

11.5 Vurderingane til utvalet av retten til fiske på grunnlag av historisk bruk

11.5.1 Fiske utanfor fjordane

Utvalet er klare på at det i hovudsak er slik at finnmarksfiskarane ikkje har noka sedvanebestemt særstilling utanfor fjordane i Finnmark og uttalar følgjande om dette i kapittel 11.3:

«Utenfor fjordene er det i hovedsak klart at finnmarksfiskerne ikke har hatt noen sedvanebestemt særstilling. Også fiskere som kommer fra områder sør for Finnmark, har gjennom århundrer tatt del i fisket i havet utenfor Finnmark. Disse fremmedfiskerne har ikke bare vært konkurrenter til fiskerne fra Finnmark. De har også vært viktige for Finnmark økonomisk sett, først og fremst gjennom deres betydelige leveringer av fisk til landbasert virksomhet i Finnmark, men også ved bosetting. Utvalget mener at deres fiske utenfor Finnmark gjennom historien tilsier at de har en rett til å fiske utenfor fjordene på lik linje med Finnmarks egne fiskere.»

11.5.2 Fiske i fjordane

Utvalet peiker på at den utgreiinga dei har gjort, viser at folk ved fjordane har hatt ei særstilling til fiske i den enkelte fjord gjennom tidene og at fiskarar frå andre område som har fiska i større omfang, har møtt motstand frå fjordfiskarane.

Utvalet meiner at mykje kan tale for at det vart danna ein bindande sedvane om ein særleg sterk rett for fjordfiskarane. Sjølv om forholda er endra gjennom det siste halve hundreåret, betyr ikkje det at ein sedvanerett er fallen bort. Utvalet meiner at ein slik særleg rett i alle fall er ei god løysing fordi han vil styrkje vernet for fiske i dei typiske sjøsamiske områda.

11.5.3 Forholdet mellom ein sedvanerett og nasjonale reguleringar

Utvalet har drøfta korleis ein skal sjå ein eventuelt sedvanebasert rett opp mot styresmaktene sitt utgangspunkt om at fisken er ein nasjonal ressurs, og uttalar følgjande om det i kapittel 11.4:

«Den fisken som Norge har adgang til å disponere i henhold til internasjonale overenskomster, blir omtalt som en «nasjonal ressurs». Utvalget har ofte møtt uttrykket i betydningen av at dette er fellesskapets ressurs som de nasjonale myndigheter må fordele på best mulig måte ut fra et likhetsprinsipp. Men i den grad utvalget finner en «rett til fiske» uavhengig av myndighetenes fordeling, vil dette gi en «rett til fiske» til særlige grupper av fiskere og følgelig innebære en modifikasjon av denne vanlige forståelsen av fisk i havet som en «nasjonal ressurs.»»

Utvalet drøftar så om det ligg føre ein rett til fiske for befolkninga i Finnmark som er uavhengige av dei nasjonale reglane og reguleringane. Utvalet uttalar såleis i kapittel 11.4:

«Retten til fiske i havet har fra 1850-tallet i stor grad vært ansett som en «allmannsrett». Det vil si at retten kunne utøves av enhver som holdt seg innenfor de lovsatte og sedvanefestede regler. Man har også talt om sjøterritoriet (eventuelt med økonomisk sone) som en «allmenning» og retten til fiske som en «allmenningsrett». Det vil si en områderett som kunne utøves av de som hadde tilknytning til området. Begge uttrykk pekte på at dette i utgangspunktet var en rett for alle som fisket i samsvar med de regler som myndighetene stilte opp.»

Utvalet meiner at styresmaktene etter kvart har avgrensa denne allmenningsretten av omsyn til fiskeressursane, og at staten har lukka allmenningen. Utvalet meiner at det ikkje lenger er «fritt fiske», eller i alle høve i svært avgrensa grad. Utvalet drøftar difor om retten til fiske som ein allmannsrett har vorte omdanna til ein rett til fiske ved ulike former for offentlege løyve, eller om det framleis vil vere grupper av fiskarar som har ein særleg rett til fiske.

11.5.4 Utvalet si kopling mellom historisk bruk og pliktene til staten etter folkeretten

Utvalet koplar dette spørsmålet til folkeretten, då særleg urfolks- og minoritetsretten, og viser til at Noreg har gjeve sentrale delar av denne retten ei spesielt sterk lovs kraft ved menneskerettsloven. Utvalet framhevar at eit hovudskilje i ei utgreiing om retten til fiske, er om det er ein rett i kraft av historisk bruk, i kraft av urfolks- og minoritetsrett eller om det er ein rett i kraft av dei ulike løyva styresmaktene gjev.

Om historiske rettar uttalar utvalet:

«En form for rett til fiske møter man ved de rettigheter til fiskeområder i havet som kan være opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette vil kunne være kollektive rettigheter, som rett for et lokalsamfunn, eller det vil kunne være individuelle rettigheter, for en fisker og eventuelt hans husholdning. Det vil kunne gjelde en enkelt fiskeplass eller et noe større areal, som en fiskerik grunne. Det vil kunne gjelde en bestemt bruk av redskaper eller en særlig fiskeart. Trolig vil det, de ganger det forekommer, dreie seg om selve retten til fiske, altså en form for bruksrett til området.

...

Dersom bruken er foretatt av et større antall mennesker og gjelder et større geografisk område, taler man gjerne om sedvane i stedet for alders tids bruk. Dreier det seg om et enkelt område, som en enkelt fjord i Finnmark, vil man kunne bruke betegnelsen lokal sedvane. Har sedvanen en større utbredelse, taler man om en sedvane mer allment.

Både for alders tids bruk og for sedvane gjelder at det må være en meget langvarig bruk, og at bruken må være utøvet med den oppfatning at den var rettmessig. Har en sedvane dannet en rettighet, taler man om sedvanerett.

For denne utredning oppstår spørsmålet om det er utviklet en særlig rett for de som er bosatt ved en fjord i Finnmark, til å fiske i denne fjorden. Her gjelder det ikke små, avgrensede områder, men en hel fjord. Det vil videre kunne være spørsmål om en sedvanerett for alle fjordene i Finnmark.

En slik særlig «fjordrett» vil – som ved tilfelle av alders tids bruk – vende seg mot andre private subjekter, altså verne rettshaverne mot andre fiskere. Men når området blir så omfattende at man taler om sedvanerett, ser man det

ikke lenger bare som en tinglig rett for en eller flere rettshavere, men som en rettsregel av mer allmenn karakter.

Det er i kapittel 5 redegjort for bruk av fjordene og regulering av denne bruken gjennom århundrer. Motsetningen mellom fjordfiskere og andre fiskere er viet særlig oppmerksomhet. Fremstillingen viser at det ikke er noe i det fremlagte materialet som skulle hindre at det er dannet en sedvanerett for folk bosatt ved fjordene til en særlig rett til fiske. Det er også elementer i fremstillingen som peker i retning av en slik sedvanerett.»

Utvalet konkluderer ikkje på spørsmålet om det eksisterer ein sedvanerettsleg rett til fiske i fjordane for dei som bur langs fjordane. Det er ifølgje utvalet ikkje naudsynt å konkludere i drøftinga av den historiske bruken. 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. Utvalet uttalar så følgjande om folkeretten:

«Men rettighetene har oppnådd sin styrke i vårt land ved vår tilslutning til de internasjonale konvensjoner og vår gjennomføring av disse i norsk rett. Både den internasjonale rett og denne gjennomføringen er behandlet i kapittel 8.

De rettigheter som samlet danner samenes urfolks- og minoritetsvern, er til dels viktige menneskerettigheter, og må bli gjennomført på de enkelte samfunnsområder på en måte som menneskerettigheter har krav på i en rettsstat.»

11.5.5 Kan forvaltninga gjennom reguleringar innskrenke ein rett til fiske?

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. Dei uttalar:

«Selv om all rett til fiske må gjennomføres innenfor det samlede nasjonale fangstvolum, står retten til fiske i en annen stilling overfor de nærmere reguleringer innenfor dette fangstvolum. Fiskerne i Finnmark har et rettskrav så langt dette er begrunnet i den historiske bruk og internasjonal rett, og statens forvaltning må tilpasses fiskernes rettskrav. Statens praksis med kvoter og andre tildelinger kan ikke legge begrensninger på disse rettskrav, men må sørge for å gjennomføre disse. Det er forvaltningsregler og forvaltningspraksis som må vike der det blir motstrid mellom fiskernes rettskrav og statens forvaltning.

Dette må presiseres noe nærmere. Staten – eller annen myndighet etter delegasjon – kan gi regler om hvordan fisket skal skje. Slike regler må alle fiskere tilpasse seg selv om de har en rett til å fiske. Men forvaltningen må godta retten så langt den rekkes, selv om denne retten kan komme i konflikt med de ordinære fiskerireguleringer.

Dette vil etter utvalgets konklusjoner om rettens omfang kunne gi fiskerne i Finnmark rett til en større del av landets fiskeressurser. Det er mulig at fiskerne i enkelte områder utenfor Finnmark kan påvise et tilsvarende eller liknende rettskrav som det utvalget fastslår for Finnmarks fjord- og kystfiskere. Det henvises her til Samerettsutvalgets innstilling i NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14. Men en slik geografisk utvidelse ligger utenfor dette utvalgs mandat å undersøke.»

11.5.6 Utvalet sine konkrete vurderingar av fiske i Finnmark

I den konkrete vurderinga utvalet gjer av det historiske fisket, viser utvalet til at det har vore drive fiske i fjordane og langs kysten av Finnmark i uminnelege tider, og at fiske er sjølv grunnlaget for busetjinga i denne delen av landet.

Utvalet peiker på at det ofte vil vere slik at nærleik til naturressursar over tid vil leie til ein bruk av ressursane som kan skape rett, ut frå dei anerkjende reglane om alders tids bruk og sedvanerett. Utvalet tilføyer likevel at dette ikkje er eit prinsipp som har noko klar forankring i norsk rett, og at i norsk fiskeripolitikk har synspunktet om fisken som ein nasjonal ressurs og likestilling mellom fiskarar uavhengig av bustad, vore meir dominerande.

Utvalet uttalar deretter følgjande i kapittel 11.6 om danning av sedvanerett når det gjeld rett til fiske til eige forbruk og fiske til næring:

«Fiske til eget og husholdningens forbruk har opprinnelig vært et hovedmotiv for å slå seg ned ved havet. Dette fisket har en så gammel historie at om noen ressursbruk har dannet sedvanerett, så må det være denne.

Når det gjelder fiske i næring, er det noe mer usikkert om en rett til slikt fiske kan begrunnes i dagens samfunn utelukkende på historisk grunnlag. Det er imidlertid ikke nødvendig å drøfte grensene for en sedvanerett på dette området nærmere, idet de internasjonale regler som krever et materielt kulturgrunnlag under enhver omstendighet bidrar til at retten rekker videre. De gir grunnlag for, som omhandlet nedenfor, et fiske i næring som danner basis for en videreføring av samisk kultur i lokalsamfunnene ved fjord og ved kyst, og som etter utvalgets mening skal gjelde for den samlede kystkultur i Finnmark.»

Utvalet held så fram med å drøfte om finnmarksfiskarane har ein særleg bruksrett eller fortrinnsrett til fiske utanfor Finnmark, samanlikna med framandfiskarane, og om det er ein særleg rett for fjordfiskarane til fiske inne i fjordane. Utvalet konkluderer som nemnt med at det ikkje er nokon einerett for finnmarksfiskarane i kystfarvatna utanfor fjordane i Finnmark.

Når det gjeld fisket innover i fjordane, vert bildet ifølgje utvalet eit anna ved at fjordbuarane i stor grad har hatt fjordfisket for seg sjølve fram til midten av 1900-talet, med unntak av Varangerfjorden. Etter den andre verdskrigen kom store fartøy med aktive reiskapar inn i fjordane i Finnmark, skriv utvalet. Dei peiker på at ein står overfor ei vurdering av kor lang tid og kva intensitet som skal til for å bryte ned ein rett grunna på ein særleg langvaring alders tids bruk. Utvalet uttaler følgjande om dette:

«Ved siden av det faktiske press fra båter som kom fra områder utenfor fjordene, har man i den siste halvdel av 1900-tallet et par nye trekk for selve den rettslige vurdering. Det ene er den meget sterke vekt som staten tiller de lokale rettigheter til fiske i fiskerigrensesaken mot Storbritannia. Det andre er det mer positive syn som rettspraksis har vist overfor rettigheter skapt ved langvarig bruk.»

Utvalet viser til at det i rettspraksis frå 1960-talet og fram til i dag, inkludert høgsterettsdommane i Selbu- og Svartskogsaka, er slege fast at samisk bruk utøvd over lang tid etablerer rettar, så vel bruksrett som eigedomsrett. Utvalet konstaterer

at sterke trekk i rettshistoria peiker i retning av ein sedvanerett med ein særleg rett til fiske i fjordane for folk i fjordane.

Utvalet konkluderer som ovanfor nemnt med at det ikkje er naudsynt for utvalet å ta stilling til spørsmålet på grunnlag av den historiske bruken åleine, «all den stund denne bruk bare danner ett av de to rettsgrunnlag for en særlig fjordrett». Utvalet held fram at ein særleg rett til fiske for fjordbuarane bygd på historisk bruk er eit rettsstandpunkt som har ei vesentleg berekraft, og at det er viktig når utvalet skal samanhalde den historiske bruken med dei folkerettslege reglane, og når utvalet skal kome med sitt framlegg til lov.

11.6 Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet

11.6.1 Om allemannsretten

I tradisjonell tingsrett har det vore lagt til grunn at ville dyr og vill fisk er å sjå som eigarlaus, og fiske i sjøen vert gjerne karakterisert som ein allemannsrett.

Allemannsrett er den retten ein kvar har på annan manns eigedom. Allemannsretten er i dag viktigast i samband med friluftslivet, og her har sentrale reglar etter kvart vorte kodifisert, slik som ferdsleretten i friluftsløven.

Allemannsretten til fiske i sjøen inneber at alle i utgangspunktet kan drive fiske i sjøen. 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. Retten må utøvast innanfor ramma av dei reguleringar som til ei kvar tid er gjevne i eller i medhald av lov.

Det norske reguleringssystemet har vore og er slik, at fiske i sjøen er tillate med mindre det er fastsett avgrensingar i lov eller forskrift. Eit godt døme på dette er reglane om fritidsfiske, som er regulert gjennom avgrensingar av kva reiskapar det er tillate å bruke. I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 7.3.1, heiter det om fritidsfiske at bakgrunnen for desse reiskapsavgrensingane er eit ønskje om å balansere den allmenne retten til å hauste av ressursane i havet opp mot omsynet til å verne yrkesfiskarane sitt grunnlag for å drive yrket sitt i ein situasjon der dei kommersielt viktigaste ressursane er avgrensa med kvotar. 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 rekreasjons-

formål er ein grunnleggjande og viktig del av kystkulturen og for busetjinga langs kysten.

11.6.2 Om historisk bruk

Drøftingane og konklusjonen til kystfiskeutvalet om rett til fiske på grunnlag av historisk bruk, byggjer på ein føresetnad om at historisk bruk kan gje ein særleg rett til fiske, når denne vert sett i samband 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 eigedomsrettar til spesielle fiskeplassar.

Kystfiskeutvalet har vurdert om befolkninga langs kysten av Finnmark generelt har ein rett til fiske i havet utanfor Finnmark, på historisk grunnlag. Utvalet trekkjer ikkje nokon konklusjon på dette punktet, men peiker på at mykje kan tale for at det er danna ein bindande sedvane. Dei meiner det ikkje er naudsynt å konkludere i dette spørsmålet, fordi den historiske bruken saman med folkeretten gjev grunnlag for ein rett til fiske for dei som bur i fjordane og langs kysten i Finnmark.

Det er vanskeleg å sjå for seg at den bruken utvalet har kartlagt, skil seg frå den bruken lokalbefolkninga har utøvd langs heile kysten i ein eller annan historisk periode. Busetjinga langs heile kysten har historisk vore tufta på fiskeri og landbruk, ofte i kombinasjon. Fiskarbonden har vore eit kjent omgrep langs heile kysten og i mange fjordar, eit døme er landnotfisket på Vestlandet. Både kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har sjølv peika på at dei tilhøva kystfiskeutvalet har identifisert i Finnmark, ikkje skil seg frå tilhøva andre stader langs kysten. Rett nok har fiskeressursane vore særleg rike utanfor kysten av Nord-Noreg, og fiskarar frå heile kysten drog nordover for å delta til dømes i Lofotfisket. Dette kan likevel ikkje brukast som grunngeving for å etablere ein særleg rett til fiske i havet utanfor Finnmark for befolkninga i dette fylket. Dei vurderingane som vert gjort nedanfor av historisk bruk, vil såleis gjelde for det historiske fisket langs heile kysten.

Utvalet gjer framlegg om to typar rettar. Ein rett til i næring å fiske eit kvantum som gjev grunnlag for ei hushaldsinntekt, anten åleine eller saman med anna verksemd. Det andre er ein eksklusiv rett for dei som bur i ein fjord til å fiske i denne fjorden. Slik Fiskeri- og kystdepartementet forstår utvalet, har begge desse rettane grunnlag i historisk bruk og i folkeretten samla.

Nedanfor vil departementet først drøfte spørsmålet om historisk bruk åleine kan gje grunnlag for bruksrett til fjordane for dei som bur langs desse, og deretter om historisk bruk åleine kan gje grunnlag for retten til å fiske eit bestemt kvantum.

11.6.3 Om ein rett til fiske i fjorden på grunnlag av historisk bruk

Kystfiskeutvalet tek ikkje eksplisitt stilling til om det på historisk grunnlag eksisterer ein rett til fiske i fjordane for dei som bur der. Men utvalet legg til grunn at den historiske bruken saman med folkeretten, gjev uttrykk for ein allmenn rettsregel om at dei som bur langs fjordane i Finnmark har ein særleg rett til å fiske i sin fjord. 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 samband med dei folkerettslege pliktene til staten.

Departementet er ikkje samd i denne tilnærminga, og 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 rettservert 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. Slike rettar vil vere av privatrettsleg karakter, og ikkje vere avhengige av offentlege vedtak.

Fiske i sjøen er i utgangspunktet fritt for alle. Det gjeld også der strandeigaren har eigedomsrett. Fisket i saltvatn har gjennom tidene også vore rekna som ein allemannsrett.

Både kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har drøfta og tolka høgsterettsdommen om erstatning for reduserte fiskemoglegheiter i Kåfjord (Rt. 1985 side 247).

Departementet er samd med utvalet i at Kåfjorddommen gjeld spørsmålet om erstatning for inngrep i ein allemannsrett. Det er grunn til å peike på at Høgsterett i Malangensaka (Rt. 1969 side 1220), tok utgangspunkt i at fiske i sjøen er fritt for alle. Høgsterett uttalar vidare at:

«Utgangspunktet i den foreliggende sak må etter min mening være at det gjelder et fiske som er fritt for alle. Hvorvidt den enkelte utøver har eiendom med strandrett eller ikke, er i denne sammenheng uten avgjørende betydning. På noen form for særrett kan klart ikke et erstatningskrav bygges. Spørsmålet er bare om det for en større eller mindre gruppe utøvere av fisket foreligger en faktisk interesse av den art og styrke at de har erstatningsvern mot inngrep i den bestående tilstand.»

På same måte uttala fleirtalet i Kålfjorddommen følgjande om utgangspunktet for vurderinga av erstatningskravet:

«Det følger av flere høyesterettsavgjørelser at brukere som ikke har hjemmel for sin bruk i særrett men i allemannsrett, bare kan kreve erstatning for tap ved ekspropriasjonsinngrep – herunder vassdragsregulering – dersom bruksutøvelsen har hatt en slik karakter at den i det ytre har fremtrådt på vesentlig samme måte som en rettighetsutøvelse, jf. Rt-1969–1220 flg».

Det talar for at ressursane tilhøyrrer fellesskapet som ein allemannsrett, og at det ikkje er grunnlag for særrettar på grunnlag av historisk bruk.

Det er samstundes 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 avhengig av heilt spesielle omstende. Eit slikt erstatningsrettsleg vern er 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. Kystfiskeutvalet har vurdert at ei klarlegging av slike rettar er så viktig at det krev ein enklare veg for dei fiskarane som meiner dei kan dokumentere slike krav. Utvalet understrekar samstundes at eit vilkår for å undersøkje og ta avgjerder er at det vert framsett krav knytt til eit nærare bestemt område frå ein fiskar eller ei gruppe av fiskarar. 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 som er nærare drøfta i kapittel 12.

11.6.4 Kombinasjonen av historisk bruk og folkerettslege plikter

Utvalet har i si vurdering av om kystbefolkninga sin historiske bruk har gjeve ein sedvanerett til fiske i fjordane lagt avgjerande vekt på staten sine folkerettslege plikter overfor urfolk. Dei meiner det gjer rettstilstanden klarare. Departementet meiner det er ei noko enkel slutning.

Ovanfor i kapittel 10 er staten sine folkerettslege plikter drøfta, og departementet kan i hovudsak slutte seg til utvalet sine generelle vurderingar av dei folkerettslege kjeldene. Når det gjeld dei konklusjonane utvalet dreg på bakgrunn av folkeretten og historisk bruk samla, kan ikkje departementet slutte seg til desse. 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. Som drøfta ovanfor gjev ikkje historisk bruk i seg sjølv 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.

Det viktige for staten er å ivareta dei pliktene som følgjer av folkeretten med effektive og målretta tiltak som gjev samane som urfolk høve til å dyrke kulturen sin.

11.6.5 Om rett til å fiske eit visst kvantum på grunnlag av historisk bruk

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 på bakgrunn av drøftinga
ovanfor ikkje sjå at det er haldepunkt for ein slik
konklusjon på grunnlag av historisk bruk.

12 Fiskeri- og kystdepartementet sine vurderingar og konklusjonar

12.1 Innleiing

Staten sine folkerettslege plikter overfor samane etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk i sjølvstendige statar artikkel 15 er vurderte i kapittel 10, medan den historiske bruken er vurdert i kapittel 11. Dei generelle vurderingane Fiskeri- og kystdepartementet har gjort av folkeretten og historisk bruk i desse kapitla gjev grunnlaget for vurderingane og konklusjonane nedanfor.

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.

Departementet vil understreke at formålet med denne 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 distriktspolitisk verkemiddel. Dette må seiast å vere i tråd med intensjonane bak kystfiskeutvalet sine framlegg.

I dette kapitlet er departementet sine vurderingar av forslaga frå kystfiskeutvalet samla. Først vert det drøfta om gjeldande fiskeriforvaltning er i tråd med staten sine folkerettslege plikter overfor samane som urfolk og minoritet i 12.2. Deretter vert forslaget frå kystfiskeutvalet om å knesetje ein rett til fiske for alle i Finnmark og fjordretten drøfta i 12.3.2 og 12.3.3. Så drøftar departementet spørsmålet om medråderetten, spørsmålet om det skal innførast ei eiga finnmarksfiskelov eller ei lov om fiske i sjøsamiske område, utvalet sine forslag til individuelle rettar og andre forslag frå kystfis-

keutvalet. Til slutt vert det drøfta kva geografisk verkeområde som bør gjelde for dei tiltaka som departementet foreslår å innføre, medan forslaga til tiltak vert drøfta i kapittel 12.7.

12.2 Gjeldande fiskeriforvaltning og folkerettslege plikter

Kystfiskeutvalet har ikkje drøfta om gjeldande reglar om regulering av og deltaking i fiskeria er i tråd med staten sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk. Utvalet har heller ikkje kome med utsegner om at dei tiltaka dei foreslår, er nødvendige for å bringe den norske fiskeriforvaltninga innanfor folkerettslege rammer.

Fiskeri- og kystdepartementet legg til grunn at gjeldande reglar om regulering av og deltaking i fiskeria er i tråd med dei folkerettslege pliktene staten har overfor samane som minoritet og urfolk. Dette har vore vurdert fleire gonger sidan 1990, og det er gjennom tidene innført ulike tiltak for å leggje betre til rette for sjøsamane slik at dei skal få styrka moglegheiter til å bevare kulturen og levemåten sin, og få medverknad i forvaltninga av fiskeressursane, jf. framstillinga i vedlegg 1.

Det vert gjennomført jamlege konsultasjonar med Sametinget om ulike fiskerisaker som har eller kan ha verknad for samane, og Sametinget deltek også i reguleringsmøta og i den norske delegasjonen i kvoteforhandlingane i Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjon. Vidare er det i fiskerireguleringane generelt ulike reglar som skal leggje til rette for småskalafiske og kyst- og fjordfiske og kombinasjonsnæringar.

Det er grunn til å peike på at det ikkje er særlege skrankar for å etablere seg som fiskar i opne fiskeri i dag. Slik sett er det lagt til rette for dei som ønskjer å starte med fiske med mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar pålegg etter artikkel 27 staten ei resultatplikt med omsyn til å medverke til å sikre det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur.

Oversynet i vedlegg 2 viser at fiskeria i dei sjøsamiske områda har hatt ei større negativ utvik-

ling 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 sysselsetjinga og mønsteret for busetjing i desse områda.

I tillegg er det ofte slik at når det er lite fiskeri-aktivitet i eit område, kan det vere større utfordringar med å starte opp som fiskar anten som mannskap eller med eige fartøy. Undersøkingar viser at det framleis er eit sterkt innslag av nettverksrekruttering til fiske gjennom familie, lokalsamfunn og yrkesnettverk, og difor er ei synleg næring ein viktig faktor for å auke interessa for næringa.

Samstundes må ein i verksame fiskerimiljø ha nødvendig infrastruktur knytt til aktiviteten, der høve til levering av fangstar til lokale mottak og gode tilbod om rettleiing og ustyrstenester er særleg viktig. Dette vil igjen vere nært knytt til den generelle infrastrukturen i områda, tilboda som eksisterer i dei enkelte kommunane og annan næringsaktivitet.

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, og det ligg godt til rette for å etablere seg som fiskar i opne fiskeri i dag, 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 distriktspolitisk 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 interessar høve til meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag.

12.3 Vurdering av forslaga frå kystfiskeutvalet

12.3.1 Innleiing

Som vist i kapittel 7 kan forslaga frå kystfiskeutvalet delast i fire ulike kategoriar; kollektive rettar, individuelle rettar, medråderett og økonomiske ordningar. Desse forslaga vert vurderte nedanfor.

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

Kystfiskeutvalet foreslår at retten til fiske for folk busette ved fjordane og langs kysten i Finnmark vert fastslått som eit rettsleg prinsipp, og at dette vert teke inn i ei eiga lov som skal regulere retten til fiske utanfor Finnmark. I utvalet sitt forslag til lovføresegn heiter det at folk busette ved fjordane og langs kysten i Finnmark på grunnlag av historisk bruk og reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar har rett til fiske i havet utanfor Finnmark. Denne retten skal gjelde for alle folkegrupper.

Utvalet meiner dette er eit kjernepunkt i utgreiinga deira, og at det er viktig å fastslå retten til fiske, sjølv om retten må avgrensast i den grad omsynet til naturressursane krev det, jf. drøftinga nedanfor om fritt fiske. Utvalet framhevar at den reelle verknaden av føresegna er at den understrekar eit rettskrav for folk i Finnmark overfor fiskeriforvaltninga, og at lovfestinga er viktig både for å fastslå innhaldet i retten og grunnlaget for den. Utvalet peiker vidare på at det er viktig å ha ein rett og at dette også gjeld folk si oppfatning av rettferd.

Kystfiskeutvalet byggjer retten til fiske på to rettslege grunnlag; folkeretten og sedvanerettsdanningar. Fiskeri- og kystdepartementet meiner, som drøfta ovanfor i kapittel 11, at det ikkje kan byggjast nokon rett på den historiske bruken kyst- og fjordbefolkninga i Finnmark har hatt i desse områda. Departementet er i hovudsak samd med utvalet si framstilling av folkeretten, men meiner samstundes at gjeldande fiskeriforvaltning er i tråd med staten sine folkerettslege plikter overfor samane, jf. kapittel 12.2.

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 medverke 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.

SP artikkel 27 kan tolkast slik at det bør setjast i verk positiv forskjellsbehandling av samane framfor andre borgarar dersom det er nødvendig for å sikre reell likestilling i forvaltninga av fiskeressursane. Kystfiskeutvalet peiker på at formålet med positiv forskjellsbehandling er å bidra til reell likestilling og ikkje berre formell likestilling mellom minoritet og majoritet. Det inneber mellom

anna at ulike tilfelle skal behandlast ulikt for å oppnå reell likestilling.

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 leggjast til rette for at sjøsamisk fiske kan halde fram.

Som peikt på i 12.2 om gjeldande fiskeriforvaltning og folkerettslege plikter har nedgangen i talet på fiskarar og fartøy vore større i områda som er heilt eller delvis omfatta av det geografiske verkeområdet til Sametinget sine søkjarbaserte ordningar til næringsverksemd enn i kommunane elles i Finnmark, Troms og Nordland. Det gir indikasjonar på at det kan vere dei sjøsamiske kommunane som er heilt eller delvis omfatta av det geografiske verkeområde til Sametinget sine søkjarbaserte ordningar til næringsverksemd som i størst grad har behov for å styrkje fiskeriaktiviteten.

Eit av hovudformåla med denne proposisjonen er å medverke til å styrkje kyst- og fjordsamiske lokalsamfunn.

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. Styresmaktene står difor relativt fritt i å velje om det skal innførast kollektive eller individuelle tiltak. Føreseigna gjev heller inga nærare rettleiing om korleis tiltak 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.

Departementet meiner det er viktig å sjå dei tiltaka som vert innførte i ein meir heilskapleg samanheng, der ein legg vekt på både folkeretten og verknaden kyst- og småskalafiske har for kyst- og fjordstrøk i Nord-Noreg. Departementet meiner tiltaka bør omfatte alle som bur i eit større område, mellom anna for å gje større legitimitet for tiltak som skal medverke til å styrkje samane si stilling og fiskeriaktiviteten i kystsamfunn i Nord-Noreg.

12.3.3 Vurdering av forslaget om ein fjordrett

12.3.3.1 Vurdering av fjordretten

Forslaget frå kystfiskeutvalet om at alle som er busette ved ein fjord skal ha ein eksklusiv rett til

fiske i sin lokale fjord, den såkalla fjordretten, byggjer i hovudsak på utvalet sine vurderingar av den historiske bruken fjordbefolkninga har hatt av desse områda.

Departementet kan ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, korkje i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten. Den bruken fjordbefolkninga i Finnmark eller andre stader langs kysten har hatt, kan ikkje gje grunnlag for ein allmenn rettsregel om at dei som bur langs fjordane i Finnmark har ein særleg rett til å fiske i sin fjord, jf. vurderingane i kapittel 11. Det er i tillegg vanskeleg å sjå for seg at den bruken utvalet har kartlagt, skil seg frå den bruken lokalbefolkninga har utøvd langs heile kysten i ein eller annan historisk periode.

Departementet meiner difor ein fjordrett ikkje kan byggjast på historisk bruk eller anna sedvane-rechtsleg 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.

I høve til spørsmålet om enkeltfiskarar eller ei gruppe av fiskarar kan ha opparbeidd seg ein privatrettsleg bruksrett til ei bestemt fiskegrunne, vert det vist til forslaget om å utvide mandatet til Finnmarkskommisjonen, jf. 12.7.6.

12.3.3.2 Eksisterande reguleringar av fisket nær kysten og i fjordane

Utvalet sitt oversyn over utviklinga i fiskeria i Finnmark er likevel viktig. Det syner mellom anna at fjordfiskarane gjennom tidene stort sett har fått fiske i fjordane åleine, medan dei særleg i moderne tider har følt konkurransen frå større fartøy som fiskar med aktive reiskapar som ei belastning, og som ein konkurranse om dei lokale ressursane som dei som nyttar dei minste fartøya føler dei har tapt. Det har også fiskarane i sjøsamiske område fått merke.

Det er noko av årsaka til at det allereie er innført fleire ulike reguleringar som sikrar dei minste fartøya eksklusiv tilgang til kystnært fiske og fjordfiske. Ei anna viktig årsak er at auka fiskepress i fjordane har gjort det nødvendig å verne lokale ressursar som kysttorsk mot for stort fangstpress frå større fartøy og fartøy som fiskar med aktive reiskapar.

I forvaltninga av fiskeressursane er det eit mål at ressursane skal gje grunnlag for busetjing og sysselsetjing i kystsamfunna langs heile kysten. Det går mellom anna fram av formålsføreseigna i havressurslova. I dette ligg også at reguleringane må innrettast slik at dei minste og minst mobile

fartøya får god tilgang til det kystnære fisket og fisket i fjordane. Det vert også i stor utstrekning gjort i dag, ved at det i ulike forskrifter er fastsett reglar om kvar ulike fartøy kan fiske, der dei større fartøya ofte ikkje kan fiske i kystnære farvatn.

Det kan her vere tenleg med ei kort oversikt over dei reguleringane vi har i dag som skal sikre dei minste fartøya høve til å ta kvotane sine nær kysten eller i fjordane. I utøvingforskrifta av 22. desember 2004 er det fastsett forbod mot at trålarar og autolinefartøy kan fiske innanfor 4 nautiske mil frå grunnlinjene. For enkelte fartøygrupper og i enkelte område er det fastsett endå strengare reglar som gjer at desse må fiske endå lenger frå kysten.

I fleire lokale forskrifter er det fastsett reglar om havdeling og forbod mot fiske med ulike typar reiskapar i ulike område. I forskrift av 4. oktober 1989 om forbod mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notreiskapar i fiske etter bestemte fiskeslag i Finnmark, er det fastsett forbod mot bruk av snurrevad i fiske etter torsk i ei rekkje område og fjordar. I Troms er det fastsett liknande forbod i forskrift av 3. november 1988 om forbod mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notreiskapar.

For å byggje opp att kysttorskebestanden er det i reguleringane av fiske etter torsk nord for 62°N fastsett reglar som skal dempe fiskepresset på kysttorskebestanden og vri fisket i større grad mot nordaustarktisk torsk. Samstundes må ein søkje å leggje til rette slik at dei minste fartøya slepp å gå lange distansar for å fiske torsk. Difor er det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N fastsett forbod mot alt snurrevadfiske innanfor fjordlinjene med unntak for fartøy under 11 meter. Vidare er det berre fartøy under 15 meter som kan fiske innanfor fjordlinjene i fisket etter torsk. Fiskeri- og kystdepartementet vedtok i 2010 ein gjenreisingsplan for kysttorsk nord for 62°N, og denne planen ligg til grunn for reguleringstiltaka. Målet er å sikre fullt reproduksjonspotensial for bestandane av kysttorsk.

Dette viser at det finst reglar i dag som forbyr at fartøy som fiskar med aktive reiskapar kan konkurrere med fjordfiskarane og at det ikkje er fritt fram for fiske i fjordane i Finnmark, slik enkelte utsegner kan gje inntrykk av. Det er difor grunn til å peike på at fiske i fjordane i nord allereie i betydeleg grad er reservert for mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar. Det er likevel nokre unntak for dette som først og fremst gjeld notfiske etter sei og sild.

12.3.4 Tiltak for å sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine

Det eksisterer såleis allereie reglar som medverkar til at dei minste fartøya får høve til å fiske kvotane sine i fjordane eller kystnære område, men det kan framleis vere tilfelle der små fartøy får konkurranse frå større og meir effektive fartøy i fiske på lokale bestandar.

Spørsmålet er difor om ein i staden for å gje reglar om etablering av ein fjordrett slik kystfiskeutvalet har gjort framlegg om, kan finne andre tiltak for å sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine. Forslaget til kystfiskeutvalet om ein fjordrett har to sider. Den eine sida er at fjordfiskarane skal ha ein einerett til å fiske i sin lokale fjord, på grunnlag av historisk bruk. Som nemnt ovanfor sluttar ikkje departementet seg til dette.

Den andre sida av fjordretten er at dei lokale fjordfiskarane som fiskar med mindre fartøy og passive reiskapar skal ha eit reelt høve til å ta kvotane sine og ha eit vern mot konkurranse frå større og meir effektive fartøy.

Det er likevel ikkje tenleg å gjere dette gjennom å etablere fjordrett som ein eksklusiv rett til fiske i fjordane for lokale fartøy. Ein einerett til fiske i fjordane kan virke unødig streng ut frå formålet om å tryggje fjordbefolkninga sitt høve til å fiske utan å verte fortrenge av «framandfiskarar» med større fartøy. Ein einerett kan avskjere fiskarar frå å gjere seg nytte av fiskemoglegheiter som ligg til dømes i nabofjorden.

Slik departementet ser det kan det difor heller innførast eit generelt forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy av ein viss storleik, men med høve til å gjere unntak, jf. 12.7.4.

12.3.5 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. Dette forvaltningsorganet skal forvalte ressursar, fordele kvotar og fastsetje fjordlinjer mv. i Finnmark fylke. Forvaltningsorganet skal ha eit styre som er samansett av representantar for Sametinget og Finnmark fylkeskommune, etter mønster frå Finnmarkseigedomen.

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.

Departementet meiner at dei gjeldande fiskeri-reguleringane og det gjeldande forvaltningssystemet er i tråd med staten sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk, jf. drøftinga i kapittel 12.2. Det gjeld også med omsyn til medråderetten.

Etter departementet si vurdering kan det likevel vere teneleg å etablere eit system som gjev Sametinget høve til endå meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag. Dette er nærare drøfta under departementets forslag til tiltak nedanfor.

12.3.6 Spørsmålet om ei eiga finnmarksfiskelov

Kystfiskeutvalet har fremma forslag om ei eiga lov som skal regulere retten til fiske i havet utanfor Finnmark (finnmarksfiskelova). Det verkar å stå sentralt for utvalet at dei ulike forslaga og tiltaka vert gjennomførte i ei eiga lov.

Reglane om deltaking i ervervsmessig fiske og fangst er fastsett i eller i medhald av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), medan reglar om fastsetjing av kvotar til dei som har løyve til å delta, er fastsett i eller i medhald av lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova). Sistnemnde lov gjev også heimel for å fastsetje tekniske reguleringar som reglar om bruk av reiskapar, regulering av hausting i ulike område med vidare.

Desse lovene legg til grunn at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg, og at ressursane innanfor ei berekraftig ramme skal forvaltaast til beste for samfunnet og gje grunnlag for busetjing og sysselsetjing i kystsamfunna. Ressursane skal vidare forvaltaast slik at også komande generasjonar kan hauste av det overskotet havet gjev. Innanfor denne ramma kan det takast omsyn til ulike samfunnsinteresser, som at forvaltningstiltak skal vere med å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, og andre samfunnsinteresser som sysselsetjing og verdiskaping, ei formålstenleg fordeling av ressursane og ei utnytting av ressursane som er tilpassa marknad og industri. Såleis gjev dei eksisterande lovene grunnlag for å ta omsyn til og styrkje både samiske og distriktsmessige interesser.

Departementet ser grunngjevinga til kystfiskeutvalet for å vedta ei eiga lov, mellom anna at dette

kan vere ei symbolsk viktig anerkjenning av staten sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk. Ein slik modell er vald i spørsmålet om regulering av rettstilhøve og forvaltning av grunn og naturressursar i Finnmark gjennom finnmarksloven.

Det er likevel ikkje slik at tilhøva er like og utfordringane dei same ved forvaltning av ressursar på land som ved forvaltning av viltlevande marine ressursar. Det skal vere gode grunnar for å velje å vedta ei ny lov på eit område der forvaltningssystemet allereie er godt dekkja av ei moderne lov som også gjev grunnlag for å ta vare på samiske omsyn.

Alle dei tiltaka kystfiskeutvalet foreslår kan implementerast i eksisterande lover, dersom ein ønskjer å gjennomføre forslaga frå utvalet. Det same gjeld andre tiltak. Gjennom eventuelle endringar i havressurslova kan staten sine folkerettslege plikter overfor samane som urfolk og minoritet gjerast klarare enn i dag. Det same gjeld tiltak, geografisk verkeområde og fartøygrupper som ein av distriktsmessige årsaker særleg ønskjer å prioritere. Dette kan også gjerast utan å gå vegen om lovendringar. Då vert det meir eit spørsmål om kva som er mest tenleg, implementering i eller gjennom havressurslova eller å vedta ei eiga lov.

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. Då vil dei materielle føresegnene og kompetanseføresegnene stå i same lov. Det gjev god meining og god oversikt.

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 nedanfor.

12.3.7 Vurdering av forslaget om individuelle rettar

12.3.7.1 Innleiing

Kystfiskeutvalet har gjort framlegg om individuelle rettar til å drive fiske for alle som bur i Finnmark og korleis desse kan implementerast i det gjeldande forvaltningssystemet. Forslaga til utvalet om individuelle rettar er gjennomgått ovanfor i kapittel 7.7.

Utvalet foreslår at alle som bur i Finnmark skal kunne:

- drive fiske til matauk
- drive fritidsfiske til omsetning
- starte som fiskar
- drive som yrkesfiskar og fiske ei mengd fisk som gjev økonomisk grunnlag for eit hushald anten som leveveg åleine eller saman med anna næring

Slik departementet forstår forslaga frå kystfiskeutvalet, følgjer dei individuelle rettane den kollektive retten til fiske. Den kollektive retten til fiske er ein nødvendig føresetnad for dei individuelle rettane utvalet foreslår.

Departementet kan som konkludert ovanfor ikkje sjå at det er grunnlag i folkeretten eller andre rettsgrunnlag for å etablere ein rett til fiske for alle som bur i Finnmark eller andre stader. Likevel er det, slik departementet ser saka, ønskjeleg å sjå dette i samanheng med meir overordna distriktpolitiske prioriteringar, der det også vert drøfta kva tiltak som kan innførast for å styrkje fjord- og kystfiske i utsette område i Nord-Noreg.

12.3.7.2 Fiske til matauk

Kystfiskeutvalet har foreslått at alle som bur i Finnmark skal ha rett til å drive fiske til matauk. Utvalet peiker på at fiske til matauk gjennom tidene har vore viktig for befolkninga langs heile kysten, og fiske i sjøen har vore rekna som ein allemannsrett, jf. drøftinga ovanfor i kapittel 7.

Fiske til matauk er tillate, men er underlagt nokre avgrensingar. Fiske til matauk som ein allemannsrett har gjenspegla seg i fiskerilovgjevinga ved at det først i den seinare tid har vorte innført reguleringar i fritidsfiske. Medan næringsfiske gjennom heile 1900-talet fekk stadig fleire reguleringar i form av tekniske reguleringar, kvotereglar og deltakarreglar, var det ikkje reglar for fritidsfiske i saltvannsfiskeloven fram til 1997. Heilt ure-

gulert var det ikkje, til dømes gjaldt plikta til å føre fisk i land også for fritidsfiskarar. I fisket etter torsk nord for 62° N hadde det sidan 1990 vore avgrensingar i bruk av reiskapar for fritidsfiskarar, og forbod mot sal av fangst. Dette var eit av dei tiltaka som vart sette i verk på 1990-talet for å byggje opp att bestanden av nordaustarktisk torsk.

Det vart likevel, særleg frå yrkesfiskarar, retta søkjelys mot fritidsfiske og dei hevda at det var behov for å vinne bukt med svart omsetning av fisk frå fritidsfiskarar. Som følgje av ein aukande diskusjon kring fritidsfiske, vart det i 1993 sett ned eit utval som skulle greie ut denne saka. Det arbeidet enda med forslag om ein ny § 4 a i saltvannsfiskeloven, som innførte reiskapsreguleringar for fritidsfiskarar.

Slike reguleringar skulle bevare retten til fritidsfiske til matauk, men samstundes gje mindre konkurranse mellom fritidsfiskarar og yrkesfiskarar dei stadene det var konkurranse om fiskefelt, redusere mengda av bruk på fiskefelte og redusere uttaket av fisk totalt sett, jf. Ot.prp. nr 69 (1995–96) og Innst. O. nr. 76 (1996–97). Førsegna i saltvannsfiskeloven § 4 a knesette at dei som ikkje var registrerte i fiskarmanntalet berre kunne fiske med:

- handsnøre, fiskestang og ei maskindriven jukse eller dorg
- garn med samla lengd på inntil 210 meter
- liner med inntil 300 onglar
- inntil 20 teiner eller ruser

Denne reiskapsreguleringa vart ført vidare i havressurslova, jf. havressurslova § 22, men med den endringa at reiskapsavgrensinga no gjeld for all hausting frå fartøy som ikkje er merkeregistrerte eller frå land. Havressurslova § 22 gjev heimel til å fastsetje strengare reiskapsavgrensingar eller fastsetje kvotar også for fritidsfiske, dersom det er nødvendig av omsyn til bestanden.

Kystfiskeutvalet meiner at desse reiskapsavgrensingane ikkje er urimelege. Departementet er samd med utvalet i dette og vil peike på at reiskapsavgrensingane i havressurslova er svært romslege og gjev meir enn grunnlag for å drive eit fiske til matauk. 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.

12.3.7.3 Fritidsfiske til omsetning

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 2000 til 3000 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.

Det er tillate med fritidsfiske til omsetning innanfor ei nærare fastsett grense. I tillegg til reiskapsavgrensingane som vart presenterte ovanfor, er det no innført ei omsetningsgrense for fangst frå fartøy som ikkje er merkeregistrerte. Etter havressurslova § 23 kan ein person eller eit føretak ikkje omsetje fangst teken med fartøy som ikkje er merkeregistrert, eller frå land, for meir enn den summen som er fastsett i merverdiavgiftsloven § 28 første ledd første punktum. Det betyr at fritidsfiskarar ikkje kan omsetje fangst for meir enn det som er grensa for momsplikt. Det er i dag 50 000 kroner per kalenderår. Departementet si grunngeving i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), var at ei omsetning over denne grensa var næringsverksemd, og at dette difor måtte følgje reglane for næringsfiske gjennom fiske med merkeregistrerte fartøy i open eller lukka gruppe.

Som kystfiskeutvalet peiker på er det i reguleringsforskriftene fastsett reglar om hausting av enkelte fiskeslag for fritidsfiskarar. Fram til 2011 var det i forskrift om begrensninger i fisket for ikke-manntallsførte fiskere i fiske etter torsk, rognkjeks, makrell og kongekrabbe, fastsett at fritidsfiskarar maksimalt kan levere 2000 kilo torsk per kalenderår for omsetning. Som ein del av kysttorskevernet vart dette kvantumet redusert til 1000 kg frå og med 2011. Vidare er det forbode å fiske rognkjeks og kongekrabbe for omsetning.

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.

I utgangspunktet bør høvet for fritidsfiskarar til å omsetje fangst avgrensast av fleire grunnar. Kvantumsavgrensingane for torsk til omsetning er ein del av kysttorskevernet, og er innførde av omsyn til ei forsvarleg forvaltning av desse bestandane. Utvalet har gjennomgåande peika på at deira forslag skal gjelde innanfor rammene av ei berekraftig forvaltning. Då kan det diskutast om kvantumet torsk som fritidsfiskarar kan omsetje, bør aukast. Tiltaka som er fastsette for å verne kysttorsken gjeld alle flåtegrupper, samstundes

som styresmaktene har forsøkt å innrette tiltaka slik at dei minst mobile fartøya skal få tilgang til torskeressursane i fjordane. Større fartøy som fiskar med aktive reiskapar, må fiske utanfor fjordane. I tillegg vert vernet av fjordane ytterlegare styrka dersom departementet sitt forslag til forbod mot fiske innanfor fjordlinjene med større fartøy vert innført, jf. nedanfor. Når det er innført slike reguleringar, meiner departementet at ein ikkje bør auke kvantumet for fritidsfiskarar opp til 3000 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. Då er det etter deltakerloven eit krav til at fartøyet skal vere registrert i merkeregisteret. Vidare kan den som ønskjer det registrere seg på blad A i fiskarmanntalet dersom han fyller vilkåra, og drive fiske i open gruppe i fisket etter torsk.

12.3.7.4 Fritt fiske for mindre fartøy

Både kystfiskeutvalet og samerettsutvalet har drøfta spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy (under 10/11 meter) som fiskar med passive reiskapar. Også det første samerettsutvalet gjekk i NOU 1997: 4 inn for ein regel om fritt fiske for fartøy under 7 meter. Det same gjorde samisk fiskeriutval i si utgreiing frå 1997.

Kystfiskeutvalet ser grunnar som talar for ein regel om fritt fiske for mindre fartøy. Dei meiner det vil harmonere godt med formålet om å styrkje sjøsamisk kultur og annan kystkultur. Utvalet strekar også under at ei lovføresegn om fritt fiske vil gje preg av ein rett i tydinga tilbakeføring av rettar til sjøsamiske kyst- og fjordstrøk.

Utvalet ser samstundes sterke motargument mot ein regel om eit reelt fritt fiske. For det første peiker dei på at alle tidlegare forslag om fritt fiske inneber at fartøya skal vere merkeregistrerte og at fiskaren skal stå i fiskarmanntalet, og at det ifølgje utvalet inneber at fisket i utgangspunktet ikkje er fritt for alle. For det andre viser dei til at forslag om fritt fiske har vore avgrensa til fiske med passive reiskapar og for det tredje at eit prinsipp om fritt fiske må underleggjast bestandsmessige vurderingar.

Sjølv med desse avgrensingane eller føresetnadene på plass, har kystfiskeutvalet sterke innvendingar mot ein regel om fritt fiske, og dei kan vanskeleg sjå at fritt fiske i tydinga uavgrensa kvantum til mindre fartøy er ei tenleg løysing. Kystfis-

keutvalet viser for det første til at ingen tidlegare har foreslått eit fullstendig fritt fiske og at alle som har behandla spørsmålet har lagt til grunn at også i eit fritt fiske må fartøya vere registrerte i merke-registeret og fiskaren må stå i fiskarmanntalet.

Vidare peiker kystfiskeutvalet på at eit avgjerande spørsmål i diskusjonen av fritt fiske er korleis kapasiteten faktisk vert utnytta. Dei meiner erfaringane frå tidlegare tider viser at eit fritt fiske vil leie til høgare utnytting av kapasiteten til den enkelte, særleg fordi fritt fiske neppe vil verte ei permanent ordning. Dersom ei ordning med fritt fiske vert vellukka, vil det gjere at styresmaktene før eller sidan må innføre ein kvote på fartøynivå og innføre ein gruppekvote for denne gruppa som dei må fiske innanfor.

Utvalet peiker vidare på at eit fritt fiske utan kvantumsavgrensingar vil fungere slik at dei fartøya som har best kapasitet (dei største fartøya med den beste reiskapen) vil fiske meir enn mindre fartøy. Dersom alle som har fritt fiske vert behandla likt, vil ein når fisket vert stengt fordi kvoten er oppfiska ha ein situasjon der fartøy som fiskar ved kysten vil fiske meir enn fjordfiskarane, som ofte har mindre fartøy og mindre utstyr, før fisket vert stengt. Kystfiskeutvalet uttalar at eit fritt fiske på slike vilkår vil medverke til å undergrave fangstgrunnlaget for den gruppa utvalet ønskjer å prioritere, nemleg fiskarane i typiske sjøsamiske område.

Utvalet strekar også under at fartøya under 11 meter har ein betydeleg fangstkapasitet og at ein regel om fritt fiske for desse fartøya inneber at ein vesentleg del av gruppekvoten til kystfartøygruppa vil måtte avsetjast til fritt fiske. I tillegg kan det tenkjast at fleire vil tilpasse fartøya sine for å kome under denne grensa. Samla vil det kunne føre til at denne fartøygruppa tek ein betydeleg større del av kystfartøygruppa sin kvote enn det som har vore vanleg dei seinare åra. Dersom det fører til overfiske av gruppekvoten må det kompensera ved at andre grupper får ein mindre del av den nasjonale kvoten.

Utvalet meiner også at omsynet til kysttorskbestanden gjer at det er vanskeleg å innføre reglar som aukar fiskepresset på kysttorsken i og med at ein no prøver å byggje opp denne bestanden.

Samerettsutvalet på si side er meir positive til lovfesting av fritt fiske for dei minste fartøya, slik samerettsutvalet også foreslo i NOU 1997: 4. Dei meiner ein slik regel kan sjåast som ei tilbakeføring av rettar til sjøsamiske kyst- og fjordstrøk. Samerettsutvalet meiner vidare at dei skadeverknader som eit fritt fiske kan få for fiskeressursane, kan reduserast ved at styresmaktene får høve til å

regulere omfanget av det frie fisket når bestands-situasjonen krev det. Utvalet peiker på at det taler mot ein regel om fritt fiske at dette fisket må stoppast når den nasjonale kvoten er fiska opp, og at det først og fremst er større fartøy som kan nyte godt av ein slik regel, og ikkje dei minste fartøya som ein slik regel i utgangspunktet skal tilgode-sjå.

Departementet meiner det ikkje er noko godt grep å innføre fritt fiske for mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar. Det gjeld anten grunn-gjevinga er å leggje til rette for sjøsamisk kyst- og fjordfiske, eller om det er for å styrkje kystflåten generelt i delar av landet. I begge høve er det tunge innvendingar mot eit slikt forslag. Kystfiskeutvalet har på ein god måte drøfta desse motførestillingane, og departementet kan i hovudtrekk slutte seg til utvalet sine vurderingar av dette spørsmålet.

Ein regel om fritt fiske vil alltid måtte stå tilbake for tilstanden til dei ulike fiskeressursane. Sjølv om dei minste fartøya skal ha eit fritt fiske, må det fastsetjast ein nasjonal kvote, og den kvoten må fordelast på dei ulike fartøygruppene. Eit fritt fiske innanfor gruppekvoten vil som kystfiskeutvalet peiker på, fungere slik at dei fartøya som har best kapasitet og størst rekkevidde vil kunne ta ein større del av kvoten enn dei mindre fartøya.

Det kan hevdast at eit fritt fiske for dei minste fartøya også må ha som konsekvens at dei skal ha ein større del av den nasjonale kvoten. Det vert like fullt ein annan diskusjon. Så lenge det er eit mål for styresmaktene å leggje til rette for stabile og føreseielege rammer for dei ulike gruppene, bør også fordelinga mellom gruppene ligge fast. Ei ordning som inneber at mindre fartøy skal kunne fiske uavgrensa, vil kunne gje ubereknelige variasjonar i fordelinga. Det er ikkje tenleg.

Ein regel om fritt fiske vil, sjølv om han er avgrensa til å gjelde for mindre fartøy, lett gje eit auka press på kyst- og fjordbestandar som allereie er fullt utnytta. I reguleringa av kysttorsk har det over fleire år vore sett i verk ulike tiltak for å avgrense haustinga av kysttorsk og dreie fisket over på nordaustarktisk torsk. I lys av dette kan det vere problematisk å innføre reglar som legg opp til auka fiske i fjordane og i kystnære strok, der det i første rekkje vert fiska på kystnære bestandar.

Ein regel om fritt fiske kan også gje ulike utslag i ulike område. Nokre stader er det få fartøy som fiskar, slik at ein regel om fritt fiske ikkje vil ha noko å seie for dei lokale bestandane, medan det er annleis i andre område der det kan verte eit betydeleg uttak. I kapittel 4 er økologiske

konsekvensar av auka fjordfiske drøfta, og hovudkonklusjonane der er at kyst- og fjordbestandane i Nord-Noreg ikkje toler særleg auka fiskepress. Også i lys av dette vil ein regel om fritt fiske for dei minste fartøya vere svært uheldig.

Departementet 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.

12.3.7.5 Garanterte kvotar i open gruppe

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.

Utvalet meiner at staten må sørje for at kvotane til dei som fiskar i open gruppe i Finnmark er så store at dei kan gje grunnlag for ein leveveg, anten åleine som hovudyrke eller som eit biyrke. Kor stor denne kvoten må vere er ifølgje utvalet eit skjønsspørsmål, men dei meiner at torskekvoten i open gruppe i 2007 kombinert med eit fritt fiske etter hyse og sei tilfredsstiller eit slikt krav. Ettersom kvotane kan endre seg over tid, meiner kystfiskeutvalet at det kan vere aktuelt å fastleggje garanterte minimumskvotar for fiskarar i open gruppe i Finnmark, og at alle registrerte fiskarar i Finnmark skal ha krav på ein slik kvote.

Tal frå Fiskeridirektoratet viser at fartøy i open gruppe i Finnmark i 2007 fiska i gjennomsnitt 7,4 tonn torsk, medan kvoten for fartøy i open gruppe var på 11 til 17,6 tonn avhengig av fartøystorleiken. Det betyr at langt frå alle fartøya i gruppa utnytta kvotane sine fullt ut. Likevel vart gruppekvote overfiska med 1700 tonn. Fartøykvotane i open gruppe var såleis baserte på ei vesentleg overregulering.

Det er i utgangspunktet mogleg å innføre ein reguleringsmodell der fartøy i open gruppe skal ha ein fast fartøykvote uavhengig av storleiken på den nasjonale kvoten. Då vil det vere slik at denne fartøykvoten ikkje vil gå ned sjølv om totalkvoten går ned. Desse fartøya har då ein garanti for at dei ikkje får lågare kvote og har såleis relativt stabile og føreseielege rammer.

Det må likevel takast nokre atterhald til ein slik konklusjon. Open gruppe har ikkje ei fast mengd fartøy. Krava for å fiske i open gruppe er som hovudregel at fartøyet er registrert i merke-registeret og at eigar og høvedsmann står i fiskarmanntalet. Det inneber at talet på dei som fiskar i open gruppe over tid kan endre seg i betydeleg grad. Til dømes kan fiskarar som har deltakar-

løyve i lukka gruppe selje seg ut av denne gruppa og starte som fiskar i open gruppe. Til no har dette berre skjedd i avgrensa grad, men dette kan endre seg i framtida, særleg om den garanterte kvoten i open gruppe vert høg. Vidare er det ofte slik at dei som startar som fiskarar, gjer det i open gruppe.

Kystfiskeutvalet meiner at ein garantert fartøykvote må vere på same nivå som kvoten i open gruppe i 2007. Dersom det skal fastsetjast ein slik garantert kvote, inneber det at forvaltninga må ta omsyn til det ved fastsetjing av gruppekvote til open gruppe. Ettersom dei som fiskar i open gruppe i gjennomsnitt ikkje fiskar heile kvoten sin, er det ei betydeleg grad av overregulering i denne gruppa. Dersom fartøya får ein garantert kvote på 2007-nivå og det kjem fleire fartøy inn i fisket, må gruppekvote aukast for å ta høgde for at fleire fartøy fiskar heile kvoten sin, noko som betyr eit større samla kvantum frå fiskarane i open gruppe. Dette vil også vere lite føreseieleg frå år til år.

Departementet vil difor ikkje innføre ei ordning med garanterte fartøykvotar i open gruppe, men 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 dei område i resten Troms og Nordland med sjøsmisk innslag, jf. forslaga til tiltak nedanfor.

12.3.7.6 Opprykk til eit høgare kvantum for dei mest aktive i open gruppe

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. Då vert det meir riktig å omtale dette som «opprykk til eit høgare kvantum». Dette er likevel ikkje viktig, fordi det som er poenget til utvalet, er at dei mest aktive i open gruppe skal få høve til å fiske ein høgare kvote enn det som følgjer av dei garanterte kvotane i open gruppe, tilsvarande kvotane for fartøy i lukka gruppe. Utvalet tek ikkje stilling til kor mange som skal kunne rykkje opp til eit slikt høgare kvantum, men legg til grunn at dersom det skal vere nokon effekt i tiltaket, så bør det vere eit monaleg tal. Opprykk bør også ifølgje utvalet kunne skje med jamne mellomrom.

I tillegg til at ei slik ordning er lite treffsikker, er konsekvensane svært vanskelege å berekne både for forvaltninga og resten av fiskerinæringa.

Som peikt på i forslaga over er det ikkje ei definert fartøymasse som fiskar i open gruppe, og det vil difor vere svært vanskeleg å berekne frå år til år kor stort kvantum som må setjast av til ei slik ordning. Det vil vere vanskeleg både for fiskeriforvaltninga og for resten av næringa å ta utgangspunkt i eit forslag eller eit reguleringsystem som har så uføreseielege og uoversiktlege konsekvensar.

Departementet vil difor innføre andre tiltak, jf. forslaga som er drøfta nedanfor.

12.4 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 mening 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.

12.5 Andre forslag

Kystfiskeutvalet har foreslått at Finnmark fiskeriforvaltning skal ha ei rolle i forvaltninga av anadrome laksefisk og lokalisering av oppdrettsverksemd. Ettersom Finnmark fiskeriforvaltning no ikkje vert oppretta, kan departementet ikkje sjå at det er grunn til å gjere endringar i forvaltninga på desse områda.

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

12.6.1 Utvalet sine utgreiingar

Mandatet til kystfiskeutvalet var geografisk avgrensa til å gjelde Finnmark fylke. Kystfiskeut-

valet har difor fremma eit lovforslag og forslag til rettar som skal gjelde for alle i Finnmark.

Mandatet til samerettsutvalet var avgrensa til samiske område sør for Finnmark, og samerettsutvalet har greidd ut om rettstilhøva i samiske område sør for Finnmark.

Utvala sine merknader om den geografiske avgrensinga er gjengjevne ovanfor i kapittel 7 og 8.

Utvala har i hovudsak dei same prinsipielle vurderingane med omsyn til kva plikter staten har overfor samane som minoritet og urfolk med grunnlag i folkeretten. Begge utvala peiker på at det ikkje er noko som tyder på at tilhøva er annleis i sjøsamiske område i Finnmark enn i sjøsamiske område i andre delar av landet.

Både kystfiskeutvalet og samerettsutvalet peiker på at dei tiltaka som vert foreslått, bør gjelde for heile det sjøsamiske området og ikkje verte avgrensa av dei mandata utvala hadde.

12.6.2 Høyringssvara

Ei rekkje høyringsinstansar, inkludert Sametinget, fylkeskommunar og kommunar sør for Finnmark, meiner dei tiltaka som vert innførte i Finnmark, også må gjelde for sjøsamiske område sør for Finnmark. Nokre tek også til orde for at det vert oppnemnd eit kystfiskeutval som skal greie ut om rettstilhøve og historisk bruk i områda sør for Finnmark. Nokre høyringsinstansar meiner at slike tiltak må gjelde alle som bur langs kysten i Noreg. Mange ønskjer at det no også vert teke stilling til kva tiltak som skal innførast sør for Finnmark og at dette spørsmålet ikkje vert utsett. Departementet viser til gjennomgangen av høyringssvara i kapittel 9.

12.6.3 Vurderingane til Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet er samd med kystfiskeutvalet og samerettsutvalet i at dei tiltaka som vert innførte ikkje skal vere geografisk avgrensa til Finnmark fylke, men gjelde for alle sjøsamiske område.

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. Det er vanskeleg å tenkje seg at det skal innførast andre tiltak retta mot sjøsa-

miske samfunn i Troms og Nordland, enn dei som vert innførte i Finnmark.

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.

Samstundes er det eit viktig politisk mål at tiltak for å styrkje sjøsamisk fiske vert sett i ein større distriktspolitisk samanheng. Sjølv om tiltaka ikkje vert like treffsikre med omsyn til å styrkje sjøsamiske område, kan det sikre større legitimitet, særleg i Finnmark, om tiltaka skal gjelde for alle. 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 distriktspolitisk 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 dei område 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). Nedanfor vert det drøfta kva for område som kan seiast å ha sjøsamisk innslag.

12.6.4 Kva område i Troms og Nordland kan seiast å ha sjøsamisk innslag?

Samerettsutvalet har i sine drøftingar vist til at deira forslag bør gjelde for sjøsamiske lokalsamfunn samstundes som det må gjerast avgrensingar ut frå geografiske og busetjingsmessige kriterium. Samerettsutvalet meiner det kan vere tenleg om avgrensinga vert knytt til det geografiske verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd (tidlegare Samisk utviklingsfond, SUF) og at dei kommunane som er heilt eller delvis omfatta av dette vil dekke dei områda som ut frå kunnskapen i dag kan reknast som sjøsamiske kyst- og fjordområde.

Kystfiskeutvalet på si side har ikkje kome med fråsegner om kva som kan vere eit naturleg verkeområde utover Finnmark. Men kystfiskeutvalet har foreslått at deira forslag skal gjelde for heile Finnmark, og ikkje berre dei kommunane i fylket

som er omfatta av verkeområdet til Samisk utviklingsfond.

I Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd vert verkeområdet fastsett av Sametinget som ein del av retningslinjene for tilskotsordninga. Verkeområdet er i dag fastsett til heile eller delar av alle kommunane i Finnmark med unntak av seks kommunar (Berlevåg, Båtsfjord, Hammerfest, Hasvik, Vadsø og Vardø), og heile eller delar av ei rekkje kommunar i Troms og Nordland. Det geografiske verkeområdet for tilskotsordninga vert fastsett årleg som ein del av budsjettet til Sametinget.

Det kan argumenterast med at dette av Sametinget sjølv vert definert som ei naturleg avgrensing av det som er relevante område når Sametinget forvaltar støttemidlar til ulike næringstiltak. Det kan vere tenleg å sjå tiltak som skal medverke til å styrkje sjøsamiske kyst- og fjordsamfunn på same måte. Det vil også gjere det mogleg å sjå dei tiltaka som vert innførte i fiskeria i samanheng med andre næringstiltak som vert støtta av Sametinget. Slik vil ein kunne målrette fleire typar tiltak mot utsette lokalsamfunn for å få ein best mogleg samla effekt.

På den andre sida kan det haldast mot ei slik avgrensing at ho kan endre seg for kvart år, og at det vert lite føreseieleg kva område som er omfatta. Endringar i retningslinjene for desse tilskota kan då få direkte verknad for tiltak som vert etablerte i fiskeria. Fiskeristyresmaktene har heller ikkje nokon innverknad på endringar i kva område som skal vere omfatta av Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd.

Departementet meiner likevel det er naturleg å rekne kommunar i Troms og Nordland som er omfatta av det geografiske verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd, som kommunar med sjøsamisk innslag.

Det geografiske verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringstiltak er avgrensa til heile kommunar eller delar av ein kommune, då kjenneteikna ved grunnkrinsar. Det inneber at det i ein kommune kan vere nokre krinsar som fell innanfor det geografiske verkeområdet, medan andre fell utanfor. I desse områda omfattar ordningane heile befolkninga.

Departementet ser på det som mest tenleg om tiltaka i denne meldinga vert avgrensa på same måten som reglane i fiskarmanntalet, slik at dersom ein kommune er delvis omfatta av verkeområde for Sametinget sine ordningar, vil heile kommunen verte omfatta av tiltaka det vert gjort framlegg om her, men med unntak av Tromsø kom-

Tabell 12.1 Kommunar i Finnmark, Nord-Troms og de kommunar i resten av Troms og Nordland som kan seiast å ha sjøsamisk innslag.

Finnmark	Troms	Nordland
Alta	Gratangen	Evenes
Berlevåg	Karlsøy	Hamarøy
Båtsfjord	Kvænangen	Narvik
Gamvik	Kåfjord	Tysfjord
Hammerfest	Lavangen	
Hasvik	Lyngen	
Karasjok	Nordreisa	
Kautokeino	Skjervøy	
Kvalsund	Skånland	
Lebesby	Storfjord	
Loppa	Sørreisa	
Måsøy	Tromsø (men berre krinsane:	
Nesseby	Jøvik, Olderbakken, Lakselvbukt,	
Nordkapp	Lakselvdalen, Sjøvassbotn,	
Porsanger	Stordal, Sjursnes, Reiervik,	
Sør-Varanger	Breivika eller Ullsfjordmoan)	
Tana		
Vadsø		
Vardø		

mune. I Tromsø kommune vil berre grunnkrinsane Jøvik, Olderbakken, Lakselvbukt, Lakselvdalen, Sjøvassbotn, Stordal, Sjursnes, Reiervik, Breivika og Ullsfjordmoan takast med.

Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd omfattar i tillegg også den samiske befolkninga på Senja og i resten av Lenvik kommune og den samiske befolkninga i sørsameområde.

Departementet meiner at dei tiltaka som vert foreslått i denne meldinga skal gjelde for dei kommunane og dei grunnkrinsane som er lista opp der heile befolkninga er omfatta, og ikkje område der berre den samiske befolkninga er omfatta. Det inneber at Lenvik kommune og dei andre kommunane på Senja ikkje vert omfatta av tiltaka i denne meldinga.

Tabell 12.1 viser alle kommunane i Finnmark, Nord-Troms og dei kommunane i resten av

Troms og Nordland som kan seiast å ha sjøsamisk innslag, og som difor vil verte omfatta av tiltaka som departementet foreslår.

12.7 Fiskeri- og kystdepartementet sine forslag til tiltak

12.7.1 Lovfesting av retten til å fiske

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 (Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord) og dei område i resten Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset. Det er likevel naturleg å rekne andre kommunar i Troms og Nordland som

er heilt eller delvis omfatta av Sametinget sine ordningar med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd som kommunar med sjøsamisk innslag, med unntak av Tromsø kommune, jf. ovanfor.

Ei slik lovfesting er ikkje naudsynt av omsyn til folkeretten eller internrettslege tilhøve. Departementet meiner likevel det er tenleg å lov feste 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.

I utgreiingane til kystfiskeutvalet og same rettsutvalet og i tidlegare utgreiingar har det vore lagt særleg vekt på den minste kystflåten sitt fiske etter torsk, hyse og sei. Det er desse artane som er dei viktigaste ressursane for dei små fartøya i Nord-Noreg. Departementet meiner difor at det er naturleg at lovfestinga av retten til fiske vert avgrensa til torsk, hyse og sei, men at det samstundes er høve for Kongen å fastsette i forskrift at retten også gjeld andre fiskeri.

For å kunne drive ei forsvarleg ressursforvaltning er fiskeristyresmaktene avhengig av å ha oversikt over kva for fartøy som er aktuelle for fiske i opne og lukka fiskeri når kvotar skal bereknast og fordelast. På tilsvarende måte er det nødvendig å ha ei oversikt over dei fartøya som vil verte omfatta av ein lovfesta rett til fiske for eit gitt område. Samstundes er det viktig å avgrense retten mot dei som er fullt sysselsette i anna yrke eller næring. Retten bør difor berre gjelde dei som ønskjer å drive på heiltid eller deltid som fiskar, og dermed oppfyller krava for å stå i fiskarmanntalet.

Departementet gjer difor framlegg om at lovfestinga skal gjelde for dei som eig eit merkeregistert fartøy under 11 meter og er oppført i fiskarmanntalet. I praksis inneber dette ei lovfesting av open gruppe i fiske etter torsk, hyse og sei i verkeområdet.

Det er ein låg terskel for å tilfredsstille krava for å stå i fiskarmanntalet med ein viss forventa aktivitet i fiskeria i løpet av året. I verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot betyr det at ein etter dagens manntalsreglar kan ha inntekt frå anna arbeid opp til 450 000 kroner og likevel stå på blad B i manntalet.

Det er heller ingen høg terskel for innmelding i merkeregisteret av fartøy under 11 meter, jf. deltakerloven § 22. Kravet er at ein eig eit fartøy som ein har ervervsløyve for. For å få ervervsløyve for eit fartøy under 11 meter, er det mellom anna eit vilkår at ein anten er norsk statsborgar eller er busett i Noreg, jf. deltakerloven § 2 og 5. Det vert gjeve unntak frå kravet om tidlegare aktivitet i fiske og fangst ved søknad om ervervsløyve for

fartøy under 50 fot (15,58 m), jf. deltakerloven § 6 tredje ledd.

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 endringer i reguleringane.

Departementet meiner det ikkje er trong for å lage ei eiga lov for å innføre slike reglar, jf. drøftinga ovanfor i kapittel 12.3.6. Departementet vil difor gjere framlegg om at det vert teke inn ei føresegn i deltakerloven om dette. Forslag til føresegn vert presentert nedanfor.

12.7.2 Klargjering av dei folkerettslege pliktene til Noreg i havressurslova og deltakerloven

Noreg har gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar artikkel 27 plikt til å sikre det materielle kulturgrunnlaget for det samiske folket. Dette er behandla i ulike samanhengar, også før utgreiinga frå kystfiskeutvalet, jf. framstillinga i vedlegg 1. Det er i fleire stortingsmeldingar slått fast at artikkel 27 vernar retten minoritetar har til å utøve sin eigen kultur, og at føresegna også omfattar det materielle grunnlaget for samisk kultur, medrekna fiske som leveveg.

Havressurslova har i dag allereie ei føresegn om at det ved forvaltninga av dei viltlevande ressursane skal leggjast vekt på at «forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur», jf. § 7 andre ledd bokstav g. Fiskeri- og kystdepartementet meiner det likevel kan vere tenleg å klargjere desse pliktene i lova.

Departementet vil difor 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. Som nemnt nedanfor vil departementet setje av eit tilleggskvantum torsk til open gruppe i verkeområdet.

Deltakerloven har i dag inga føresegn som viser til dei folkerettslege pliktene til Noreg overfor urfolk og minoritetar. Ettersom havressurslova har ei føresegn som sikrar dei folkerettslege omsyna, kan det vere naturleg at deltakerloven har ei føresegn som slår fast at lova skal praktise-

rast i tråd med reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar.

Departementet vil difor gjere framlegg om at det vert lagt til ei ny føresegn i deltakerloven som stadfester at lova skal praktiserast 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.

12.7.3 Avsetjing av eit tilleggskvantum torsk til open gruppe

I tillegg til å lovfeste ein rett til å fiske torsk, hyse og sei – på visse vilkår- og ei tydeleggjering av samiske omsyn i havressurslova og deltakerloven, vil departementet setje av ekstra kvantum torsk til open gruppe i det geografiske området til ordninga som er omtalt i 12.6.

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.

Dette tiltaket vil i hovudsak vere ei oppfølging av kystfiskeutvalet sitt forslag til individuelle rettar, og er det forslaget til tiltak som i praksis får mest å seie for fiskarane som alt fiskar eller tek sikte på å starte med fiske i open gruppe i det geografiske området til ordninga.

Departementet vil ikkje talfeste eit fast kvantum i tilleggskvote. Ei avsetjing må årleg vurderast ut frå den generelle ressursituasjonen, kvotegrunnlaget i open gruppe og behovet for ekstra kvote for fartøya som er omfatta av tiltaket. Det kan mellom anna vere år med ein romsleg kvotesituasjon der det ikkje er behov for tilleggskvote til fartøya.

Ut frå utrekningar basert på aktiviteten til fartøya som fiska i open gruppe i området i 2009, ville ein kvote på 3000 tonn til dømes kunne medverke til å oppfylle ulike inntektsmål som Sametinget har lagt fram i konsultasjonane. For 2011 vart det f.o.m. 23. mai fordelt 3000 tonn torsk som tilleggskvote til open gruppe i verkeområdet.

Storleiken på kvoten vil vere spørsmål som ei eventuell fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland kan drøfte og uttale seg om, jf. departementet sitt forslag nedanfor. Departementet vil difor her ikkje ta stilling til korleis ein tilleggskvote skal fordelast eller talfeste eit fast kvantum.

12.7.4 Forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter

I 12.3.3 over har departementet drøfta framlegget til kystfiskeutvalet om ein fjordrett og om det er andre tiltak som kan sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine. Departementet kan som nemnt ikkje sjå at det eksisterer nokon rett til fiske for dei som bur langs fjordane, korkje i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten, og departementet ser heller ikkje at det er tenleg å avgrense hausting frå framandfartøy i fjordane gjennom ein eksklusiv rett til fiske i fjordane for lokale fartøy.

Departementet meiner likevel 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, men samstundes med opning for å gjere unntak der dette er naturleg.

I reguleringa av kysttorsk har det over fleire år vore sett i verk ulike tiltak for å avgrense haustinga av kysttorsk, mellom anna restriksjonar på fiske innanfor etablerte fjordlinjer. Eit generelt forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over ein viss storleik vil såleis også vere eit bidrag til å styrkje kysttorskevernet ytterlegare.

Det vert deretter eit spørsmål om kva fartøystorleik forbodet skal gjelde for. 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 som er omtalt over i 12.7.1. Fartøy over 11 meter er i tillegg ofte effektive fartøy med ein betydeleg fangstkapasitet. Likevel vil denne grensa kunne bli praktisk utfordrande i gjennomføringa av fisket, då det er mange fartøy mellom 11 og 15 meter som fiskar med passive reiskapar i fjordane, til dømes fiske etter kongekrabbe. Det ville difor oppstå behov for mange unntak for å leggje til rette for fjordfisket. I tillegg er det fleire av områda som ligg innanfor fjordlinjene som ikkje er typiske fjordområde.

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. Slik departementet ser det kan spørsmål om kva fartøy som kan få unntak frå forbodet, om fjordlinjene er sett fornuftig og liknande, vere noko ei fjordfisknemnd kan drøfte og uttale seg om.

12.7.5 Etablering av ei fjordfisknemnd og styrking av Sametinget sin medverknad i fiskeriforvaltninga

Som drøfta ovanfor, meiner departementet at gjeldande fiskerireguleringar og det gjeldane forvaltningssystemet er i tråd med staten sine folkerettslege plikter overfor samane som minoritet og urfolk. Dette gjeld også med omsyn til medråderetten. Departementet vil likevel etablere eit system som gjev Sametinget høve til endå meir aktiv medverknad og innverknad i avgjerdsprosessane enn i dag.

Slik departementet ser det vil det vere ein styrke for ei samla og konsistent forvaltning av fiskeressursane å opprette ei form for rådgjevande organ i det geografiske området for tiltaka som kan gje styresmaktene heilskaplege tilrådingar om lokale forhold og praktiske utfordringar i fisket.

Dette organet skal vere samansett av representantar frå Sametinget og dei tre fylkeskommunane. Dette byggjer på den modellen som er valt for Finnmarkseigedomen og liknar på det framlegget kystfiskeutvalet har til styre for Finnmark fiskeriforvaltning. Sjølv om departementet ikkje gjer framlegg om å opprette eit eige forvaltningsorgan med ein administrasjon, meiner departementet opprettinga av eit rådgjevande organ, sikrar Sametinget aktiv medverknad og reell innverknad.

Departementet vil difor gjere framlegg om at det vert etablert ei fjordfisknemnd for Finnmark, Troms og Nordland, og at dette kan gjerast med heimel i ei ny føresegn i havressurslova § 8 b. Sametinget og dei tre fylkeskommunane får i føresegna rett til å oppnemne medlemmane i nemnda. Vidare kan departementet gje nærare reglar om samansetjinga av fjordfisknemnda og kva oppgåver ho skal ha.

Regionkontora til Fiskeridirektoratet har betydeleg kompetanse om lokale tilhøve, med omsyn til kva fartøy som fiskar ulike stader, lokal flåtestruktur, bestandstilhøve i dei ulike fjordane o.a. Regionkontora vil difor kunne stå for administrasjon og utføre saksførebuing og utgreiingar for ei fjordfisknemnd.

Det vert samstundes lagt opp til ein eigen prosess for å få på plass ein rammeavtale mellom Fis-

keri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar som gjeld fiskerispørsmål. Arbeidsområdet til fjordfisknemnda og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha, vert drøfta vidare i arbeidet med denne rammeavtalen.

12.7.6 Tilhøvet til moglege eksisterande private rettar

Kystfiskeutvalet har drøfta tilhøvet til særlege rettar som kan eksistere til spesielle fiskeplassar eller andre avgrensa område. Det har ikkje vore mogleg for utvalet å gjere noko nærare undersøking av om det eksisterer slike rettar i fjordar og kystfarvatn i Finnmark, då det ville kravd dokumentasjon og undersøking knytt til kvart enkelt område der slike rettar vert hevda.

Utvalet peiker på at det i dag er domstolane som den enkelte fiskar eller grupper av fiskarar må gå til for å få anerkjent ein rett som dei gjer gjeldande og som ikkje vert godteken av andre fiskarar. Utvalet har vurdert om viktigheita av slik klarlegging av rettar tilseier at det bør vere ein enklare måte å avgjere slike saker på.

Utvalet meiner det bør vere ei ordning for å få avgjort slike saker som er tilrettelagt for slike spørsmål. Dei viser til at samerettsutvalet foreslår ei ordning med ein kommisjon og ein særdomstol etter mønster av finnmarksloven, og at desse organa også skal ha mynde til å kartleggje rettar til og avklare rettskrav som gjeld sjøområde i havet sør for Finnmark. Samerettsutvalet legg avgjerande vekt på omsynet til prinsipielt å likebehandle samiske rettar til fast eigedom og i vassdrag med eventuelle rettar i saltvatn. Utvalet peiker på at etablering av slike ordningar også er foreslått i utkast til nordisk samekonvensjon artikkel 38 jf. artikkel 35.

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 same-
rettsutvalet II.

12.8 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 konsultasjonsmøtet:

*«Sametinget viste avslutningsvis til at de løsnin-
ger som nå ligger på bordet er under de folkeretts-
lige 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 sjøsa-
miske 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 plenumsbehandlinga av saka 9. juni 2011, med attenhald om at det er ei ulik forståing av det rettslege grunnlaget. Vedtaket frå plenumsbehandlinga følgjer i vedlegg 5.

Merknad frå Sametinget:

*«Sametinget og departementet har gjennom konsul-
tasjonsprosessen om oppfølging av Kystfiskeutval-
gets innstilling drøftet en rekke tiltak som partene
anser nødvendig å gjennomføre for å revitalisere og
styrke sjøsamisk kultur og sikre sjøsamenes rettighe-
ter gjennom konkrete lovtiltak. Sametinget presise-
rer at ingen av de lovmessige tiltak gjør inngrep i
disse allerede eksisterende rettighetene. Sametinget
har hele veien gjort det klart at man ikke har man-
dat til å forhandle bort det samiske folks historiske
rettigheter og de rettigheter som følger av folkeret-
ten. Norge er en rettsstat. Sametinget forutsetter
derfor at de historiske elementene som er nevnt
ovenfor blir gjort til gjenstand for en avklaringspro-*

*sess med sikte på å anerkjenne og styrke sjøsamenes
rettigheter i tråd med bestemmelsene i urfolksdeka-
rasjonen.*

*Sametinget har i denne omgang valgt å fokusere
på løsninger som vil bidra til å sikre en rett til fiske
for befolkningen i de sjøsamiske områdene. Same-
tingets syn på rettighetsgrunnlaget for retten til fiske
i sjøsamiske områder forutsettes å komme til uttrykk
i lovproposisjonens omtale av rettsgrunnlagene.
Sametinget har tidligere vedtatt, og står fast ved at
alle relevante rettskilder, så vel som nasjonale og
internasjonale eksperter, underbygger sjøsamenes
historiske rettigheter til fiske og deres rett til sær-
skilte tiltak for å bevare og styrke deres kultur og
levesett. Sametinget mener det er grunnleggende at
lovgivningen innenfor fiskerisektoren må være
innenfor Norges folkerettslige forpliktelser og i hen-
hold til de historiske rettigheter samene alltid har
hatt til fisket.*

*Sametinget konstaterer at de foreslåtte tiltakene
kan anses som et viktig første skritt på vei mot en
full sikring og anerkjennelse av samenes og den
øvrige lokalbefolknings rettigheter til de villlevende
marine ressurser etter intern rett og folkeretten.
Sametinget viser til at en slik anerkjennelse av den
historiske retten til fiske vil være påkrevd fra statlige
myndigheters side i den videre prosessen med revita-
liseringen av sjøsamenes kultur og levesett. En slik
anerkjennelse fra statlige myndigheters vil kunne
bidra til en gjenoppbygging av tidligere tiders urett
og assimileringsspolitikk som særlig rammet den sjø-
samiske befolkning. Dette vil også styrke urfolks
påvirkningsmulighet innenfor den nasjonale fiskeri-
politikken.*

*Sametinget kan på denne bakgrunn slutte seg til
de strakstiltak som er skissert ovenfor, med det klare
forbehold om at Sametinget ikke slutter seg til
departementets grunnlag, begrunnelse og forståelse
av rettsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. Videre
tar Sametinget forbehold om at de oppfølgende pro-
sesser man har blitt enige om, skal resultere i en løs-
ning som er innenfor udiskutable folkerettslige ram-
mer. Særlig gjelder dette styrking av samenes rett til
deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen av
fiskeressursene og Sametingets krav om anerkjen-
nelse av de historiske rettighetene samene har etter
alders tids bruk og annet grunnlag.»*

12.9 Oppsummering

Fiskeri- og kystdepartementet meiner at forslaga til tiltak medverkar til at samiske omsyn vert ytterlegare styrka gjennom denne proposisjonen og innanfor det eksisterande lovverket. Fiskerifor-

valtninga vil med dei tiltaka det vert gjort framlegg om også for framtida vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten.

Forslaga til tiltak er som følgjer:

- Det vert lovfasta ein rett for personar som er busette i Finnmark, Nord-Troms og dei område i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle reiskapar. Vilkåra for retten er at vedkomande eig eit merkeregistrert fartøy under 11 m og er oppført i fiskarmanntalet. I praksis inneber dette ei lovfesting av open gruppe i verkeområdet.
- Havressurslova får ei ny føresegn om at det skal leggjast vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn ved tildeling av kvotar.
- Det vert lagt til ei ny føresegn i deltakerloven som stadfester at lova skal praktiserast i samsvar med Noreg sine folkerettslege plikter.
- Det vert sett av ein tilleggskvote på 3000 tonn torsk til open gruppe i verkeområdet. Kvantumet kan bli vurdert frå år til år, blant anna på grunnlag av innspel frå fjordfiskerinemnda omtalt nedanfor.
- Det vert oppretta ei fjordfiskerinemnd for Finnmark, Troms og Nordland. Nemnda vil ikkje ha avgjerdsmyndigheit, men kan verte ein viktig rådgjevar for nasjonale styresmakter. Det skal arbeidast vidare med ein rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar. Arbeidsområda til fjordfiskerinemnda og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha, vil verte vurdert i dette arbeidet.
- Det vert innført eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter i verkeområdet, men med høve til å gjere unntak.
- Krav om anerkjenning av retten til fiskeplassar som i dag kan setjast fram for domstolane, skal no kunne fremmast for Finnmarkskommisjonen. For områda utanfor Finnmark, må ein komme tilbake til saka i samband med oppfølginga av samerettsutvalet II.

13 Konsekvensar

13.1 Innleiing

Fiskeri- og kystdepartementet gjer i denne proposisjonen framlegg om eit sett med tiltak for å styrkje fiske med små fartøy i delar av Nord-Noreg. Forslaga inneber både lovendringar og å setje av eit tilleggskvantum til open gruppe i verkeområdet.

Departementet tek sikte på å evaluere tiltaka etter fem år. Ei slik evaluering vil særleg gå på det geografiske verkeområdet for tiltaka sidan dei dels er grunngevn med distriktpolitiske omsyn, og det kan difor vere aktuelt å endre verkeområdet avhengig av utviklinga både innanfor og utanfor verkeområdet det no vert gjort framlegg om.

Nedanfor skal konsekvensane av framlegget vurderast. Det vert også presentert nokre konsekvensvurderingar i diskusjonen av dei ulike forslaga i kapittel 12. Dette kapittelet må difor lesast i samanheng med dei andre konsekvensdrøftingane i meldinga. Først vert dei økonomiske og administrative konsekvensane for tiltaka vurdert samla. Vidare vert dei økonomiske og reguleringsmessige konsekvensane av forslaget om ein årleg tilleggskvote vurdert nærare. Til slutt vert tiltaka samla vurdert opp mot distrikts- og regionalpolitiske omsyn, omsynet til det samiske folket og samisk kultur og omsyn til miljøet.

13.2 Økonomiske og administrative konsekvensar

13.2.1 Framlegga om lovendringar

Som allereie peika på i kapittel 12 inneber ei lovfesting av retten til fiske ikkje nokon 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 fiskeristyrsmaktene ikkje kan lukke fisket etter torsk, hyse og sei fullstendig utan at lova først vert endra.

Forslaget om å etablere ei fjordfisknemnd 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 saksføreb-

ing og utgreiingar for ei nemnd innanfor dei eksisterande budsjettrammene til direktoratet.

Departementet har vidare gjort framlegg om 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 som kan vere opparbeidde på grunnlag av gjeldande nasjonal rett. Dette inneber såleis ei utvidning av ansvarsområda til Finnmarkskommisjonen.

Erfaringane dei siste åra viser likevel 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 budsjettrammene.

Merknad frå Sametinget:

Sametinget har både i siste konsultasjonsmøte og i plenumsvedtaket om oppfølgingen av kystfiskeutvalet for Finnmark lagt til grunn at Finnmarkskommisjonen må sikres full finansiering i sitt arbeid. Når Finnmarkskommisjonen gjennom forslaget til ny bestemmelse i § 29 i finnmarksloven første ledd andre punktum tillegges nye oppgaver, er Sametinget ikke enig at dette vil løses innenfor de eksisterende budsjettrammer.

13.2.2 Andre tiltak

Forslaget om ein tilleggskvote til open gruppe i verkeområdet inneber heller ikkje noko behov for auka løyvingar over offentlege budsjett. Fiskeresursane 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. Til dømes vart det sett av 3000 tonn torsk til distriktskvotar i 2006 og 2007, som eit verkemiddel for å styrkje kystsamfunna.

Tabell 13.1 Regulering av torsk med og utan avsetning til tilleggskvote, med ulike scenario for utvikling i den nasjonale kvoten

(tonn)	2012-kvote		2012 + 10 %		2012 + 20 %		2012–10 %		2012–20 %	
Disponibel totalkvote	354 357	354 357	389 793	389 793	425 228	425 228	318 921	318 921	283 486	283 486
Forsking	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
Ungdoms- og rekreasjonsfiske	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
Kvotebonus levande fangst	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Tilleggskvote open gruppe	3 000	0	3 000	0	3 000	0	3 000	0	3 000	0
Trål	111 229	112 219	122 923	123 913	134 616	135 606	97 394	98 006	83 582	84 740
Konvensjonell hav	28 929	29 186	31 970	32 227	35 011	35 269	26 162	26 391	23 391	23 628
Open gruppe	21 462	21 653	23 718	23 909	25 975	26 166	19 409	19 579	17 354	17 529
Konvensjonell, lukka gruppe	175 438	176 999	193 882	195 443	212 326	213 887	158 657	160 046	141 858	143 289

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

Departementet har i forslaga til tiltak ikkje tal-festa eit fast kvantum i tilleggskvote eller korleis kvoten skal fordelast. Det er likevel, på bakgrunn av ei vurdering av dagens kvotesituasjon teke utgangspunkt i ein tilleggskvote på 3000 tonn. Det er for 2011 og i 2012 fordelt 3000 tonn torsk som tilleggskvote for fartøy i open gruppe i verkeområdet.

Ingen av forslaga som er fremma i denne meldinga inneber difor behov for særskilde eller auka løyvingar over offentlege budsjett.

13.3 Økonomiske og reguleringsmessige konsekvensar av ein tilleggskvote

Ein tilleggskvote på 3000 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. Desse utslaga vil vere langt mindre enn dei endringane som svingingar i bestandane kan føre til i kvotane for dei enkelte fartøya.

Tabell 13.1 viser disponibel totalkvote og avsetjing til ulike formål, høvesvis med og utan avsetjing til tilleggskvote for open gruppe. Kvote til fordeling på dei ulike gruppene vert rekna ut frå den etablerte trålstigen, sjå nærare i framstillinga i vedlegg 2. Dersom tilleggskvoten av ulike årsaker vert endra i framtida, vil dette medføre endringar for gruppekvoteane og fartøykvoteane. I den samanheng er det viktig å nemne at kvotesituasjonen dei siste åra har vore særleg god.

I vedlegg 3 følgjer det ei oversikt over endringane på fartøynivå for alle heimslengder i lukka gruppe. Vidare er fartøykvotar i tonn torsk per kvotefaktor for trål og for konvensjonelle havfiskefartøy med og utan avsetning til tilleggskvote og ved ei endring i totalkvote til fordeling med høvesvis +10 %, +20 %, -10 % og -20 %, presentert. Til dømes vil eit fartøy med heimslengd på 11 meter i lukka gruppe i fisket etter torsk nord for 62 grader i 2011 få om lag 0,96 prosent eller 550 kg mindre i kvote (frå 57 til 56,45 tonn). For torsketrål inneber avsetninga 0,9 prosent eller 11

Tabell 13.2 Nominelle prisar på torsk 2000–2011*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pris rundvekt	13,4	13,9	12,6	10,8	12,1	13,2	14,9	17,0	16,3	11,6	10,5	11,3
Pris sløgd og hovudkappa	20,1	20,9	18,9	16,1	18,1	19,8	22,4	25,4	24,5	17,4	15,7	17,0

*Prisane gjeld for alle landingar av torsk. Kjelde: Fiskeridirektoratet

tonn mindre per kvotefaktor (frå 1251 til 1240 tonn).

For å kunne vurdere dei økonomiske konsekvensane av ei avsetning på 3000 tonn må vi sjå nærare på torskeprisane. Tabell 13.2 viser prisane på torsk (nominelle gjennomsnittsprisar) mellom 2000 og 2011. Tabellen viser at prisane har variert noko gjennom perioden.

Snittprisen for rundvekt for heile perioden er på 13,1 kroner. 2007 hadde den høgaste snittprisen på 17 kroner, medan snittprisen var lågast i 2010 med 10,5 kroner. På bakgrunn av finanskrisa og uvisse i marknaden har det vore eit betydeleg fall i prisane frå 2008 til 2011. Dette kan også ha samanheng med at det var ein kraftig auke i prisen frå 2003 og fram til 2007.

Utviklinga utover i 2011 og 2012 er positiv med aukande prisar på torsk i høve til dei låge prisane i 2010. Det er likevel vanskeleg å seie noko om korleis marknaden for torsk og prisnivået vil utvikle seg i åra framover. Gjennomsnittet for heile denne perioden bør difor vere representativt for å illustrere dei økonomiske konsekvensane, og vil verte brukt i eksempel i dette kapitlet.

Verdien av tilleggskvoten på 3000 tonn torsk utgjør 40 millionar kroner ut i frå snittprisen i perioden 2000–2011. Verdien på kvoten ville i 2007 ha vore på 51 millionar kroner, og i 2010 på 31,5 millionar kroner.

Som nemnt over vil eit fartøy på 11 meter heimeslengd i lukka gruppe få 550 kg mindre i kvote med ei avsetning på 3000 tonn til open gruppe. Ut i frå snittprisen tilsvare dette 7205 kroner. For torsketral inneber avsetninga 11 tonn mindre i kvotefaktoren, noko som tilsvare 144 100 kroner.

Dei fartøya i open gruppe som er omfatta av verkeområdet vil samstundes kunne få styrka fangstgrunnlaget sitt gjennom ein tilleggskvote, men det er avhengig av korleis kvoten vert fordelt. Departementet tek her ikkje stilling til korleis kvoten skal fordelast. Dette er noko ei fjordfiskenemnd kan vurdere og uttale seg om. For 2011 fekk likevel alle fartøy som fiskar i open gruppe i verkeområdet styrka kvotegrunnlaget med 6 tonn torsk frå og med 23. mai.

Ettersom det er fylkesbinding på deltakarløyve 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. Lukka gruppe har ein heilt annan stabilitet enn open gruppe fordi dei veit kvart år kor stor del av gruppeknoten dei vert tildelt. Kvotegrunnlaget og deltakinga i open gruppe har også vore relativt stabilt dei siste åra, men sidan gruppa er open for alle merkeregistrerte fartøy under 11 meter, kan dette endre seg.

13.4 Distrikts- og regionalpolitiske konsekvensar

Det er foreslått at alle tiltaka skal omfatte alle kommunar i Finnmark, Nord-Troms og andre kommunar i Troms og Nordland som er omfatta av det geografiske verkeområdet til Sametinget sitt søkjarbaserte tilskot til næringsutvikling, med unntak av Tromsø kommune, jf. 12.6.

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.

13.5 Konsekvensar for det samiske folket og samisk kultur

Departementet legg til grunn at forslaga til tiltak medverkar til at samiske omsyn vert ytterlegare styrka i det eksisterande lovverket.

Som framstillinga i vedlegg 2 viser har nedgangen i talet på fiskarar og fartøy vore større i

områda som er heilt eller delvis omfatta av det geografiske verkeområdet for Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd samanlikna med andre område i Nord-Noreg. 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.

Samstundes er det ofte slik at når det er lite fiskeriaktivitet og infrastruktur knytt til fiskerinæringa i eit område, kan det likevel vere større utfordringar med å starte som fiskar anten som mannskap eller med eige fartøy. Interesse og kjennskap til fiskeri fordrar ofte miljø der fiskerinæringa er synleg og til stades. Samstundes må ein i verksame fiskerimiljø ha høve til å levere til lokale mottak nær heimstaden. Forslaget om å etablere ei fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland vil difor bidra til at styresmaktene kan få eit organ som kan sjå desse faktorane i samanheng og gje heilskaplege tilrådingar og vurderingar av situasjonen i områda. Ei fjordfiskemnemnd kan til dømes vurdere og uttale seg om

bruken av føringsmidlar og mottaksstasjonar for å sikre ein god infrastruktur for den mindre kystflåten i desse 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. Arbeidsoppgåvene til fjordfiskenemnda og kva vekt ei fråsegn frå nemnda skal ha vert drøfta vidare i arbeidet med denne rammeavtalen.

13.6 Miljømessige konsekvensar

Konsekvensane for lokale bestandar av torsk og fjordøkologi ved auka fiske av torsk er drøfta i kapittel 4. Hovudbodskapen er at dei lokale ressursane av torsk i Nord-Noreg er fullt utnytta, og at fisket på desse ressursane ikkje bør 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.

14 Merknader til dei enkelte føresegnene

Ny føresegn i deltakerloven § 1 a

Føresegna inneber ei stadfesting av at deltakerloven skal praktiserast i samsvar med Noregs folkerettslege plikter, og at lova gjeld innanfor rammane av reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar. Føresegna inneber dermed ingen realitetsendringar av lova, men synleggjer eksisterande folkerettslege plikter.

Havressurslova har allereie ei føresegn om at det ved forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane skal leggjast vekt på at «forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur», jf. § 7 andre ledd bokstav g. Det er difor naturleg at også deltakerloven får ei slik føresegn. Fiskeri- og kystdepartementet viser òg til forslaget til ny føresegn i havressurslova § 11 siste ledd.

Sidan dei to lovene har ulik innretning og verkemåte, høver ikkje føresegna i havressurslova i deltakerloven. Ordlyden i forslaget til ny føresegn i deltakerloven er henta frå mineralloven 19. juni 2009 nr. 101 § 6. Dette inneber likevel ikkje at dei folkerettslege reglane som føresegnene viser til, nødvendigvis vil vere dei same. Reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar er dels generelle og like frå forvaltningsområde til forvaltningsområde, men i andre høve spesielt tilpassa ei problemstilling og dermed ulike frå område til område.

Ny føresegn i deltakerloven § 21 tredje ledd

Føresegna gjev personar busette i Finnmark, kommunane Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og dei område i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle reiskapar. Dei einaste krava er at vedkomande eig eit merke-registert fartøy under 11 meter og fyller vilkåra for å stå i fiskarmanntalet. Kongen kan ved forskrift fastsette at retten også gjeld andre fiskeri.

Ser vi på gjeldande føresegner i deltakerloven, havressurslova og forskriftene fastsette med heimel i desse lovene i samanheng, er den faktiske situasjonen at alle som fyller dei same vilkåra med omsyn til merkeregistrert fartøy og oppføring i

fiskarmanntalet, har tilgang til å drive fiske etter torsk, hyse og sei i open gruppe. Alle har også tilgang til å drive sports- og rekreasjonsfiske, ikkje berre til eige forbruk men også med tanke på omsetning av fangst innanfor visse avgrensingar.

Den viktige faktiske og rettslege konsekvensen av den føresegna departementet foreslår her, er at departementet ikkje kan gjennomføre ei fullstendig lukking av fisket etter torsk, hyse og sei i dei områda som er nemnde i føresegna, slik departementet kan med heimel i dagens lovverk, utan igjen å endre lova. Sjølv om føresegna lovfestar ein rett til fiske på visse vilkår, er dette ikkje til hinder for seinare endringar. Den retten som her vert lovfesta inneber reint praktiske dermed ei stadfesting i lova av den tilgangen som allereie følger av dagens rettstilstand.

Forslaget til føresegn er motivert ut frå ønsket om å ta vare på og medverke til utvikling i små, men viktige fiskerisamfunn i Finnmark og Nord-Troms, og andre områder 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.

I mange kommunar i desse områda er den minste kystflåten viktig for sysselsettinga og næringsaktiviteten. Å gje ein rett til fiske i desse områda vil stadfeste fiskeria sin verdi og rolle. Mange lokalsamfunn i desse områda er blant dei mest sårbare for både ressursvingingar og svingingar i dei økonomiske konjunkturane, og ein lovfesta rett til fiske vil gje tryggare rammer for å satse på fiske som leveveg, åleine eller i kombinasjon med andre yrke.

I føresegna får Kongen kompetanse til å fastsetje verkeområdet for føresegna. Som det går fram av føresegna gjeld retten til fiske personar som er busette i Finnmark, kommunane Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og dei område i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastsett.

Det er i proposisjonen konkludert med at det er naturleg å rekne kommunar som er heilt eller delvis omfatta av det geografiske verkeområdet for

Sametinget sitt søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd (STN), som område med sjøsamisk innslag. Unntaket frå dette er Tromsø kommune, der det vert lagt til grunn at det berre er grunnkrinsane som inngår i STN som skal omfattast. I føresegna er det difor sagt at det er område som vert omfatta i resten av Troms og Nordland, og ikkje kommunar. I tillegg er det unntak for kommunar der det berre er befolkninga som er omfatta av STN. Dette inneber at Lenvik og dei andre kommunane på Senja ikkje inngår i verkeområdet for føresegna. Det geografiske verkeområdet for Sametinget sitt søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd vert fastsett årleg som ein del av budsjettet til Sametinget.

Definisjonen av konvensjonelle reiskapar vil her vere den same som kjem fram i § 10 i forskriften om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2012 (deltakerforskriften) som gjeld avgrensing av fisket etter torsk for fartøy som har mindre enn 300 m³ lasteromsvolum som fiskar med konvensjonelle reiskap nord for 62 grader nord. Der heiter det «Deltagelsen i fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med fartøy som har mindre enn 300 m³ lasteromsvolum som fisker med annet redskap enn trål og not». I praksis vil det vere juksa, garn, line og snurrevad.

Det er foreslått at det skal vere eit vilkår at ein har eit fartøy innført i merkeregisteret og at ein fyller vilkåra for å stå i fiskarmanntalet. Meininga med dette er todelt:

For det første å avgrense denne retten mot dei som er fullt sysselsette i eit anna yrke eller i ei anna næringsverksemd. Retten bør vere berre for dei som faktisk ønskjer å drive på heiltid eller deltid som fiskar, og dermed oppfyller krava for å stå i manntalet.

Vilkåra skal for det andre tene nokre praktiske formål. For å kunne gjennomføre ei ansvarleg og forsvarleg ressursforvaltning er fiskeristyresmaktene avhengig av å ha oversikt over kva for fartøy som er aktuelle for fiske i opne og lukka fiskeri når kvotar skal bereknast og fordelast. På tilsvarende måte er det nødvendig å ha oversikt over dei fartøya som lovfesting av ein rett til fiske for eit gitt område, vil gjelde for.

Det er også viktig for forvaltninga å ha ei påliteleg oversikt over kor mange personar som har fiske som heil- og deltidsyrke. I tillegg kjem dei sosiale rettane som fiskarar har krav på gjennom opptak i fiskarmanntalet.

Ny føresegn om fjordfiskeriemnd i havressurslova § 8 b

Føresegna gjev departementet heimel til å opprette ei fjordfiskeriemnd for Finnmark, Troms og

Nordland. Det går fram av føresegna at Sametinget og fylkeskommunane har rett til å oppnemne medlemmene i nemnda, og at departementet kan gje nærare reglar om samansetninga av nemnda og kva oppgåver nemnda skal ha.

Ei fjordfiskeriemnd vil kunne styrkje forvaltninga i desse områda ved at styresmaktene kan få heilskaplege tilrådingar frå eit organ som kjenner til dei lokale forholda og praktiske utfordringar i fisket.

Det vesentlege er at nemnda kan foreslå tiltak for å styrkje det lokale kyst- og fjordfisket, til dømes korleis tilleggskvoten på 3000 tonn til fartøy i open gruppe i verkeområdet for tiltaka bør disponerast.

Det er også naturleg at fjordfiskeriemnda uttalar seg om korleis forslaget om å forby fiske for fartøy over 15 meter innanfor fjordlinjene i Finnmark, Nord-Troms og dei område i resten av Troms og Nordland med sjøsamiske innslag, bør innførast. Dette gjeld både spørsmålet om kvar fjordlinjene skal dragast, og kva unntak som bør gjerast frå dette alminnelege forbodet.

Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget gjennomfører konsultasjonar om dei årlege fiskerireguleringane etter avtalen om «prosedyrer for konsultasjonar mellom statlige myndigheter og Sametinget» av 11. mai 2005. Miljøverndepartementet har inngått ein rammeavtale med Sametinget om gjennomføring av konsultasjonar knytt til reguleringar i fisket etter anadrome laksefisk for å konkretisere nærare den generelle konsultasjonsavtalen rundt desse spørsmåla. Slik departementet ser det, kan det på tilsvarende måte opprettast ein rammeavtale om gjennomføring av konsultasjonar om fiskerispørsmål der det også går fram kva spørsmål ein ser for seg at fjordfiskeriemnda kan uttale seg om, og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha.

Ny føresegn i havressurslova § 11 sjette ledd

Noreg er gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 27 forplikta til å sikre det materielle kulturgrunnlaget for det samiske folket. Dette er behandla i ulike samanhengar også før kystfiskeutvalet kom med utgreiinga si. Det er i fleire stortingsmeldingar slått fast at artikkel 27 vernar retten minoritetar har til å utøve sin eigen kultur, og at føresegna når det gjeld samar som urfolk også omfattar det materielle grunnlaget for samisk kultur, medrekna fiske som ein leveveg knytt til bruk av naturressursar.

Havressurslova har i dag allereie ei føresegn om at det ved forvaltninga av dei viltlevande

marine ressursane skal leggjast vekt på at «forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur», jf. § 7 andre ledd bokstav g. Forslaget til ny føresegn i havressurslova § 11 tydeleggjer difor Noregs folkerettslege plikter overfor urfolk og minoritetar i forvaltninga av viltlevande marine ressursar, men tilfører samtidig lova ein ny dimensjon ved å framheve at samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn skal leggjast vekt på ved tildeling av kvotar. Denne føresegna vil såleis vere heimelen for forslaget om ein tilleggskvote, til fordeling på fartøy som deltek i open gruppe og er registrert i verkeområdet for denne føresegna og for det nye leddet i deltakerloven § 21.

Føresegna, kombinert med dei andre forslaga til føresegnar i proposisjonen, er meint som eit bidrag til å sikre at norsk fiskerilovgjeving også i framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten. Føresegna er ikkje meint å leggje bestemte føringar når fiskeripolitikken elles vert utforma, korkje når det gjeld i kor stor grad ein skal vektleggje omsynet til samisk bruk eller når det gjeld kva denne bruken har å seie for lokalsamfunn.

Ny føresegn i finnmarksloven § 29 første ledd andre punktum

Føresegna i finnmarksloven § 29 første ledd nytt andre punktum slår fast at krav om tinglege rettar til fiskeplassar i sjøen kan setjast fram for Finnmarkskommisjonen. På same måte som for krav om bruks- og eigarrettar på land skal krav om einerett til fiskeplassar utgreiast på grunnlag av «gjeldande nasjonal rett», jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 18–19 der det heiter om dette uttrykket: «...F l e r t a l l e t har vurdert å presisere i lovteksten at kartleggingen skal skje på grunnlag av gjeldende norsk rett, men har i stedet valgt formuleringa «gjeldende nasjonal rett» for å bedre få fram at også samiske sedvaner og rettsoppfatningar skal hensyntas. Folkerettslige kilder vil være relevante i den utstrekning de omfattes av det alminnelige presumsjonsprinsippet...»

Som kystfiskeutvalet for Finnmark peiker på kan den enkelte fiskar eller grupper av fiskarar i dag gå til domstolen for å få anerkjent ein rett som kan eksistere til spesielle fiskeplassar eller andre

avgrensa område som ikkje vert godtekne av andre fiskarar. Utvalet meiner det bør vere ein enklare måte å avgjere slike saker på, og foreslår difor at krav knytt til nærare bestemte område kan fremmast for Finnmarkskommisjonen som kan avgjere krav knytt til lokale rettar i havet utanfor Finnmark. Føresegna inneber at krav som i dag kan setjast fram for domstolane, no kan fremmast for Finnmarkskommisjonen når det gjeld Finnmark. For områda utanfor Finnmark må ein komme tilbake til saka i samband med oppfølginga av utgreiinga NOU 2007:13 Den nye same retten frå samerettsutvalet.

På same måte som for søksmål for domstolane er det etter framlegget eit vilkår at den som krev at kommisjonen utgreier om det ligg føre ein fiskerett, har «rettslig interesse» i spørsmålet. Det er same vilkår som ein har fastsett i § 5 i forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om kommisjonen når det gjeld krav om utgreiing av rettsspørsmål innan rein-drifta. Kommisjonens høve etter finnmarksloven § 30 tredje ledd til å «unnlate å utrede rettigheter som åpenbart ikke egner seg for utredning av kommisjonen», gjeld også for krav om utgreiing av rett til fiskeplassar i havet. Virkeområdet for den nye føresegna er i «sjø- og fjordområder i Finnmark». Det går ut over det generelle virkeområdet til finnmarksloven, jf. § 5, men det er ikkje naudsynt å nemne der.

Sidan Finnmarkseigedomen ikkje har andre rettar i havet enn dei avgrensa rettane nær strandlinja som stundom ligg til grunneigar, vil det sjeldan vere aktuelt med handsaming i Finnmarkseigedomen etter § 34. Grensegang og tinglysning etter § 45 vil også sjeldan vere aktuelt.

Etter at Finnmarkskommisjonen har utgreidd eit spørsmål om rett til fiskeplass, kan eventuelle tvistar bringast inn for Utmarksdomstolen for Finnmark på same måte som tvistar om rettar på land som kommisjonen har utgreidd.

Fiskeri- og kystdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t a r :

Stortinget blir bede om å gjere vedtak til lov om endringar i delakerloven, havressurslova og finnmarksloven i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

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 følgjande endringar:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1 a Forholdet til folkeretten

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

Ny § 21 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, Kvænangen, 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 fiskermanntallet 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 ressursar vert det gjort følgjande endringar:

Ny § 8 b skal lyde:

§ 8 b Fjordfiskeriemnd

Departementet kan opprette ei fjordfiskeriemnd 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 fjordfiskeriemnda og kva for oppgåver 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 ressursar, 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 følgjande 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.

Vedlegg 1

Tidlegare framlegg om særlege reglar for kyst- og fjordfiske

Innleiing

Spørsmål om forvaltninga av saltvassfiske i område med samisk busetjing og statens folkerettslege plikter knytt til dette, har vore emne for fleire utgreiingar frå 1990 og fram til i dag. Fleire utval og institusjonar, både nasjonalt og regionalt, har behandla spørsmålet om urfolksrettar knytt til kyst- og fjordfiske. Den første utgreiinga på området, Carsten Smith si vurdering av kva for folkerettslege plikter styresmaktene er bundne av overfor den samiske befolkninga ved reguleringar i fisket frå 1990, er framleis sentral fordi denne utgreiinga på mange måtar har lagt premissane for seinare utgreiingar, sjølv om Smith ikkje kom med konkrete forslag til korleis staten kunne oppfylle si rettsplikt overfor den samiske befolkninga.

Etter 1990 har spørsmål knytt til urfolksrettar vorte behandla av samisk fiskeriutval som leverte si innstilling i 1997, i samerettsutvalet si utgreiing i NOU 1997: 4, av havressurslovutvalet i NOU 2005: 10, og no i kystfiskeutvalet si utgreiing i NOU 2008: 5 og samerettsutvalet i 2007: 13. I tillegg har eigne utval oppnemnde av Sametinget og Finnmark fylkeskommune behandla desse spørsmåla.

Fleire av utgreiingane og framlegga har vore geografisk avgrensa til Finnmark fylke, medan andre har behandla spørsmål knytt til plikter overfor den samiske befolkninga generelt.

Dei fleste utgreiingane har vorte behandla av regjeringa, første gong i St. meld. nr. 58 (1991–92) Strukturmeldingen.

Dette vedlegget presenterer kort framlegga i dei ulike nasjonale utgreiingane, og korleis desse vart følgde opp av styresmaktene. Det vert ikkje gått nærare inn på dei ulike utgreiingane til Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Desse er omtala i NOU 2008: 5 kapittel 4.4 og 4.6.

Smith-utgreiinga frå 1990

Om utgreiinga

Sametinget vart oppretta ved lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold

(sameloven). Det første ordentlege Sameting vart opna 9. oktober 1989. Sametinget engasjerte seg raskt i fiskeripolitiske spørsmål, dei uttalte seg generelt om framlegget til reguleringar for 1990. Sametinget var kritisk til framlegget til reguleringar og bekymra for at reguleringane ville leie til ei monaleg innskrenking i utnyttinga av fiskeressursane for befolkninga i samiske kyst- og fjordområde.

Sametinget ønskte ei utgreiing av samerettslege spørsmål i samband med reguleringane av fisket i Barentshavet. I eit brev frå presidenten i Sametinget til fiskeriministeren 19. januar 1990 vert dette kravet skildra slik:

«Med den utvikling som har skjedd de senere årene med vedtakelsen av Sameloven og en grunnlovsparagraf om det samiske folkets rettsstilling bør det være en selvsagt ting at både den nasjonale lovgivning og den internasjonale lovgivning vurderes i saker som har med det materielle grunnlaget for samisk kultur å gjøre. Sametinget vil med dette henstille om at Departementet for vurdering av disse sider av reguleringsvedtakene søker bistand fra prof. Carsten Smith ved Juridisk Fakultet ved Universitetet i Oslo som særlig sakkyndig i folkerettslige spørsmål.»

Fiskeridepartementet bad så Carsten Smith om å gjere «en sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkninga ved reguleringer i fisket». Dette var den første utgreiinga av kva for rettslege plikter norske styresmakter er bundne av overfor samane etter Grunnlova og folkeretten, når det gjeld næringsregulering på eit bestemt område.

Carsten Smith leverte 9. juli 1990 ei slik utgreiing til Fiskeridepartementet. Smith konkluderer i denne utgreiinga med at staten har ei rettsplikt til å gje den samiske befolkninga høve til å sikre og utvikle kulturen sin, inkludert det materielle grunnlaget for kulturen, som til dømes fiske. Smith er klår på at dersom det er nødvendig med

særlege tiltak av denne grunn, har samane krav på det.

Smith går ikkje nærare inn på korleis staten kan oppfylle plikta til å gje den samiske befolkninga høve til å sikre og utvikle kulturen sin. Men han framhevar likevel at det ved innføring av ulike tiltak ikkje bør skiljast mellom samar og andre som er busette i Finnmark. Han legg vekt på at særordningar for alle som bur i samiske område vil skape minst motsetningar og difor vere rimelege og effektive.

Når Fiskeri- og kystdepartementet no tek med denne utgreiinga her, er det fordi ho som nemnt har lagt grunnlaget for dei seinare utgreiingane og dei konkrete framlegga til særtiltak i område med samisk busetjing.

I utgreiinga si ga Smith følgjande samanfating av vurderingane sine:

«1. Det har skjedd en sterk utvikling av samerettene i 1980-årene. Den norske stat har en rettsplikt til å gi den samiske folkegruppe reelle muligheter til å kunne sikre og utvikle sin kultur. Staten må gi samene tilstrekkelige virkemidler til dette kulturvern. Denne rettsplikt følger både av den norske grunnlov og at de internasjonale rettsregler. Den sentrale bestemmelsen i folkeretten er artikkel 27 i FN's menneskerettskonvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter. Denne bestemmelsen må tolkes i lys av samenes historiske stilling i Norge.

2. Statens plikt gjelder ikke bare vern av de ideelle kulturytringer, som litteratur mv., men også det materielle kulturgrunnlag. Det vil si at den samiske folkegruppen må få de nødvendige økonomiske og fysiske vilkår for å kunne sikre og utvikle sin kultur. Et vesentlig punkt i den nyeste rettsutvikling er statens anerkjennelse av denne forpliktelsen. Dette innebærer også et rettskrav fra samisk side om utnyttelse av naturressurser.

3. Samene har krav på særtiltak – positiv diskriminering – i forhold til den øvrige befolkning i landet, i den grad slike tiltak er påkrevd for kultursikring og kulturutvikling. Dette prinsippet i FN konvensjonen må også anses å være anerkjent av norske myndigheter. Et krav om særtiltak står sterkest på de rettsområder som er vesentlige for samisk kultursikring.

4. Samebestemmelsen i grunnlovens § 110 a må antakelig forstås slik at den stiller de samme krav som folkeretten. De folkerettslige verneregler har derved fått grunnlovens styrke i norsk rett.

5. Det er ingen rettsregler, verken i folkeretten eller norsk rett, som spesielt gjelder samenes rett til kyst- og fjordfiske. Deres rettsstilling på dette felt må utledes av deres allmenne rett til naturressurser. ILO konvensjonen av 1989 har ikke bestemmelser om saltvannsfiske.

6. Staten har adgang til å foreta nødvendige reguleringer av hensyn til forvaltning av fiskeressursene i havet, også overfor fiskere bosatt i samiske områder. Når reguleringene er begrunnet i hensynet til fiskeressursene, er reguleringene ikke et angrep på det materielle kulturgrunnlag, men tvert om en form for vern av dette kulturgrunnlag. Men all den stund samene har krav på en positiv diskriminering, der dette er nødvendig for kulturvernet, vil det være spørsmål om samene har krav på en større andel av det fastsatte fangstkvantum (større og/eller flere kvoter) enn de øvrige fiskere.

7. Rettsprinsippene om vern av det materielle kulturgrunnlaget og om positiv diskriminering, som der er gjort utførlig rede for, er allmenne rettssetninger for ressursutnyttelse. Fiskerireguleringene må bedømmes i forhold til disse rettssetninger. Man må i den anledning vurdere nærmere om reguleringene er et inngrep av en slik art, og i tilfelle om inngrepet er av et slikt omfang, at staten har plikt til samiske særordninger.

8. Man kan antakelig ikke kreve at særreglene bare skal gjelde de kulturspesifikke næringer i snever forstand – næringer med en klar samisk egenart – så lenge det dreier seg om slik tradisjonell samisk ressursutnyttelse som fremdeles er et viktig kulturgrunnlag. FN konvensjonen artikkel 27 retter seg mot resultatet av de statlige tiltak, og dette må bedømmes i forhold til nettopp denne minoritets behov. Et sentralt vilkår for vern og utvikling av samisk kultur er opprettholdelse av samisk bosetting i de samiske lokalsamfunn. Den fortsatte bosettingen i disse lokalsamfunn er sterkt avhengig av fiske, som har store ringvirkninger for sysselsettingen. Fiskerireguleringene er følgelig en type reguleringer som har vesentlig betydning for kulturgrunnlaget. Den samiske kultur er i en kritisk situasjon. De beste grunner taler for å anse fiske som en tradisjonell samisk næring som går inn under rettsreglene for kulturvern.

9. Når det gjelder hvor stort omfang inngrepet må ha for å utløse krav om samiske særordninger, må det skje en helhetsbedømmelse ut

fra kultursituasjonen. Statens rettsplikt gjelder de samlede tiltak for samisk kultur, og det er derfor vanskelig å vurdere rettsgyldigheten av de enkelte forskrifter isolert sett. Det gjelder også forskrifter om fiskeriregulering. Et inngrep kan i prinsippet bli kompensert med positive tiltak av annen art, men de må i så fall bidra til å bevare bosettingen. I dagens situasjon, der samisk kultur er så sterkt utsatt, vil ethvert vesentlig inngrep i samisk næringsvirksomhet som truer bosetting i samiske områder, kunne innebære et brudd med statens plikt til samisk kulturvern. Dersom de nåværende fiskerireguleringer skulle ha særlig negative virkninger i de samiske områder, på grunn av tidligere fiskeripraksis og fartøyinvesteringer, vil dette forsterke de samiske behov og dermed de samiske krav.

10. Samiske særordninger kan – hvis de er påkrevd – utformes som individuelle rettigheter eller som kollektive rettigheter for grupper og/eller områder. Statsmyndighetene har antakelig rettslig adgang til å velge mellom individuelle og kollektive ordninger. Det må antas at kollektive ordninger i større grad vil virke samlende og kulturbevarende, mens individuelle særrettigheter på etnisk grunnlag har flere negative sider. En mulighet er særordninger for samiske bosettingsområder. De vil innebære at særrettighetene, av praktiske hensyn, også vil komme ikke-samer til gode. Dette er ingen innvending rettslig sett. Det må antas at slike områdeløsninger vil skape minst motsetninger og derfor vil være mest effektive og rimelige.

11. Sametinget må forelegges reguleringsforskriftene til uttalelse før de vedtas. Det er videre en naturlig konsekvens av statens nyeste samepolitikk, selv om det antakelig ikke er noen rettsplikt for staten, at Sametinget også gis en rett til medbestemmelse ved fordeling av kvoter i områder med samisk bosetting.

12. Det er neppe grunnlag for tiden for mer presise rettslige konklusjoner om de samiske rettigheter. Det innebærer at statsmyndighetene i betydelig grad må utvise et skjønn når det gjelder fiskeriregulering i samiske kystområder. Men Regjeringen og Fiskeridepartementet er bundet i sitt skjønn ved utforming av forskrifter, ikke bare av grunnlovens § 110 a, men også av det internasjonale minoritetsvern. Samene har et rettslig krav på at de prinsipper for kulturvern som er omtalt, blir tillagt vekt ved utforming og gjennomføring av fiskerireguleringene. Det er samtidig viktig, som uttalt

av Stortingets justiskomité, at myndighetene medvirker aktivt til sikring av samisk kultur.»

Oppfølging av utgreiinga – tiltak for småskalafiske og fjordfiske

Opptakta til 1990-talet

For å sette reguleringane som vart innførte frå 1990 og framover inn i ein samanheng, er det nødvendig å sjå på kva som førte til at desse reguleringane kom til.

Den første nasjonale kvoten for nordaustarktisk torsk vart fastsett i 1977. Kvoten vart då fordelt med ein del til trålflåten og ei avsetning til den flåten som fiskar med konvensjonelle reiskapar. I perioden før 1984, var det ifølgje kvoteavtalane som vart inngått i Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen, høve til å tillate at den delen av den konvensjonelle flåten som nytta passive reiskapar (garn, juksa, line) kunne halde fram med fisket etter at den nasjonale kvoten var oppfiska. Det førde til at Noreg i fleire år fiska meir torsk enn det som var fastsett som norsk kvote.

Frå 1984 vart dette systemet endra, slik at fartøy som fiska med konvensjonelle reiskapar vart regulerte med maksimalkvotar innanfor ein fastsett gruppekvote. Fisket vart så stoppa når gruppekvoten var oppfiska. I 1985 var det likevel eit overfiske på 54 000 tonn av fartøy som fiska med konvensjonelle reiskapar. I åra etter dette var det ikkje noko overfiske før i 1990. Overfisket var då kring 4000 tonn.

I åra 1987 og 1988 var torskefisket dårleg for kystflåten, mellom anna som følgje av selinvasjonar i fjordane i Finnmark. I 1989 betra dette seg og torsken var meir tilgjengeleg i dei kystnære områda. Det førte til at fisket etter torsk for dei konvensjonelle fartøya vart stoppa allereie 18. april 1989 fordi kvoten var oppfiska. For 1990 vart det fastsett ein historisk låg nasjonal kvote på 113 000 tonn nordaustarktisk torsk.

Innføringa av deltakaravgrensing i fisket etter torsk nord for 62 °N

Det var klart at for å berge torskebestanden var det nødvendig med tiltak for å redusere uttaket av fisk, også frå kystflåten. Det var ikkje mogleg å halde fram på same måten som før, korkje med fritt fiske eller med svært romslege maksimalkvotar. Det vart difor etablert ei ordning med fartøykvotar for fartøy som hadde fiska minimum eit bestemt kvantum torsk i eitt av åra 1987, 1988 eller 1989. For fartøy under 7 meter var kvalifiseringskvantumet 4 tonn. I tillegg måtte fartøyet

vere registrert i merkeregisteret, og eigaren måtte vere registrert på blad B i fiskarmanntalet. Dette vert kalla deltakarløyve. Dei som ikkje fylte desse vilkåra og som ikkje fekk deltakarløyve, kunne fiske innanfor ei maksimalkvoteordning. Fartøykvoten varierte med storleiken på fartøyet og var garantert for året, medan dei som hadde maksimalkvote, risikerte at fisket vart stoppa når gruppekvoten var oppfiska. Det er grunn til å peike på at dette vart noko endra seinare, jf. nedanfor.

Fartøykvotane vart ved starten av året 1990 sett til 4,3 tonn torsk for fartøy under 7 meter. Større fartøy fekk større kvotar. Til dømes fekk fartøy mellom 11 og 12 meter ein fartøykvote på 21,1 tonn torsk. Fartøykvoteordninga innebar at kvotane var differensierte. Dei minste fartøya vart tilgodesette og fekk høgare kvote enn dei skulle hatt etter ei matematisk fordeling. Dette vart gjort mellom anna etter krav frå samisk hald. Dette vart ytterlegare forsterka i 1991, 1992 og 1993. For dei fartøya som ikkje fekk tildelt fartøykvotar vart det fastsett maksimalkvotar som ved byrjinga av året 1990 var på 2,5 tonn for fartøy under 12 meter og 3,5 tonn for fartøy over 12 meter. Dette vart i løpet av året endra til 3,5 tonn for fartøy under 12 meter og 4,5 for fartøy over 12 meter.

Opphavig lag det til grunn at i overkant av 3000 fartøy ville kome inn i fartøykvoteordninga ved dei fastsette kvantumskrava. Det faktiske talet viste seg å bli om lag 2800 fartøy. Dette talet auka ved at det vart delt ut nye deltakarløyve i 1990, 1991 og 1992, jf. nedanfor og i vedlegg. I 1991 vart fartøy under 9 meter overførte til maksimalkvoteordninga, for så å verte tekne inn under fartøykvoteordninga att i 1992.

Reguleringane for 1991

I framlegget til reguleringar for 1991 gjorde Fiskeridirektoratet grundig greie for utgreiinga til Carsten Smith og gjorde ei vurdering av samane sin situasjon i samband med regulering av torskefiske med konvensjonelle reiskapar. Direktoratet uttalte følgjande:

«Pr. i dag foreligger ikke oversikt over hvilke fartøyeiere som tilhører den samiske befolkning. En har derfor måttet vurdere situasjonen for samene på kommunenivå. Opplysninger fra Nordisk Samisk Institutt indikerer at det i 1984 var et betydelig antall merkeregistrerte fartøyer eid av den samiske befolkningen i kommunene Tana, Lebesby og Porsanger. En har sett situa-

sjonen for disse tre kommunene samlet, i relasjon til resten av Finnmark fylke.

I vedlagte notat fra Fiskeridirektoratet datert 12. juli 1990, vedlegg nr. 3, har en gitt oversikt over antall fartøy i Finnmark som har fått fartøykvote for fiske av torsk med konvensjonelle redskaper, sum tildelt kvote, totalt antall fartøy som har fisket torsk med konvensjonelle redskaper i 1878 (Feil i sitat – riktig år er 1887), 1988 og 1989 uansett fangstens størrelse, samt fangst av torsk de tre samme år. Tilsvarende data er gitt for kommunene Tana, Lebesby og Porsanger.

Sammenligningen som er foretatt viser at en ikke kan si at den konvensjonelle merkeregistrerte fiskeflåten i de aktuelle kommunene ble mer beskåret i antall fartøy og kvantum enn den totale konvensjonelle flåten i Finnmark fylke. En har ikke gått nærmere inn på forholdet for de enkelte lengdegrupper.

Rådet mente at samiske interesser burde søkes ivaretatt gjennom det generelle reguleringsopplegg. Det ble i denne forbindelse vist til forslaget om en ordning med fritt fiske innenfor en maksimalkvoteordning for fartøy under en viss størrelse.

Fiskeridirektøren har nå tatt kontakt med Sametinget med tanke på å få drøftet hvordan og i hvilken grad den samiske befolkningsgruppe bør og kan tilgodeses ved reguleringer av torskefiskeriene. En vil også be Sametinget være behjelpelig med å gi en oversikt over hvor den samiske befolkningsgruppe bor og hvilke fartøyer som nyttes i fiske.»

Sametingets høyringsfråsegn til forslaget til reguleringar for 1991

Sametinget uttalte i sitt høyringssvar til reguleringane for 1991 at dei i hovudsak var einige i framlegget til reguleringsopplegg for 1991. Sametinget slutta seg til forslaget frå Fiskeridirektøren om at fartøy under 8 meter vart unnatekne frå fartøykvoteordninga og at desse fekk fiske innanfor ei maksimalkvoteordning. Sametinget uttalte at dette ville bidra sterkt til at typiske kombinasjonsutøvarar i fjordstrøka kunne delta i fiske og utnytte dei stadeigne ressursane optimalt. I tillegg framheva Sametinget at fartøy mellom 8 og 11,9 meter i samiske distrikt også må vere unnatekne frå fartøykvoteordninga og at også desse måtte få fiske innanfor ei maksimalkvoteordning. Sametinget meinte dette måtte gjelde for alle kystkommunane i Finnmark, dei fleste kystkommunane i Troms, og utvalde kommunar i Nordland.

Då departementet fastsette reguleringane for 1991 vart det difor bestemt at fartøy under 9 meter skulle få fiske innanfor ei maksimalkvoteordning for å «i rimelig grad ta hensyn til fjordfiskernes og kystsamenes interesser».

Behandlinga i St.meld. nr. 58 (1991–92) *Strukturmeldinga*

I tillegg til oppfølginga i 1990 i samband med fastsetting av reguleringane for 1991, behandla regjeringa Smith-utgreiinga i St.meld. nr. 58 (1991–92). Regjeringa omtalte der konklusjonen til Carsten Smith om at staten har ei rettsplikt til å gje den samiske befolkninga høve til å sikre og utvikle kulturen sin, og at dette måtte takast omsyn til ved fastsetjing av reguleringane. Regjeringa uttalte difor i St. meld. nr. 58 (1991–92) kapittel 8.9 at:

«De retningslinjer som utredningen gir med hensyn til den samiske befolkningens rettsstilling i forbindelse med fiskerireguleringer, må tas hensyn til ved framtidige reguleringer som vil berøre denne folkegruppens næringsgrunnlag.»

I spørsmålet om det skulle etablerast særlege ordningar, eller om omsynet til samiske interesser skulle takast innanfor dei generelle reguleringsordningane, meinte regjeringa det kunne gjerast på fleire måtar, jf. St.meld. nr. 58 (1991–92) kapittel 8.9:

«Det er hovedsaklig to måter å ta hensyn til de samiske rettigheter på. Det kan gjøres innenfor generelle reguleringer som vil omfatte det samiske fisket, eller det kan gjøres ved særordninger for samiske fiskere. I vurderingene hitil er en kommet til at det er best om hensynet til samene ivaretas innenfor generelle reguleringsordninger, ved at samiske interesser blir representert i kvotefordelingsprosessen.»

Regjeringa konkluderte etter dette med at dei gjeldande ordningane for reguleringa av fiskeria gjorde det mogleg å ta vare på dei samiske omsyna. Regjeringa uttalar såleis følgjande om gjeldande reguleringsystem i St.meld. nr. 58 (1991–92) kapittel 9.1.2:

«Dagens ordninger gir full anledning til å ivareta samiske hensyn, både på uttaks- og innsatssiden. Det er særlig reguleringene av uttaket (kvotene) som har betydning for hvorvidt

den samiske befolknings rettigheter i fiskerisammenheng ivaretas.»

Reguleringane av fisket etter torsk nord for 62 ° N på 1990-talet

I åra etter innføringa av deltakarløyve, fartøykvotar og maksimalkvotar i fisket etter torsk nord for 62 ° N var det mykje diskusjon om vilkåra for den minste kystflåten. Det kom delvis av at denne delen av flåten var viktig for dei mange lokalsamfunna langs kysten i Nord-Noreg og delvis av den merksemda samisk fiske hadde fått etter Smith-utgreiinga i 1990 og oppfølginga av utgreiinga i åra etterpå.

Sametinget fekk plass i Reguleringsrådet i 1992. Som vist ovanfor gav Sametinget høyringsvar om framlegga til reguleringar i dei føregåande åra, men frå og med 1. januar 1992 fekk dei ein medlem i rådet og fekk såleis delta i utforminga av forslaga som rådet gav Fiskeridirektøren.

Som vist ovanfor, vart fartøy under 9 meter i 1991 ikkje omfatta av fartøykvoteordninga i torskefisket. Desse fartøya fekk fiske innanfor ein maksimalkvote, der fisket for dei enkelte fartøya kunne verte stoppa når avsetninga til denne gruppa var oppfiska. Desse fartøya kom inn att i gruppa med fartøykvoteordning i 1992. I tillegg vart kvotane for denne gruppa auka. Dei attverande fartøya som ikkje hadde kvalifisert seg for fartøyordninga og måtte fiske på maksimalkvotar, fekk frå 1991 ei betydeleg høgare overregulering enn fartøya som var omfatta i fartøykvoteordninga. Overreguleringa låg på rundt 100 % før ho i 1995 vart auka til heile 259 %

Kvotane av nordaustarktisk torsk var låge på første del av 1990-talet, men dette endra seg gradvis. I 1990 var den nasjonale kvoten på 113 000 tonn. Seinare på 1990-talet auka den nasjonale torskekvoten monaleg, slik at kvotane på fartøynivå vart svært romslege. Frå og med 1994 og fram til 1999 låg den nasjonale kvoten over 300 000 tonn, med ein topp i 1997 på 399 000 tonn. I 1999 var kvoten på 248 000 tonn, medan han i åra etter har vore rundt 200 000 tonn. Fram mot 2012 har kvotane auka igjen, og i 2012 er totalkvoten på 354 357 tonn.

Lukkinga av fisket etter torsk nord for 62 ° N skapte ein del protestar langs kysten. Mange hevda at vilkåra for å få deltakarløyve var for strenge, og det vart allereie 26. januar 1990 avgjort at det skulle fordelast ytterlegare om lag 500 deltakarløyve til dei fartøya som opphavleg ikkje fylte vilkåra for å delta i fartøykvoteord-

ninga. Desse løyva skulle fordelast på fartøy frå og med Møre og Romsdal og nordover til og med Finnmark, etter ein bestemt nøkkel. Dei tre nordlegaste fylka fekk 77 prosent av deltakarløyva til fordeling. Fordelinga i det enkelte fylket skjedde etter søknad, og det var den lokale fiskerisjefen som tok avgjerda.

Løyva vart tildelte i 1990, 1991 og 1992. Formålet var å rette opp urimelege utslag som oppsto i samband med innføringa av deltakarløyve i 1990. Det gjaldt mellom anna fartøy som fall utanfor fordi dei i åra 1987–1989 hadde prioritert andre fiskeri, særleg som følge av at torskefisket var relativt dårleg, og difor ikkje fylte krava for å få fartøykvote i torskefisket.

Målet med å dele ut ekstra deltakarløyve var såleis å rekruttere inn fiskarar som trong å styrke driftsgrunnlaget sitt. Frå og med 1991 la styresmaktene også vekt på at yngre fiskarar skulle få delta dersom torskefisket var ein naturleg del av det samla driftsgrunnlaget til fartøyet.

Opphavleg var det rundt 2800 fartøy som fekk løyve til å delta i fartøykvoteordninga ved lukkinga av torskefisket i 1990. Etter at utdelinga av ekstra deltakarløyve var ferdig i 1992 var til saman 3468 fartøy omfatta av fartøykvoteordninga i fisket etter torsk nord for 62 °N.

Frå 1994 vart det innført eit aktivitetskrav i den lukka gruppa i torskefisket. Formålet var å sørge for at det berre var aktive fiskarar som hadde deltakarløyve. Det kom difor eit krav om at ein hadde fiska ein viss del av kvoten i eitt av dei to føregåande åra, for å få deltakarløyve. Kravet vart seinare justert opp eller ned fleire gonger, og varierte mellom 10 og 40 prosent. Aktivitetskravet vart oppheva i 2002, og det har sidan ikkje vore noko slikt krav.

Det var 870 fartøy som miste deltakarløyvet som følge av manglande aktivitet i denne perioden. Desse fartøya kunne fortsetje å fiske i den opne gruppa på maksimalkvotar som var høgre enn aktivitetskrava i den lukka gruppa. Dermed miste dei reelt sett ikkje høve til å vidareføre aktiviteten sin på det nivået dei hadde lagt seg på.

I åra 1994 til 1997 vart det utdelt deltakarløyve både for å styrkje driftsgrunnlaget for allereie etablerte fiskarar og for å rekruttere ungdom til den lukka gruppa. Grunnlaget for rekrutteringsordninga i 1994 var ein kombinasjon av inndregne deltakarløyve og ei eiga avsetning på 1000 tonn. Frå og med 1995 var rekrutteringsordningane utelukkande baserte på inndregne deltakarløyve som følge av manglande aktivitet. I perioden vart det tildelt 198 nye deltakarløyve. Av desse gjekk 72 prosent til dei tre nordlegaste fylka.

Erfaringane frå rekrutteringsordningane i perioden 1994–97 var relativt gode ut frå dei fastsette måla. Men det var noko uheldig at fleire av deltakarløyva etter kort tid vart omsette til andre enn dei som opphavleg hadde fått dei. Fiskeridirektoratet tilrådde difor at ei framtidig ordning burde innehalde eit vilkår om at deltakarløyve fell bort dersom den som opphavleg vart tildelt kvoten gjekk ut av lukka gruppe.

Samerettsutvalet, NOU 1997: 4

Innleiing

Samerettsutvalet leverte si utgreiing NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur, i januar 1997. Samerettsutvalet vart oppnemnt i 1980, og dette var utvalet si andre delutgreiing. Den første delutgreiinga var NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling.

Mandatet for Samerettsutvalet si andre delutgreiing var mellom anna å greie ut om bruk og forvaltning av naturgode i Finnmark, og sameeretsutvalet foreslo i NOU 1997: 4 kapittel 5.6 fleire endringar i reglane knytt til kyst- og fjordfiske i Finnmark. Utvalet la fram ei oversikt over det dei meinte var rettslege og politiske plikter staten har til å leggje tilhøva til rette for at kyst- og fjordfiske i Finnmark kan fortsetje på ein berekraftig måte.

Utvalet omtala den faktiske situasjonen for kyst- og fjordfiske slik i NOU 1997: 4 kapittel 5.6.1:

«Fisket langs kysten og i fjordene har alltid vært en viktig næringsvei for folk i Finnmark. Utnyttelsen av de rike fiskeressursene i disse farvannene er historisk sett hovedårsaken til at mennesker bosatte seg i fylket og skaffet seg et utkomme der. Havet har videre både gjennom selve fisket og gjennom fiskeindustri og annen fiskerirelatert virksomhet på land vært en av de viktigste faktorer for å opprettholde kyst- og fjordbosetningen i fylket. Sjøfisket har således i lang tid dannet, og danner fortsatt, mye av grunnlaget for både den sjøsamiske og norske bosetningen i Finnmark.

Av de tradisjonelle måter å utnytte naturressursene i samiske bosettingsområder på, har trolig kyst- og fjordfiske vært viet mest oppmerksomhet i de senere år. Fisket har stått sentralt både i den allmenne samepolitiske debatten og i de krav og uttalelser om rettigheter til og forvaltningen av naturressursene som har kommet frå samisk og lokalt hold. Hovedgrunnen til denne fremtredende plassen er de til dels store vanskelighetene den generelle res-

surskrisen i fiskeriene på slutten av 1980-tallet påførte kyst- og fjordfisket i Finnmark. I tillegg til at ressursmangelen i seg selv ga fiskerne lavere inntekter, ble det i 1990 innført en ordning med såkalte «fartøykvoter» for torskefisket. Dette rammet en meget stor del av kyst- og fjordfiskerne, særlig de minste enhetene. Ordningen innebar at man for å få en såkalt «fartøykvote» måtte ha levert 10.000 kilo torsk ett av de tre foregående år, noe som for svært mange hadde vært umulig på grunn av ressurskrisen og at man hadde hatt selinvasjoner ti år på rad. De som ikke fikk fartøykvote, måtte derfor nøye seg med en langt mer usikker maksimalkvoteordning, som på ingen måte ga mulighet for livberging, jf. Forvaltningsgruppen i NOU 1993: 34 s. 540–541. I tillegg har en del småbåtfiskere falt utenfor hele kvotesystemet, fordi de pga. ressursmangelen ikke har klart å oppfylle vilkårene for å stå i fiskermann-tallet.

Samlet sett har ressurskrisen og de etterfølgende reguleringene bidratt til at grunnlaget for det samiske kyst- og fjordfisket er sterkt svekket. I fjordstrøkene i Finnmark, der man mange steder er blitt bortimot 100 % torskeavhengig, har mange mistet en sentral del av inntektsgrunnlaget. Blant annet har det tidligere viktige kveitefisket nesten opphørt i enkelte fjordstrøk. Verdien av laksefisket med faststående redskaper har også blitt vesentlig redusert, på grunn av prisfall som skyldes oppdrettslaksen. Dessuten er det innført redskapsbestemmelser som fordyrer dette fisket vesentlig. Reguleringene har også gjort det svært vanskelig å etablere seg i fisket med mindre båter tilpasset fjordfisket, noe som har ført til en «forgubbing» i næringen. Dessuten har mangelen på mottaksanlegg de siste årene gitt de lokale fiskerne akutte leveringsproblemer.»

Forslaga frå samerettsutvalet er gått gjennom ovanfor i kapittel 8. Utvalet viser sjølv til at dei rettspolitiske vurderingane og framlegga i kapitlet om kyst- og fjordfiske i hovudsak gjeld for Finnmark.

Utvalet peikte innleiingsvis på at dei minste fartøya i større grad enn tidligare var prioriterte i torskereguleringane for 1995, og at dette var eit skritt i rett retning for det tradisjonelle samiske fisket. Utvalet meinte like fullt at dei tiltaka som vart gjennomførte etter utgreinga til Carsten Smith i 1990 ikkje førte til noka merkbar betring av tilhøva for fjordfiskarane.

Samerettsutvalet la til grunn at den mest tenlege måten å leggje til rette for kyst- og fjordfiske i Finnmark på, var å tilgodesjå utøvarane av slikt fiske gjennom ulike forvaltningsprioriteringar, og at det ville vere betre og mindre konfliktskapande enn til dømes ei meir omfattande særordning for Finnmark.

Utvalet rekna med at det ville vere mogleg for staten langt på veg å oppfylle pliktene sine i høve til sjøsamisk fiske ved bruk at gjeldande regelverk. Utvalet kom difor ikkje med framlegg om reglar om områdebaserte rettar, til dømes ved at avgrensa kyst- og fjordfiskeområde skulle vere reserverte for enkelte grupper fiskarar eller liknande.

I tråd med grunnsynet til samerettsutvalet ønskte dei ikkje å skilje på etnisk grunnlag mellom samiske fiskarar og andre fiskarar. Utvalet foreslo difor å styrkje det fisket som er typisk for sjøsamiske område. Forslaga frå utvalet var såleis i hovudsak retta mot det fisket som vert drive med mindre fartøy som fiskar med passive reiskapar, og gjeld for alle fiskarar i Finnmark som driv slikt fiske. Slik ville framlegga kome heile befolkninga i Finnmark til gode.

For å sikre at styresmaktene i tilstrekkeleg grad skulle prioritere fiskarar i samiske område, gjorde utvalet framlegg om ei ny føresegn i same-lova som fastslo at «når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller andre tiltak om naturgoder i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv». Dette vart kalla ein vektingsregel. Denne lovføresegna skulle få verknad for dei årlege reguleringsforskriftene, forskrifter om deltaking i fisket, forskrifter om fiskarmanntalet og andre meir tekniske forskrifter.

Om bruken av lovføresegna uttalar utvalet i NOU 1997: 4 kapittel 5.6.5.1:

«Den store graden av torskeavhengighet som mange av fjordstrøkene i Finnmark er preget av, skal være et sentralt forhold når vektleggingsregelen skal anvendes. I de mest torskeavhengige områdene vil forskrifter om adgangen til å fange torsk være av avgjørende betydning, og hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur må tillegges stor vekt når det gis slike forskrifter.

Hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur kan ellers tale for at dagens fartøykvoteordning erstattes av et system som gir sterkere rettigheter for utøverne av det tradisjonelle samiske sjøfisket, dvs. brukerne av de minste fartøyene. Videre taler det for at fordelingspro-

filen i kvotefordelingen endres i favør av de minste båtene.»

Utvalet uttalte at forslaget om fritt fiske for mindre fartøy og forslaget om lokale fredingar eller reiskapsavgrensingar også byggjer på den føreslegne vektingsregelen.

Fritt fiske for fartøy under 7 meter

Utvalet fremma forslag om ei lovføresegn i saltvannsfiskeloven om at fartøy under 7 meter i Finnmark i utgangspunktet skulle ha rett til fritt fiske. Denne retten skulle omfatte alle personar busette i Finnmark som dreiv fiske med fartøy som var mindre enn 7 meter. Det skulle vidare berre omfatte dei som dreiv fiske med line, garn, jukse og stang- og handsnøre. Føresegna skulle gjelde for alle fiskarar som var registrerte i fiskarmann-talet, men ikkje for fritidsfiskarar. Framlegget til føresegn var generelt utforma og det frie fisket skulle såleis gjelde for alle fiskeslag.

Utvalet gjorde følgjande framlegget til ny § 4 b i saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983.

«Uten hinder av reguleringer etter denne loven har personer bosatt i Finnmark som benytter fartøy under sju meter og som er registrert i fiskermanntallet, rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter med følgende redskaper:

1. stang- og handsnøre,
2. juksamaskin,
3. garn og
4. line.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av ordningen. Hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det, kan departementet gjøre nødvendige innskrenkninger i retten etter første ledd.»

Framlegget til føresegn ville i utgangspunktet innebære at styresmaktene ikkje kunne regulere fisket for desse fartøya med kvotar eller andre avgrensingar. Utvalet meinte likevel det måtte vere høve til å avgrense fisket også for fartøy under 7 meter, men berre når det var nødvendig av omsyn til fiskebestandane. Utvalet foreslo difor at departementet fekk heimel til å setje avgrensingar i fisket av omsyn til fiskebestandane. Utvalet streka under at heimelen til å setje avgrensingar i retten til fritt fiske, berre skulle nyttast i heilt spesielle tilfelle.

Samerettsutvalet la også til grunn at ordninga med fritt fiske for fartøy under 7 meter måtte supplerast med reglar som avgrensa høvet til fiske i

fjordane for større fartøy med meir effektive reiskapar. Poenget til utvalet var at framlegget om fritt fiske for dei minste fartøya skulle utgjere ei reell forbetring av situasjonen for fjordfiskarane. Utvalet kom ikkje med nærare forslag til korleis slike reglar skulle utformast.

Sterkare lokal innverknad i fiskeriforvaltninga

Samerettsutvalet peika også på tiltak som dei meinte kunne styrkje den lokale innverknaden på forvaltninga av fiskeressursane. Samerettsutvalet foreslo mellom anna at eit organ på fylkesnivå burde få mynde til å fastsetje lokale reiskapsreguleringar for Finnmark. Difor gjekk utvalet inn for enkelte endringar i føresegnene om det rådgjevande utvalet for lokale reguleringar. Grunngevinga var at utvalet meinte dette ville ta omsyn til fjordfiskarane i større grad enn etter gjeldande ordning.

Utvalet meinte det burde opprettast eit organ med kompetanse til å fastsetje reguleringar på dei områda der det rådgjevande utvalet berre kunne tilrå reguleringar. Dette organet burde ifølgje utvalet vere samansett slik at eit fleirtal av medlemmane vart valde av kommunestyra, fylkestinget og Sametinget.

Det nye organet burde etter utvalet si meining kunne gjere rettsleg bindande vedtak om reiskapsreguleringar, med alminneleg fleirtal. Dei vedtak organet gjorde, skulle kunne påklagast til eit særskild klageorgan samansett av personar med lokal og fiskerifagleg kompetanse. Klageorganet skulle vere samansett av ein person oppnemnt av Sametinget, ein oppnemnt av fylkeskommunen og ein oppnemnt av Fiskeri- og kystdepartementet.

Utvalet kom også med signal om visse endringar i fiskeriforvaltninga elles. Mellom anna meinte utvalet at Reguleringsrådet i sterkare grad burde vere politisk samansett, slik at fordelinga av medlemmar med politisk tilknytning og næringstilknytning vart jamnare. Reguleringsrådet burde etter utvalet sitt syn erstattast med eit organ samansett av representantar frå politiske og fagpolitiske instansar, der dei aktuelle fylkeskommunane og Sametinget var representerte.

Andre tiltak

Samerettsutvalet drøfta også andre tiltak som kunne styrkje kyst- og fjordfisket i Finnmark. Mellom anna vart det hevda at det var trong for å styrkje rekrutteringa til fisket og at det difor burde innførast ei ordning med ungdomskvotar, der ung-

dom som ønskte arbeid på større fartøy fekk ein kvote som det fartøyet som tok ungdommen om bord kunne fiske på.

Vidare streka utvalet under at arbeidet med å etablere mottaksstasjonar for fisk måtte prioriterast. Årsaka var ifølgje utvalet at mangelen på mottaksanlegg lenge hadde vore eit problem for kyst- og fjordfiskarar i Finnmark, og utvalet meinte at ein sentral del av statens plikt overfor sjøsamane var å bidra til å opprette og finansiere mottaksstasjonar. Utvalet peika på at «Etablering av et tettere nett av mottaksstasjoner og sikring av de som finnes i dag, er en helt grunnleggende materiell forutsetning for utøvelsen av det tradisjonelle kyst- og fjordfisket.» Det vart heilt konkret vist til at å sikre at samiske fiskarar får levere fangsten i nærområda sine, var eit av Sametingets fiskeripolitiske mål.

Utvalet konkluderte difor i NOU 1997: 4 kapittel 5.6.5.5 med at:

«Etter utvalgets mening må nye mottaksstasjoner etableres og driften av eksisterende mottak sikres der det er behov for dette. Det må anses som en sentral del av den forpliktelse staten har overfor det sjøsamiske fisket å bidra til en bedring av mottakssituasjonen i Finnmark. Det offentlige bør derfor ha ansvar for bl.a. deler av finansieringen.»

Samisk fiskeriutval frå 1997

Bakgrunn

Samisk fiskeriutval vart oppnemnt av Fiskeridepartementet 21. juli 1993, og leverte si utgreiing 10. april 1997.

Bakgrunnen for oppnemninga av utvalet var i hovudsak eit krav om dette frå samisk hald. I høyringsfråsegna om St.meld. nr. 58 (1991–92), der departementet handsama Smith-utgreiinga frå 1990, gjekk Sametinget inn for at det burde setjast ned eit utval for å klargjere staten si rettsplikt overfor samane med omsyn til forvaltningsordningar og andre tiltak og gjere greie for dei økonomiske og sosiale verknadane for samiske kystområde av reguleringane dei føregåande åra med utgangspunkt i internasjonale og internrettslege nasjonale plikter overfor samane som urfolk. Sametinget peikte også på at dei tiltaka som var gjennomførte som oppfølging av Smith-utgreiinga ikkje hadde ført til merkbare endringar for kyst- og fjordfiskarane.

Det går tydeleg fram av mandatet til samisk fiskeriutval at forholda i torskfisket var ei viktig årsak til oppnemninga av utvalet. Det vart under-

streka at den dramatiske ressursvikten på slutten av 1980-talet førte til sterke avgrensingar i dette fisket, noko som fekk konsekvensar både for dei som dreiv fiske som næring åleine, dei som dreiv i kombinasjon med andre næringar og for rekrutteringa til fiskaryrket.

I samisk fiskeriutval sat det representantar for den politiske leiinga i Fiskeridepartementet og Kommunaldepartementet, og representantar frå Sametinget, frå dei tre nordlegaste fylkeskommunane og frå Norges Fiskarlag.

Ifølgje mandatet skulle samisk fiskeriutval:

1. angi de sentrale samiske interesser i fiskerisammenheng
2. gi en kort oversikt over hvordan disse interessene har vært behandlet fram til i dag
3. redegjøre for samiske krav når det gjelder den samiske fiskeripolitikken
4. gi en oversikt over rettsregler, både i norsk rett og i folkeretten, av betydning for sameenes rettsstilling på dette området
5. utrede og komme med forslag til hvordan myndighetene i framtida best kan ivareta interessene til befolkningen i samiske kyst- og fjordstrøk i fiskerireguleringssammenheng, herunder drøfte opprettelsen av en eventuell samisk fiskerisone
6. for øvrig komme med de forslag som måtte være relevante for å sikre det samiske sjøfisket.»

Forslaga frå samisk fiskeriutval

Samisk fiskeriutval fremma ei rekkje forslag som skulle medverke til å sikre samiske interesser innanfor fiskeria.

Samisk tiltaksområde og samisk fiskerisone

Samisk fiskeriutval gjekk inn for at det skulle definerast eit særskilt samisk tiltaksområde som skulle bestå av Finnmark, Nord-Troms (kommunane Kvænangen, Kåfjord, Storfjord, Nordreisa, Lyngen, Skjervøy og Karlsøy) og andre kommunar i Troms og Nordland som heilt eller delvis vart omfatta av verkeområdet for Samisk utviklingsfond.

Dei tiltaka som skulle setjast i verk i dette området skulle vere områdedefinerte og gjelde alle fiskarar som var busette der. Tiltaka var ikkje personretta og skilde heller ikkje på etnisk grunnlag, men skulle kome alle fiskarane som oppfylte dei meir konkrete og fartøybaserte vilkåra til gode. Tiltaka i det samiske tiltaksområdet skulle

betre vilkåra for det sjøsamiske fisket, sjølv om det kom alle fiskarane i området til gode.

Samisk fiskeriutval drøfta om det burde opprettast ei samisk fiskerisone. Bakgrunnen for at utvalet fekk i oppdrag å drøfte om det burde opprettast ei samisk fiskerisone var at Sametinget i høyringsfråsegna til St.meld. nr. 58 (1991–92) Strukturmeldingen, uttalte at dei ønskte at det vart oppretta ei slik sone i Finnmark, Troms og nordre Nordland. Dei kom med følgjande vurderingar av kva innhald ei samisk fiskerisone skulle ha:

«– at det opprettes en ordning der det kun er tillatt å fiske med konvensjonelle redskaper. Alle trålredskaper, not og snurrevad forbys. At hver fisker, uansett båtstørrelse, sikres en personlig kvote som er så stor at det går an å leve av den. Dette kombineres med en fartøykvoteordning. Næringskombinasjonsutøvere må også sikres en grunnkvote som gir en reell inntekt fra fiske.»

Utvalet drøfta argumenta både for og imot å opprette ei samisk fiskerisone. Dersom ei slik sone fekk eit klart definert innhald om retten til å fiske og om forvaltningskompetanse ville det gje ei sterkare binding til tiltaka, enn om det dreidde seg om ein serie enkeltstående tiltak. Det tala for å opprette ei samisk fiskerisone. Utvalet peika vidare på at ei sone ville ha ein internasjonal symbolverdi som kunne nyttast i debatten om urfolksrettar. Ei sone ville også ifølgje utvalet ha vekt for å markere eit kulturelt referanseområde for den samiske befolkninga i Noreg. Utvalet meinte dette var viktig for å oppretthalde busetjingsmønsteret og det ville vere ei markant anerkjenning av urfolksrettane.

Det som ifølgje utvalet tala mot å opprette ei samisk fiskerisone var at ei slik sone ville vere misvisande samanlikna med det reelle innhaldet i sona, fordi utvalet ikkje foreslo tiltak som innebar etniske skiljelinjer, men tiltak som var geografisk avgrensa. Vidare peika utvalet på at dei som ikkje sette seg inn i innhaldet i og bakgrunnen for ei samisk fiskerisone, kunne oppfatte det som ei «fordeling av noen på bekostning av andre» (Innstilling frå samisk fiskeriutval side 165), og at ei sone difor vil vere uheldig med tanke på å sikre urfolksrettar og samisk kultur. Utvalet peika også på at fisk er ein vandrane ressurs, og at både fisket utanfor ei eventuell samisk fiskerisone og miljøverknader kunne påverke kor mykje som kunne fiskast i sona. Ei samisk fiskerisone ville difor ikkje nødvendigvis sikre at ressursane vart tilgjen-

gelege for befolkninga i dei sjøsamiske kyst- og fjordområda.

Fleirtalet i utvalet kom etter dette til at dei ikkje kunne tilrå at det vart oppretta ei samisk fiskerisone. I tillegg til argumenta nemnt ovanfor, meinte fleirtalet at framlegget frå Sametinget ikkje definerte kva for havområde som skulle inngå i sona. Det vart i tillegg framheva at eit generelt forbod mot bruk av not og snurrevad i sona etter fleirtalet sitt syn ville ramme mange kyst- og fjordfiskarar, også samiske fiskarar. Vidare meinte fleirtalet at ein kunne betre kontrollen med bruken av enkelte typar reiskapar og sikre kvotar til kyst- og fjordfiskarar gjennom ordningar som gjaldt innanfor eit nærare fastsett geografisk område, utan at det måtte kallast for samisk fiskerisone. Eit mindretal på tre medlemmer, som alle var oppnemnde av Sametinget, gjekk inn for at det vart oppretta ei samisk fiskerisone.

Forslag til reguleringstiltak

Samisk fiskeriutval foreslo at det skulle innførast fritt fiske for fartøy under 7 meter ved fiske med line, garn og jukse. Utvalet kom ikkje med forslag til ei lovføresegn, men understreka at det frie fisket skulle gjelde alle fiskarar i Finnmark, Nord-Troms og andre område i Nordland og Troms som var, eller ville verte, underlagt verkeområdet for Samisk utviklingsfond.

Samisk fiskeriutval peika på at det frie fisket kunne verte avgrensa når omsynet til bestandane gjorde det nødvendig. Likevel skulle det leggjast vekt på omsynet til kombinasjonsdrift ved eventuelle avgrensingar i fisket. Utvalet la vidare til grunn at det ikkje skulle vere krav til ervervsløyve ved kjøp av fartøy under 7 meter i tiltaksområdet. Samisk fiskeriutval foreslo at det ikkje skulle vere noko grense utover i sjøen for kvar det frie fisket kunne føregå.

Vidare tilrådde utvalet at fordelingsprofilen i kvotefordelinga måtte vriast til fordel for mindre fartøy, slik at desse fekk ein større del av totalkvoten innanfor gruppeknoten.

Utvalet foreslo at «sperregrensa» for sal av fartøy med kvote vart endra slik at desse fartøya kunne seljast fritt i heile Nord-Noreg. Utvalet meinte dette ville bidra til å vitalisere tilgangen på eigenkapital for kystfartøya.

Utvalet gjorde også framlegg om at den øvre grensa for inntekt frå anna verksemd enn fiske i fiskarmanntalet vart heva frå tre gonger grunnbeløpet i folketrygda til fire gonger dette beløpet for

personar som er busette i område som er omfatta av Samisk utviklingsfond.

Samisk fiskeriutval kom i tillegg med framlegg om rekrutteringstiltak, utbygging av mottaksanlegg og fiskerihamner og ulike finansierings- og støttetiltak.

Oppfølginga av utgreiinga frå samisk fiskeriutval

Spørsmål om fiske i samiske busetjingsområde vart drøfta i St.meld. nr. 51 (1997–98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, kapittel 7.3.2. I stortingsmeldinga tok departementet følgjande prinsipielle utgangspunkt:

«Myndighetene har en forpliktelse gjennom folkerettslige avtaler og Grunnlovens §110 a til å legge til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Myndighetene ønsker at rammebetingelsene for fiskeriene skal gi grunnlag for livskraftige lokalsamfunn. Dette gjelder også for fiske i samiske bosettingsområder.»

Meldinga streka under at dette var bakgrunnen for oppnemninga av samisk fiskeriutval. Utvalet skulle «klargjøre statens rettsplikt overfor samene med hensyn til forvaltningsordninger og andre tiltak, og gjøre rede for økonomiske og sosiale virkninger av de siste års reguleringer i samiske kystområder».

Departementet kom så med følgjande vurderingar av framlegga frå samisk fiskeriutval:

«De foreslåtte tiltakene i innstillingen fra Samisk fiskeriutvalg er verdifulle bidrag i utviklingen av fiskeripolitikken overfor de samiske interessene. I utviklingen av fiskeriene i samiske bosettingsområder er det viktig å ha et langsiktig perspektiv med en dialog mellom samiske organer, fiskeriorganisasjoner og Fiskeridepartementet.

Tiltak som fremmes bør i hovedsak omfatte et geografisk område slik som innstillingen har foreslått, for å ivareta kyst- og fjordfiskere i samiske områder. På enkelte områder vil dette imidlertid ikke være hensiktsmessig. Særtiltak innenfor et geografisk område vil spesielt være problematisk innenfor reguleringspolitikken.

En må forutsette at et fritt fiske for fartøy under 7 meter må foregå innenfor total- og gruppekvoter, da fisket er basert på uttak av begrensede ressurser. Med bakgrunn i målet om å drive en bærekraftig ressursforvaltning må ressursene fordeles og høstes i kontrollerte

former innenfor rammen av et nasjonalt reguleringsregime. Myndighetene vil være åpne for å diskutere lokale forvaltningstiltak der det er hensiktsmessig.

Sametinget har tatt til orde for en «Fiskeripolitisk sone for samiske områder». I vedtaket heter det at dette vil kunne bidra til å sikre fremtidige fiskerier i samiske kyst- og fjordområder, samt bidra til en reell samisk innflytelse i forvaltningen. Bærekraftig ressursforvaltning er en overordnet forutsetning i fiskeripolitikken. Ressurssituasjonen i kyst- og fjordområdene påvirkes både av den fiskeriaktivitet som foregår i disse områdene og av fiske i andre havområder. I tillegg til naturlige svingninger i fiskebestandene påvirkes det marine økosystemet også av forurensning og globale miljøendringer. For å sikre en helhetlig ressursforvaltning må en overordnet nasjonal forvaltning av fiskeressursene legges til grunn. Fiskeridepartementet ønsker å videreføre samarbeidet med samiske interesser bl.a. gjennom Reguleringsrådet.

Det er ikke ønskelig å gjennomføre en generell diskriminering på geografisk grunnlag i forvaltningen av norske fiskebestander. Fiskeridepartementet vil innenfor dagens reguleringsystem videreføre ordningen med garanterte kvoter for fartøy under 11 meter i gruppe I, og fartøy under 10 meter i gruppe II i Nord-Troms og Finnmark, såfremt den ressursmessige situasjonen tilsier at dette er forsvarlig. Denne ordningen er etablert av hensyn til fiskeriinteressene i kyst- og fjordområdene med samisk befolkning.

Ressursforskning omkring identifisering av lokale fiskebestander kan gi myndighetene et mulig grunnlag for å vurdere lokale forvaltningstiltak for kystnære bestander. Tilstrekkelig dokumentasjon av ressurser og systemer for lokal regulering, f.eks. av redskap, er en forutsetning for slike ordninger.

Fiskerimyndighetene ser det som hensiktsmessig å legge bedre til rette for dem som vil drive fiske i kombinasjon med annen virksomhet og vil derfor, som nevnt, øke inntekstgrensen fra 3 til 4 G til å gjelde hele landet og til 5 G i det foreslåtte tiltaksområdet til samisk fiskeriutvalg. Fiskeridepartementet vil også foreta en revisjon av manntallsforskriften som skal gi større muligheter for å drive kombinasjonsdrift. Dette kan være en positiv impuls i næringsutviklingen i kyst- og fjordområdene.

For å opprettholde grunnlaget for å drive fiske i fjordområdene er det nødvendig å sikre

mulighetene for avsetning av fangstene. Fiskeridepartementet har gitt tilskudd til opprettelse av støttefond for mottaksstasjoner i Troms og Finnmark. Gjennom føringstilskudd støtter departementet fiskerne som driver kyst- og fjordfiske med midler til føring av fisk fra mottaksstasjoner til større foredlingsanlegg. I de fiskeripolitiske retningslinjene om virkemiddelbruken overfor fiskeri- og havbruksnæringen forvaltet av SND, fylkeskommunene og kommunene av 10. mars 1998, har Fiskeridepartementet spesielt gitt signaler om prioritering av samarbeidsløsninger ved etablering av mottaksstasjoner der fisk blir videre transportert til foredling ved større bedrifter. I de fiskeripolitiske retningslinjene er en prioritert flåtegruppe kystfartøy i størrelsen 15–34 meter. Fartøy under 15 meter kan få lån og tilskudd i de tilfeller der dette er en hensiktsmessig båttype ut fra distrikts- og driftsmessige hensyn.»

Departementet gikk såleis inn for å setje i verk tiltak for å styrkje fisket i sjøsamiske kyst- og fjordområde, til dømes ved å vidareføre ordninga med garanterte kvotar frå mindre fartøy, auke grensa for inntekt frå anna verksemd for å stå i fiskarmanntalet og dermed leggje ytterlegare til rette for kombinasjonsnæringar og gje økonomisk støtte til mottaksstasjonar. Men departementet følgde ikkje opp framlegget om fritt fiske for fartøy under 7 meter eller framlegget om oppretting av eit samisk tiltaksområde.

Oppfølginga av NOU 1997: 4

Framlegga frå samerettsutvalet i NOU 1997: 4 knytt til kyst- og fjordfiske, vart ikkje drøfta eller gått vidare med i arbeidet med oppfølginga av denne NOU-en. Grunnen var at forslaget til finnmarkslov gjaldt rettar til og forvaltning av grunn og naturressursar i Finnmark. I Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke, kapittel 6.3.6, vart det såleis sagt følgjande:

«Samerettsutvalget foreslo endringer og reguleringer vedrørende kyst- og fjordfiske og motorferdsel. Slik departementet har lagt opp lovforslaget i proposisjonen her, faller begge disse temaene utenfor hva som er naturlig å regulere i en ny lov om rettigheter og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark. Begge temaene er av offentligrettslig karakter. På departementsplan hører de under henholdsvis Finansdepartementet (feilskrift, det skal stå

Fiskeri- og kystdepartementet) og Miljøverndepartementet. Behovet for å redusere kompleksiteten i lovarbeidet har også bidratt til at disse spørsmålene er holdt utenfor.»

Den vidare oppfølginga av lovarbeidet er gjennomgått nedanfor. Som vist der vedtok Stortinget i samband med behandlinga av finnmarksloven at det skulle gjerast ei eiga utgreiing av retten til fiske i havet utanfor Finnmark, der spørsmålet om fritt fiske for mindre fartøy skulle ha særleg merksemd.

Men utgreiinga frå samerettsutvalet var kjent og ein del av bakgrunns materialet då departementet drøfta forslaga frå samisk fiskeriutval i St.meld. nr. 51 (1997–98), jf. ovanfor. Det er også viktig å peike på at både framlegga frå samerettsutvalet og samisk fiskeriutval inngjekk i den allmenne diskusjonen kring fastsetjing av dei årlege reguleringsane og gjennomføringa av andre tiltak for å styrkje fiskerinæringa. I tillegg vart det gjort nokre viktige endringar i regelverket for å leggje betre til rette for småskalafiske og kombinasjonsnæringar. Desse vart gjennomgått nedanfor.

Nærare om reglane om ervervsløyve

Fiskeridepartementet sende i 1994 på høyring eit forslag til ei ny lov om retten til å delta i fiske og fangst. Dette lovforslaget kommenterte same-
rettsutvalet i NOU 1997: 4. I lovforslaget som vart sendt på høyring, foreslo departementet at det i utgangspunktet skulle vere krav til ervervsløyve for alle fartøy som skulle nyttast til ervervsmessig fiske og fangst, og at det skulle vere eit krav til at søkjaren hadde drive ervervsmessig fiske og fangst tre av dei fem siste åra. Departementet foreslo samtidig at det skulle gjerast unntak frå aktivitetskravet for fartøy under 8 meter.

Dette var ei klar innskjerping samanlikna med gjeldande rett (deltakarlova av 1972), då det gjaldt eit mindre strengt aktivitetskrav som det i tillegg var gjort unntak frå for fartøy under 50 fot (15,68 meter).

Samerettsutvalet var uroa over at det skulle innførast strengare reglar for å få deltakarløyve i samband med arbeidet med den nye deltakarlova. Også Sametinget var kritiske til framlegget til ny deltakarlov, og peika på at lovframlegget ville ha negative konsekvensar for samane sin rett til å drive ervervsmessig fiske og fangst.

Departementet uttalte følgjande i Ot.prp. nr. 67 (1997–98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) kapittel 6.1.4:

«Departementet kan heller ikke se at skjerpelsen av aktivitetskravet generelt vil vanskeligjøre samiske fiskeres kombinasjonsdrift. Det foreslåtte aktivitetskrav vil medføre at en fisker kan være borte fra ervervsmessig fiske i 2 år og likevel oppfylle kravet om aktivitet i tre av de siste 5 år. Dersom det i enkelte tilfeller skulle vise seg at aktivitetskravet slår uheldig ut overfor samiske fiskere, vil man ha mulighet for å dispensere fra dette kravet i medhold av lovens § 6 tredje ledd første punktum. Det vil i denne sammenheng måtte legges vekt på å sikre at samiske fiskere fortsatt kan utøve sin tradisjonelle næringsvirksomhet.»

Fleirtalet i næringskomiteen i Stortinget var samd i at det i utgangspunktet berre var aktive fiskarar som skulle få ervervsløyve til å delta i næringsmessig fiske og fangst, og at aktivitetskravet skulle strammast inn. Men fleirtalet (alle unntake medlemmane frå Høgre og Framstegspartiet), bad departementet «ta omsyn til spesielle forhold som eksempelvis selinvasjon og liknende ved utforming av forskriftene i denne sammenheng», jf. Innst. O. nr. 38 (1998–99).

Då den nye deltakerloven vart vedteken 26. mars 1999, var det ikkje fastsett noko ny forskrift om vilkår for ervervsløyve, slik departementet hadde varsla i høyringsnotatet om ei ny deltakerlov. Forskriftene som var fastsette med heimel i den gamle deltakerloven vart ført vidare dersom dei ikkje vart foreslått endra eller oppheva.

Forskrift 18. juli 1956 om eigedomsrett til fiskefartøy vart såleis ikkje oppheva. Denne forskrifta inneheld den generelle dispensasjonen for fartøy under 50 fot som er omtala ovanfor. Etter at deltakerloven av 1999 vart vedteken, vart denne forskrifta praktisert slik at fartøy under 50 fot no må søkje om ervervsløyve, men at det for slike fartøy ikkje er krav til at den som søker om ervervsløyve må ha drive med ervervsmessig fiske og fangst tre av dei siste fem åra. Det betyr at det er eit unntak frå aktivitetskravet for ervervsløyve for fartøy under 50 fot, men at det må søkjast om ervervsløyve for slike fartøy. Styresmaktene kom altså kritikken frå samerettsutvalet og samisk fiskeriutval i møte.

Nærare om inntektsgrensa i fiskarmanntalet

Forskrift 18. desember 2008 om manntal for fiskarar og fangstmenn gjev reglar om registrering i og føring av fiskarmanntalet. Forskrifta erstattar den gamle manntalsforskrifta frå 1983. Som ei oppfølging av Samisk fiskeriutval vart det i 1998 gjort

endringar i manntalsforskrifta for å leggje betre til rette for kombinasjonsnæringar, jf. nedanfor.

Formålet med fiskarmanntalet er å registrere dei som driv fiske og fangst som næring. Manntalet skal vere eit påliteleg register for offentlege etatar over alle som heilt eller delvis har fiske eller fangst som leveveg. Manntalet består av eit blad A som skal omfatte alle som har fiske som attåttnæring, og eit blad B som skal omfatte alle som har fiske som hovudnæring. Manntalsforskrifta gjev såleis reglar om kven som kan takast opp i manntalet og om organisering og administrering av manntalet.

Dei rettslege konsekvensane av opptak går i all hovudsak ikkje fram av manntalsforskrifta, men av lover og forskrifter som regulerer dei aktuelle rettane.

Opptak i manntalet både for fartøyeigar og fartøyfører er eit vilkår for å få rett til å delta i dei kommersielt viktigaste fiskeria til kystfartøygruppa. I dei fleste av desse fiskeria er det slik at opptak på blad A gjev rett til å delta i open gruppe, medan opptak på blad B gjev rett til å delta i lukka gruppe. Opptak er såleis ein føresetnad for å drive ervervsmessig fiske med kystfartøy i dei kommersielt viktigaste fiskeria. Såleis er vilkåra for å stå i fiskarmanntalet mellom anna viktige ved avgrensinga av kven som skal få tilgang til å delta i kystflåten sitt fiske etter torsk nord for 62 °N. I tillegg er manntalsføring eit vilkår for medlemskap i pensjonstrygda for fiskarar, garantilott og refusjon av mineraloljeavgift, men dette går departementet ikkje nærare inn på her.

I manntalsforskrifta er det fastsett reglar om kor stor inntekt frå fiske og fangst fiskaren må ha for å kunne stå i fiskarmanntalet og kor høg inntekt ein fiskar kan ha frå anna verksemd og likevel kunne stå i fiskarmanntalet. Slik avgrensar fiskarmanntalet saman med deltakarforskriftene kven som kan drive næringsmessig fiske og fangst.

Når det gjeld grensa for inntekt frå anna yrke eller næring enn fiske og fangst, var hovudregelen frå 1983 til 1992 at ein fiskar ikkje kunne tene meir enn 4 gonger grunnbeløpet i folketrygda frå anna verksemd for å ha rett til å stå på blad A og blad B. Denne grensa vart i 1992 senka til 3 gonger grunnbeløpet i folketrygda.

I 1994 vart grensa for inntekt frå anna yrke eller næring for blad A heva frå 3 til 4 gonger grunnbeløpet i folketrygda i kommunane som var omfatta av den som den gong heitte Samisk utviklingsfond. Dette vart gjort for å leggje til rette for at fiskarar i samiske område kunne drive med næringsfiske i kombinasjon med annan nærings-

verksemd. Slik kunne ein bidra til å verne tradisjonelt samisk kombinasjonsbruk.

I 1998 vart inntektsgrensa for å stå på blad A heva frå 3 til 4 gonger grunnbeløpet i folketrygda. I kommunane som er omfatta av Samisk utviklingsfond, vart grensa heva til 5 gonger grunnbeløpet, i tråd med dei signala som vart gjevne i St.meld. nr. 51 (1997–98).

Frå 1. januar 2009 er kravet ei årleg inntekt frå fiske og fangst på minst 37 500 kroner for opptak på blad A og ei årleg inntekt på minst 100 000 kroner for opptak på blad B. Desse inntektskrava utgjør ein liten auke frå 2008, då krava var respektive ein halv og ein heil gong grunnbeløpet i folketrygda.

Med verknad frå 1. januar 2009 vart den alminnelege grensa for blad A for inntekt frå anna yrke eller næring enn fiske og fangst, heva til 350 000. I det geografiske verkeområdet til Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd, vart denne grensa heva til 450 000 kroner. Samstundes vart det innført ei eiga grense for dette området for blad B for ytterlegare å styrkje tradisjonelt samisk kombinasjonsbruk. For blad B vart grensa for anna inntekt sett til 350 000 kroner i området til Sametinget si ordning, medan den alminnelege grensa i resten av Noreg vart sett til 250 000 kroner.

Verkeområdet for Samisk utviklingsfond vert fastsett av Sametinget i samband med den årlege budsjettbehandlinga. Dette inneber at det er Sametinget, gjennom sine vedtak om verkeområdet for utviklingsfondet, som avgjer rekkevidda av den særskilde inntektsgrensa. Samisk utviklingsfond har no skifta namn til Sametinget sine søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd.

Oppfølging i samband med dei årlege reguleringane

Etter kvart som kvotane tok seg opp gjekk ein i fartøykvoteordninga i 1994 over til eit system der ein del (33 prosent) av kvoten vart sett av til eit konkurransefiske. Dette vart i 1995 reindyrka ved at det vart fastsett maksimalkvotar for kvart fartøy. Dette førte til sterkare konkurranse mellom fartøya. Systemet fungerte godt ved høge kvotar slik ein opplevde fram til 1999, og det vart difor i perioden eit tilnærma fritt fiske for lukka gruppe i kystflåten. I åra 1995, 1996 og 1997 vart det i lukka gruppe også opna for fritt fiske frå tidleg på sommaren.

Også for open gruppe, var det i åra etter 1994 eitt tilnærma fritt fiske, med overregulering heilt opp i 355 prosent i 1999. I åra etter 1999 vart kvotane og overreguleringa noko lågare i den opne

gruppa, men overreguleringa låg like fullt på over 200 prosent fram til 2002. Då vart fisket i open gruppe stoppa 6. juni. I åra etter 2002 har overreguleringa variert mellom 133 og 191 prosent.

I 1996 vart gruppe I og gruppe II etablert som namn på det som til då var kalla fartøykvoteordninga og maksimalkvoteordninga i torskefisket nord for 62 grader. I 2001 og 2002 vart den nasjonale kvoten redusert, og fisket for både gruppe I og gruppe II vart stoppa seint på våren og tidleg på sommaren. Dei seinare åra har torskekvoten vore låg, samanlikna med slutten av 1990-talet, men bestanden og kvotane er no atter i vekst.

Sjølv om det var tilnærma fritt fiske for dei minste fartøya, vurderte departementet i 1997 om det skulle innførast ei eiga gruppe for fartøy under 10 meter i fisket etter torsk og om denne gruppa skulle ha fritt fiske.

Fiskeridirektoratet fann ikkje å kunne tilrå eit fritt fiske for desse fartøya og meinte at det ville leie til auka deltaking og såleis kapasitetsoppbygging i denne delen av flåten. Dette ville ifølgje direktoratet kunne gje auka press på ressursar, mottaksledd og marknad.

Departementet var einig i dette, og peikte i tillegg på at forslaget var omstridt og at synspunkta var delte. Departementet uttalte vidare at spørsmålet om regulering med fritt fiske gjennom ei eiga gruppe for fartøy under ei viss lengde, ville verte vurdert på breitt grunnlag i 1998. Men denne vurderinga vart ikkje gjennomført.

Gruppe I vart frå og med 2001 delt inn i fire lengdegrupper. Dette var den såkalla «Finnmarksmodellen». Formålet med denne inndelinga var å leggje til rette for å oppretthalde ein differensiert kystflåte, og å skape eit meir rettferdig konkurransegrunnlag mellom fartøya i periodar med overregulering.

I 2002 vart det oppretta ei ny gruppe I for torsk, hyse og sei nord for 62 °N. Denne gruppa bestod av fartøya i den gamle gruppe I og dei fartøya i gruppe II som hadde fiska eitt gitt kvantum hyse og sei i åra 1999–2001. Om lag 300 nye fartøy fekk då delta i gruppe I.

I 2001 deltok 187 fartøy mellom 8 og 28 meter i ei ny kvoteordning – kalla samlekvoteordninga. Frå 2002 vart samlekvote innført for alle fartøy under 15 meter i gruppe I og frå 2003 for alle fartøy i gruppe II i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N.

Ordninga med samlekvotar innebar at kvotane av torsk, hyse og sei vart omrekna via faktorar til torskeekvivalentar, og at fartøyeigaren sto fritt til å velje korleis fangsten skulle fordelast mellom artane. Bakgrunnen for ordninga med samlekvoto-

tar var å forenkle reguleringa, redusere kappfisket og slik unngå stopp i fisket over lengre periodar. Ordninga med samlekvotar har ikkje vorte vidareført etter 2006. Bakgrunnen for dette er at bestandssituasjonen for sei og hyse gjer det mogleg å gje fartøy under 15 meter fritt fiske etter desse artane.

Frå og med 2007 vart gruppe I og gruppe II endra til å kallast lukka og open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N.

Stortingsvedtaket i samband med behandlinga av finnmarksloven

Som oppfølging av delar av samerettsutvalet si innstilling frå 1997, fremma regjeringa våren 2003 forslag til ei eiga lov om rettstilhøve og forvaltning av grunn og naturressursar i Finnmark fylke, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003).

Lovforslaget førde til ein omfattande offentleg debatt og mykje kritikk frå samisk hald. Det vart difor ei omfattande behandling av lovforslaget i justiskomiteen, og det vart mellom anna innhenta ei folkerettsleg vurdering av forslaget til ny finnmarkslov frå professorane Hans Petter Graver og Geir Ulfstein.

Også i høve til ressursar i sjø vart det diskusjonar kring lovforslaget. Forslaget til finnmarkslov var avgrensa til å gjelde så langt ut i sjøen som den private eigedomsretten strekkjer seg, jf. lovforslaget § 2.

Sametinget hadde foreslått at lova også skulle omfatte «de fornybare ressursene i territorialfarvannet i Finnmark, inkludert fiske», jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) kapittel 7.4.2. Sametinget hadde også fremma forslag om fritt fiske for finnmarkingar i havet utanfor Finnmark for fartøy under 10 meter, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) kapittel 7.3.2.

Finnmarkslova vart vedteken i vårsesjonen 2005 som lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressursar i Finnmark fylke.

Det går fram av § 2 at lova ikkje omfattar forvaltning av viltlevande marine ressursar.

Fleirtalet i justiskomiteen (alle unnateke medlemmane frå Framstegspartiet), gav følgjande utsegn om saltvassfiske:

«Flertallet vil bemerke at spørsmål om retten til og forvaltningen av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder har vært gjenstand for atskillig utredning, særlig i perioden 1990–2001. Historiske forhold har vært undersøkt, og hva som må antas å være gjeldende rett er

drøftet både i lys av folkeretten og norsk rett, inkludert mulig sedvanerett.

Felles for alle utredninger og forslag har vært at eventuelle rettigheter, og eventuelle korresponderende forpliktelser for myndighetene, må knyttes til geografisk definerte lokalsamfunn og ikke til personer eller grupper på etnisk grunnlag.

I utredningen «En sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkningen ved regulering av fiske» konkluderte Carsten Smith i 1990 med at statens forpliktelse til å verne om det materielle grunnlaget for samisk kultur også må omfatte det sjøsamiske kyst- og fjordfisket. Samerettsutvalget utredet dette nærmere og fremmet i NOU 1997:4 forslag om fritt fiske for båter under en viss størrelse og lokal forvaltning. Senere har Samisk fiskeriutvalg levert en utredning, og en mulig sedvanerett til fritt fjordfiske i Finnmark og andre fiskerirelaterte temaer ble behandlet i NOU 2001:34 «Samiske sedvaner og rettsoppfatninger».

Samerettsutvalgets forslag til fiskeriforvaltning er ikke iverksatt, og har tematisk falt utenfor virkeområdet for forslaget til finnmarkslov.

Det kan etter flertallets mening ikke utelukkes at det foreligger føringer både i folkeretten og i norsk rett for å ta særlig hensyn til fisket i sjøsamiske områder i utformingen og praktiseringen av fiskeriforvaltningen. I forhold til dagens aktuelle situasjon er det imidlertid ikke utredet konkret hvordan disse hensyn mest effektivt og hensiktsmessig kan ivaretas i den løpende fiskeriforvaltningen.

Flertallet er kjent med at sjøfiske en viktig del av det næringsmessige grunnlaget for samisk kultur. De sjøsamiske tradisjonene med kystfiske har i dagens regelverk et usikkert vern. Det er derfor viktig at muligheten for fortsatt sjøsamisk kystfiske sikres. Flertallet mener at en utredning av disse spørsmålene bør foretas av Regjeringen, i samråd med Sametinget og Finnmark fylkesting.»

Med denne grunngjevinga gjorde Stortinget 6. juni 2005 følgjande vedtak:

«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.»

På denne bakgrunn vart kystfiskeutvalet oppnemnt ved kongeleg resolusjon 30. juni 2006.

Havressurslova, Ot.prp. nr. 20 (2007–2008)

Havressurslovutvalet hadde som eit av sine oppdrag å «kartlegge folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i egenskap av å være kyststat og forvalter av de levende marine ressurser, og vurdere om disse forpliktelsene eventuelt bør tydeliggjøres i «havressursloven». Utvalget skal særskilt vurdere innføring av nye bestemmelser i forhold til [...] folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til urbefolknings- og lokale rettigheter.»

Havressurslovutvalet var delt i tilrådingane om urfolksspørsmål i NOU 2005: 10. Fleirtalet gjorde framlegg om at lova skulle ha ei føresegn som seier at «det å bidra til å sikre det materielle grunnlag for samisk kultur» skulle vere eit av fleire spesielle omsyn ein skulle ta vare på i forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane. Fleirtalet meinte dette var tilstrekkelege for å oppfylle dei internrettslege og folkerettslege pliktene Noreg har i høve til urfolk og lokale rettar, og det vart ikkje gjort framlegg om andre særlege reglar i lova ut over dette.

Mindretalet, ein medlem, var usamd i fleirtalet si forståing av staten sine internrettslege og folkerettslege plikter overfor urfolk i den marine ressursforvaltninga. Synet til både fleirtalet og mindretalet er omtala i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.5.2.

Desse spørsmåla vart det ikkje teke stilling til i samband med arbeidet med havressurslova. Departementet viste i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.5.5 til vedtaket i Stortinget i samband med behandlinga av finnmarksloven om ei særskild utgreiing og oppnemninga av kystfiskeutvalet på grunnlag av dette.

Departementet meinte på bakgrunn av det utgreiingsarbeidet som var sett i gang på grunnlag av vedtaket i Stortinget, at det ikkje var rett å drøfte urfolksspørsmål vidare i proposisjonen. Departementet uttalte vidare:

«Når utgreiinga frå det oppnemnde utvalet er klar, vert ho handsama vidare og det vert deretter lagt fram ei sak for Stortinget i samsvar med vedtaket frå 6. juni 2005. Det inneber at urfolksspørsmålet vert drøfta fullt ut på bakgrunn av ei breiare utgreiing enn den havressurslovutvalet la fram.

Departementet tek difor ikkje endeleg stilling til urfolksspørsmålet no og presenterer

difor her eit lovframlegg som i hovudtrekk inneheld dei føresegner fleirtalet i havressurslovutvalet gjorde framlegg om. Det inneber ei vidareføring av gjeldande rett, men også ei styrking av samiske interesser, jf. nedanfor.»

Sjølv om departementet meinte det ikkje var rett å ta stilling til urfolksspørsmålet i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), var departementet samtidig klar på at lovforslaget ville styrkje samiske interesser samanlikna med gjeldande saltvannsfiskelov. Grunnen var at forvaltningstiltak som er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur, vart uttrykkeleg framheva som eitt av dei grunnleggjande omsyna det skal leggjast vekt på i forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane, jf. § 7 andre ledd bokstav g.

Vidare understreka departementet at det, mellom anna etter høyringsfråsegna til Sametinget, ikkje vart innført ein statleg eigedomsrett til dei viltlevande marine ressursane slik havressurslovutvalet foreslo. Departementet legg tvert imot i lova vekt på at desse ressursane ligg til fellesskapet i Noreg, og at dette fellesskapet er samansett av det samiske folket, det norske folket og alle andre innbyggjarar i Noreg. Det er eit uttrykk for at ressursane tilhøyrer fellesskapet og skal forvaltest til beste for fellesskapet.

For å gjere det heilt klart at dette var ei mellombels løysing, og at behandlinga av innstillinga frå kystfiskeutvalet kunne leie til endringar i havressurslova eller anna fiskerilovgjeving, heldt departementet fram med si grunnngjeving i kapittel 4.5.5 på følgjande måte:

«Departementet vil streke under at framlegget er ei mellombels løysing. Departementet vil vurdere tilrådingane frå kystfiskeutvalet, og vurdere eventuelle endringar i lovverket i oppfølginga av arbeidet til utvalet. Departementet tek difor sikte på å følgje opp utgreiinga frå kystfiskeutvalet, mellom anna med konsultasjonar med Sametinget, og fremje ei sak om dette for Stortinget.»

Merknadar frå Sametinget ved behandlinga av havressurslova

I høyringsfråsegna si til innstillinga frå havressurslovutvalet og i konsultasjonar med departementet under utarbeiding av lovforslaget, gjorde Sametinget det klart at dei ikkje var samde i departementet si løysing med å utsetje behandlinga av urfolksspørsmål til behandlinga av kystfiskeutvalet si innstilling. I Ot.prp. nr. 20 (2007–

2008) kapittel 10.4 er følgjande fråsegn frå Sametinget teken inn:

«Sametinget har gjennom sin høringsuttalelse og gjennom hele konsultasjonsprosessen gjort det klart at havressursloven må være innenfor udiskutable folkerettslige rammer. For at staten Norge ikke skal bryte sine folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk er det helt nødvendig at havressursloven anerkjenner og sikrer det samiske folks adgang til utnyttelsen av de fornybare marine ressurser, og at samene som urfolk gis adgang til deltagelse i forvaltningen av disse.

Sametinget gjorde det på et tidlig stadium i prosessen klart at statlige myndigheters forpliktelser overfor samene som urfolk er en sentral og viktig del av den helhet loven vil måtte utgjøre, noe som understøttes både av lovens virkeområde og av havressurslovutvalgets mandat. Sametinget har understreket at de samiske rettigheter til havressursene følger av grunnlov, av sedvane og av folkeretten og følgelig ikke kan marginaliseres. Sametinget har framhevet at de deler av havressurslovutvalgets mandat som ikke ble oppfylt hva gjelder samiske rettigheter til havressursene, måtte følges opp i departementets arbeid og konsultasjoner med Sametinget om lovforslaget. Sametinget har klart gitt uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig at dette løses ved at man henviser til parallelle eller etterfølgende prosesser.

Sametinget er kritisk til at departementet likevel har valgt en behandlingsform der kun deler av loven skal fremmes, fordi det vil umuliggjøre en nødvendig helhetlig behandling. Sametinget understreker at en slik behandlingsform innebærer at departementet fremmer en proposisjon som er en videreføring av et forslag til en havressurslov som bygger på ufullstendige premisser og heller ikke er tilstrekkelig vurdert. Dette er et forhold som har gjort det svært vanskelig for partene å konsultere seg frem til enighet i denne saken.

Sametinget vil i tillegg understreke at når det gjelder Kystfiskeutvalgets utredning som departementet viser til og de forslag dette vil avstedkomme, ligger det her flere begrensninger i utvalgets mandat i forhold til det virkeområde en fremtidig havressurslov skal favne over. Det klareste eksempel på dette er de ulike geografiske virkeområder som ligger i forslaget til havressurslov og i Kystfiskeutvalgets mandat. Sametinget viser til at disse begrensningene var noe departementet selv insisterte på

blant annet under henvisning til at det ville komme senere lovprosesser, som havressursloven. Departementets valgte behandlingsform av havressursloven vil dermed føre til at man likevel må gjøre oppfølgende lovarbeid både for de områder som omfattes og som ikke omfattes av Kystfiskeutvalgets mandat.

Sametinget har på denne bakgrunn vært helt tydelig på at når departementet likevel ønsker å avvente Kystfiskeutvalgets konklusjoner før disse grunnleggende forhold innarbeides i lovteksten vil det naturligste stadig være at man også avventer med å fremme proposisjonen som sådan, slik at urfolksrettighetene kan innarbeides slik statlige myndigheter er forpliktet til.

Sametingets subsidiære posisjon har innebåret at Sametinget ikke motsetter seg at loven fremmes nå, men at det i proposisjonen framkommer at og hvordan Regjeringen raskt forplikter seg til å følge opp urfolksdimensjonen.

Sametinget har funnet grunn til å presisere at en eventuell tilslutning til havressursloven som helhet bare kan gis når det foreligger et proposisjonsforslag på bakgrunn av Kystfiskeutvalgets utredning, og det nødvendige oppfølgende tilleggsarbeid utover Kystfiskeutvalgets nåværende mandat. Avgjørende for Sametingets endelige standpunkt vil her være hvorvidt lovens helhet da omsider vil være innefor udiskutable folkerettslige rammer. Sametinget legger til grunn at departementet i det oppfølgende arbeid snarest utarbeider et grunnlagsmateriale for reelle og substansielle konsultasjoner. Konkrete lovforslag må som et resultat av dette utarbeides og en snarlig og oppfølgende proposisjon må fremmes for Stortinget i inneværende stortingsperiode.»

Andre framlegg om særlege reglar for kyst- og fjordfiske i Finnmark

Både kystfiskeutvalet for Finnmark og samerettutvalet har i sine innstillingar sett opp oversikter over ulike framlegg frå Sametinget og Finnmark fylkeskommune om særlege reglar for fiskeria i Finnmark.

Ovanfor har vi gått gjennom ulike framlegg frå utval oppnemnde av regjeringa eller departementet. Når det gjeld andre utgreiingar og framlegg frå Sametinget, er dei omtala i NOU 2008: 5 kapittel 4.4. Utgreiingar og framlegg frå Finnmark fylkeskommune er omtala i NOU 2008: 5 kapittel 4.6. Departementet vil ikkje gå nærare inn på desse utgreiingane her.

Framlegget til nordisk samekonvensjon

Bakgrunn

På Samekonferansen i 1986 fremma dei samiske hovudorganisasjonane i Noreg, Sverige og Finland eit ønskje om at det skulle utarbeidast ein nordisk samekonvensjon. Dette vart følgd opp på Samekonferansen i 1992, der også russiske samar slutta seg til saka. Temaet vart også teke opp i fellesmøte mellom samerettsutvala i Noreg, Sverige og Finland i 1988.

Under Nordisk Råds 46. sesjon i Reykjavik 28. februar 1995 vart statsrådene med ansvar for samiske saker i Noreg, Sverige og Finland einige om å starte arbeidet med ein nordisk samekonvensjon.

Ei nordisk arbeidsgruppe som bestod av tenestemenn frå regjeringane og sametinga vurderte så behovet og grunnlaget for ein samekonvensjon. Arbeidsgruppa la i 1998 fram rapporten «Behov og grunnlag for en nordisk samekonvensjon». Rapporten var i 2000–2001 på høyring i dei tre landa, og hausten 2001 vedtok dei nordiske statsrådene med ansvar for samiske saker og sametingspresidentane å opprette ei nordisk ekspertgruppe til å utarbeide utkast til ein nordisk samekonvensjon.

Den 13. november 2002 sette så statsrådene med ansvar for samiske spørsmål og sametingspresidentane i Noreg, Sverige og Finland ned ei ekspertgruppe som skulle utarbeide forslag til ein nordisk samekonvensjon. Carsten Smith vart oppnemnt som leiar for utvalet og hovudsekretær for gruppa var Kirsti Strøm Bull. Ekspertgruppa leverte sitt utkast til nordisk samekonvensjon 26. oktober 2005.

Nærare om forslaget til nordisk samekonvensjon

I forslaget til nordisk samekonvensjon kapittel 6.4.5, vert sjøsamisk fiske skildra slik:

«De fleste samene som er tilknyttet reindriften, bor i indre strøk av Sápmi. Samene på kysten driver i liten grad med rein. Her har fiske og jordbruk i kombinasjon vært den vanligste samiske næringen. Fiske drives med små båter i fjordene. Fiskets betydning som samisk kultur i Norge er erkjent også av Justiskomiteen i forbindelse med behandlingen av finnmarksloven. Det heter i Innst O. nr. 80 (2004–2005) side 30:»[S]jøfiske [er] en viktig del av det næringsmessige grunnlaget for samisk kultur. De sjøsamiske tradisjonene med kystfiske har i dagens regelverk et usikkert vern. Det er der-

for viktig at muligheten for fortsatt sjøsamisk kystfiske sikres.» Fiske og gårdsdrift i kombinasjon er den strategi for næringstilpasning som mest entydig velges av den kystsamiske befolkning, og kan derfor sies å være et kulturelt kjennetegn. Økende beskatning av havets ressurser og opprettelsen av internasjonale og nasjonale kvoteordninger gjorde at en praksis med ressursuttak basert på fritt fiske ble vanskelig utover på 1980- og 1990-tallet. Fordi samene i kyst- og fjordområdene drev sitt fiske kombinert med annen næringsvirksomhet, fikk de problemer med å få tildelt kvoter. De hadde rett og slett ikke fisket nok. Dette var en utilsiktet sideeffekt av fiskeripolitikken, og Sametinget har påpekt overfor myndighetene at samenes tradisjonelle næringsgrunnlag står i fare.»

På denne bakgrunn er det gjort framlegg om ei eiga føresegn om fjordar og kystfarvatn i artikkel 38 i utkastet til nordisk samekonvensjon. Føresegna lyder slik:

«Det som er bestemt om rettigheter til vannområder og utnyttelse av vannområder i artiklene 34–37, gjelder tilsvarende for samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann.

Ved tildeling av fangstkvoter for fisk og andre havressurser, og ved andre former for regulering av disse ressurser, skal det tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn. Dette skal skje selv om denne bruken er redusert eller opphørt som følge av at fangstkvoter ikke er gitt eller på grunn av andre reguleringer av fisket eller annen ressursutnyttelse i disse områdene. Det samme gjelder om bruken er redusert eller opphørt som følge av nedgang i havressursene i disse områdene.»

Artikkel 38 er todelt. Utkastet til artikkel 38 første ledd gjev føresegnene i artiklane 34–37 tilsvarende verknad for samisk fiske og annan bruk av fjord og kystfarvatn. I merknadene til føresegna er det uttalt at første ledd er teke inn «for at det ikke skal være tvil om at reglene i artikkel 34–37 også gjelder for fjorder og kystfarvann».

Kva dette inneber er omtala i merknadene til artikkel 38 der det mellom anna står:

«Samene kan altså gjennom bruk ha ervervet eiendomsrett eller bruksrett i fjorder og kystfarvann for øvrig i tråd med artikkel 34. Det samme vern som gjelder for landrettigheter i

følge artikkel 35, skal også gjelde for rettigheter i saltvann. Og de regler som etter artikkel 36 gjelder for ressursutnyttelse og andre inngrep, skal også få anvendelse på ressurser i saltvann som samene har eiendomsrett eller bruksrett til. Det kan for eksempel gjelde undersøkelse og utvinning av olje- og gassressurser. Det samme gjelder rett til erstatning og del av utbytte etter artikkel 37.»

Utkastet til artikkel 38 andre ledd gjeld berre fiske og anna ressursutnytting som er kvoteregulert. For slike reguleringar pålegg andre ledd styresmaktene ei plikt til å ta tilbørleg omsyn til samisk bruk og verknaden for samiske lokalsamfunn ved fastsetting av ulike reguleringar.

Nærare om oppfølginga av forslaget til nordisk samekonvensjon

Utkastet til nordisk samekonvensjon var på høyring til berørte interesser i 2006.

Det vart sett ned ei norsk arbeidsgruppe med tenestemenn frå departementa og Sametinget som skulle klarleggje føresegnene i utkastet til nordisk samekonvensjon og samanlikne dei med gjeldande folkerettslege plikter og nasjonal rett. Arbeidsgruppa leverte si utgreiing «En gjennomgåelse av utkastet til Nordisk samekonvensjon-vurdering av forholdet til gjeldende folkerettslige forpliktelser og gjeldende nasjonal rett i Norge» 3. oktober 2007.

Når det gjeld artikkel 38, var gruppa delt i sine vurderingar av forholdet til folkeretten. Medlemmene frå departementa meinte at utkastet til artikkel 38 går lengre enn dei folkerettslege pliktene staten er bunden av, og at første ledd i artikkelen også går lengre enn intern rett. Desse medlem-

mene syner til oppfølginga av kystfiskeutvalet og samerettsutvalet og konkluderer slik:

«Inntil Kystfiskeutvalget for Finnmarks og Samerettsutvalget IIs innstillinger foreligger og disses konklusjoner og anbefalinger er behandlet av regjeringen og eventuelt satt i verk, kan bestemmelsen ikke tiltres uten at det oppstår rettslig motstrid mellom konvensjonen og gjeldene intern rett».

Medlemmene frå Sametinget meinte derimot at utkastet til artikkel 38 samsvarar med dei folkerettslege pliktene staten allereie er bundne av, og at intern rett samstundes ikkje er innanfor udiskutable folkerettslege rammer. Medlemmene frå Sametinget konkluderer så med at:

«Videre vil en vedtagelse av konvensjonsutkastets foreslåtte artikkel 38 bidra til å avhjelpe den manglende gjennomføring av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk innenfor fiskerisektoren, ved at bestemmelsen etter utkastets art 46 skal gjelde som nasjonal lov.»

Forhandlingar mellom Noreg, Sverige og Finland om utkast til nordisk samekonvensjon starta i mars 2011. I løpet av 2011 vart det gjennomført tre forhandlingsmøte. Det er ei målsetting å slutføre forhandlingane innan fem år. Den norske forhandlingsdelegasjonen om nordisk samekonvensjon er samansett av ein leiar og to medlemmer som er peika ut av regjeringa, og to medlemmer som er peika ut etter forslag frå Sametinget. Sametinget vil også bli konsultert undervegs i forhandlingane.

Vedlegg 2

Utviklinga i norsk fiskerinæring

Dette vedlegget vil gje ei statistisk framstilling av nokre utviklingstrekk i norsk fiskerinæring generelt og i Finnmark, Troms og Nordland spesielt. Formålet er å vise korleis fiskerinæringa har endra seg til ulike tider og på ulike stader.

Fiskeri- og kystdepartementet vil sjå nærare på utviklinga i talet på fiskarar og fartøy, talet på deltakarløyve og utvikling i fangstmengd og fangstverdi. Sidan tidlegare framlegg om særlege reglar for kyst- og fjordfiske, som omtala i vedlegg 1, i hovudsak omhandlar fisket etter torsk nord for 62 grader, vil fiske etter torsk i både open og lukka gruppe stå sentralt i framstillinga.

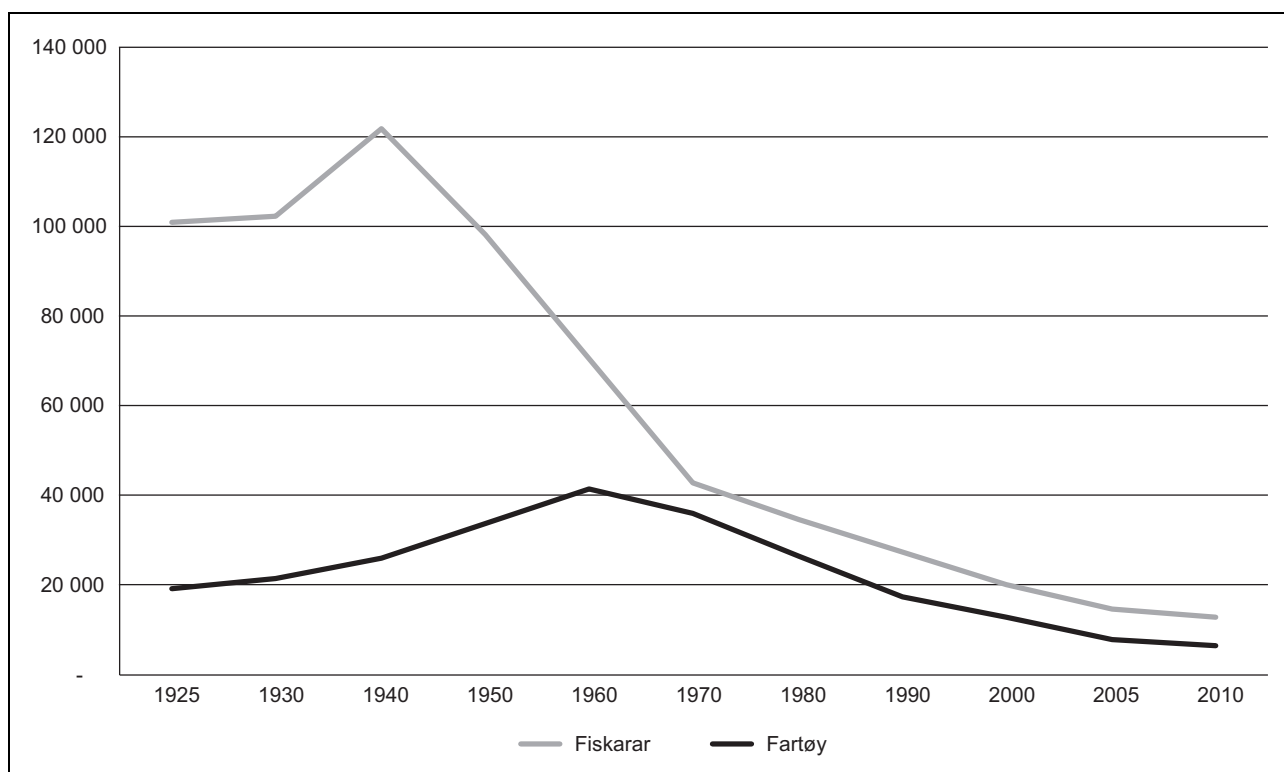
Generelle utviklingstrekk

Utvikling i talet på fartøy og fiskarar

Norsk fiskerinæring har i løpet av dei siste hundre åra gjennomgått store endringar. Talet på fiskarar

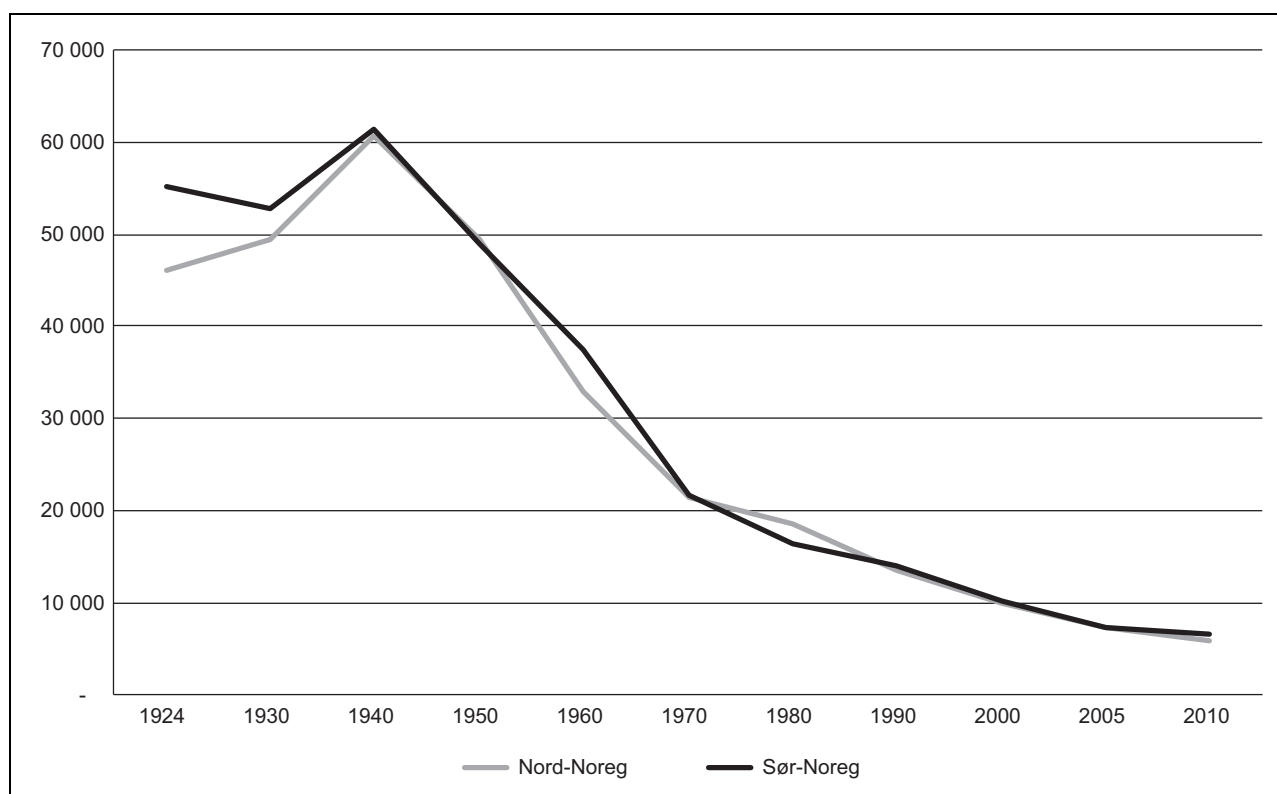
og fartøy har variert betydeleg. Det kan ofte vere demografiske ulikskapar og andre faktorar som utdanning, framvekst av alternative arbeidsplassar og produktivetsforbetringar som medverkar i tillegg til styresmaktene sine rammevilkår. Endringar i samfunnsstruktur og busetjing og ein betydeleg teknologisk framgang og produktivetsauke påverkar i stor grad utviklinga til både lokal- og næringslivet. I tillegg har ressursgrunnlaget for fiskerinæringa variert over tid.

Som figur 2.1 viser er utviklinga i talet på fiskarar og fiskefartøy frå 1925 til 2010 prega av vekst tidleg i perioden, og deretter ein reduksjon ned mot dagens nivå. Frå 1924 til 1940 auka talet på fiskarar frå rundt 100 000 til over 120 000. Dette kan blant anna forklarast med stor arbeidsløysing i mellomkrigsåra og mangel på andre alternativ. Etter andre verdskrig har talet på fiskarar stadig vorte



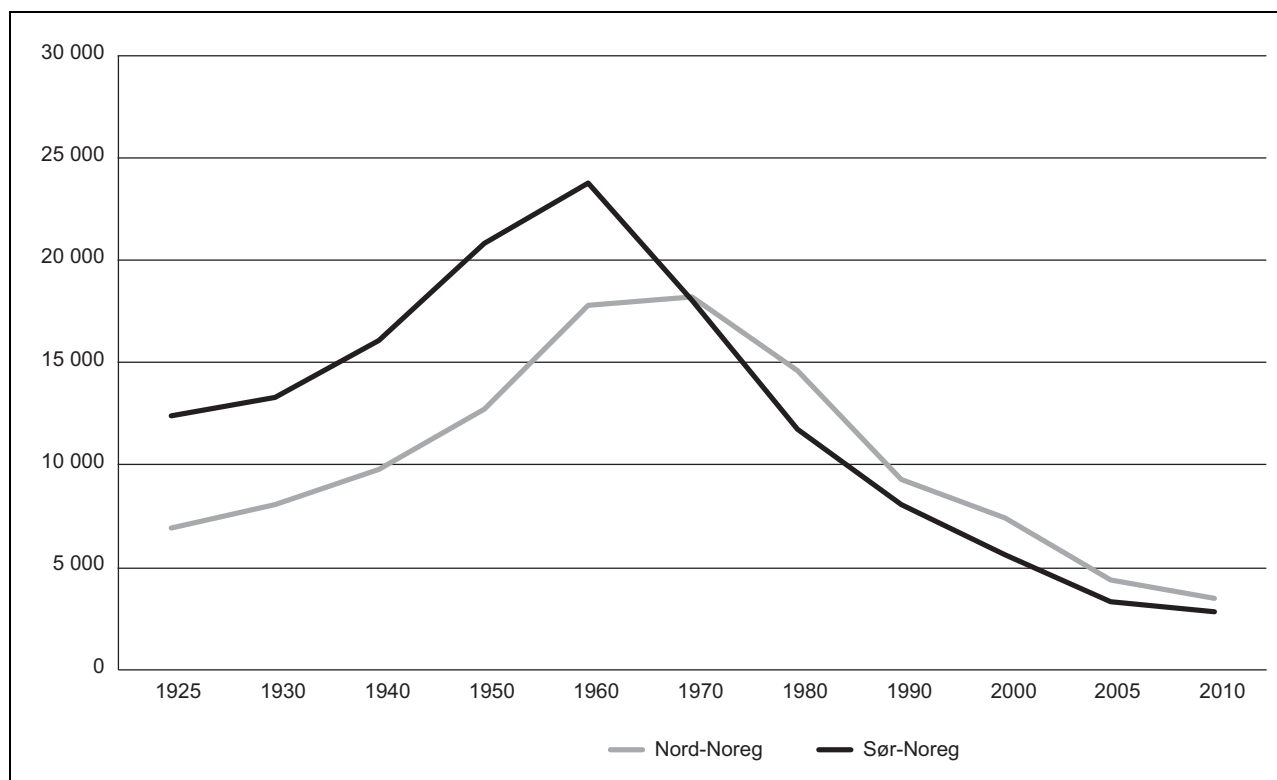
Figur 2.1 Talet på fartøy i Fiskeridirektoratet sitt register over merkepliktige fiskefartøy og talet på personar i fiskermanntalet 1925–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



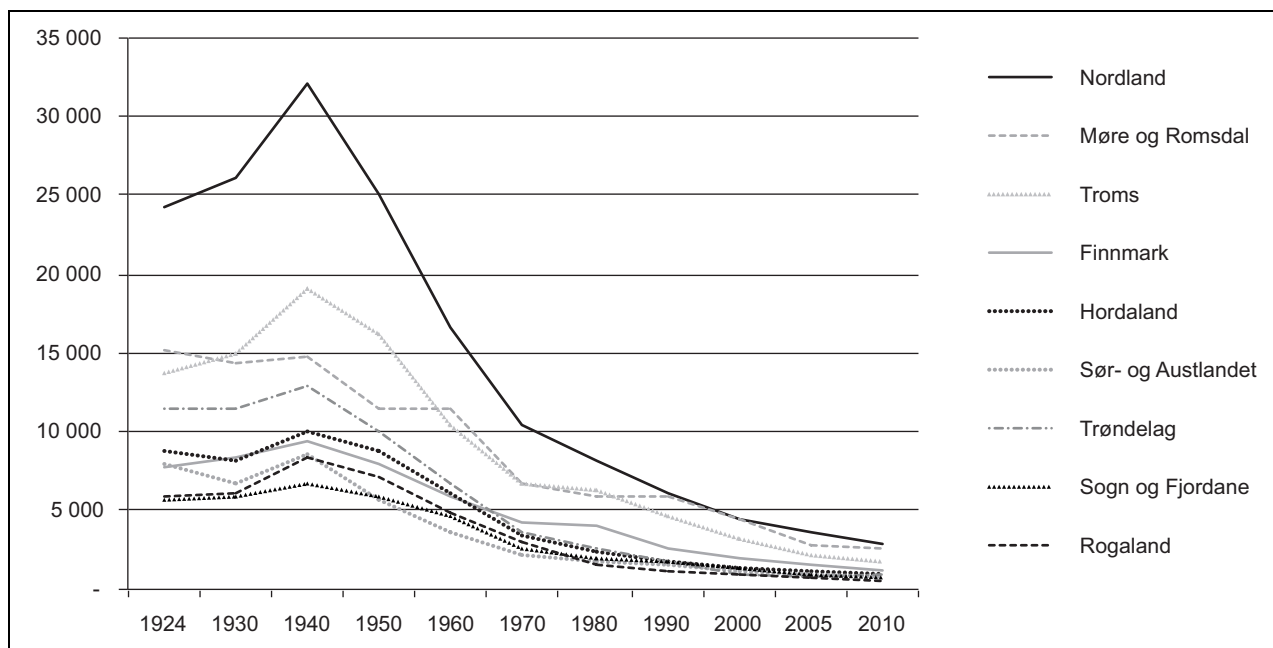
Figur 2.2 Manntalsførte fiskarar i Nord-Noreg og Sør-Noreg 1924–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



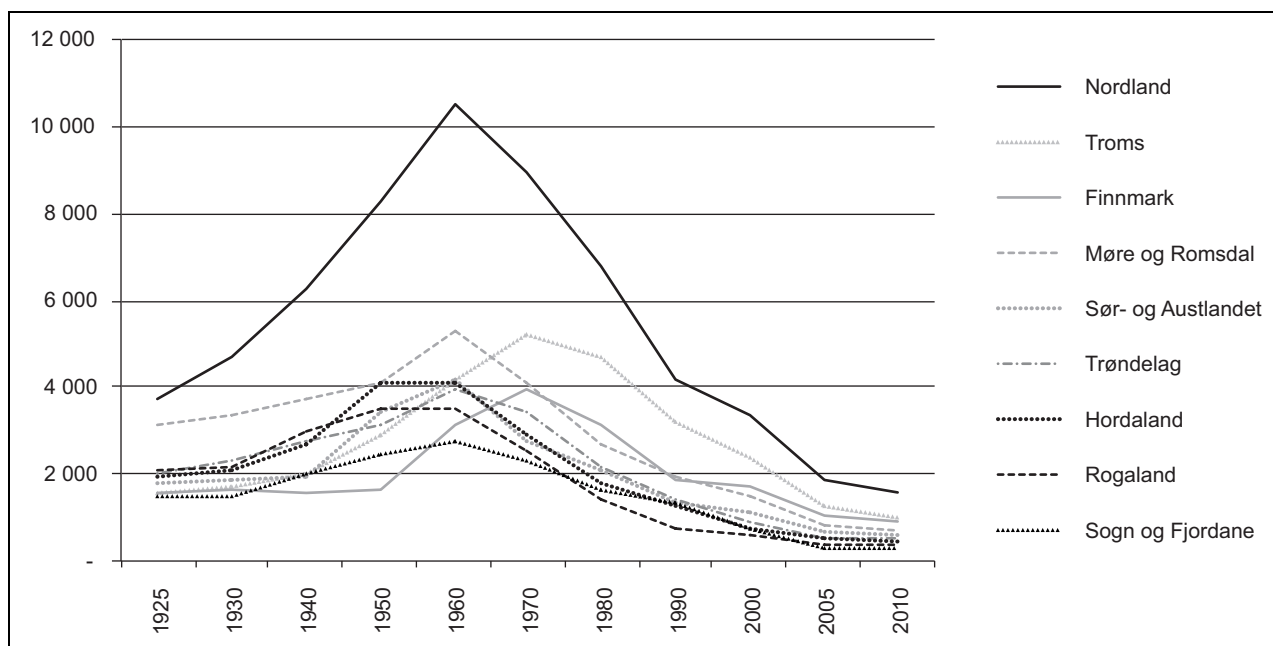
Figur 2.3 Merkeregistrerte fiskefartøy fordelt på Nord- og Sør-Noreg 1925–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.4 Fylkesvis fordeling av manntalsførte fiskarar 1924–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.5 Fylkesvis fordeling av merkeregistrerte fiskefartøy 1925–2010

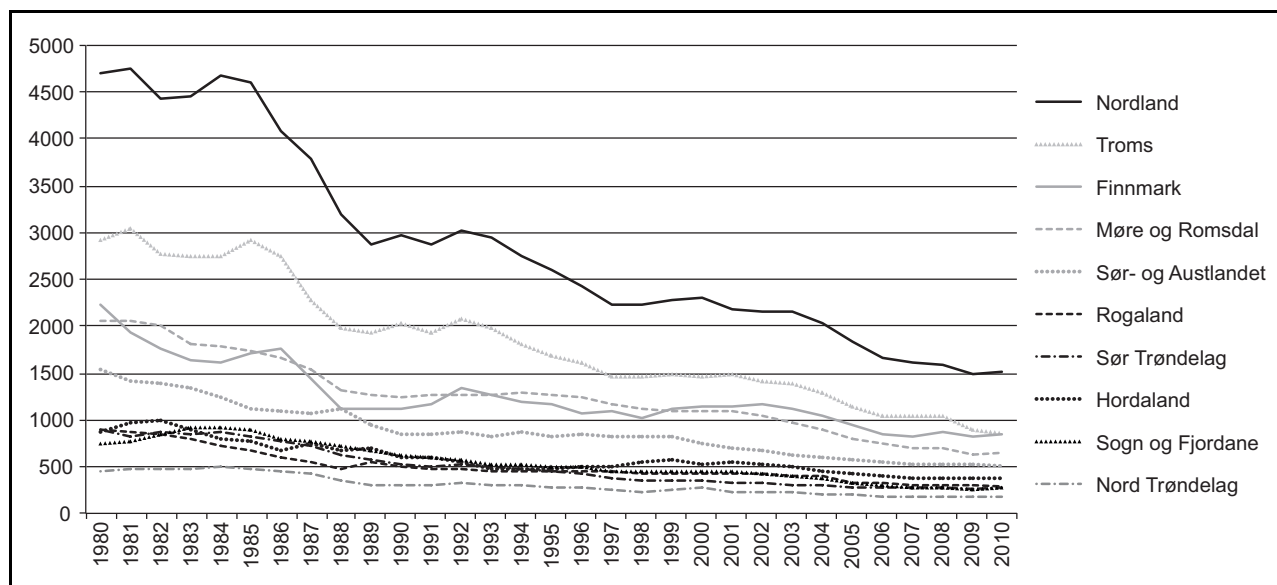
Kjelde: Fiskeridirektoratet

reduisert, til totalt 12 296 registrerte heiltids- og deltidfiskarar i 2010.

Når det gjeld talet på fartøy så var dette høgast rundt 1960 med over 40 000 fartøy. I 1940 var talet på fartøy rundt 26 000, som ga eit gjennomsnitt på 4,6 fiskarar per registrerte fartøy. Ved utgangen av 2010 var det 6 311 fiskefartøy registrert i merkeregisteret, som gjev eit gjennomsnitt på 2,0 fiskarar per fartøy.

Sjølv om det kan vere ulike faktorar som påverkar utviklinga i nord og sør, ser vi i figur 2.2 at Nord-Noreg og Sør-Noreg har hatt ein nesten identisk nedgang i talet på fiskarar i perioden frå 1940 til 2008.

Figur 2.3 viser at det i perioden frå 1925 til omkring 1960 var om lag 10 000 fleire fiskefartøy i Sør-Noreg enn i Nord-Noreg. Etter 1970 har derimot talet på fartøy vore størst i Nord-Noreg.



Figur 2.6 Fartøy som har levert fangst i perioden 1980–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Denne gjennomgangen viser at hovudtrekka er like i begge områda. Det har vore betydeleg nedgang i talet på fiskarar og fartøy både i nord og sør gjennom perioden. Den generelle utviklinga nasjonalt kan også seiast å gjelde for alle fylka, trass i at hastigheita i utviklinga har variert noko. Dette vert illustrert i figur 2.4 som viser talet på fiskarar heimehøyrande i dei ulike fylka i perioden 1924 til 2010 og figur 2.5 som viser talet på fiskefartøy heimehøyrande i fylka i perioden frå 1925 til 2010.

Figur 2.5 viser talet på merkeregistrerte fartøy. Dette talet er ikkje i seg sjølv nødvendigvis illustrerande for kor mykje aktivitet fiskerinæringa fører med seg, då det i mange år har vore inaktive fartøy i registeret. Figur 2.6 viser talet på merkeregistrerte fartøy som faktisk har levert fangst i perioden 1980–2010. Som ein kan sjå ved å samanlikne dei to figurane var det særleg i 1980 stor skilnad i talet på fartøy i merkeregisteret og talet på fartøy som leverte fangst. Medan det var 26 408 fartøy i merkeregisteret var det berre 17 324 fartøy som leverte fangst. I 2010 er det også ein skilnad, men denne er mindre. Det var då 6 324 merkeregistrerte fartøy, og 5 717 av desse leverte fangst.

Figur 2.6 viser at talet på fartøy som har levert fangst er redusert med 67 prosent frå 1980 til 2010, og som figuren viser har alle fylka hatt stor nedgang. Størst nedgang har det vore i Troms og Møre og Romsdal, der tala på fartøy som har levert fangst har gått ned med høvesvis 71 og 69 prosent. I Finnmark har nedgangen vore på 62,4 prosent.

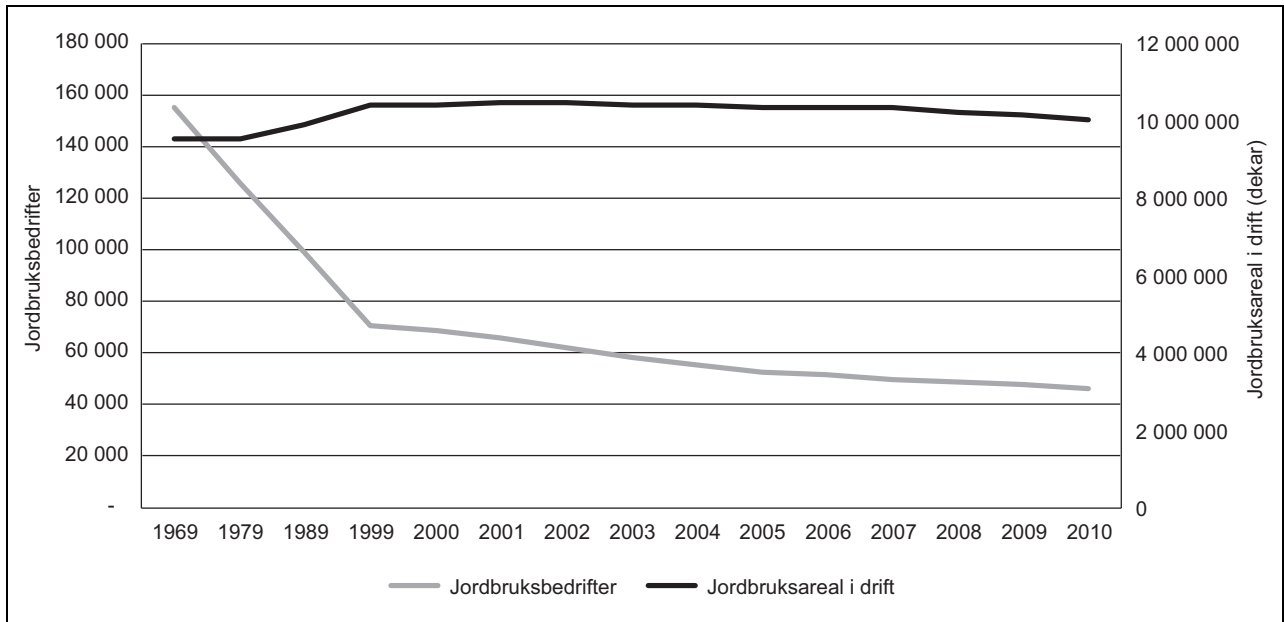
Kvifor er det så stor nedgang i talet på fiskarar og fiskefartøy?

Nedgang i talet på fiskarar og fiskefartøy er ein naturleg konsekvens av at også fiskerinæringa må følgje same krav om produktivitetutvikling og lønnsemd som andre sektorar. Dette er ei utvikling som starta lenge før 1990 då kravet til deltakarløyve i kystflåten sitt torskefiske nord for 62 grader nord vart innført.

Nedgangen i talet på driftseiningar er heller ikkje noko som gjeld fiskeflåten åleine. Figur 2.7 viser utviklinga i talet på jordbruksbedrifter (driftseiningar i jordbruket). Her ser vi at jordbruksnæringa har hatt same nedgangen som fiskerinæringa. Medan det i 1969 var 155 000 jordbruksbedrifter, er talet redusert til 46 000 i 2010. Dette er ein nedgang på 70 prosent, samtidig som talet på dekar jordbruksareal som er i drift har hatt ein svak auke i perioden. Dette kan samanliknast med fiskeflåten som har hatt ein reduksjon på 82,5 prosent av fartøya i same periode, medan fangstkvantumet har vore relativt stabilt.

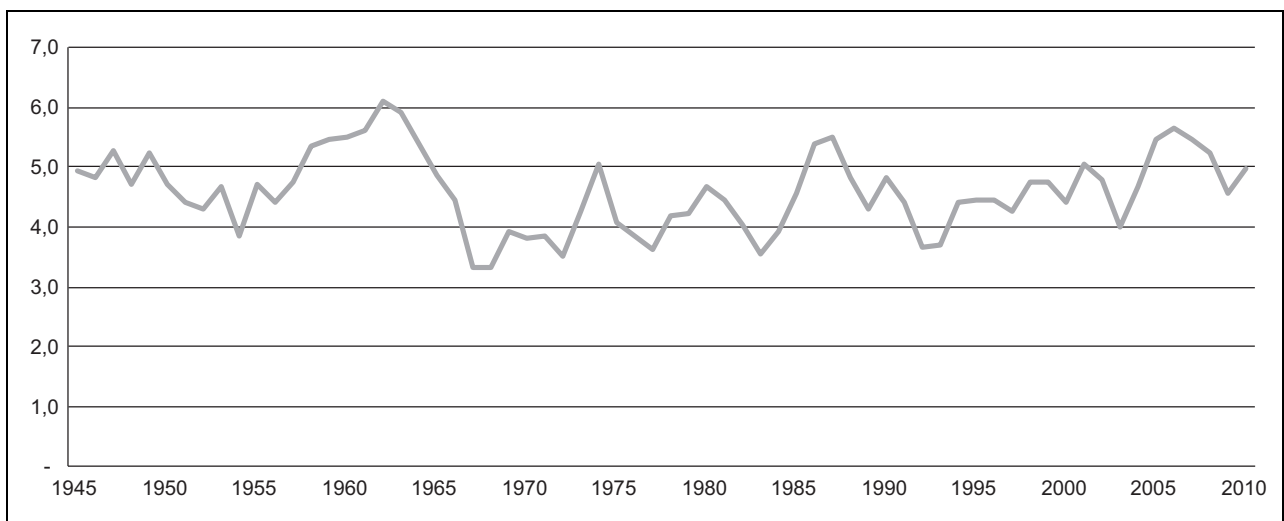
For å forstå nedgangen i talet på fiskarar må vi også ta omsyn til at inntekta til ein fiskar er avhengig av kor mykje fisk han fangar og kva pris han får for fangsten, fråtrekt kostnadene som fiskaren har ved å fiske.

Figur 2.8 viser utviklinga i førstehandspris over tid målt i faste prisar. Førstehandsverdien for fisk har vore relativt stabil gjennom perioden, og var faktisk lågare i 2003 enn i 1945. Fiskarane kan altså ikkje rekne med særleg auke i prisane for å oppnå økonomisk gevinst.



Figur 2.7 Utvikling i jordbruksnæringa 1969–2010

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)



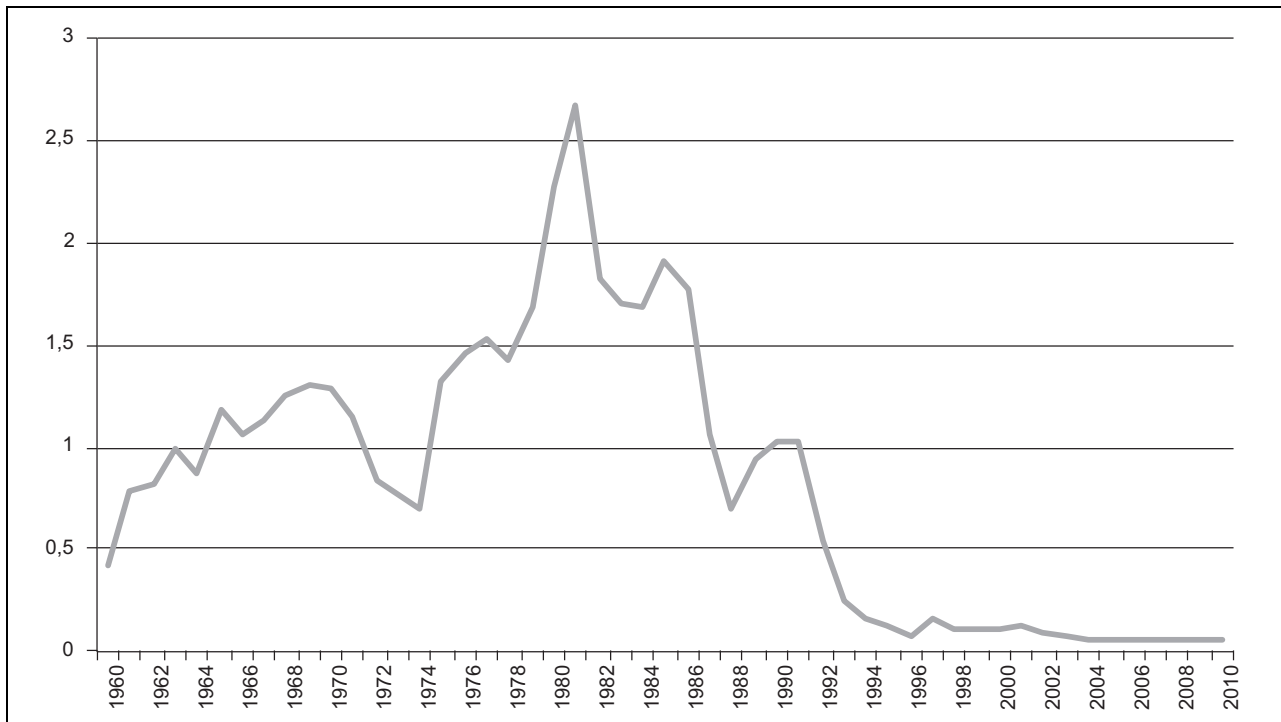
Figur 2.8 Reelle førstehandspriser på fisk 1945–2010, i 2010-kroner

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Den generelle produktivitetsutviklinga i samfunnet gjev seg utslag i ei aukande avkastning på arbeid, som er synleg i form av aukande reallønn. For å kunne tilby fiskarar ei løn på same nivå som andre næringar, må fiskerinæringa vise til ein tilsvarende produktivitetsauke som i dei andre næringane. Om vi går ut frå at kostnadene ved fiske er konstante eller aukande, vil inntekta til fiskaren ved uendra kvantum bli redusert kvart år relativt til andre alternative yrke. På grunn av denne utviklinga vil ein alltid trenge å fiske eit større kvantum for å få same realinntekt.

Dette kan løysast gjennom statlege subsidiar eller gjennom å redusere talet på fiskefartøy. Den norske fiskeflåten var i åra frå 1960 til tidleg på 1990-talet sterkt subsidiert over fiskeriatvanten mellom staten og Norges Fiskarlag. Men etter 1990 har fiskerinæringa vore tilnærma subsidiefri.

Utviklinga frå å vere ei sterkt subsidiert næring til å verte ein effektiv sektor som står støtt på egne bein har ført til betydelege strukturelle endringar, og kan oppsummerast i figur 2.10. Denne figuren illustrerer utviklinga av fangstkvantum i tonn. Ved å sjå på talet på fiskarar i same

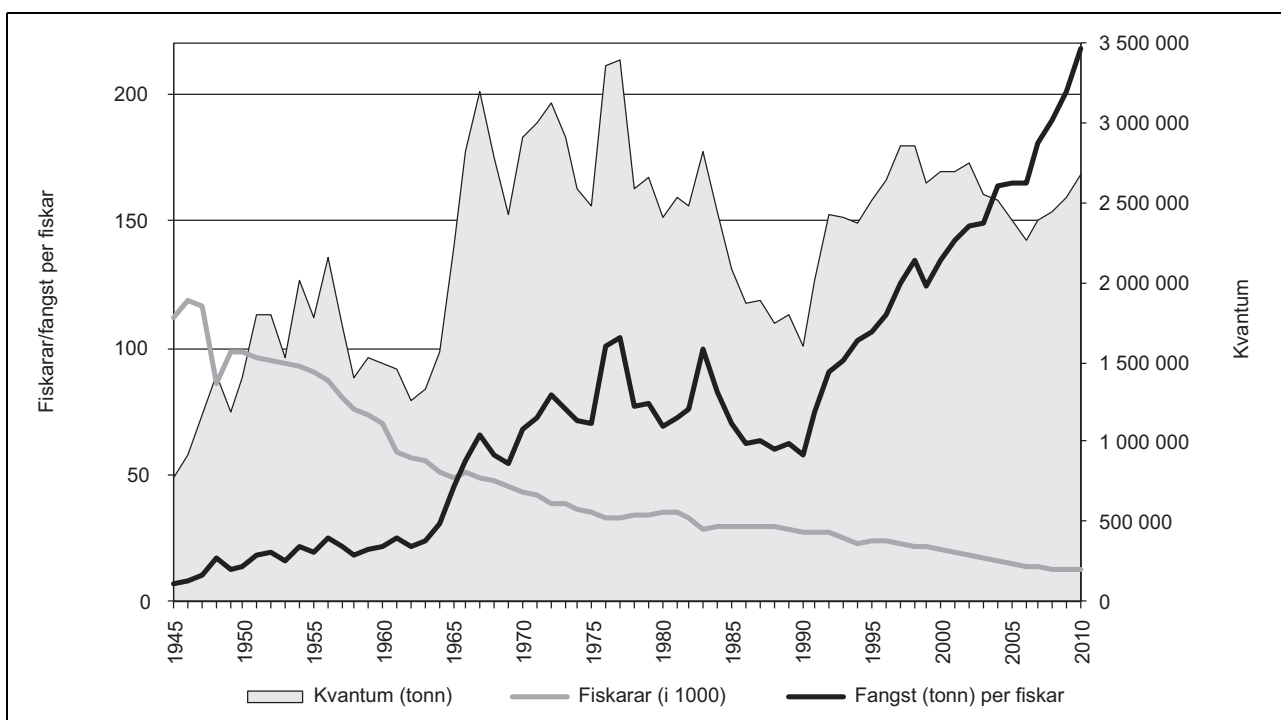


Figur 2.9 Subsidiar i NOK mrd. 1960–2010.

Kjelde: Fiskeridirektoratet

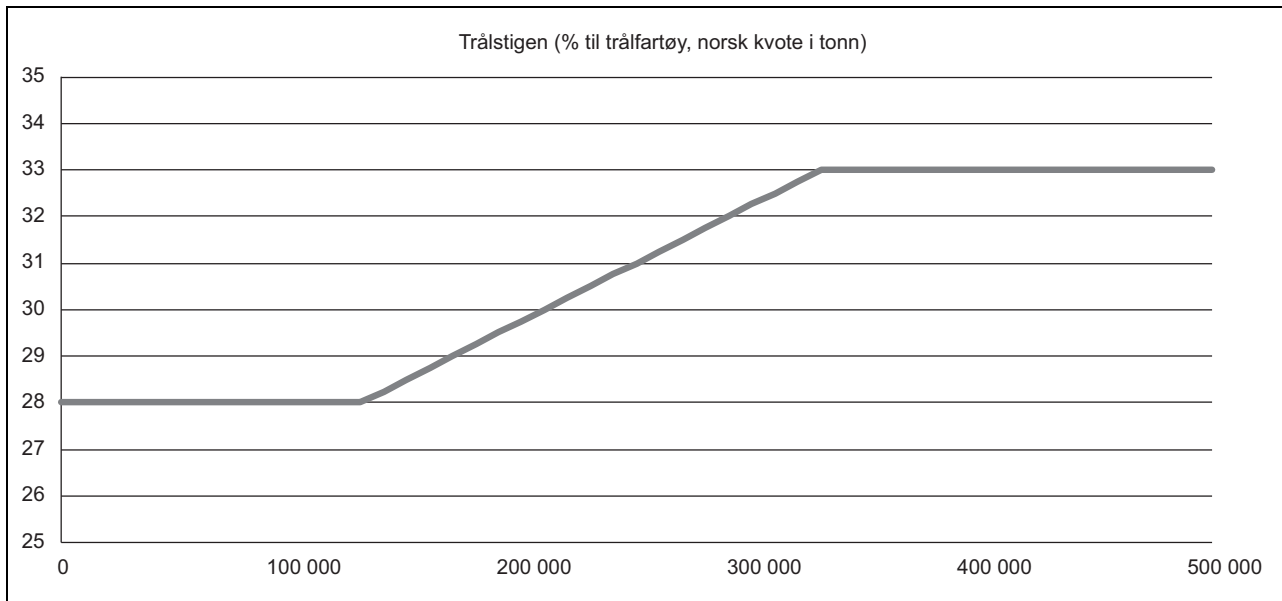
figur kan vi illustrere veksten i fangst per fiskar i Noreg sidan 1945, som har vore ganske kraftig. Fangst per fiskar har auka frå 10 til 220 tonn i perioden. Samstundes har talet på fiskarar og fartøy gått ned, slik at ein har teke ut ein produktivitets-

gevinst i fiskerinæringa. I framtida vil talet på fiskarar og fartøy framleis måtte gå ned for at fiskerinæringa skal halde tritt med den generelle samfunnsutviklinga.



Figur 2.10 Utvikling i total fangst, fangst per fiskar og talet på fiskarar 1945–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.11 Trålstigen

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Torsk nord for 62°N

Over tid er det etablert forholdsvis faste nøklar for tildeling av kvotar av ulike fiskeslag mellom fartøy- og reiskapsgrupper. Frå og med 1990 har den norske kvoten av torsk nord for 62 grader nord vore fordelt mellom fartøy som fiskar med konvensjonelle reiskapar og trålarar etter den såkalla trålstigen. Bakgrunnen for trålstigen var dei låge kvotane i 1989, og trålstigen blei foreslått etter drøftingar i Norges Fiskarlag. Han er illustrert i figur 2.11.

Trålstigen har ein dynamisk profil, noko som medfører at den relative fordelinga mellom fartøygruppene varierer med storleiken på totalkvoten, og ved låge totalkvotar vert kystflåten prioritert. Kvoten som vert sett av til fartøy som fiskar med konvensjonelle reiskapar er vidare inndelt i ulike gruppekvotar.

I spennet frå ein norsk totalkvote frå 130 000 tonn og opp til 330 000 tonn utviklar prosentandelane til dei ulike gruppene seg lineært med utgangspunkt i fordelinga 72 prosent – 28 prosent. I praksis aukar dimed delen til trålarane jamnt frå 28 prosent ved ein totalkvote på 130 000 til 33 prosent ved ein totalkvote på 330 000 tonn og over.

Figur 2.12 viser korleis den norske torskeknoten vart fordelt mellom alle reguleringsgruppene i 2012. Fisket i dei ulike gruppene vert diskutert nærare i dei neste avsnitta.

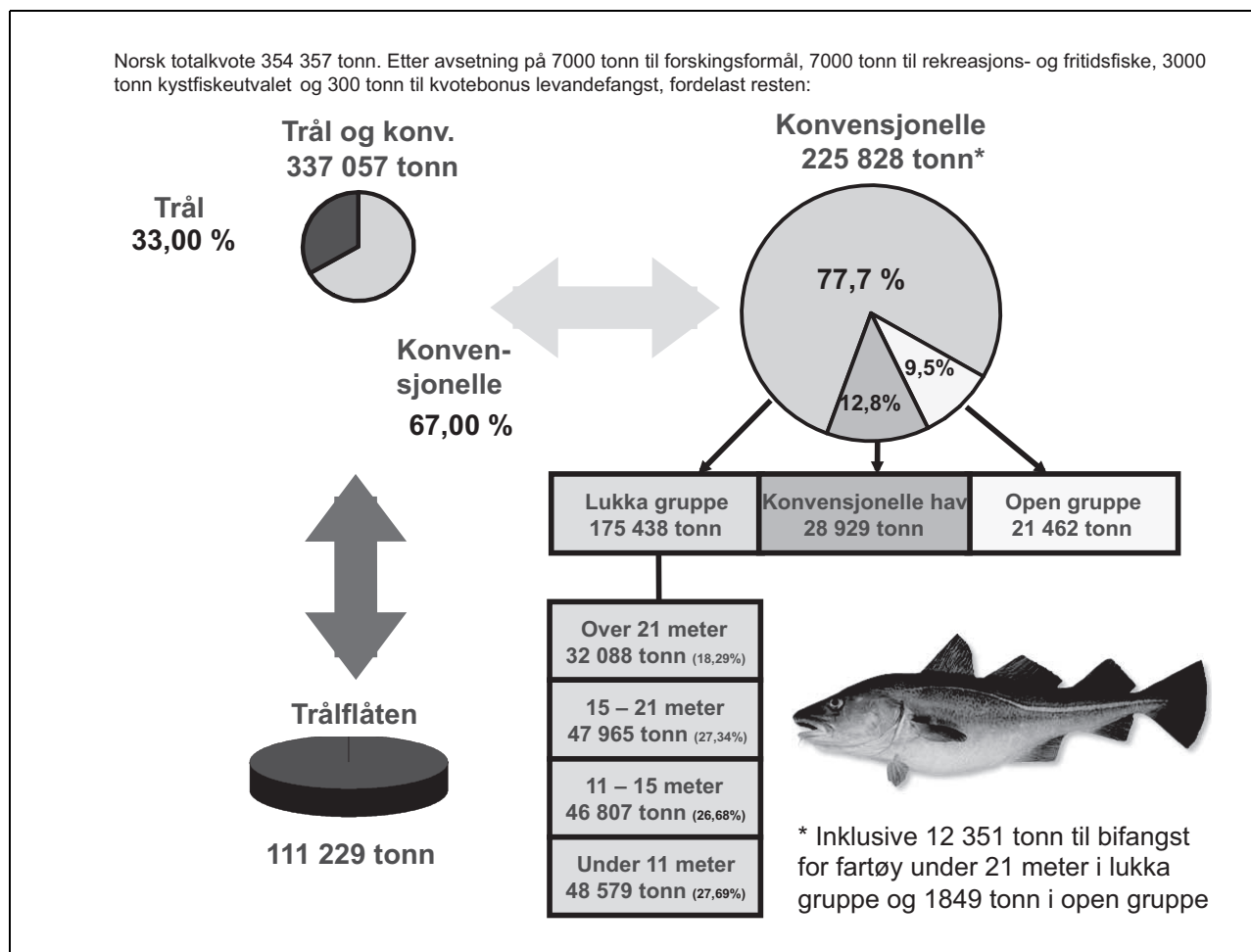
Fiske i lukka gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N

Som forklart i vedlegg 1 vart fisket etter torsk nord for 62 grader nord delvis lukka i 1990. Etter lukkinga må alle fartøy som skal fiske i lukka gruppe ha deltakarløyve. I 1990 var det totalt 3 189 deltakarløyve medan det i 2010 var totalt 1 964 deltakarløyve. Dette er ein reduksjon på 38 prosent. Figur 2.13 viser den fylkesvise utviklinga i talet på deltakarløyve.

Det har ved fleire høve vorte gjennomført endringar i den lukka gruppa. Først vart det mellom 1990 og 1992 delt ut ytterlegare 500 deltakarløyve til fartøy som i utgangspunktet ikkje fylte vilkåra for å delta i fartøykvoteordninga. Desse løyva låg innanfor ei ramme på 2 290 einingskvotar¹ som vart fylkesvis fordelte som vist i tabell 2.1.

I åra mellom 1994 og 1997 vart det også delt ut deltakarløyve både for å styrkje driftsgrunnlaget for allereie etablerte fiskarar, og for å rekruttere ungdom inn i den lukka gruppa. Det vart delt ut 198 løyve i denne perioden. Kvotane som vart tildelede var baserte på inndregne deltakarløyve som følgje av manglande aktivitet og ei eiga avsetning på 1 000 tonn. For å styrke rekrutteringa til fiskeryrket vart det også i perioden 2009–2011 delt ut til saman 31 deltakarløyve.

¹ Kvotefaktorane i fiske etter torsk med konvensjonelle reiskap blei i 1990 kalla einingskvotar.



Figur 2.12 Fordeling av totalkvote for torsk nord for 62°N i 2012

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.1 Einingskvotar tildelte 1990–1992

1990–1992	Utdelte einingskvotar
Finnmark	440
Troms	440
Nordland	880
Nord-Trøndelag	110
Sør-Trøndelag	150
Møre og Romsdal	270
Totalt	2 290

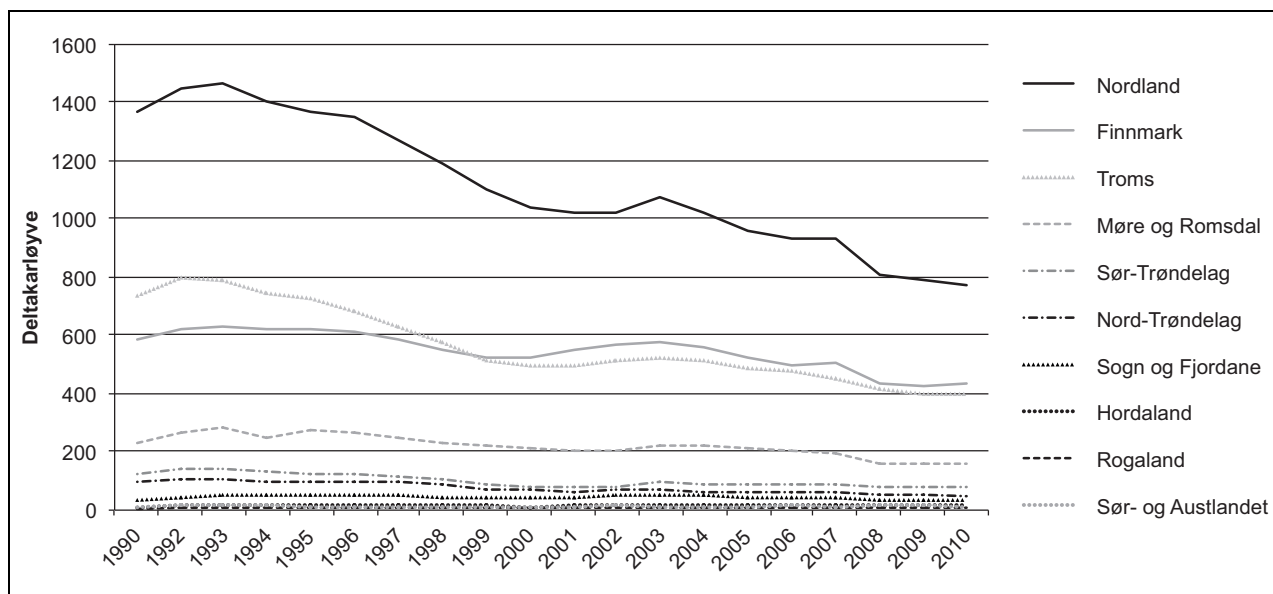
Kjelde: Fiskeridirektoratet

I 2002 fekk om lag 300 fartøy som hadde fiska eit gjeve kvantum hyse og sei i åra 1999–2000 i den opne gruppa i fisket etter torsk, hyse og sei, deltakarløyve i den lukka gruppa saman med dei som hadde deltakarløyve i fisket etter torsk frå tidlegare.

Alt i alt har talet på deltakarløyve likevel gått ned i perioden, på grunn av aktivitetskrav og strukturordningar. Nordland, som har flest deltakarløyve, har hatt ein reduksjon på 35 prosent av deltakarløyva i perioden, medan Troms har hatt ein nedgang på 40 prosent og Finnmark 16 prosent. Som figur 2.14 viser har likevel den relative fordelinga i deltakarløyve mellom dei ulike fylka frå 1990 til 2010 vore nokolunde stabil.

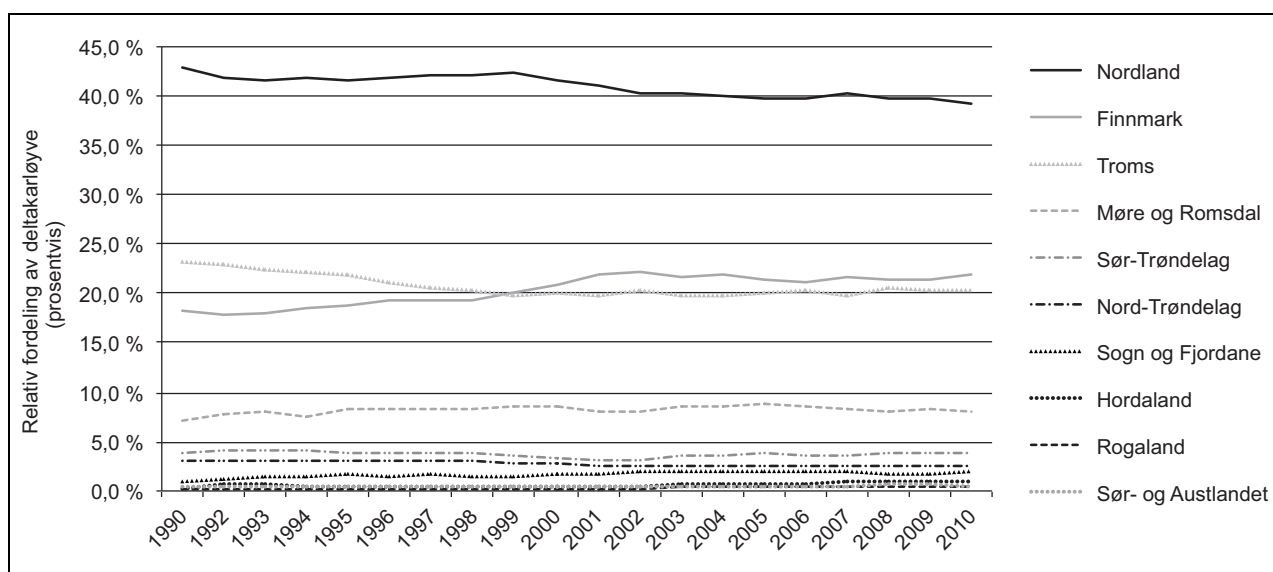
Strukturfondet og kondemneringsordninga

Det vart i 2003 innført ei femårig kondemneringsordning for kystfiskeflåten under 15 meter (under 11 meter frå 1.1.2008). Det har vore eit mål med



Figur 2.13 Fylkesvis utvikling i talet på deltakarløyve 1990–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.14 Fylkesvis utvikling i relativ fordeling av deltakarløyve 1990–2010

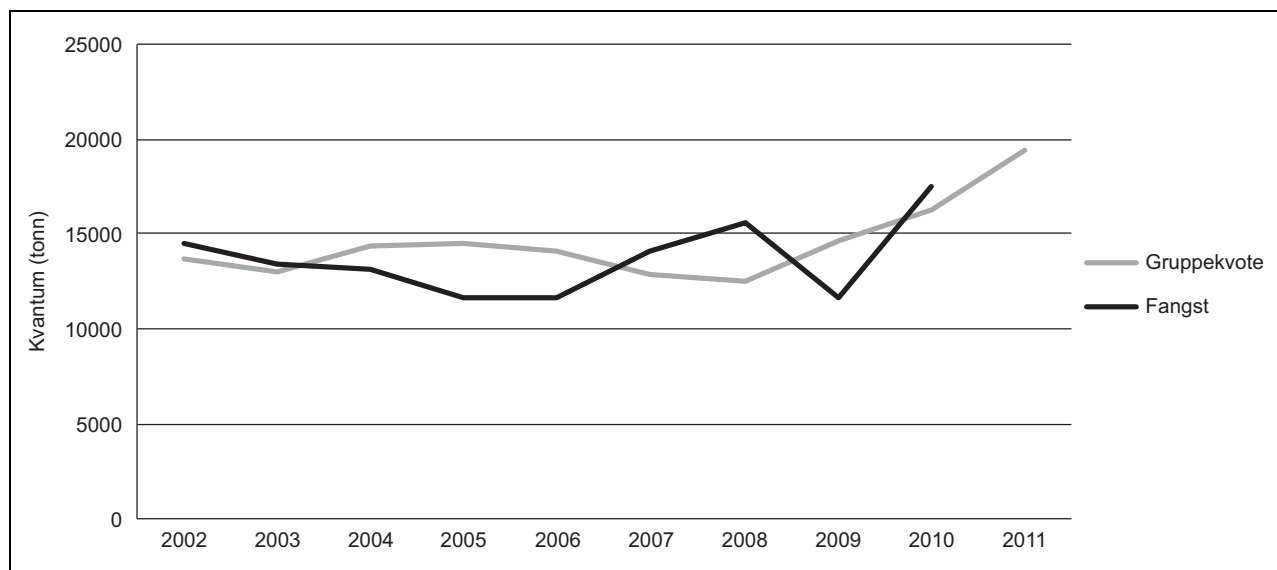
Kjelde: Fiskeridirektoratet

kondemneringsordninga å bidra til ein fiskeflåte som er tilpassa ressursgrunnlaget gjennom å kjøpe ut og kondemnere kystfartøy med deltakarløyve slik at det over tid vil verte redusert kapasitet i dei enkelte gruppene, samtidig som kvotegrunnlaget vert auka for attverande fartøy.

Samanlikna med strukturkvoteordninga skal kondemneringsordninga gje høve til ei varsam strukturering. Kondemneringsordninga kan likevel ha potensial for geografiske omfordelingar. Medan strukturkvoteordninga har geografiske

avgrensingar, er det ingen slike avgrensingar for kondemneringsordninga. Ved systematiske regionale skilnader i prosentdelen fartøy som vert kondemnerte gjennom kondemneringsordninga mellom kommunar, distrikt eller fylke, vil dette medføre ei endring i den relative geografiske fordelinga av deltakarløyve.

Delen kondemnerte fartøy og deltakarløyve som er tekne ut, varierer noko mellom fylka. På landsbasis har 14 prosent av deltakarløyva for fartøy under 15 meter vorte tekne ut gjennom kon-



Figur 2.15 Utviklinga i gruppekvote og fangst (torsk), open gruppe 2002–2011.

Kjelde: Fiskeridirektoratet

demneringsordninga sidan 2003. I Finnmark er heile 19 prosent av deltakarløyva tekne ut. Innan torskefiskeria i Finnmark er 20 prosent av deltakarløyva tekne ut i perioden. Det betyr at Finnmark sit attende med ein mindre del av deltakarløyva for fartøy under 15 meter, då det her har vore relativt fleire fartøyeigarar som har søkt om kondemnering.

Aktivitet i open gruppe i fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N

Trass i at dei fleste kommersielle fiskeria er avgrensa til dei som har deltakarløyve, er det likevel mogleg å fiske på fleire fiskeslag utan deltakarløyve i lukka gruppe. Til dømes har det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, og i fisket etter makrell, lenge vore ei open gruppe i tillegg til den lukka. Vidare er det opne grupper i seinotfisket, kongekrabbefisket og enkelte andre fiskeri, men då som regel reservert fartøy under ein viss fysisk storleik. Det er også høve til å fiske på fiskeslag som verken har tilgangs- eller kvoteregime.

Fartøya som deltok i open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle reiskapar nord for 62 grader kunne i 2011 totalt fiske og lande 19 383 tonn torsk, 7 279 tonn hyse og 7 980 tonn sei. I figur 2.15 ser vi at gruppekvota på torsk har vore nokolunde stabil tidleg dette tiåret, men har så auka dei siste åra som følgje av auka totalkvote.

Tabell 2.2 viser fartøykvotane i open gruppe for 2011.

Tabell 2.3 og tabell 2.4 viser kor mykje fartøya som har fiska torsk i open gruppe har fiska samla sett mellom 2001 og 2010. Når det gjeld den geografiske fordelinga av aktiviteten i open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, er det fartøy frå dei tre nordlegaste fylka som dominerer. Slik sett skil ikkje open gruppe seg i særleg grad frå lukka gruppe.

Talet på deltakande fartøy i open gruppe har gått ned i perioden frå 2001 til 2010, sjølv om det har svinga noko. Frå 2002 til 2003 var nedgangen i fartøy delvis ein konsekvens av ei endring i den tilgangsbegrensede reguleringsgruppa, og ei rekkje fartøy som tidlegare hadde fiska i open gruppe vart på bakgrunn av fangsthistorikken sin innlemma i den nye, lukka gruppa. Dette var særleg fartøy som hadde fiska mykje hyse og sei, og dette vert illustrert av den påfølgjande nedgangen i fangstkvantum for hyse og sei.

Tabell 2.2 Fartøykvotar open gruppe 2011

Største lengd	Maks. kvotar 2011	Garantert kvote (tonn)
Under 8 m	20	14
8–9,99 m	28	20
Over 10 m	32	22

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.3 Utvikling i kvantum i open gruppe 2001–2010

År	Tal på fartøy ¹	Totalt kvantum torsk (tonn)	Totalt kvantum hyse (tonn)	Totalt kvantum sei (tonn)	Totalt kvantum anna (tonn)	Totalt kvantum (tonn)
2001	3 602	16 234	3 156	8 307	17 424	45 121
2002	3 358	14 482	2 592	7 481	22 590	47 145
2003	3 067	13 377	1 180	4 195	13 215	31 967
2004	2 926	13 130	962	5 263	11 165	30 520
2005	2 608	11 636	1 246	4 942	14 848	32 671
2006	2 435	11 611	1 482	7 041	9 363	29 497
2007	2 387	14 132	1 685	6 593	10 551	32 960
2008	2 417	15 619	1 999	6 211	11 921	35 750
2009	2 097	11 622	1 515	5 923	8 032	27 093
2010	2 146	17 441	2 017	5 838	10 226	35 522

¹ Registreringsmerke

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.4 Utvikling i verdi i open gruppe 2001–2010 (nominelle kr)

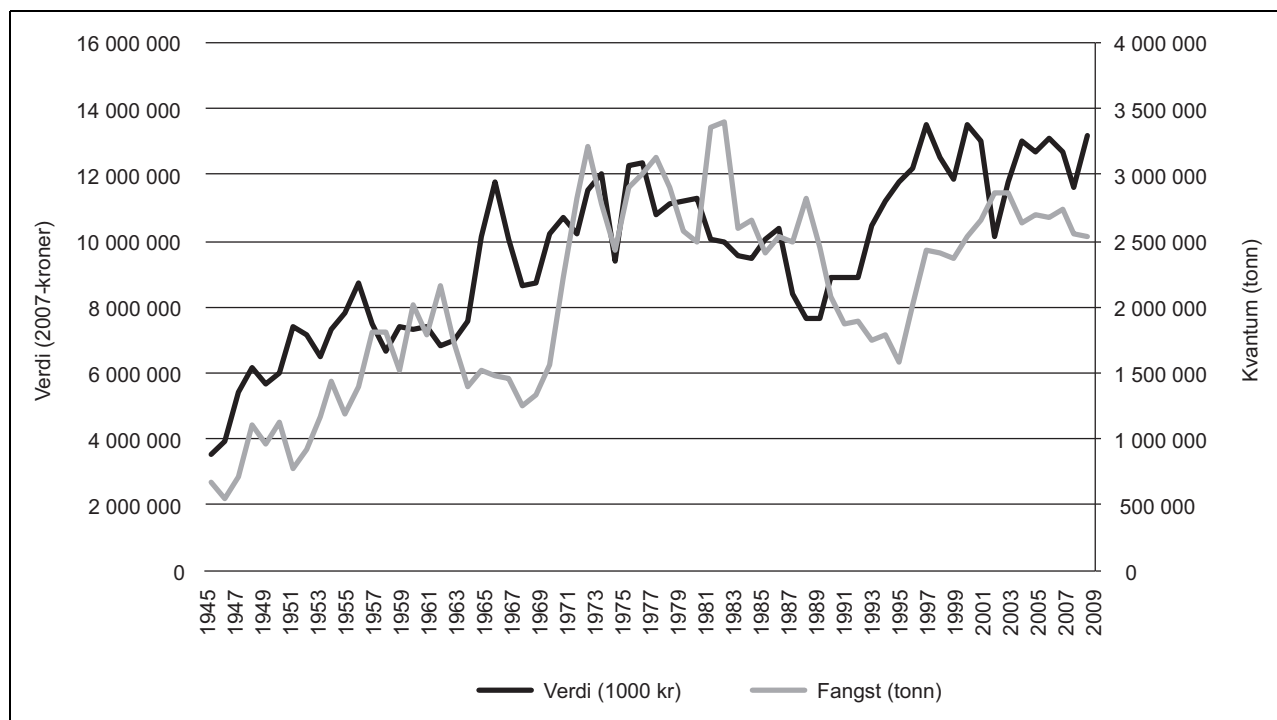
År	Total verdi torsk (1000 kr)	Total verdi hyse (1000 kr)	Total verdi sei (1000 kr)	Total verdi anna (1000 kr)	Total verdi (1000 kr)
2001	207 708	34 718	37 921	117 225	397 574
2002	168 217	22 486	31 586	110 156	332 444
2003	126 471	7 450	15 645	75 029	224 595
2004	141 281	5 668	19 473	81 921	248 344
2005	136 579	8 103	21 099	89 840	255 620
2006	151 731	11 102	38 381	86 349	287 563
2007	213 905	14 629	36 902	103 096	368 532
2008	243 671	16 163	32 223	108 486	400 543
2009	132 022	9 982	30 888	86 855	259 747
2010	156 808	13 610	34 708	110 155	315 281

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Utviklinga i fangst frå norske fiskefartøy

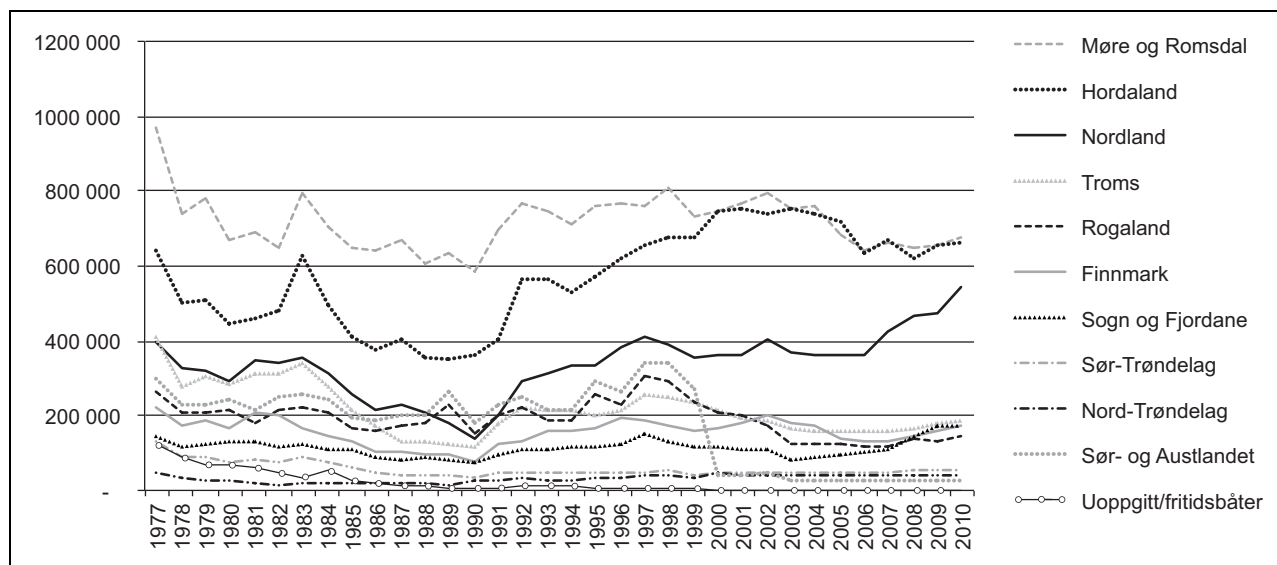
Figur 2.16 viser utviklinga i fangsten frå norske fiskefartøy i åra etter 1945. Utbyttet frå dei norske fiskebestandane har auka både i kvantum og verdi frå 1945 til 2010. Som følgje av kollapsen i sildefisket kring 1970, etterfølgd av kollapsen i loddebes-

tanden og nedgangen i torskefiskeria, var det ein markant nedgang i både fangst og verdi frå midten av 1970-talet og gjennom 1980-talet. Veksten har teke seg opp igjen frå 1990, blant anna som følgje av ein betydeleg auke i dei pelagiske fiskeria. Dei siste åra har fangstane gått noko ned,



Figur 2.16 Fangst frå norske fiskefartøy 1945–2010 (faste 2010-kroner)

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.17 Fangstkvantum etter fartøya sine heimfylke 1977–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet

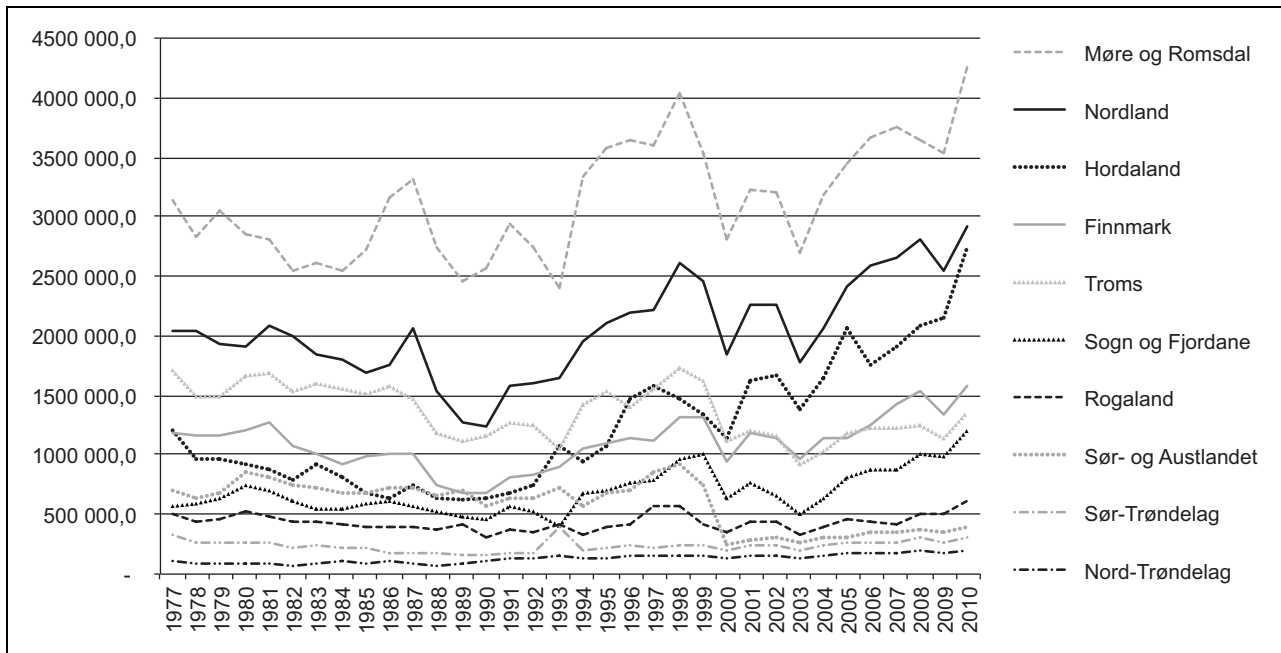
medan prisane har vore stabile med unntak av eit prisfall rundt år 2000.

Figur 2.17 og figur 2.18 viser fangstkvantum og fangstverdi fordelt på fartøya sine heimfylke frå 1977 fram til 2010. Først og fremst viser tala at fiskerinæringa er prega av svingingar og at både fangstverdi og fangstmengd varierer frå år til år. Det kjem fram at særleg Hordaland og Nordland har hatt ein betydeleg auke i kvantum sidan 1990,

medan Rogaland og Sør- og Austlandet har hatt ein nedgang sidan slutten av 1990-talet.

Utviklinga i Finnmark, Troms og Nordland

Resten av dette vedlegget tek for seg Finnmark, Troms og Nordland. Dessutan legg vi særleg vekt på verkeområdet til Sametinget si ordning med søkjarbaserte tilskot til næringsverksemd.



Figur 2.18 Fangstverdi etter fartøya sine heimfylke 1977–2010 (faste 2010-kr)

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Sidan det manglar ei samla registrering av den samiske befolkninga, er det vanskelig å lage statistikk om samane som gruppe. Som utgangspunkt for statistikken nyttar vi difor det geografiske verkeområdet for det som før heitte Samisk utviklingsfond (SUF). 1. januar 2009 vart SUF erstatta av Sametinget sine tilskotsordningar til næringsutvikling (STN).

Hovudargumentet for å velje dette verkeområdet er at det omfattar lokalsamfunn som Sametinget har definert som samiske, og som Sametinget disponerer særskilde utviklingsverkemidlar for. STN-området er vist på kartet i figur 2.19.

Heile STN-området ligg nord for Saltfjellet. Den samiske befolkninga sør for Saltfjellet er difor ikkje med i den geografisk baserte statistikken. Samisk busetjing i sør er spreidd så vidt at få område vert oppfatta som samiske lokalsamfunn.

Departementet brukar statistikk om fiskarar, fartøy, deltakarløyve og fangst på kommunenivå. Kommunar som er heilt omfatta av STN vert referert til som STN-område. Kommunar der delar av kommunen sitt geografiske område er omfatta av STN vert referert til som delvis STN-område.

Fiskarar og fartøy

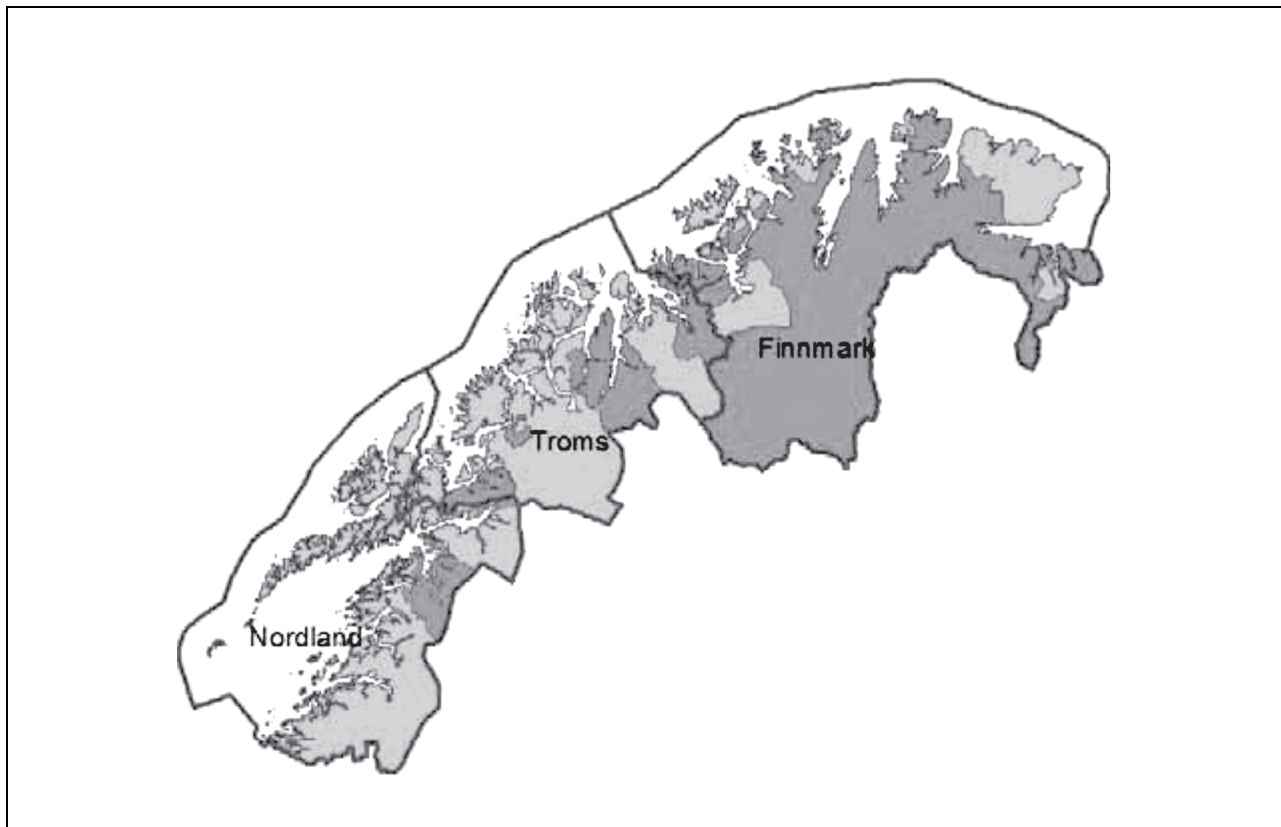
Som figur 2.20 viser har det vore ein jamn nedgang i talet på fiskarar i dei tre nordlegaste fylka i perioden 1983 til 2010. Reduksjonen i talet på fiskarar er ganske lik i dei tre fylka, med ein reduk-

sjon i Finnmark, Troms og Nordland på høvesvis 59,9, 63,8 og 58,8 prosent. Dette er noko høgare enn på landsbasis der talet på fiskarar vart redusert med 56,6 prosent i perioden.

Utviklinga i Troms og Finnmark skil seg likevel frå resten av landet med ein relativt stor nedgang i fiskarar som har fiske som hovudyrke. Medan nedgangen nasjonalt blant fiskarar med fiske som hovudyrke og biyrke er på høvesvis 56 prosent og 60 prosent, er tilsvarande for Troms på 65 og 59 prosent og for Finnmark på 63 prosent og 43 prosent. Her har altså den relative delen heiltidsfiskarar vorte redusert i høve til deltidsfiskarar.

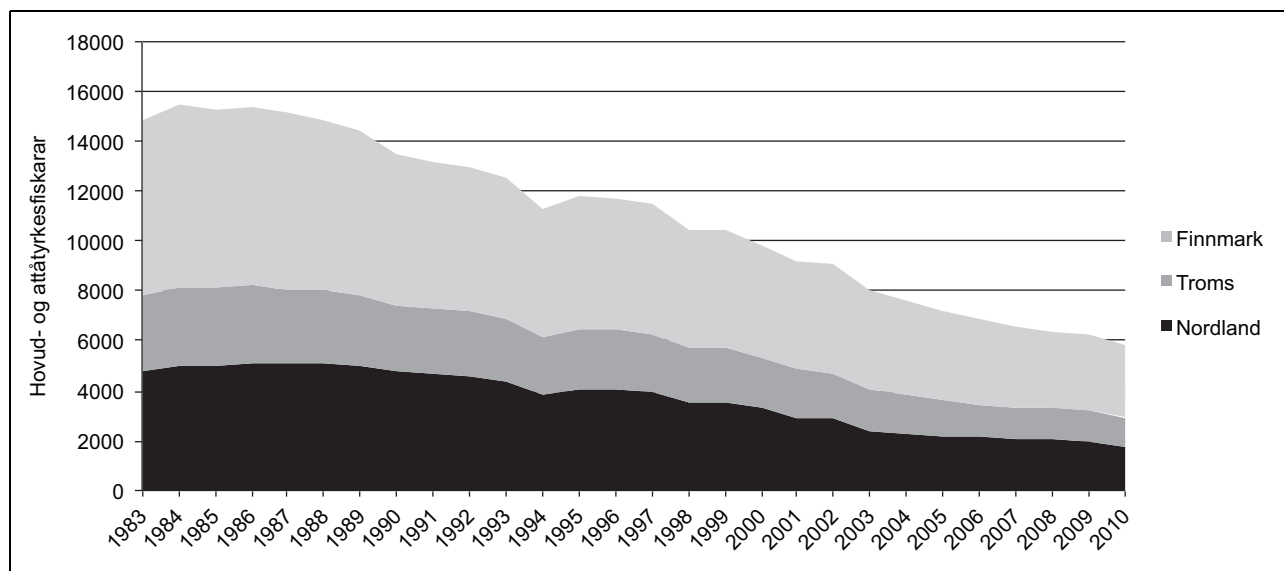
Av 14 830 registrerte fiskarar i Finnmark, Nordland og Troms i 1983 var 1 445 av dei heimehøyrande i kommunar som i dag er omfatta av STN. 2 642 var heimehøyrande i kommunar som er delvis omfatta av STN. Det vil seie at 28 prosent av registrerte fiskarar i dei tre nordlegaste fylka i 1983 var heimehøyrande i kommunar heilt eller delvis omfatta av STN. I 2010 hadde talet på fiskarar falle til 5 834. 516 av desse var heimehøyrande i STN-kommunar medan 928 var heimehøyrande i kommunar delvis omfatta av STN. Det vil seie at 25 prosent av registrerte fiskarar i dei tre nordlegaste fylka i 2010 var heimehøyrande i kommunar heilt eller delvis omfatta av STN.

Tabell 2.5 viser at det frå 1983 til 2010 var ein reduksjon i talet på fiskarar på 64 prosent i kommunar omfatta av STN og 65 prosent i kommunar



Figur 2.19 Oversikt over STN-området frå 2009

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)



Figur 2.20 Utvikling i talet på fiskarar i Finnmark, Troms og Nordland 1983–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet

delvis omfatta av STN. For kommunar som ikkje er omfatta av STN har reduksjonen vore på 59 prosent. Kommunar omfatta av STN er generelt prega av ein sterkare nedgang i registrerte hovudyrkesfiskarar enn i biyrkesfiskarar. For kommu-

nar som ikkje er omfatta av STN er nedgangen jamt fordelt på begge yrkesgruppene.

Nordland har hatt størst skilnad mellom kommunane som er omfatta av STN og kommunane som ikkje er omfatta. I STN-kommunane var

Tabell 2.5 Reduksjon i talet på fiskarar 1983–2010 (i prosent)

	Nordland	Troms	Finnmark	Totalt
STN-område	-75 %	-60 %	-67 %	-64 %
Delvis STN-område	-71 %	-66 %	-63 %	-65 %
Ikkje-STN-område	-59 %	-64 %	-50 %	-59 %
Totalt	-59 %	-88 %	-60 %	-61 %

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.6 Endring i befolkning 1983–2010 (i prosent)

	Nordland	Troms	Finnmark	Totalt
STN-område	-29 %	-20 %	-16 %	-19 %
Delvis STN-område	-8 %	41 %	6 %	20 %
Ikkje-STN-område	-2 %	-9 %	-11 %	-5 %
Totalt	-3 %	7 %	-5 %	0 %

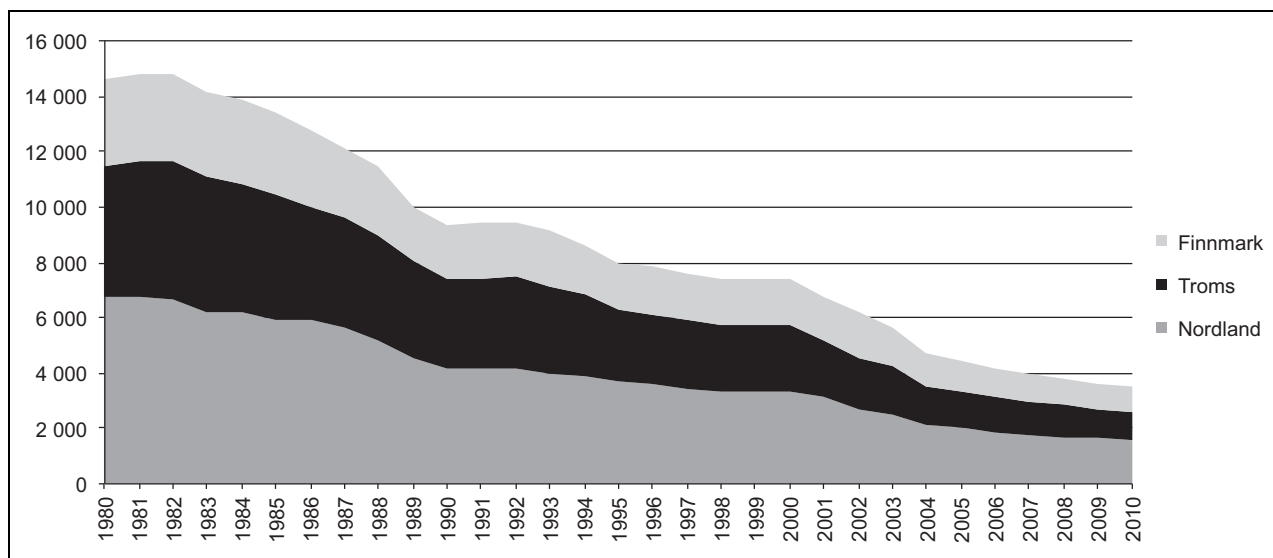
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

reduksjonen på heile 75 prosent, medan kommunane som ikkje er omfatta av STN har hatt ein reduksjon på 59 prosent. I Troms er reduksjonen lågast i kommunar som er omfatta av STN.

I tabell 2.6 ser vi at det i Finnmark er ein liten skilnad på utviklinga i befolkninga i område som er omfatta av STN og område som ikkje er omfatta av STN i same periode. I Nordland og Troms har det vore ein sterkare tendens til avfolking i område som er omfatta av STN enn i område som ikkje er omfatta av STN. Ei forklaring på dette kan

vere at STN-kommunane oftast er svært små kommunar, fråflytting kan skuldast sentralisering, som også rammar andre små kommunar over heile landet. Di større ein kommune var i 1983, di meir sannsynleg er det at kommunen har hatt stor befolkningsvekst frå 1983 til 2010 og vice versa.

I Troms er Tromsø kommune delvis omfatta av STN. Ser vi vekk frå Tromsø kommune i tabell 2.6, så har kommunane i Troms som er delvis omfatta av STN hatt ein reduksjon i befolkninga på 4 prosent.



Figur 2.21 Utviklinga i talet på fartøy i Finnmark, Troms og Nordland 1980–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.7 Endring i talet på merkeregistrerte fartøy 1980–2010

	Nordland	Troms	Finnmark	Totalt
STN-område	-90 %	-85 %	-79 %	-82 %
Delvis STN-område	-77 %	-76 %	-71 %	-73 %
Ikkje STN-kommune	-77 %	-78 %	-61 %	-76 %
Totalt	-77 %	-79 %	-71 %	-76 %

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Figur 2.21 viser utviklinga i talet på fartøy i Finnmark, Troms og Nordland. Totalt i desse fylka er talet på fartøy redusert med 76 prosent. Som tabell 2.7 ovanfor viser, har Finnmark hatt den minste relative reduksjonen i fartøy med ein nedgang på 71 prosent frå 1980. Denne nedgangen er mindre enn i Nordland og Troms som har ein reduksjon i talet på fartøy på høvesvis 77 og 79 prosent, nærare landsgjennomsnittet på 76 prosent. Ein stor del av fartøynedgangen skuldast at fartøy som har vore inaktive er tekne ut av merke-registeret. Som det går fram av figur 2.6 har talet på merkeregistrerte fartøy som har levert fangst gått ned i same tidsperiode.

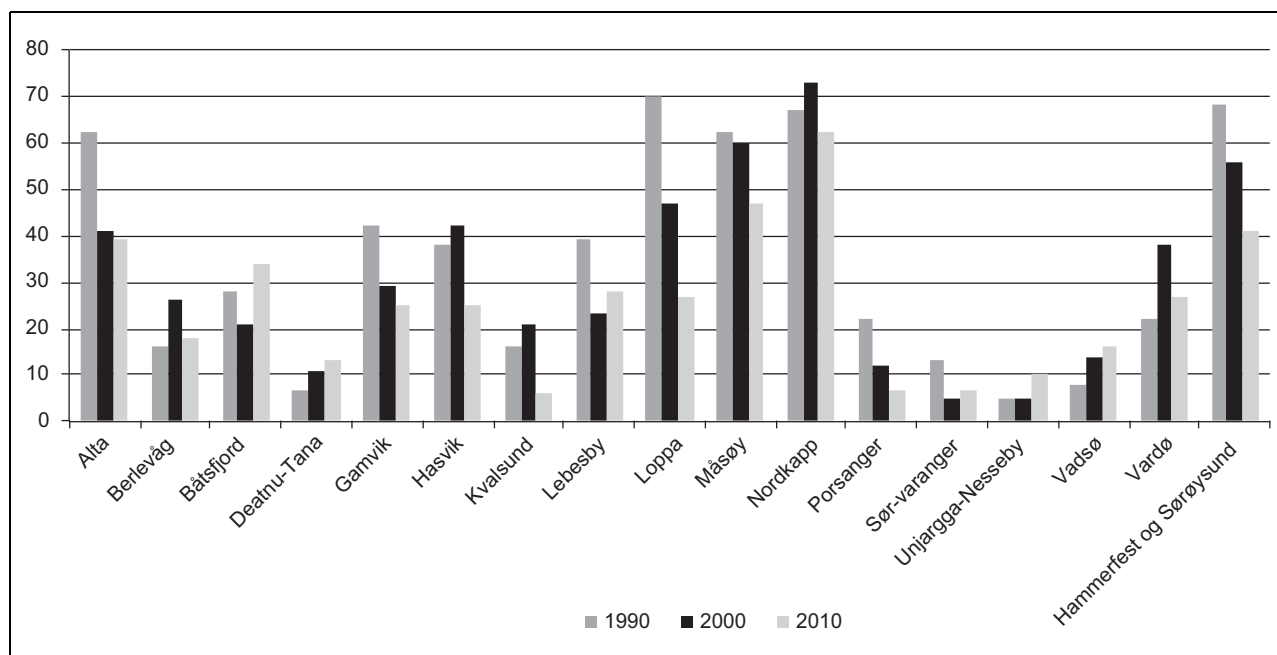
Tabell 2.7 viser at talet på fartøy i STN-kommunane er redusert med 82 prosent. Kommunar som ikkje er omfatta av STN har opplevd ei utvikling nærare landsgjennomsnittet med 76 prosent reduksjon i talet på fartøy. STN-områda i alle dei

tre fylka har hatt ein stor reduksjon i talet på fartøy i løpet av perioden. STN-kommunane i Finnmark har hatt ein reduksjon på 79 prosent, Troms 85 prosent og Nordland 90 prosent. For Nordland er det viktig å understreke at det berre er éin kommune som er STN-område og to som er delvis STN-område.

Fiske i lukka gruppe etter torsk, hyse og sei nord for 62°

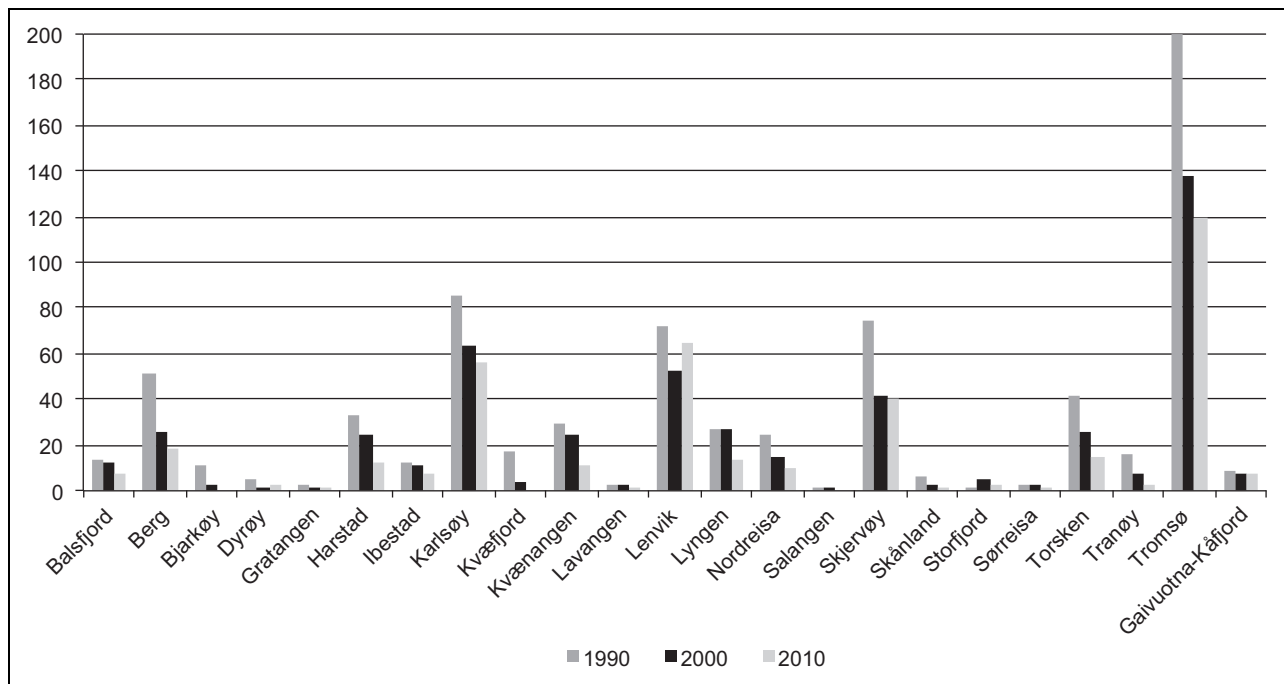
Strukturverkemidla har ført til ein reduksjon i talet på deltakarløyve totalt i både Finnmark, Troms og Nordland. Sidan det er fylkesbinding på deltakarløyva, vil sal av fartøy måtte skje internt. Dette kan føre til ei omfordeling av talet på deltakarløyve mellom kommunane.

Figur 2.22 viser utviklinga på kommunenivå i Finnmark. I 1990 var det i alt 585 deltakarløyve i Finnmark. Dette talet er redusert med 26 prosent



Figur 2.22 Talet på deltakarløyve i det konvensjonelle fisket i Finnmark fordelt på kommunar.

Kjelde: Fiskeridirektoratet



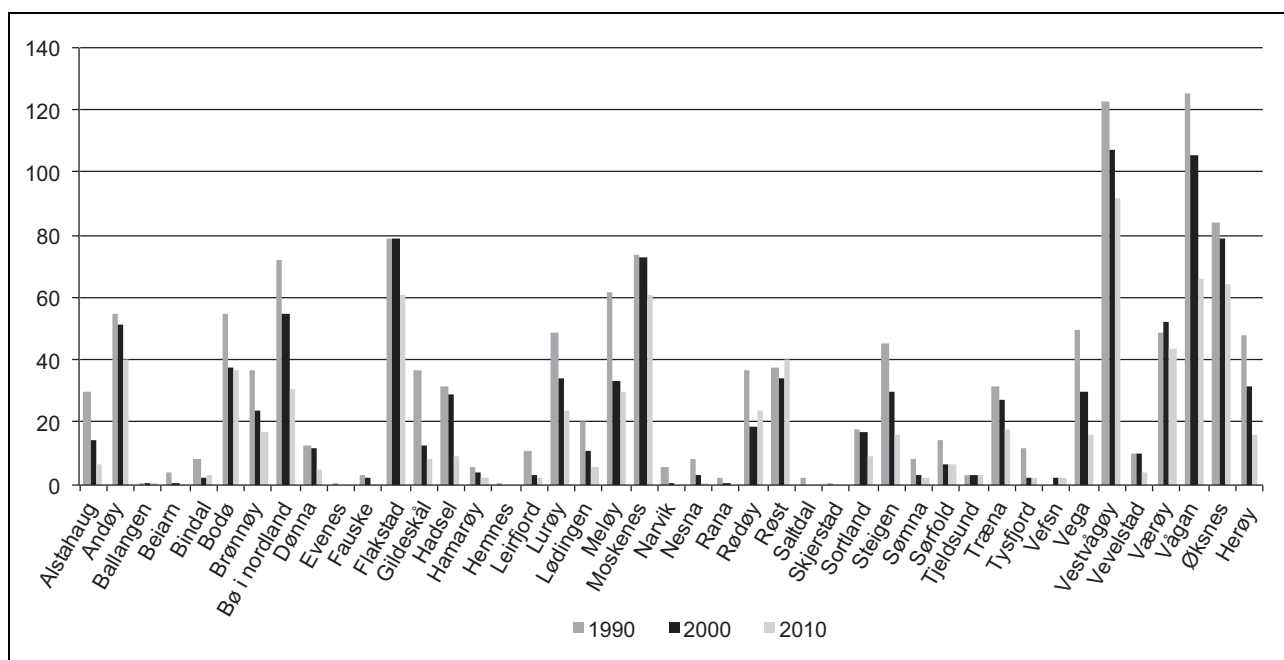
Figur 2.23 Talet på deltakarløyve i det konvensjonelle fisket i Troms fordelt på kommunar.

Kjelde: Fiskeridirektoratet

til 432 deltakarløyve i 2010. I alt elleve kommunar har fått redusert talet på deltakarløyve, og av dei har to av kommunane fått redusert talet på deltakarløyve med over 50 prosent. Størst faktisk reduksjon i deltakarløyve har det vore i Loppa kommune der talet er redusert frå 70 deltakarløyve i 1990 til 27 deltakarløyve i 2010. Kommu-

nane Nesseby, Vadsø, Vardø, Berlevåg, Tana og Båtsfjord har derimot alle hatt ein auke i talet på deltakarløyve frå 1990.

Figur 2.23 viser at det i Troms i 1990 var 739 deltakarløyve, mot 398 i 2010. Dette inneber ein reduksjon på 46 prosent i løpet av perioden. Tromsø er den enkeltkommunen med flest delta-



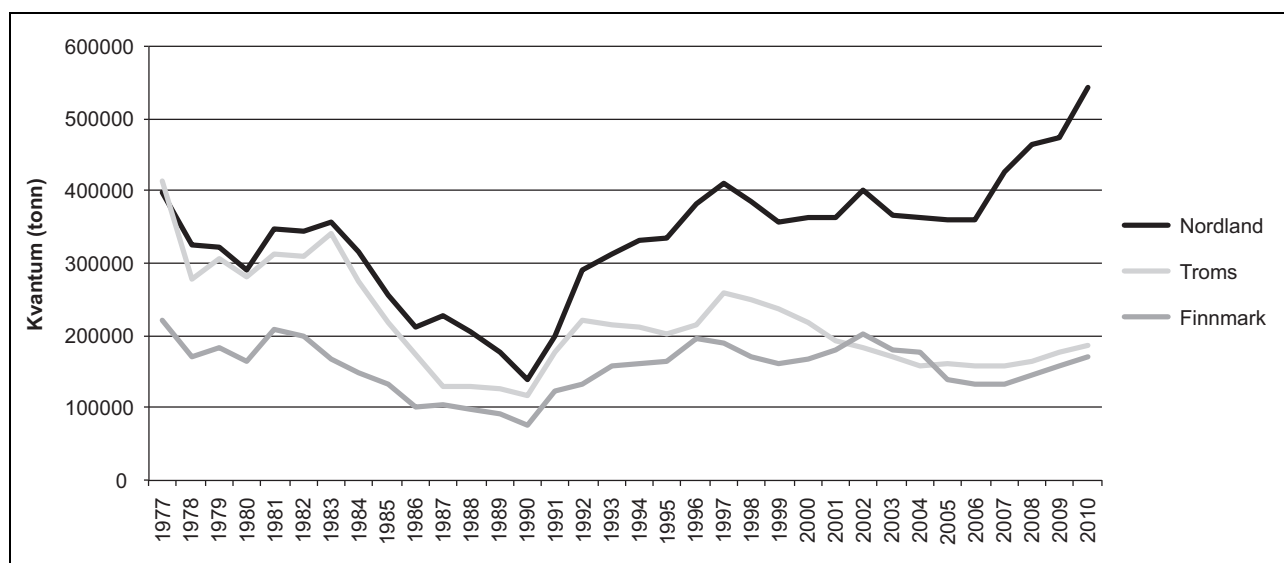
Figur 2.24 Talet på deltakarløyve i det konvensjonelle fisket i Nordland fordelt på kommunar.

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.8 Endring i talet på deltakarløyve 1990–2010

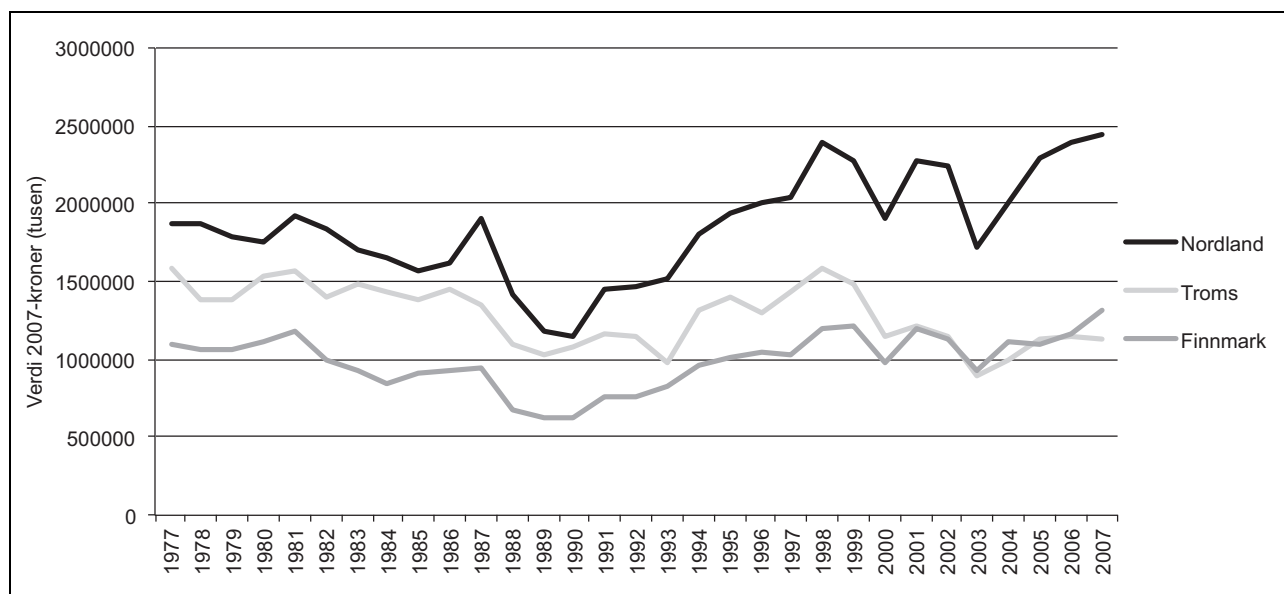
	Nordland	Troms	Finnmark	Totalt
STN-område	-83 %	-51 %	-46 %	-49 %
Delvis STN-område	-85 %	-40 %	-25 %	-33 %
Ikkje STN-kommune	-43 %	-48 %	-11 %	-41 %
Totalt	-44 %	-46 %	-26 %	-40 %

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.25 Fangstkvantum av fartøy registrerte i Finnmark, Troms og Nordland 1977–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.26 Fangstverdi av fartøy registrerte i Finnmark, Troms og Nordland 1977–2010 (faste 2010-kroner)

Kjelde: Fiskeridirektoratet

karløyve i Noreg. I 1990 hadde fartøy heimevevrande i Tromsø 200 deltakarløyve, dette talet har vorte redusert til 120 i 2010. I kommunane Bjarkøy, Kvæfjord og Salangen er alle deltakarløyva frå 1990 no borte. Salangen hadde berre eitt deltakarløyve i 1990, medan Bjarkøy og Kvæfjord hadde høvesvis 11 og 17 deltakarløyve i 1990. Alle kommunar hadde færre deltakarløyve i 2008 enn i 1990, med unntak av Storfjord som har auka talet på deltakarløyve frå to til tre.

I Nordland var det i 1990 1 365 deltakarløyve. Dette talet er redusert med 44 prosent til 770 deltakarløyve i 2010. Åtte av kommunane i Nordland som hadde deltakarløyve i 1990 har ingen deltakarløyve i 2010. Desse kommunane hadde mellom eitt og seks deltakarløyve i 1990. Ytterlegare 21 kommunar i Nordland har fått halvert eller meir enn halvert talet på deltakarløyve i perioden.

Tabell 2.8 viser at reduksjonen i talet på deltakarløyve har vore sterkast blant dei kommunane som er omfatta av STN. Frå 1990 til 2010 har talet på deltakarløyve i kommunar omfatta av STN og kommunar delvis omfatta av STN vorte redusert med høvesvis 49 og 33 prosent.

Den kraftigaste nedgangen har vore blant dei kommunane som heilt eller delvis er omfatta av STN i Nordland, men som nemnt ovanfor omfattar dette berre tre kommunar. Talet på deltakarløyve er redusert med 26 prosent i Finnmark, dette er ein tydeleg mindre reduksjon enn i Troms og Nordland, der talet på deltakarløyve har gått ned med høvesvis 46 og 44 prosent.

Utviklinga i fangst frå fartøy registrert i Finnmark, Troms og Nordland

Figur 2.25 og 2.26 viser utviklinga i fangstkvantum og fangstverdi for fartøy registrerte i dei tre nordlegaste fylka. Frå 1980 til 2010 har det først og fremst vore ein stor variasjon i fangstkvantum mellom dei ulike åra. 1980 var eit toppår for fanga kvantum av fisk av norske fartøy, jf. figur 2.10 som viser utviklinga på landsbasis. Etter ein nedgang fram til 1990 auka fangstkvantumet i Nordland, Troms og Finnmark fram til 1997, medan det har vore relativt uendra i Finnmark og Troms etter 1997. I Nordland har kvantumet auka sidan 2006.

Utviklinga i verdi har vore jamnare i perioden 1980–2007 enn utviklinga i fangstkvantum. Alle dei tre nordlegaste fylka opplevde ein reduksjon i fangstverdi frå 1977 til 1990 med ein påfølgjande auke frå 1990. I 2003 var det ein kraftig reduksjon i fangstverdi, særleg i Nordland. Frå 2004 har fangstverdien igjen auka i alle fylka.

Målt i verdi viser utviklinga at fangsten til fartøy registrerte i Nordland har auka med 33 prosent frå 1980 til 2010. Finnmark har hatt ein auke på 13 prosent i same periode medan Troms har hatt ein reduksjon på 29 prosent i reell fangstverdi. For Finnmark betyr dette at sjølv om det har vore ein reduksjon i kvantum har verdien på fangstkvantumet auka (ei utvikling spesielt markant i åra 2004–2007). Det kan vere fleire årsaker til at fangstverdien har auka. Ei årsak kan vere auka torskeprisar og ei anna kan vere fangst av kongekrabbe.

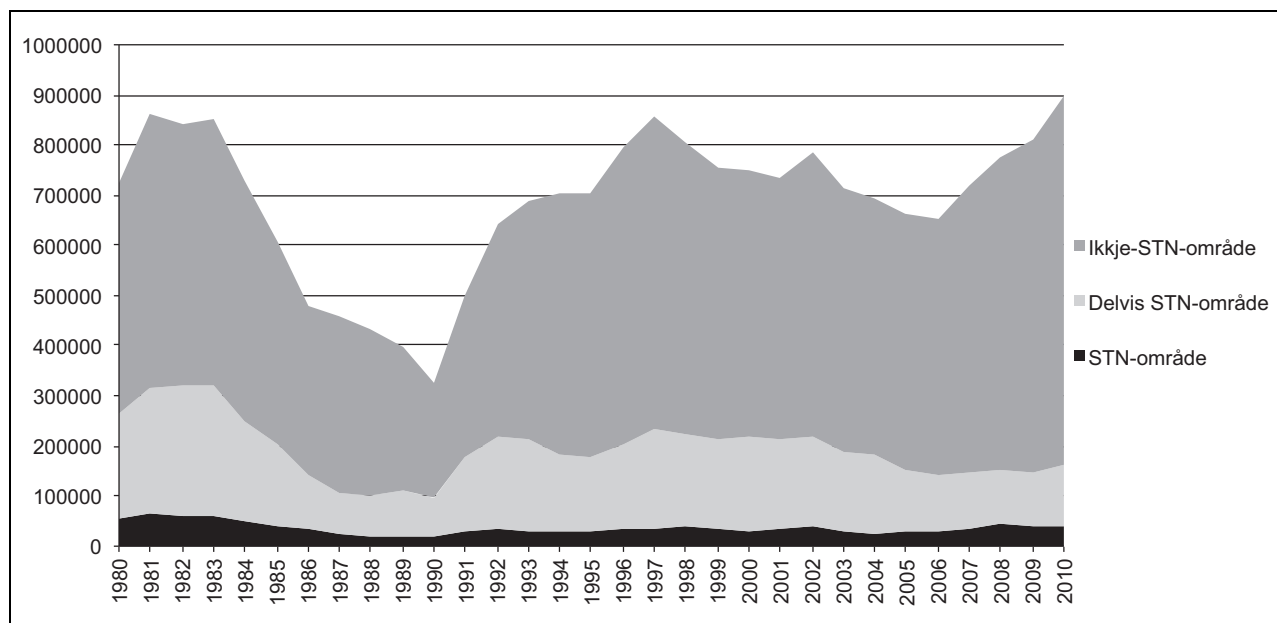
Figur 2.27 viser at fartøy heimehøyvrande i kommunane som ikkje er omfatta av STN eller delvis omfatta av STN landar størst kvantum av fisk. I perioden 1980–2010 har prosentdelen av fangst til fartøya heimehøyvrande i kommunar heilt omfatta av STN vore på mellom 4 og 8 prosent av totalt kvantum landa av fartøy frå Finnmark, Troms og Nordland.

Figur 2.28 viser at det har vore store relative endringar i alle område i løpet av perioden 1980–2010. Frå 1980 opplevde alle område først ein auke i fangstkvantum, så ein kraftig nedgang til og med 1990. Etter 1990 opplevde kommunane som ikkje var omfatta av STN ein kraftig auke, medan kommunane delvis omfatta av STN har hatt ein litt meir beskjeden auke.

Område som er heilt omfatta av STN har hatt ein betydeleg auke, særleg frå 2004. Om ein ser perioden 1980–2010 under eitt har det vore ein auke i fangstkvantum på 60 prosent av fartøy registrerte i kommunar som ikkje er omfatta av STN, samtidig som det har vore ein nedgang på 23 prosent i kommunar som er heilt omfatta av STN. Kommunar som er delvis omfatta av STN har hatt ein nedgang på 43 prosent.

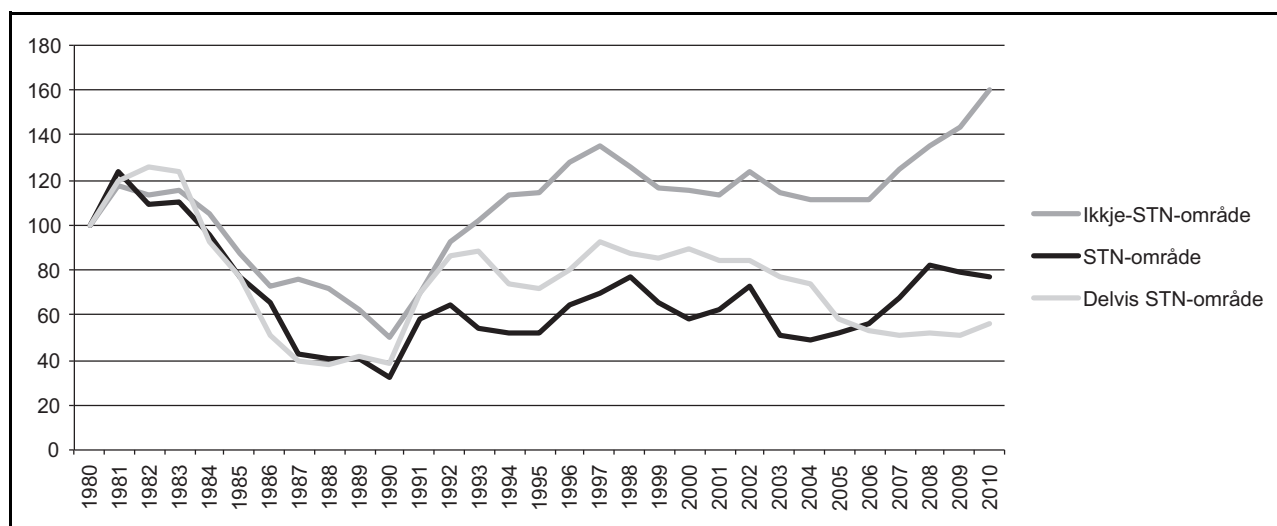
Figur 2.29 viser at fartøy heimehøyvrande i kommunane som ikkje er omfatta av STN oppnår den klart største fangstverdien, og denne har variert mellom 69 og 80 prosent i perioden. På same tid har kommunane som er heilt omfatta av STN stått for mellom 4 og 7 prosent av fangstverdien.

Utviklinga i total fangstverdi innanfor dei ulike områda følgjer naturleg utviklinga i fangstkvantum. Figur 2.30 viser likevel at den kraftige reduksjonen i fangstkvantum mellom 1980 og 1990 ikkje har vore like stor som nedgangen i reell fangstverdi i same periode. Figuren viser også i slutten av perioden ein kraftigare auke i verdien på fangst som vart fanga av fartøy som er registrerte i STN-kommunar enn auken i fangstkvantum. Likevel var det i STN-kommunar ein reduksjon i reell verdi på 13 prosent frå 1980 til 2010.



Figur 2.27 Fangstkvantum i Finnmark, Troms og Nordland 1980–2010

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.28 Utviklinga i fangstkvantum i Finnmark, Troms og Nordland, indeksert 1980=100

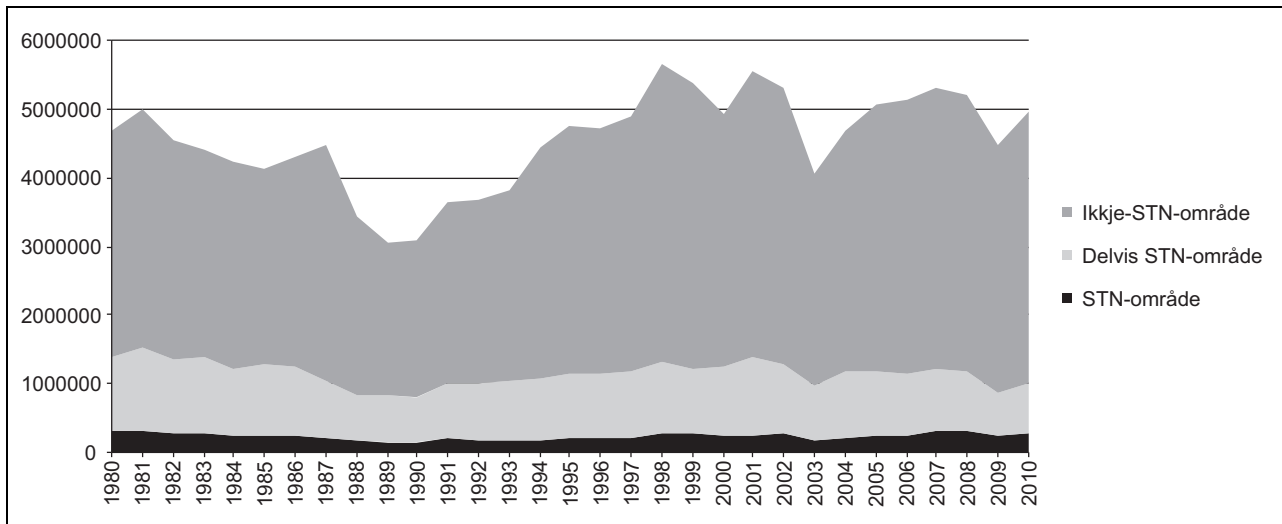
Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tala departementet no har gått gjennom viser utviklinga i fangst fordelt på fartøya sine heimfylke. Det er samstundes nødvendig å sjå nærare på korleis fangstane fordeler seg på ilandføringsfylke for å kunne seie noko om forholda for fiskeindustrien og sysselsetjinga på land. Tabell 2.9 viser korleis fangstkvantum i 2010 frå fartøy frå dei tre nordlegaste fylka fordelte seg på ulike ilandføringsfylke og endringa frå 1980 til 2010.

Figur 2.25 viste at finnmarksfartøy hadde ein fangst på 162 tusen tonn i 1980, medan finnmarksfartøy i 2010 hadde ein fangst på 170 tusen tonn.

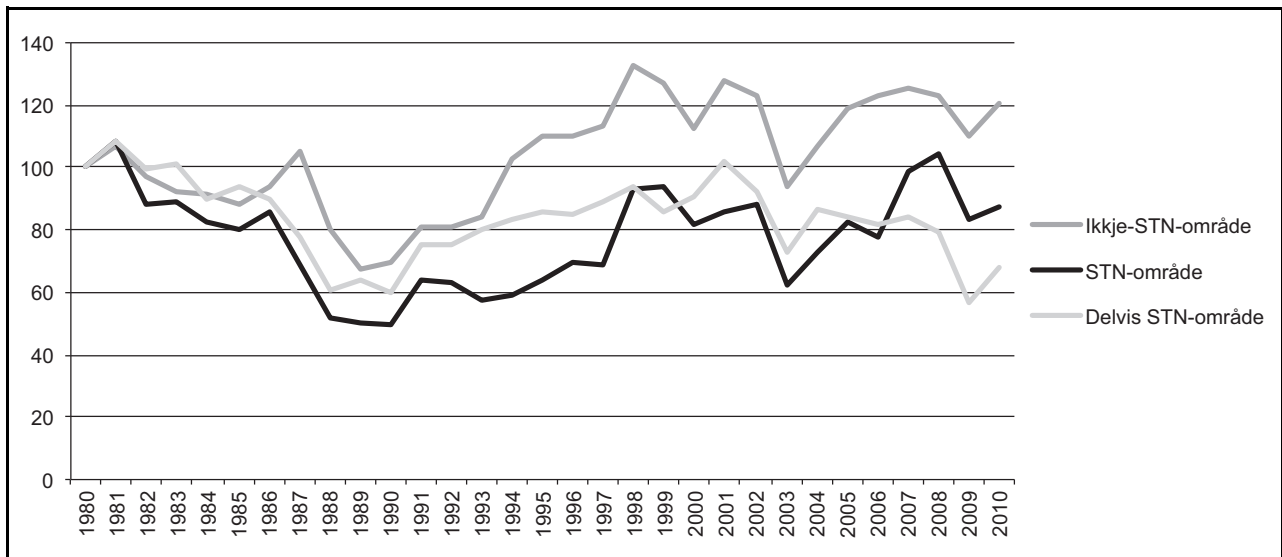
Dette er ein auke på 3 prosent frå 1980 til 2010. I 1980 vart 136 tusen tonn av fangsten til fartøy registrert i Finnmark ført i land i Finnmark. Tabell 2.9 viser at i 2010 vart 82 tusen tonn av fangsten til finnmarksfartøy ilandført i Finnmark.

Dermed er fangstkvantum levert i Finnmark av finnmarksregistrerte fartøy redusert med 40 prosent frå 1980 til 2010. Samstundes vart det i 1980 ilandført totalt 536 tusen tonn fangst av norske fartøy i Finnmark. I tabell 2.9 ser vi at det i 2010 vart ilandført totalt 194 tusen tonn i Finnmark av norske fartøy, noko som er ein reduksjon



Figur 2.29 Fangstverdi i Finnmark, Troms og Nordland 1980–2008(2010-kroner)

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.30 Utviklinga i fangstverdi i ulike STN-område, indeksert 1980=100

Kjelde: Fiskeridirektoratet

på 64 prosent frå 1980. Såleis vart det landa 340 tusen tonn mindre fisk i Finnmark i 2010 enn i 1980. Av denne nedgangen var omlag 100 tusen tonn frå fartøy registrert i dei tre nordlegaste fylka. Finnmarksregistrerte fartøy står sjølve for om lag 16 prosent av reduksjonen i landingar i Finnmark. Nordland har også opplevd store reduksjonar i ilandført kvantum med ein nedgang på 23 prosent frå 1980.

Tabell 2.10 viser verdien av landa fangst etter fartøya sine heimfylke og ilandføringsfylke. Sjølv om det har vore ein kraftig reduksjon i landa kvantum i Finnmark har ikkje reduksjonen i verdien av det landa kvantumet vore like stor. Dette kjem i

stor grad av at verdien på den fangsten som er levert av fartøy registrerte i andre fylke enn dei tre nordlegaste ikkje har vore like stor som verdien levert av lokale fartøy.

Verdien av fangst frå finnmarksregistrerte fartøy har auka med 11 prosent frå 1980 til 2010. Ein del av denne auken er ilandført i andre fylke enn Finnmark.

Fiske i open gruppe

Tabell 2.11 viser aktiviteten i open gruppe i Finnmark, Troms og Nordland frå 2002 til 2010. Talet på fartøy som leverer fangst i open gruppe har

Tabell 2.9 Landa kvantum i 2010 (i tusen tonn) og prosentvis endring frå 1980 fordelt på heimfylket til fartøya og ilandføringsfylke.

Fartøyets heimfylke	Ilandføringsstad				Totalt
	Finnmark	Troms	Nordland	Andre fylke og utlandet	
Finnmark	81,8(-40 %)	35,5(520 %)	19,4(134 %)	33,3(121 %)	170,1(3 %)
Troms	23,5(-69 %)	92,5(-36 %)	28,1(-0,1 %)	42,5(23 %)	186,5(-34 %)
Nordland	39,6(-53 %)	30,6(77 %)	237,2(49 %)	234,9(712 %)	542,2(87 %)
Andre fylke	49,5(-79 %)	154,1(16 %)	193,8(-0,5 %)	1381,1(26 %)	1778,5(7 %)
Totalt	194,3(-64 %)	312,7(4 %)	478,6(23 %)	1691,8(44 %)	2677,3(12 %)

Kjelde: Fiskeridirektoratet

Tabell 2.10 Verdi av landa kvantum i 2010 (i mill. 2010-kroner) og prosentvis endring frå 1980 fordelt på heimfylket til fartøya og ilandføringsfylke.

Fartøyets heimfylke	Ilandføringsstad				Totalt
	Finnmark	Troms	Nordland	Andre fylke og utlandet	
Finnmark	663,6(-38 %)	319,1(857 %)	75,8(210 %)	276,4(269 %)	1334,9(11 %)
Troms	134,1(-53 %)	743,4(-33 %)	83,4(6 %)	197,7(7 %)	1158,6(-30 %)
Nordland	233,3(-45 %)	146,5(84 %)	1453,3(12 %)	635,8(493 %)	2468,9(30 %)
Andre fylke	203,6(-62 %)	887,6(175 %)	677,0(33 %)	6482,4(27 %)	8250,6(28 %)
Totalt	1234,6(-47 %)	2096,6(36 %)	2289,5(20 %)	7592,3(39 %)	13213,0(18 %)

Kjelde: Fiskeridirektoratet

gått ned med 22 prosent i Finnmark, 48 prosent i Troms og 30 prosent i Nordland. Som nemnt tidlegare i dette vedlegget kjem dette mellom anna av at ei rekkje fartøy som tidlegare hadde fiska i open gruppe på bakgrunn av sin fangsthistorikk, vart innlemma i den nye lukka gruppa. Fangstkvantumet i open gruppe har gått opp med 53 prosent i Nordland og 34 prosent i Finnmark, medan det har gått ned 9 prosent i Troms. Den nominelle fangstverdien har gått ned i Troms, medan den har auka i Finnmark og Nordland. Dette betyr at gjennomsnittleg fangst per fartøy har auka i alle tre fylka, men at snittprisen på torsk har gått ned i perioden.

Utviklinga i talet på fartøy som har delteke i det opne fisket gjekk ned frå 2001 til 2006, men har stabilisert seg noko dei siste åra. I Finnmark har talet på fartøy som har delteke i open gruppe faktisk gått opp sidan 2006. Dei tre kommunane med flest aktive fartøy i open gruppe er Tromsø, Karlsøy og Lenvik som alle saman ligg i Troms

fylke. I Nordland er det Vågan som har flest aktive fartøy i open gruppe, og i Finnmark er det Alta som har flest. Trass i at talet på fartøy i open gruppe har gått ned sidan 2001 har fangstkvantum auka i Nordland og Finnmark. I Troms var fangstkvantum noko lågare i 2010 enn i 2001. I alle fylka var fangstverdien lågare i 2010 enn i 2001. Tromsø er kommunen som har størst fangst i open gruppe både når det gjeld kvantum og verdi. I Finnmark er gjennomsnittleg fangstverdi og fangstkvantum størst i kommunane Alta og Nordkapp.

Figur 2.31 viser at talet på fartøy som fiskar i open gruppe har hatt størst nedgang i kommunar omfatta av STN. I desse kommunane er talet på fartøy som fiskar i open gruppe redusert med 39 prosent sidan 2002. Kommunar ikkje omfatta av STN har hatt nesten tilsvarande nedgang på 36 prosent, medan i kommunar delvis omfatta av STN har reduksjonen i fartøy i open gruppe vore på 28 prosent sidan 2002.

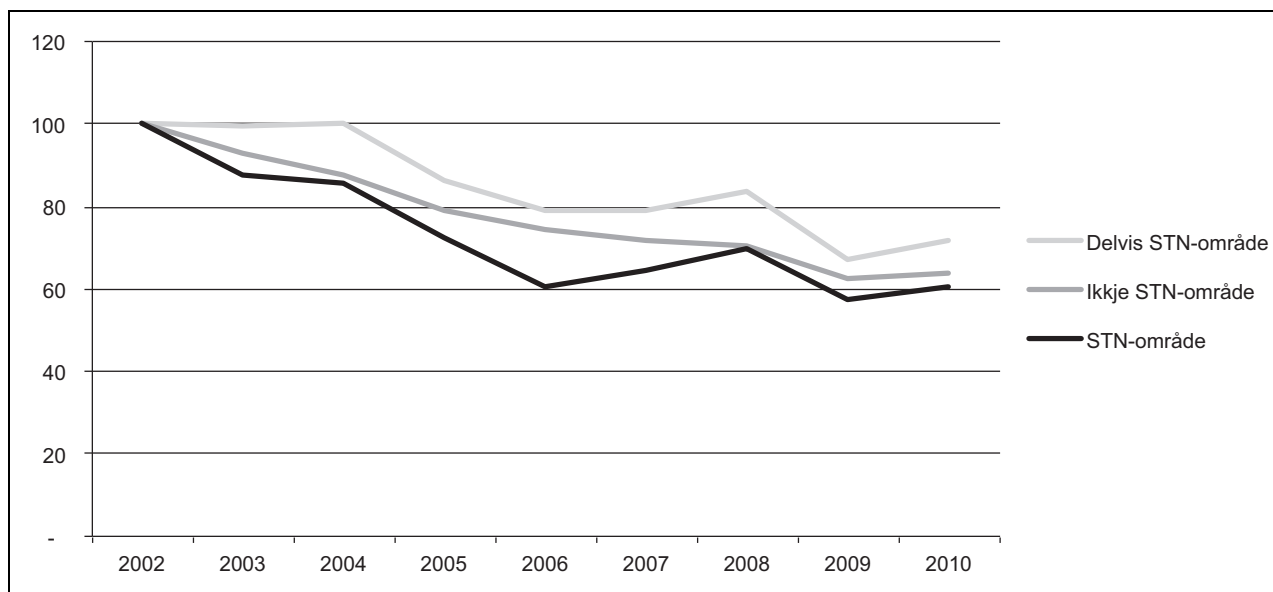
Tabell 2.11 Talet på fartøy i open gruppe, fangstverdi, og fangstkvantum 2002–2010.

År	Finnmark			Troms			Nordland		
	Talet på fartøy ¹	Kvantum torsk (tonn)	Fangst-verdi torsk (1000 kr)*	Talet på fartøy ¹	Kvantum torsk (tonn)	Fangst-verdi torsk (1000 kr)*	Talet på fartøy ¹	Kvantum torsk (tonn)	Fangst-verdi torsk (1000 kr)*
2002	481	2 907	31 254	826	3 396	36 669	979	4 391	52 987
2003	448	2 217	20 812	751	2 950	26 229	938	4 649	44 765
2004	452	2 348	25 547	713	3 150	31 678	883	4 414	48 159
2005	397	1 979	22 732	628	2 770	31 390	792	3 617	43 291
2006	354	1 812	23 580	570	2 509	32 088	763	3 969	52 332
2007	372	2 756	41 849	564	2 879	43 478	713	4 359	66 894
2008	377	2 664	41 148	567	3 527	55 258	717	5 147	81 686
2009	344	2 542	26 277	434	1 886	20 819	654	4 150	49 200
2010	374	3 908	34 748	427	3 092	27 079	686	6 719	60 537

¹ Registreringsmerke

* Løpande prisar

Kjelde: Fiskeridirektoratet

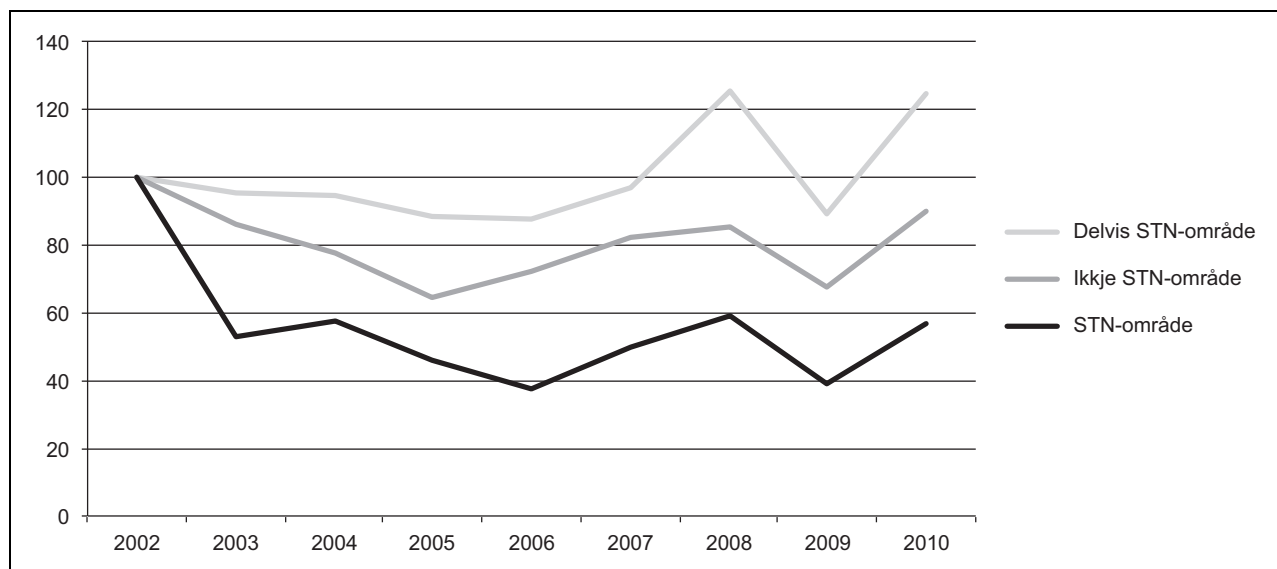


Figur 2.31 Relativ utvikling fartøy i open gruppe i Finnmark, Troms og Nordland 2002–2010, indekstert 2002=100.

Kjelde: Fiskeridirektoratet

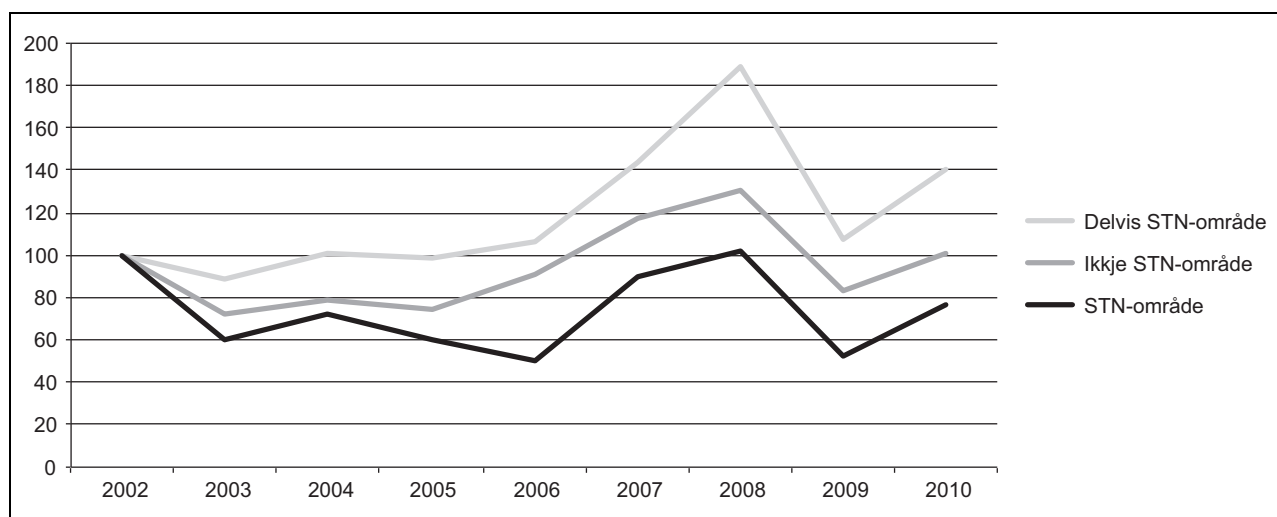
Figur 2.32 viser utviklinga i fangstkvantum i same periode. Medan fangstkvantumet i STN-områda er redusert med 43 prosent, og kommunar som ikkje er omfatta av STN er redusert med 10 prosent sidan 2002, har kvantumet i kommunar som delvis er omfatta av STN auka med 25 prosent.

Tilsvarende viser figur 2.33 utviklinga i fangstverdi i perioden, i løpande prisar. Som figuren viser har det vore store variasjonar i fangstverdien i løpet av perioden. Ser ein på skilnaden mellom 2002 og 2010 har kommunar som delvis er omfatta av STN hatt ein auke på 40 prosent og kommunar som ikkje er omfatta av STN ein auke på éin prosent.



Figur 2.32 Utvikling i fangstkvantum av fartøy i open gruppe i Finnmark, Troms og Nordland 2002–2010, indekset 2002=100.

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 2.33 Utvikling i fangstverdi i Finnmark, Troms og Nordland 2002–2010, indekset 2002=100 (løpande prisar)

Kjelde: Fiskeridirektoratet

sent. Kommunar som er omfatta av STN kjem dårlegast ut med ein reduksjon på 23 prosent i fangstverdi.

Oppsummering

Norsk fiskerinæring og den norske fiskeflåten har alltid vore i endring. Medan storleiken på bestandane, kvotane og førstehandsprisane viser svingingar over tid har den overordna utviklinga gått i retning av færre fiskarar og færre fartøy. Ei vedva-

rande teknologisk utvikling har medført at dei avgrensa fiskeressursane kan haustast meir effektivt og av færre fartøy. Samstundes har endringar i andre samfunnsforhold mykje å seie for lokal fiskerinæring.

Som i resten av landet er utviklinga i Finnmark, Troms og Nordland prega av reduksjon i talet på fiskarar, fartøy og deltakarløyve. Fangstkvantum og fangstverdi har variert frå 1977 til 2007, men har vist ein generell auke etter 1990. I same periode har det skjedd endringar i fangst- og lan-

dingsmønster blant dei tre nordlegaste fylka. I open gruppe har færre fartøy delteke sidan 2002, men dei har opplevd ein auke i fangstkvantum og fangstverdi.

I hovudsak har kommunar som er heilt eller delvis omfatta av STN hatt større reduksjon i talet på fartøy, fiskarar og deltakarløyve enn dei kommunane som ikkje er omfatta av STN. Fartøy heimehøyrande i kommunane som er omfatta av STN landar mindre kvantum av fisk enn dei som er hei-

mehøyrande i kommunar delvis eller ikkje omfatta av STN. Kommunar heilt omfatta av STN har opplevd relativt større nedgang i deltakande fartøy, fangskvantum og fangstverdi i open gruppe enn kommunar som er delvis eller ikkje omfatta av STN. Fangstkvantum har gått ned i STN-områda, medan fangstverdien har gått noko opp. Utviklinga i fangstverdi har likevel ikkje vore like positiv som for dei andre områda.

Vedlegg 3

Oversikt over fartøykvotar for trål, konvensjonell hav og konvensjonell kyst

Tabell 3.1 Fartøykvotar for torsk per faktor for trålfartøy og konvensjonelle havfiskefartøy:

Fartøykvotar i tonn	2012-kvote		2012 + 10 %		2012 + 20 %		2012–10 %		2012–20 %	
	3000 tonn	u/til-leggs kv.	3000 tonn	u/til-leggs kv.	3000 tonn	u/til-leggs kv.	3000 tonn	u/til-leggs kv.	3000 tonn	u/til-leggs kv.
Trål – fartøykvotar per faktor	1240	1251	1373	1384	1506	1517	1082	1096	925	938
Konvensjonelle hav – fartøykvotar	307	310	340	343	373	375	277	280	248	250

Tabell 3.2 Fartøykvotar konvensjonell kyst, med og utan avsetning til kystfiskeutvalet, heimslengd = faktisk lengd:

Heimslengd	2012		2012 + 10 %		2012 + 20 %		2012–10 %		2012–20 %	
	3000 tonn	u/til-leggskv.	3000 tonn	u/til-leggskv.	3000 tonn	u/til-leggskv.	3000 tonn	u/til-leggskv.	3000 tonn	u/til-leggskv.
under 7 meter	29,08	29,36	32,38	32,66	35,68	35,97	26,1	26,4	23,1	23,4
7–7,9	34,36	34,70	38,27	38,60	42,17	42,51	30,9	31,2	27,3	27,6
8–8,9	40,85	41,25	45,49	45,89	50,13	50,53	36,7	37,1	32,5	32,8
9–9,9	49,98	50,47	55,66	56,15	61,34	61,83	44,9	45,3	39,7	40,2
10–10,9	54,07	54,60	60,21	60,74	66,35	66,88	48,6	49,0	42,9	43,4
11–11,9	56,45	57,00	62,87	63,42	69,28	69,83	50,7	51,2	44,8	45,3
12–12,9	67,11	67,76	74,73	75,39	82,35	83,01	60,3	60,9	53,3	53,9
13–13,9	81,13	81,92	90,34	91,13	99,56	100,35	72,9	73,6	64,4	65,2
14–14,9	92,53	93,43	103,04	103,94	113,55	114,45	83,1	83,9	73,5	74,3
15–15,9	109,33	110,40	121,75	122,81	134,17	135,23	98,2	99,2	86,8	87,8
16–16,9	121,66	122,85	135,48	136,67	149,30	150,49	109,3	110,3	96,6	97,7
17–17,9	134,37	135,68	149,64	150,94	164,90	166,21	120,7	121,9	106,7	107,9
18–18,9	148,39	149,84	165,24	166,69	182,10	183,54	133,3	134,6	117,9	119,2
19–19,9	160,91	162,48	179,19	180,76	197,47	199,03	144,5	145,9	127,8	129,3
20–20,9	172,13	173,80	191,68	193,35	211,23	212,90	154,6	156,1	136,7	138,3
21–21,9	171,76	173,31	189,83	191,38	207,90	209,45	155,6	157,0	139,0	140,5
22–22,9	179,14	180,76	197,99	199,60	216,83	218,45	162,2	163,7	145,0	146,5
23–23,9	186,32	188,00	205,92	207,60	225,52	227,20	168,7	170,3	150,8	152,4
24–24,9	193,50	195,25	213,86	215,60	234,21	235,96	175,2	176,8	156,6	158,2
25–25,9	199,32	201,12	220,29	222,09	241,26	243,06	180,5	182,1	161,4	163,0
26–26,9	206,70	208,56	228,44	230,31	250,19	252,05	187,2	188,9	167,3	169,0
27–27,9	212,33	214,24	234,66	236,58	257,00	258,92	192,3	194,0	171,9	173,6

Vedlegg 4**Kapittel 1 og 12 og lovforslaget oversett til samisk***Oversatt av Amund Nergård***1 Proposisjuvna váldosisdoallu**

Guolástus- ja riddodepartemeanta evttoha proposisjuvnnas rievdadusaid njukčamánu 26. b. 1999 lágas nr. 15 guolástan- ja bivdinvoigatvuoda birra (oassálastinláhka), geassemánu 6. b. 2008 lágas nr. 37 luoduealli mariidna resurssaid hálldašeami birra (mearraresursaláhka) ja geassemánu 17. b. 2005 lágas nr. 85 riektediliid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálldaheami birra Finnmárkku fylkkas (finnmárkkuláhka). Dát lea vástádus ávžžuhusmearrádussii finnmárkkulága meannudeami oktavuodas 2005:s mas Stuorradiggi bivdá ráddehusa nu johtilit go vejolaš čielggadit sápmelaččaid ja earáid voigatvuoda bivdit mearas Finnmárkku olggobealde, dás maiddái uhciimus eari fatnasiidda mat leat oanehat go logi mehtera, ja ovddidit čuovvolanášši dan birra Stuorradiggái.

Guolástus- ja riddodepartemeantta ávžžuhusa vuodul nammaduvvui riddoguolástuslávdegoddi Finnmárkku várás gonagaslaš resolušuvnnain geassemánu 30. b. 2006. Riddoguolástuslávdegoddi ovddidii ovttajienalaš rávvaga guovvamánu 18. b. 2008, NOU 2008:5. Lávdegotti loahppajurdda lea ahte olbmui geat áset Finnmárkku vuonain ja rittuin, historjjálaš geavaheami ja álbmotrievtti vuodul, lea voigatvuodda bivdit mearas Finnmárkku olggobealde iežaset atnui ja ealahus-san. Lávdegoddi evttoha eanet doaibmabijuid, earret eará sierra finnmárkkuguolástuslága, áidnalunddot vuotnaguolástusvoigatvuoda, báikkálaš hálldašeami gitta njealji nautalaš miilla rádjai vuoddolnjás ja juolludit resurssaid (kapitála, eriid jna.) stáhtas.

Manjágo čielggadus ovddiduvvui, lea Guolástus- ja riddodepartemeanta sádden riddoguolástuslávdegotti evttohusaid gulaskuddamii ja konsulteren Sámedikkiin riektivuodu dulkoma birra ja iešguđet doaibmabidjoevttohusaid birra. Guolástus- ja riddoministtar ja Sámediggeráđdi sohpe miessemánu 2011 doaibmabidjoevttohusčoahki, vaikke vel rievttálaš gažaldagat eai dulkojuvvo ja áddejuvvo seamma

láhka. Sámedikki eanetlohku dohkkehii doaibmabijuid go dievasčoahkkinn meannudii ášši geassemánu 9. b. 2011, dainna várrehusain ahte rievttálaš vuoddu ii áddejuvvo seamma láhka.

Guolástus- ja riddodepartemeanta ii leat ovttaoaivilis riddoguolástuslávdegottiin sin árvoštallamis ahte álbmotrievtti njuolggadusaid vuodul álgoálbmogiid ja historjjálaš geavaheami birra, livččii Finnmárkku álbmogis guolástanvoigatvuodda. Departemeanta bidjá maiddái vuoddu ahte gustovaš njuolggadusat guolásteami mudemii ja oassálastimii guorrasit álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin.

Dattetge áigu Guolástus- ja riddodepartemeanta evttohit lága bokte dakkár voigatvuoda bivdit dorski, divssu ja sáiddi buohkaide geat áset Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dain guovluin gos muđui leat mearrasápmelaččat Romssas ja Nordlánddas, maid Gonagas mearrida, ja geat eaiggáduššet mearkalogahallojuvvon fatnasa mii lea oanehat go 11 mehtera ja geat leat guolásteddiidlogahallamis. Dakko bokte áigut sihkkarastit ahte guolástusmuddemat maiddái boahpteáiggis leat čielgasit álbmotrievtti rámmaid siskkobealde, ja áigut guovlopolitihkalaš váikkuhangaskaoapmin váikkuhit nannet sin geat guolástit smávva fatnasiiguin osiin Davvi-Norggas. Ferte sáhttit dadjat ahte dát guorrasa guolástuslávdegotti evttohusaid áigumušaide. Departemeanta evttoha ahte láhkanannen dahkkojuvvo odđa njuolggadusa bokte oassálastinlága paragrafii 1 a ja mearraresursalága § 11 guđat laddasii.

Guolástus- ja riddodepartemeanta áigu viidáseappot rahpat dan vejolašvuoda ahte vuotnaguolástuslávdegoddi sáhtta ásuuvvot Finnmárkku, Romssa ja Nordlándda várás njuolggadusa bokte mearraresursalága paragrafii 8 b. Seammás álghuvvo sierra proseassa oázžut rámmašiehtadusa gaskal Guolástus- ja riddodepartemeantta ja Sámedikki konsultašuvnnaid birra mat gusket guolástusáššiide. Vuotnaguolástuslávdegotti bargamušat ja makkár deaddu galgá biddjojuvvot lávdegotti cealkámušaide, galget leat maid

ságaškuššojuvvon viidáseappot rámmašiehtadusa barggus.

Departemeanta áigu maiddái rahpat dan vejolašvuoda ahte gáibádušat dohkkehit dala vuoigatvuodaid bivdinsajiide, sáhttet ovddiduvvot Finnmárkkukommišuvdnii. Ođđa njuolggadus lea evttohuvvon finnmárkkulága § 29 vuosttaš laddasa nuppi dilikkožis mii addá láhkavuodu dasa.

Dasa lassin evttoha departemeanta muhtun eará doaibmajuid riddoguolástuslávdegotti evttohusaid čuovvoleapmái mat eai mearkkaš láhkanannema. Evttohuvvon lea várret dorskelašseari rabas jovkui bivdit dorski, divssu ja sáiddi Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dain guovlluin gos muđui leat mearrasápmelaččat Romssas ja Nordlándas, maid departemeanta mearrida. Departemeanta ii leat dahkan oavila das mo dát earri galgá geavahuvvot boahpteáiggis, muhto evttoha ahte dát lea dakkár ášši masa vuotnaguolástuslávdegoddi sáhtta ovddidit cealkámuša. 2011 ja 2012 várás lea juhkkovuvvon 3000 tonna dorski lasseearrin rabas joavkku fatnasiidda dán guovllus.

Mii guoská vuotnavuoigatvuodagažaldahkii, de ii oainne Guolástus- ja riddodepartemeanta ahte sis geat ássat vuotnaguovlluin, livččii áidnalunddot guolástanvuoigatvuohta, ii Finnmárkkus ii ge eará vuonain rittus. Dattetge oavvilda departemeanta ahte lea dárbu sihkkarastit dan ahte uhcimus fatnasat besset bivdit eriideaset. Danne evttoha departemeanta gielddit fatnasiid mat leat guhkit go 15 mehtera, guolásteames vuotnalinnjaid siskkoale, muhto spiehkastanvejolašvuodain.

12 Guolástus-ja riddodepartemeantta árvvoštallamat ja loahppajurdagat

12.1 Álggahus

Stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodát sápmelaččaid ektui ON siviila ja politihkalaš vuoigatvuodaid konvenšuvnna (SP) 27. artihkkala vuodul ja ILO-konvenšuvnna nr. 169 vuodul álgoálbmogiid birra iehčanas stáhtain 15. artihkkalis leat árvvoštallojuvvon 10. kapihttalas, ja historjjálaš geavaheapmi lea árvvoštallojuvvon 11. kapihttalas. Dat álbmotrievttálaš ja historjjálaš geavaheami oppalaš árvvoštallamat, maid Guolástus-ja riddodepartemeantta lea dahkan dán kapihttalas, leat vuodđun vuolábeale árvvoštallamiidda ja loahppajurdagiidda.

Riddoguolástuslávdegotti ja sámi vuoigatvuodálávdegotti evttohusat leat váldoáššis vuodđuduvvon dasa mo lávdegottit leat

árvvoštallan stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin. Dan lassin lea riddoguolástuslávdegoddi viidát árvvoštallan mo Finnmárkku álbmot historjjálaččat leat geavahan riddo- ja vuotnaguovlluid. Dán vuodu ollislaš árvvoštallama vuodul lea lávdegoddi evttohan dakkár guolástanvuoigatvuoda, mii galgá gustot buohkaide geat ássat Finnmárkkus, ja danne ii gusto ge vuoigatvuohta erenoamážit mearrasámi servodaide.

Departemeantta árvvoštallama vuodul gustojit lávdegotti evttohusat viidábut go dan maid álbmotriektii gáibida.

Departemeanta deattuha ahte dán proposišuvnna ulbmil lea ovddidit doaibmajuid mat sáhttet sihkkarastit dan ahte hálddašvuogádat maiddái boahpteáiggis lea čielgasit daid rámmaid siskkoale, mat čuvvot álbmotrievttis ja mat guovlopolitihkalaš váikkuhangaskaoapmin sáhttet váikkuhit nannet sin geat bivdet smávva fatnasiiguin Davvi-Norggas. Ferte sáhttit dadjat ahte dat guorrasa riddoguolástuslávdegotti evttohusaid áigumušaide.

Dán kapihttalas lea čohkkejuvvon dat mo departemeanta árvvoštallá riddoguolástuslávdegotti evttohusaid. Álggos árvvoštallojuvvo guorrasa go gustovaš guolástushálddašepmi stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide sápmelaččaid ektui álgoálbmogin ja minoritehtan kapihttalas 12.2. Dasto giedahallojuvvo riddoguolástuslávdegotti evttohus mearridit guolástanvuoigatvuoda buohkaide Finnmárkkus ja vuotnavuoigatvuoda kapihttaliin 12.3.2 ja 12.3.3. Viidáseappot giedahallá departemeanta dakkár gažaldagaid go mielráddenvuoigatvuohta, galgá go ásaheavvot sierra finnmárkkuguolástusláhka dahje láhka guolásteami birra mearrasámi guovlluin, lávdegotti evttohus addit oktagaslaš vuoigatvuodaid ja riddoguolástuslávdegotti eará evttohusat. Loahpas giedahallojuvvo gude geográfalaš doaibmaguovllut galget gustot daidda doaibmajuiide maid departemeanta evttoha ásaheavvot, ja doaibmajudjo evttohusat giedahallojuvvojit kapihttalas 12.7.

12.2 Gustovaš guolástushálddašepmi ja álbmotrievttálaš geatnegasvuodát

Riddoguolástuslávdegoddi ii leat árvvoštallan guorrasit go gustovaš njuolggadusat guolástusmuddemii ja guolástanoassálastimii stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin. Ii ge leat lávdegoddi cealkán dan ahte dat doaibmajud mat evttohuvvojit, leat dárbbaslašžan dasa ahte oazzut

Norgga guolástushálddašeami álbmotrievttálaš rámmaid siskkobeallái.

Departemeanta bidjá vuodđun ahte dat njuolggadusat mat gustojit guolástusmuddemiidda ja guolástanoassálastimii, guorrasit stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin. Dat lea árvvoštallojuvvon mángii 1990 rájes, ja áiggiid čada leat čadahuvvon iešguđetlágan doaibmabijut dan várás ahte buorebut láhčit dilálašvuodaid mearrasápmelaččaide vai sii galget beassat nannet vejolašvuodaid bisuhit kultuvrraset ja eallinvuogiset, ja oažžut mielváikkuhanfámu guollesursasaid hálddašeapmái, geahča 1. mildosa válldahusa.

Konsultašuvnnat čadahuvvojit jeavddalaččat Sámedikkiin iešguđet guolástusáššiid birra main lea dahje sáhtta leat váikkuhus sápmelaččaide, ja Sámediggi oassálasta maidđái muddenčoahkkimiidda ja Norgga sáttagoddái earrešiehtadallamiin Norgga-Ruošša guolástuskommišuvnnas. Viidáseappot leat guolástusmuddemiin oppalaččat iešguđetlágan njuolggadusat mat galget láhčit dilálašvuodaid smávvilguolásteapmái ja riddo- ja vuotnaguolásteapmái ja lotnolasealáhusaide.

Berre čujuhít ahte eai leat olus hehttehusat jus áigu álgit guolásteaddjin rabas guolástusaide odne. Dan dáfus leat láhččojuvvon dilálašvuodát sidjiide geat háliidit álggahit guolásteami uhcit fatnasiiguin passiiva bivdosiiguin.

ON-konvenšuvdna siviila ja politihkalaš vuoigatvuodaid birra bidjá 27. artihkkala vuodul stáhtii boadusgeatnegasvuoda dan ektui ahte leat mielde sihkkarastimin mearrasámi kultuvrra ávnnaslaš vuddosa.

2. mildosa visogovva čájeha ahte guolástusat mearrasámi guovlluin leat hedjonan sakka eará guovlluid ektui Davvi-Norggas. Dasa leat mánga siva ja sivat leat mánggabealat, ja doppe leat eará bealit go dušše hálddašeami rámmaeavttut mat váikkuhit barggaheami ja ássanmálle dain guovlluin.

Dasa lassin lea dávjá nu ahte go lea uhccán guolástandoaibma guovllus, de sáhttet leat stuorát hástalusat álgit guolásteaddjin juogo fanasveahkan dahje iežas fatnasiin. Iskkadeamit čájehit ahte ain leat ollugat geat álget guolástit bearraša, báikegotti ja fidnofierpmádaga vehkiin, ja danne lea dakkár ealáhus mii lea oidnosis, dehálaš dasa ahte boktit beroštumi ealáhussii.

Seammás ferte árrjlaš guolástusbirrasis leat dárbbaslaš infrastruktuvra čadnojuvvon doibmii, mas lea erenoamáš dehálaš ahte lea vejolašvuodta gáddet sállasiiid báikkálaš vuostáiváldimii ja mas

leat buorit bagadanfálaldagat ja reaidobálvalusat. Dás lea fas lagaš sorjavašvuodta guovllu oppalaš infrastruktuvrii, daidda fálaldagaide mat leat iešguđet gielddas ja eará ealáhusdoaimmaide.

Vaikke vel gustovaš muddennjuolggadusat ja guolástusoassálastin guorrasit daidda álbmotrievttálaš geatnegasvuodaide mat stáhtas leat sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin, ja lea ge bures láhččojuvvon dasa ahte álgit guolásteaddjin rabas guolásteapmái odne, de oavvilda departemeanta ahte dattetge sáhtta leat ávkkálaš álggahit doaibmabijuid mat leat mielde nannemin ávnnaslaš kulturvuodđosa sápmelaččaide álgoálbmogin maidđái boahpteáigái, ja mat maidđái sáhttet leat mielde nannemin sin geat bivdet smávva fatnasiiguin osiin Davvi-Norggas guovlopolitihkalaš váikkuhanguokaoapmin.

Maidđái go guoská njuolggadusaide mielváikkuhanfámu birra ILO-konvenšuvna 15. artihkkala vuodul, oavvilda departemeanta ahte gustovaš hálddašvuogádat guorrasa álbmotriektái. Departemeanta áigu dattetge ásaht vuogádaga mii addá sámi beroštusaide vejolašvuoda eanet árrjalaččat váikkuhit mearradusproseassaide go dan maid sii odne sáhttet.

12.3 Riddoguolástuslávdegotti árvalusaid árvvoštallan

12.3.1 Álggahus

Nu go čájehuvvon 7. kapihttalis, de sáhtta riddoguolástuslávdegotti evttohusaid juohkit njealljin sierranas kategoriijan; oktasaš vuoigatvuodát, oktagaslaš vuoigatvuodát, mielráddennjuolástuslávdegotti árvvoštallan

12.3.2 Oktasaš guolástanvuoigatvuoda árvvoštallan buot guovllu olbmuide

Riddoguolástuslávdegoddi evttoha ahte guolástanvuoigatvuodta olbmuide geat ássat Finnmárkku vuotna- ja riddoguovlluin, mearriduvvo rievttálaš prinsihppan, ja ahte dat válđojuvvo sierra láhkii mii galgá muddet guolástanvuoigatvuoda olggobealde Finnmárkku. Lávdegotti lálkaásahu-sevttohusas daddjojuvvon ahte olbmui geat ássat Finnmárkku vuotna- ja riddoguovlluin, lea guolástanvuoigatvuodta mearras olggobealde Finnmárkku historijáš geavaheami vuodul ja álbmotrievtti njuolggadusaid vuodul álgoálbmogiid ja minoritehtaid birra. Dát vuoigatvuodta galgá gustot buot álbmotjoavkkuide.

Lávdegoddi oaiivilda ahte dát lea válđočuokkis sin čielggadeamis, ja ahte lea dehálaš deattastit guolástanvuoigatvuođa, vaikke vel vuoigatvuođa ferte ge ráddjet nu guhkás go luondduresurssaid vuhtiiváldin gáibida dan, geahča vuolábealde ságaškuššama friija guolásteami birra. Lávdegoddi deattuha ahte njuolggadusa duohta váikkus lea ahte dat deattasta riektegáibádusa olbmuid Finnmarkkus guolástushálddašeami ektui, ja ahte láhkanannen lea dehálaš sihke dan ektui ahte mearridit vuoigatvuođa sisdoalu ja dan vuođu. Lávdegoddi čujuha viidáseappot dasa ahte vuoigatvuohta lea dehálaš ja dasa ahte dat guoská maiddá olbmuid vuoiggalašvuođadovdui.

Riddoguoelástuslávdegoddi vuođđuda guolástanvuoigatvuođa guovtti rievttálaš vuđđui; álbmotriektái ja vieruiduvvan vuoigatvuođaid vuodđudeapmái. Guolástus- ja riddodepartemeanta oaiivilda, nu mo ságaškuššojuvvon ovddabealde 11. kapihttalis, ahte ii sáhte vuodđudit makkárga vuoigatvuođa Finnmarkku riddo- ja vuotnaálbmoga historjijálaš geavaheapmái dain guovlluin. Guolástus-jariddod-departemeanta lea válđoáššis ovttaoaivilis das mo lávdegoddi válđdaha álbmotrievtti, muhto oaiivilda seammás ahte gustovaš guolástushálddašeapmi guorrasa stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuođaide sápmelaččaid ektui, geahča kapihttala 12.2.

Departemeanta ii sáhte oaidnit ahte livččii dárba ásahtit oktasas guolástanvuoigatvuođa buohkaide geat ássat Finnmarkkus dahje eará mearrasámi guovlluin, vai sáhtta leat mielde sihkkarastimin sámi kultuvrra ávnnaslaš vuđđosa. Ii ge sáhte departemeanta oaidnit dan ahte álbmotrievttis livččii dakkár gáibádus. Sáhtta viidáseappot eahpidit livččii go dakkár oktasas vuoigatvuohta ulbmillaš váikkuhangaskaoapmin jus áigumuš lea nannet sámi kultuvrra.

SP 27. artihkkala sáhtta dulkot dan láhkai ahte berre positiivvalaččat vealahit sápmelaččaid ovddabeallái eará riikkaássiid jus dat dárbbášuvvo go galgá sihkkarastit duohta ovttadássásašvuođa guollesurssaid hálddašeamis. Riddoguoelástuslávdegoddi čujuha dasa ahte áigumuš positiivvalaš vealahemiin lea váikkuhit duohta ovttadássásašvuođa, ii ge dušše formálalaš ovttadássásašvuođa gaskal minoritehta ja majoritehta. Dat mearkkaša earret eará ahte sierranas dilálašvuođat galget meannuduvvot sierra láhkai juksan dihtii ovttadássásašvuođa.

Jus vuolggasaji vuodđun biddjojuvvo positiivvalaš vealaheapmi, de sáhtta eahpidit lea go lávdegotti evttohus doarvái ulbmillaš. Riddoguoelástuslávdegotti evttohus ii mearkkaš makkárga positiivvalaš vealaheami mii galgá

láhčit dilálašvuođa dasa ahte mearrasámi guolásteapmi sáhtta jotkojuvvot.

Nu go čujuhuvvo kapihttalis 12.2 gustovaš guolástushálddašeami ja álbmotrievttálaš geatnegasvuođaid birra, de lea guolástedddjiid ja fatnasiid logu njiedjan leamaš stuorát dain guovlluin mat gullet Sámedikki geográfalaš doaibmaguovllu ohcanvuđot ealahusortnegiidda, go Finnmarkku ja Romssa gielddain muđui. Dat čájeha ahte orrot leamen dat mearrasámi gielddat mat ollásit dahje muhtumassii gullet Sámedikki geográfalaš doaibmaguovllu ohcanvuđot ealahusortnegiidda, mat eanemusat dárbbášit nannet guolástandoaimmaid.

Okta dán proposišuvvna váldoulbmiliin lea váikkuhit nannet riddo- ja vuotnasámi báikegottiid.

Stáhta geatnegasvuođat sápmelaččaid ektui minoritehtan SP 27. artihkkala vuodul lea boadusgeatnegasvuohta, ii ge gáibádus ahte sierra váikkuhangaskaoamit galget geavahuvvot. Mearrideaddjin lea ahte vejolaš doaibmabijut leat mielde nannemin mearrasámi riddo- ja vuotnaservodagaid. Departemeanta oaiivilda ahte ii leat gáibádussan ahte oktagaslaš vuoigatvuođat galget ásahtuvvot SP 27. artihkkalis. Dane lea eiseváldiin viehka stuorra friijavuohta válljet galget go álggahit oktasas vai oktagaslaš doaibmabijuid. Eai ge eavttuin leat lagat njuolggadusat das mo doaibmabijut galget čadahuvvot, das maiddá guđe málliid galgá válljet, ovdamearkka dihtii muddenvejolašvuohta vuhtiiválddedettiin guoskevaš luondduresurssaid guoddevaš ávkástallama.

Departemeanta oaiivilda ahte lea dehálaš geahččat ollislaš oktavuođas daid doaibmabijuid mat álggahuvvojit, mas deattuhuvvo sihke álbmotriektái ja riddo- ja smávvilguolásteami váikkuhus riddo- ja vuotnaguovlluide Davvi-Norggas. Departemeanta oaiivilda ahte doaibmabijut fertejit guoskat buohkaide geat ássat stuorát guovllus, earret eará vai oázžu stuorát lobálašvuođa daidda doaibmabijuide mat galget leat mielde nannemin sápmelaččaid dili ja guolástandoaimmaid Davvi-Norgga riddoservodagain.

12.3.3 Vuotnavuoigatvuođa evttohusa árvvoštallan

Vuotnavuoigatvuođa árvvoštallan

Riddoguoelástuslávdegotti evttohus ahte buohkain geat ássat vuotnaguovllus galgá leat áidnalunddot guolástanvuoigatvuohta iežaset báikkálaš vutnii, nu gohčoduvvon vuotnavuoigatvuohta, lea válđoáššis vuodđuduvvon dasa mo lávdegoddi

árvvoštallá dan historjjálaš geavaheami mii vuotnaálbmogis lea leamaš dain guovlluin.

Departemeanta ii sáhte oaidnit ahte gávdno makkárge áidnalunddot guolástanvuoigatvuohta sis geat ášset vuotnaguovlluin, ii Finnmarkkus ii ge eará riddovuonain. Dat geavaheapmi mii Finnmarkku vuotnaálbmogis dahje eará sajiin riddoguovlluin lea leamaš, ii sáhte addit vuodu dakkár oppalaš riektenjuolggadussii, ahte sis geat ášset Finnmarkku vuotnaguovlluin, lea erenoamáš vuogitvuohta guolástit iežaset vuonas, geahča 12. kapihtala árvoštallamiid. Dasa lassin lea váttis oaidnit dan ahte dat geavaheapmi maid lávdegoddi lea kárten, lea earalágan go dat geavaheapmi maid báikkálaš álbmot lea čadahan miehtá olles rittu muhtun historjjálaš áigodagas.

Danne oaiivilda departemeanta ahte vuotnavuogitvuohta ii sáhte vuodduvot historjjálaš geavaheapmái dahje eará vieruiduvvanrievttálaš vuddosii. Dat mearkkaša ahte ii leat vuoddu ášahit áidnalunddot guolástanvuoigatvuođa Finnmarkku vuonaide dahje eará vuonaide sin várás geat ášset vuotnaguovlluin.

Dan gažaldaga ektui ahte sáhttet go ovttaskas guolásteaddjit dahje guolástanjoavku leat gártadan priváhtarienvttálaš geavahanvuoigatvuođa dihto njurrii, čujuhuvvo evttohussii ahte viiddidit Finnmarkkukommišuvnna mandáhta, geahča čuogga 12.7.6.

Dálá guolástusmuddemat rittu lahka ja vuonain

Lávdegotti visogovva Finnmarkku guolástusaid ovdáneamis lea dattetge dehálaš. Dat čájeha earret eará ahte vuotnaguolásteaddjit leat áiggiid čada beassan bivdit vuonain okto, muhto erenoamážit ođđaáiggis sii leat atnán noađdin dan gilvohallama maid stuorát fatnasat mat bivdet árjjalaš bivdosiiguin, leat buvttiha, ja gilvva geažil daid báikkálaš resurssaid alde maiguin sii leat ávkkástallan, dovdet dat uhci mus fatnasat iežaset vuottahallan. Dan leat maid mearrasámi guovllu guolásteaddjit beassan dovdat.

Dát leat muhtun dain sivain dasa ahte dál juo leat ášahuvvon mánja sierranas muddemat mat sihkkarastet uhci mus fatnasiidda áidnalunddot oassálastima riddolagaš guolástussii ja vuotnaguolástussii. Nubbi dehálaš sivva lea ahte garraset guolásteapmi vuonain lea dagahan dárbblašžžan suodjalit dakkár báikkálaš resurssaid go riddodorski garraset guolásteami vuostá stuorát fatnasiid bealis ja fatnasiid bealis mat bivdet árjjalaš bivdosiiguin.

Guolleresurssaid hálddašeamis lea ulbmil ahte resurssat galget addit vuodu ássamii ja

barggolašvuhtii riddoservodagain olles rittu miehtá. Dat boahťa ovdan earret eará mearreresursalága ulbmiljuolggadusain. Dat mearkkaša maiddái ahte muddemat galget čadahuvvot nu ahte uhci mus ja uhci mus mobiila fatnasat besset oassálastit riddolagaš guolásteapmái ja guolásteapmái vuonain. Dat dahkkojuvvo maiddái buori muddui dál, dakko bokte ahte sierranas lálkkaásahusain leat mearriduvvon juolggadusat dan birra gos iešguđet fatnasat besset bivdit, gos stuorát fatnasat dávjá eai sáhte bivdit riddolagaš mearas.

Dás sáhtta leat ávkkálaš čájehit oanehis visogova dain muddemiin mat mis leat dál mat galget sihkkarasti uhci mus fatnasiidda vejolašvuođa viežžat eriideaset lahka rittu dahje vuonain. Juovlamánu 22. b. 2004 doaibmanlálkkaásahusas lea mearriduvvon gieddus feastonuohttefatnasiidda ja autoliidnafatnasiidda bivdit siskkobealde 4 nautalaš miilla eret vuodđolinnjain. Muhtun fanasjoavkkuide ja muhtun guovlluin leat mearriduvvon ain garraset juolggadusat mat dagahit ahte dat fertejit bivdit ain guhkkeleappos eret rittus.

Mánjga báikkálaš lálkkaásahusas leat mearriduvvon juolggadusat mearrajuogadeami birra ja gielddus guolásteami vuostá iešguđet bivddusšlájaguin sierranas guovlluin. Golgotmánu 4. b. 1989 lálkkaásahusas gildosa birra geavahit sáidesoaikonohti, snoranuohti ja eará nuohttebivdosiid dihto guollešlájaid bivdima oktavuodas Finnmarkkus, lea mearriduvvon gielddus geavahit snoranuohti dorskebivddus mánjga guovllus ja vuonas. Romssas lea mearriduvvon sullasaš gildosat skábmamánu 3. b. 1988 lálkkaásahusas gildosa birra geavahit sáidesoaikonohti, snoranuohti ja eará nuohttebivdosiid.

Lasiha dihtii riddodorskemáddodaga leat dorskebivdomuddemiin 62° davábealde mearriduvvon juolggadusat mat galget eastadit ahte riddodorskemáddodat bivdojuvvo menddo garrasit ja baicce oččodit eanebuid bivdit davinuortaárktalaš dorski dan sajis. Seammas ferte geahččalit lálčit dilálašvuođaid dasa ahte uhci mus fatnasat eai dárbbas mannat guhkás bivdit dorski. Danne lea dorske-, dikso- ja sáidebivddus 62° davábealde mearriduvvon gielddus buot snoranuohttebivddu vuostá vuotnalinnjaid siskkobealde earret fatnasiidda mat leat vuollel 11 mehtera. Viidaseappot leat dušše fatnasat mat leat vuollel 15 mehtera mat besset bivdit vuotnalinnjaid siskkobealde dorskebivddus. Guolástus- ja riddodepartemeanta mearridii 2010:s bajášhuksenplána riddodorski várás 62° davábealde, ja dát plána lea vuodđun muddendoaibmabijuide. Áigumuš lea sihkkarastit ahte riddodorskemáddo-

dagas lea vejolašvuohta iežas dievaslaččat oddasis buvttadadit.

Dát čájeha ahte doppe leat dál njuolggadusat mat gildet ahte fatnasat mat bivdet árjjalaš bivdosiiguin, galget sáhttit gilvalit vuotnaguolásteddjiiguin ja ahte ii leat áibbas friijaguolásteapmi Finnmarkku vuonain, nu mo muhtun cealkámušat orrot dovddaheamen. Danne lea sivva čujuhit ahte guolásteapmi vuonain davvin lea juo mealgadii várrejuvvon uhcit fatnasiidda mat bivdet passiiva bivdosiiguin. Dattetge leat muhtun spiehkastagat das mat vuosttažettiin gustojit sáide- ja sallitbivdui nuhtiin.

12.3.4 Doaibmabijut mat sihkkarastet ahte uhcimur fatnasat besset bivdit erideaset

Nappo gávdnojit juo njuolggadusat mat dagahit ahte uhcimur fatnasat besset bivdit erideaset vuonain dahje riddolagaš guovlluin, muhto sáhttet ain leat dilit goas stuorát ja beaktilet fatnasat leat gilvaleddjin smávva fatnasiidda báikkálaš máddodagaid alde.

Gažaldat lea danne ahte sáhtásii go gávdnat eará doaibmabijuid sihkkarastit smávva fatnasiidda vejolašvuođa bivdit erideaset, go addit njuolggadusaid dan birra ahte ásahtit vuotnavuoigatvuođa nu mo riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan. Riddoguolástuslávdegotti vuotnavuoigatvuođaevttohusas leat guokte beali. Nubbi bealli lea ahte vuotnaguolásteddjiin galgá leat oktovuogitvuohta bivdit sin báikkálaš vuonain, historjjálaš geavaheami vuodul. Nu mo bajábealde namuhuvvon, de ii guorras departemeanta dasa.

Vuotnavuoigatvuođa nubbi bealli fas lea ahte dain vuotnaguolásteddjiin geat bivdet uhcit fatnasiiguin ja passiivva bivdosiiguin, galgá leat duohta vejolašvuohta viežžat erideaset ja duohta suodjalus gilvvu vuostá stuorát ja beaktilet fatnasiin.

Dattetge ii leat ávkkálaš dan dahkat dan bokte ahte ásahtit vuotnavuoigatvuođa báikkálaš fatnasiidda áidnalunddot vuoigatvuohtan bivdit vuonain. Áidnalunddot vuoigatvuohta bivdit vuonain sáhtta orrut dárbbasmeahtun garas dan ulbmila vuodul ahte sihkkarastit vuotnaálbmogii vejolašvuođa bivdit almmá dan haga ahte «vieris guolásteaddjit» stuorát fatnasiiguin duvdet sin eret. Áidnalunddot vuoigatvuohta sáhtta caggat guolásteddjiid ávkkástallamis daid bivdovejolašvuođaiduin mat ovdamearkka dihtii leat ránnjávuoas.

Departemeantta oainnu mielde sáhtta danne fatnasiidda dihto sturrodagas ásahtit oppalaš gil-

dosa bivdimis vuotnalinnjaid siskkobealde, muhto spiehkastanvejolašvuođain, geahča 12.7.4.

12.3.5 Mielmearridanvuoigatvuohta

Riddoguolástuslávdegoddi lea dan vuodul mo sii leat árvoštallan stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuođaid ILO-konvenšuvnna nr. 169 artihkkala 15 vuodul, evttohan ahte ásahevvo sierra hálddašanorgána, Finnmark fiskeriforvaltning (Finnmarkku guolástushálddašeapmi). Dát hálddašanorgána galgá hálddašit resurssaid, juohkit eriid ja mearridit vuotnalinnjaid jna. Finnmarkku fylkkas. Hálddašanorgánas galgá leat stivra mas leat áirasat Sámedikkis ja Finnmarkku fylkkagiieldas, Finnmarkkuopmodaga málle mielde.

Gulaskuddanásahusaid eanetlohku ii háliit ahte ásahevvo dakkár hálddašanorgána. Dát gulaskuddanásahusat čujuhit dasa ahte Guolástusdirektoráhtas lea buorre gelbbolašvuohta hálddašit guollesurssaid, maiddá báikkálaččat, buori láhkai. Departemeanta lea ovttaoaivilis.

Departemeanta oaivvilda ahte gustovaš guolástusmuddemat ja gustovaš hálddašanvuogádat čuovvu stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuođaid sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin, geahča ságaškuššama kapihttalis 12.2. Dat guoská maiddá mielráddenvuoigatvuođa ektui.

Departemeantta árvoštallama vuodul sáhtta leat ávkkálaš ásahtit dakkár vuogádaga mii addá Sámediggái vejolašvuođa oassálastit ja váikkuhit ain árjjaleappot mearrádusproseassaide go dál. Dát lea ságaškuššojuvvon lagabui departemeantta doaibmabidjoevttohusas vuolábealde.

12.3.6 Gažaldat sierra finnmárkkuguolástuslága birra

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan lága mii galgá muddet guolástanvuoigatvuođa mearas olggobealde Finnmarkku (finnmárkkuguolástusláhka). Orru leamen dehálaš lávdegoddái ahte iešguđet evttohusat ja doaibmabijut čadahuvvojit sierra lágas.

Njuolggadusat oassálastima birra dienaslágan guolásteapmái ja bivdui lea mearriduvvon njukčamánu 26. b. 1999 lágas nr. 15 vuoigatvuođa birra beassat oassálastit guolásteapmái ja bivdui (oassálastinlágas) dahje dan lága vuodul, ja njuolggadusat eriid mearrideami birra sidjiide geain lea oassálastinlohpi, leat fas mearriduvvon geassemánu 6. b. 2008 lágas nr. 37 luoduealli mariidna resurssaid hálddašeami birra (mearraresursalágas), dahje dan lága vuodul. Mañimusat namahuv-

von láchka addá maiddá láchkavuodu mearridit dakkár teknihkalaš njuolggadusaid go reaidduid geavaheami birra, ávkkástallama mudden iešguđet guovlluin ja nu ain.

Dát lágat bidjet vuodđun ahte luoduealli mariidna resurssat gullet Norgga searvevuhtii, ja ahte resurssat guoddevaš rámma siskkobealde galget hálddašuvvot buoremussan servodahkii ja addit vuodu riddoservodagaid ássamii ja barggolašvuhtii. Viidáseappot galget resurssat hálddašuvvot nu ahte maiddá boahttevaš buolvvat sáhttet ávkkástallat dainna badjebáhčagiin mii lea mearas. Dán rámma siskkobealde sáhtta iešguđet servodagaid beroštusaid váldit vuhtii, ovda-mearkka dihtii ahte hálddašandoaibmabijut galget leat mielde sihkkarastimin sámi kultuvrra ávnnaslaš vuddosa, ja eará servodatberoštusaid nu go barggolašvuoda ja árvoháhkama, resurssaid ulbmillaš juogadeami ja dakkár resursaávkkástallama mii lea heivehuvvon márkani ja industriijii. Dan láchkai addet dálá lágat vuodu dasa ahte váldit vuhtii ja nannet sihke sámi ja guovlulaš beroštusaid.

Departemeanta oaidná riddoguolástuslávdegotti ákkaid mearridit sierra lága, earret eará ahte dat sáhtta leat stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid govasteaddji dehálaš dohkkehus sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin. Dakkár málle lea válljejuvnon dan áššis ahte muddet riektedilálašvuodaid ja eana- ja luondduresursahálddašeami Finnmárkkus finnmárkkulága bokte.

Dattetge ii leat nu ahte dilálašvuodat leat ovttaláganat ja hástalusat dat seammá resurssaid hálddašeamis eatnama alde go luoduealli mariidna resurssaid hálddašeamis. Galget leat buorit ákkat dasa ahte válljet mearridit ođđa lága dakkár suorggis mas hálddašanvuogádat lea juo bures gokčojuvvon dakkár ođđaáiggi lága bokte mii maiddá addá vuodu vuhtii váldit sámi deasttaid. Buot dat doaibmabijut maid riddoguolástuslávdegoddi evttoha, sáhttet válđojuvvot mielde dálá lágaide, jus háliida čadahit lávdegotti evttohusaid. Seammá guoská maiddá eará doaibmabijuide. Vejolaš rievdadusaid bokte mearraresursalágas sáhtta stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid sápmelaččaid ektui álgoálbmogin ja minoritehtan dahkat čielgaseabbon go dál. Seammá guoská doaibmabijuide, geográfalaš doaibmaguovlluide ja fanasjoavkkuide maid guovlulaš sivaide geažil háliida vuoruhit. Dan sáhtta maiddá dahkat almmá dan haga ahte rievdadit lágaide. Dalle gártá eanet dakkár gázaldat ahte mii lea eanemusat ávkkálaš, implementeren mearraresursaláhkii dahje dan bokte vai mearridit sierra lága.

Departemeantta mielas lea dehálaš ahte sámi riddo- ja vuotnaguolásteapmi ja eará smávvilguolásteapmi gehččojuvvo lunddolaš oassin norgga guolástusain ja ahte dáid guovlluid guollesursahálddašeapmi gehččojuvvo lunddolaš oassin norgga guolástushálddašeamis. Dat bealušta dan ahte dat doaibmabijut mat mearriduvvojit, vejolaččat válđojuvvojit mielde dálá lágaide.

Maiddá mielráddenvuoigatvuoda lea lunddolaš implementeret lunddolaš oassin guolástushálddašanvuogádhkii. Jus dárbbáša njuolggadusaid láhkii bidjan dihtii gelbbolašvuoda eará orgánaide vai nanne sámi ja regionála mielráddenvuoigatvuoda, de lea maiddá lunddolaš ahte dat nannejuvvo lága bokte mearraresursalágas ja oassálastinlágas. Dalle bohtet ávnnaslaš njuolggadusat ja gelbbolašvuodanjuolggadusat seamma láhkii. Dat lea ulbmillaš ja dat addá buori visogova.

Danne ii evtto departemeanta sierra finnmárkkuguolástuslága, ii ge sierra guolástuslága mearrasámi guovlluid várás. Buoret čoavddus lea go dárbbášaš doaibmabijut válđojuvvojit mielde gustovaš njuolggadusaide, nu mo evttohuvvon bajábealde.

12.3.7 Oktagaslaš vuoigatvuodaid evttohusa árvvoštallan

Álggahas

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan oktagaslaš guolástanvuoigatvuodaid buohkaide geat ássat Finnmárkkus ja mo daid sáhtta implementeret gustovaš hálddašanvuogádhkii. Lávdegotti evttohus oktagaslaš vuoigatvuodaid birra lea giedahallojuvnon kapihttalis 7.7.

Lávdegoddi evttoha ahte buohkat geat ássat Finnmárkkus galget beassat:

- guolástit biebmolassin
- guolástit asttuáiggidoaibman vuovdima várás
- álgit guolásteaddjin
- doaibmat fidnoguolásteaddjin ja bivdit dakkár meari guliid mas lea ekonomalaš vuodđu ruovttudollui juogo eallingeaidnun ealáhusláhkkin okto dahje lotnolasat eará ealáhusain.

Nu mo departemeanta ádde riddoguolástuslávdegotti evttohusaid, de čuvvot oktagaslaš vuoigatvuodat oktasaš guolástanvuoigatvuoda. Oktasaš guolástanvuoigatvuoda lea dárbbášaš eaktun daidda oktagaslaš vuoigatvuodaide maid lávdegoddi evttoha.

Departemeanta ii sáhte bajábealde loahppajurdaga vuodul oaidnit ahte álbmotrievttis dahje eará riektevuoduin livččii vuoddu ásaht guolástanvuoigatvuoda buohkaide Finnmárkkus dahje eará báikkiin. Dattetge lea, nu mo departemeanta oaidná ássi, sávahahtti geahččat dan oktavuodas bajimus guovlopolitihkalaš vuoruhemiiguin, mas maiddái árvoštallojuvvo makkár doaibmabijuid sáhtášii álggahit nannen dihtii vuotna- ja riddoguolásteami uhkiduvvon guovluin Davvi-Norggas.

Guolásteapmi biebمولassin

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte buohkain geat ássat Finnmárkkus galgá leat vuoigatvuotta guolástit biebمولassin. Lávdegoddi čujuha dasa ahte guolásteapmi biebمولassin lea áiggiid čađa leamaš dehálaš álbmogii miehtá olles rittu, mearraguolásteapmi lea adnojuvvon buohkaidriektin, geahča bajábealde ságaškušsáma 8. kapihttalis.

Guolásteapmi biebمولassin lea lobálaš, muhto dasa leat biddjojuvvon muhtun ráddjehusat. Guolásteapmi biebمولassin buohkaidriektin lea boahtán ovdan guolástuslágain dakko bokte ahte easkka manimus áiggiid leat ásaheavvon mudde- mat asttuáiggiguolásteapmái. Go fidnoguolásteapmái čađa olles 1900-logu bohte eanet ja eanet mudde- mat nu go teknihkalaš muddemat, earremudde- mat ja oassálastinnjuolggadusat, de eai lean njuolggadusat asttuáiggeguolásteami várás mearraguolástanlágas 1997 rádjai. Ii lean gal áibbas muddekeahhtá gal, ovdamearkka dihtii gustui geatnegasvuotta gáddet guliid maiddái asttuáiggi- guolásteddjiide. Dorskebivddus davábealde 62° ledje leamaš ráddjehusat asttuáiggi- guolásteddjiid bivddusgeavaheamis 1990 rájes, ja njuorjobivdu lei gildojuvvon. Dat lei okta dain doaibmabijuin mat čadahuvvojede 1990-logus nannen dihtii davvinuortaáktalaš dorskemáddodaga.

Dattetge giddejedje, erenoamážit fidnoguolásteaddjit, fuomášumi asttuáiggeguolásteapmái ja sii čuočchedje ahte lei dárba dáistalit asttuáiggi- guolásteddjiid čáhpes guollegávppašemiin. Las- sánan divastallama geažil asttuáiggi- guolásteami birra, nammaduvvui 1993:s lávdegoddi mii galggai čielggadit dán ássi. Dan barggu boadusin lei ođđa § 4a evttohus mearraguolástusláhki, mii ása- hii bivddusgáržžideamiid asttuáiggi- guolásteddjiide.

Dakkár muddemat galge fuolahit vuoigatvuoda asttuáiggi- guolásteapmái biebمولassin, muhto seammás uhcidit gilvohallama asttuáiggi- guolásteddjiid ja fidnoguolásteddjiid gaskkas doppe gos lei gilvohallan guolástansajiid

alde, uhcidit bivddushivvodaga guolástansajiin ja uhcidit bivdojuvvon guliid hivvodaga oppalaččat, geahča Ot.prp. nr 69 (1995–96) ja Innst. O. nr. 76 (1996–97). Mearraguolástuslága § 4a njuolggadu- sat mearridedje ahte sii geat eai lean guolásteddji- idlogahallamis, sáhtte dušše bivdit:

- giehtaváduin, stákkuin ja mašiinnain doaimma- huvvon váduin dahje duorgguin
- firpmiin mii ii leat guhkit go 210 mehtera
- liinnaiguin main leat eanemusat 300 ávnnal- daga
- eanemusat 20 merddiin

Dát bivddusmudden fievrriiduvvui viidáseappot mearraresursalágas, geahča mearraresursalága § 22, muhto dainna rievvadusain ahte bivddusrá- ddjen dál gusto buot bivdimii dakkár fatnasis mii ii leat mearkalogahallan dahje gáttis. Mearraresur- salága § 22 addá láhkavuodu mearridit čavgadet bivddusgáržžideamiid dahje mearridit eriid asttuáiggi- guolásteapmái, go dan dárbbasa dahkat máddodaga geažil.

Riddoguolástuslávdegoddi oaivvilda ahte dát bivddusgáržžideamiid eai leat eahpegovttolaččat. Departemeanta lea ovttaoaivilis lávdegottiin das ja čujuha dasa ahte mearraresursalága bivddusgáržžideamiid leat hui loažžat ja addet eanet go vejolašvuoda bivdit biebمولassin.

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte buohkain galgá leat vuoigatvuotta bivdit guoli biebمولassin Finnmárkkus. Dan lea juo lohpi dahkat miehtá riikka daid gáržžideamiiguin mat leat mearraresursalágas ja dat adnojuvvo leat buohkaidvuoigatvuottan. Danne ii sáhte departe- meanta oaidnit ahte dárbbasuvvo lága bokte mear- ridit vuoigatvuoda mii lea juo mearriduvvon.

Asttuáiggi- guolásteapmi vuovdima várás

Lávdegoddi evttoha ahte buohkain geat ássat Finn- márkkus, galgá leat vuoigatvuotta doaimmahit asttuáiggi- guolásteami vuovdima várás. Lávde- goddi oaivvilda ahte dálá gustojeaddji dorskeearri maid asttuáiggi- guolásteaddjit sáhttet vuovdit, berre bajiduvvot 2000 kilos 3000 kiloi ja ahte galgá jotkojuvvot dat ortnet ahte ii galgga leat makkárge ráddjehus das man ollu sáiddi ja divssu asttuáiggi- guolásteaddjit besset vuovdit. Ággan dasa lea ahte dat galgá dahkat ássama Finnmárkkus eanet gea- suheaddjin.

Asttuáiggi- guolásteapmi vuovdima várás lea lobálaš lagabui mearriduvvon ráji siskkobealde. Daidda bivddusráddjehusaide lassin, mat čilgejuvvojede bajábealde, lea dál ásaheavvon gávppašánrádji sállasiid várás dain fatnasiin mat

eai leat mearkalogahallan. Mearraresursalága § 23 vuodul ii sáhte olmmoš dahje fitnodat vuovdit sálláša dakkár fatnasis mii ii leat mearkalogahallan dahje gáttis, eanet go dan supmi ovddas mii lea mearriduvvon lasseárvodivatlága § 28 vuosttaš laddasa vuosttaš dilkkožis. Dat mearkkaša ahte asttuáiggiguolásteaddji ii sáhte vuovdit sálláša eanet go dan mii lea momsageatnegahttojuvvon ráji siskkobealde. Dál dat lea 50 000 ruvnno kaleanddarjagis. Departemeanta ágga Ot.proposisiuvnnas nr. 20 (2007–2008), lei ahte vuovdin dán ráji bajábealde lea ealáhusdoaibma, ja ahte dalle ferte čuovvut ealáhusguolásteami njuolggadusaid mat gusket guolásteapmái mearkalogahallan fatnasiin rabas dahje gitta joavkkus.

Nu go riddoguolástuslávdegoddi čujuha, de leat muddenláhkaásahusain mearriduvvon asttuáiggiguolásteddjiide njuolggadusat iešguđet guollešlájaid bivdimii. 2011 rádjai lei láhkaásahusas dorske-, rundierpmis-, makrealla- ja gonagasreabbábivdu ráddjemiid birra dakkár guolásteddjiid várás, geat eai leat guolásteddjiidlogahallamis, mearriduvvon ahte asttuáiggiguolásteaddjit sáhttet vuovdit eanemusat 2000 kilo dorski juohke kaleanddarjagis. Oassin riddodorskesuodjaleamis dát hivvodat vuoliduvvui 1000 kilo jagi 2011 rájes. Viidáseappot lea rundierpmis- ja gonagasreabbábivdu gildojuvvon vuovdima várás.

Departemeanta oaivvilda ahte váldonjuolggadussan berre ain leat asttuáiggiguolásteddjiin lohpi vuovdit guliid. Danne lea gažaldat ahte galgá go leat dakkár vuovdimii viiddiduvvon vuoigatvuohta sámi riddo- ja vuotnaguovlluin.

Vuolggasajis berre asttuáiggiguolásteddjiid vejolašvuoda vuovdit sálláša ráddjet mángga siva geažil. Dorskevuovdima hivvodatráddjemat leat oassin riddodorskesuodjaleamis, ja dat leat áshuvvon oassin dáid máddodagaid dohkálaš hálddašemi várás. Lávdegoddi lea oppa áiggi čujuhan dasa ahte sin evttohusat galget gustot guoddevaš hálddašemi rámmaid siskkobealde. Dalle sáhtta jearrat berre go bajidit dan dorskehivvodaga maid asttuáiggiguolásteaddjit besset vuovdit. Mearriduvvon doaibmabijut suodjalit riddodorski gusto buot fanasjoavkkuide, seammás go eiseválddit leat geahččalan heivehit doaibmabijuid nu ahte uhcimis mobiila fatnasat galget beassat bivdit dorskeresursaid vuonain. Stuorát fatnasat, mat bivdet aktiiva bivdosiiguin, fertejit bivdit olgobealde vuonaid. Dasa lassin nannejuvvo vuodnasuodjalus ain eanet jus dohkkehuvvo departemeanta evttohus gieldivt guolásteami siskkobealde vuotnalinnjaid stuorát fatnasiiguin, geahča vuolábealde. Go dakkár muddemat leat

čadahuvvon, de oaivvilda departemeanta ahte ii berre lasihit hivvodaga 3 000 kg rádjai asttuáiggiguolásteddjiid várás Finnmárkkus.

Dasa lassin lea váttis oaidnit buriid ákkaid dasa ahte 50 000 ruvdnosaš vuovdinrádji galgá bajiduvvot mearrasámi guovlluin. Go stuorát guolásteapmi doaimmahuvvo, de dat lea ealáhusguolásteapmi, ja dalle berre čuovvut daid njuolggadusaid mat dasa gustojit. Dalle leat oassálastinlága vuodu gáibádus ahte fanas galgá leat logahallan mearkaregistarii. Viidáseappot sáhtta son guhte dan háliida, logahallat iežas guolásteddjiidlogahallama A bláddái go ollašuhhtá gáibádusaid, ja bivdit dorski rabas joavkkus.

Friddjaguolásteapmi uhcit fatnasiidda

Sihke riddoguolástuslávdegoddi ja sámi vuoigatvuodálávdegoddi leat giedahallan ássi friddjaguolásteami birra uhcit fatnasiidda (vuollet 10/11 mehtera) mat bivdet passiiva bivdosiiguin. Maiddái vuosttaš sámi vuoigatvuodálávdegoddi evttohii čielggadusas NOU 1997: 4 njuolggadusa friddjaguolásteami birra fatnasiid várás mat leat vuollet 7 mehtera. Seammá dagai sámi guolástuslávdegoddi ge iežas čielggadusas 1997:s.

Riddoguolástuslávdegoddi ádde ákkaid mat bealuštit friddjaguolásteami smávit fatnasiidda. Sii oaivvildit ahte dat soabašii bures dainna ulbmiliin ahte nannet mearrasámi kultuvrra ja eará riddokultuvrra. Lávdegoddi maid deattuha ahte láhkanjuolggadus friddjaguolásteami birra dovddahivččii dakkár vuoigatvuoda dan mearkkašumis ahte addit ruovttoluotta vuoigatvuodaid mearrasámi riddo- ja vuotnaguovlluide.

Lávdegoddi oaidná seammás garra ákkaid dakkár njuolggadusa vuostá mii addá duohta friddjaguolásteami. De vuos čujuhit sii dasa ahte buot ovddeš friddjaguolástanevttohusat mearkkašit ahte fatnasat galget leat mearkalogahallan ja guolásteaddjit galget leat guolásteddjiidlogahallamis, ja ahte dat lávdegotti oainnu mielde mearkkaša ahte guolásteapmi vuolggasajis ii leat friddja buohkaide. Nuppádassii sii čujuhit dasa ahte friddjaguolástanevttohus lea leamaš ráddjejuvvon guolásteapmái passiiva bivdosiiguin ja goalmádassii ahte friddjaguolástanprinsihppa ferte váldit vuhtii máddodatárvoštallamiid.

Vaikke vel dát ráddjehusat dahje eavttut leat ollašuhhttojuvvon, de lea riddoguolástuslávdegottis garra vuostehágut friddjaguolástanjuolggadussii, sidjiide lea váttis áddet ahte friddjaguolásteapmi mearihis hivvodaga áddejumiin uhcit fatnasiidda livččii ávkkálaš čuovddus. Riddoguo-

lástuslávdegoddi čujuha vuos dasa ahte ii oktage ovdal leat evttohan áibbas friddjaguolásteami ja ahte buohkat geat leat giedahallan gažaldaga, leat bidjan vuodđun ahte maiddái friddjaguolásteamis fertejit fatnasat leat logahallan mearkaregistarii ja ahte guolásteaddji ferte leat guolásteddjiidlogahalamis.

Viidáseappot čujuha riddoguolástuslávdegoddi dasa ahte mearrideaddji gažaldat friddjaguolásteami digaštallamis lea mo kapasitehtain duodaid ávkástallat. Sii oaivvildit ahte ovddesáiggiid vásáhusat čájehit ahte friddjaguolásteapmi dagaha ahte juohkehaš ávkástallá buorebut iežas kapasitehtain, erenoamážit go friddjaguolásteapmi ii várra šatta bistevas ortnegin. Jus friddjaguolástanortnet lihcostuvašii, de dat dagahivččii ahte eiseválddit goas nu fertešedje ásahtit eriid fatnasiidda ja ásahtit joavkoeriid dan jovkui mas sii galggašedje bivdit.

Lávdegoddi čujuha viidáseappot ahte friddjaguolásteapmi hivvodatráddjemiid haga doaimmašii nu ahte dat fatnasat, main lea buoremus kapasitehta (stuorámus fatnasat buoremus bivdosiiguin) bivddášedje eanet go uhcit fatnasat. Jus giedahallá buohkaid geain lea friddjaguolásteapmi, seamma láhkai, de šattašii dakkár dili go guolásteapmi bissehuvvo dan geažil go earri lea bivdojuvvon, ahte fatnasat mat bivdet rittuin, bivdet eanet go vuotnaguolásteaddjit, geain dávjá lea uhcit fatnasat ja uhcit bivdosat, ovdalgo guolásteapmi giddejuvvo. Riddoguolástuslávdegoddi cealká ahte friddjaguolásteapmi dakkár eavttuiguin váikkuhivččii njeaidit dan joavkku bivdovuoddu, maid háliidivččii vuoruhit, namalassii guolásteddjiid mihtilmas mearrasámi guovlluin.

Lávdegoddi deattuha maiddái ahte fatnasiin mat leat vuollel 11 mehtera, lea fuopmášahtti bivdokapasitehta ja ahte friddjaguolástannjuolggadus dáid fatnasiid várás, dagahivččii ahte mearkkašahtti oasi riddofanasjoavkku joavkoearis, fertešii várret friddjaguolásteapmái. Dasa lassin sáhtta leat nu ahte ollugat heivehivčče iežaset fatnasiid vai gárttašedje dán ráji vuolábeallái. Oktiibuot dat dagahivččii ahte dát fanasjoavku váldá mearkkašahtti stuorát oasi riddofanasjoavkku earis go dan mii lea leamaš dábálaš maŋimus jagiid. Jus dagaha ahte menddo stuorra oassi joavkoearis bivdojuvvo, de dan ferte buhttet dainna lágiin ahte eará joavkkut ožžot uhcit oasi nátionála earis.

Lávdegoddi oaivvilda maiddái ahte fuolla riddodorskemáddodahkii dahká váttisin ásahtit njuolggadusaid mat dagahit ahte riddodorski bivdojuvvo eanet go dál, go leat geahččaleamen nannet dán máddodaga.

Sámi vuoigatvuodálávdegodti bealis fas gehččet eanet positiivan ahte friddjaguolásteapmi mearriduvvošii lága bokte uhcimuse fatnasiid várás, nu mo sámi vuoigatvuodálávdegoddi maiddái evttohii čielggadusas NOU 1997: 4. Sii oaivvildit ahte dakkár njuolggadusa sáhtášii geahččet vuoigatvuodaid ruovttoluotta fievrredeapmin mearrasámi riddo- ja vuotnaguovlluide. Sámi vuoigatvuodálávdegoddi oaivvilda viidáseappot ahte daid vahátváikkuhusaid maid friddjaguolásteapmi dagahivččii guollesurssaide, sáhtášii uhcidit dakko bokte ahte eiseválddit besset muddet friddjaguolásteami viidodaga go máddodatdilli dan gáibida. Lávdegoddi čujuha dasa ahte ii bealuš friddjaguolástannjuolggadusa dat ahte dán guolásteami ferte bissehit go nátionála earri lea bivdojuvvon, ja ahte lea vuosttažettiin stuorát fatnasat mat sáhttet ávkástallat dakkár njuolggadusain, eai ge dat uhcimuse fatnasat maid dakkár njuolggadus vuolggasajis galggašii fuolahit.

Departemeanta oaivvilda ahte ii leat vuogas ásahtit friddjaguolásteami uhcit fatnasiidda mat bivdet passiiva bivdosiiguin, beroškeahtta das leš dal ággan dat ahte láhčit dilálašvuoda mearrasámi riddo- ja vuotnaguolásteapmái, vai leš dal ággan nannet riddofatnasiid oppalaččet osiin riikkas. Goappašiid diliin leat lossa ákkat dakkár evttohusa vuostá. Riddoguolástuslávdegoddi lea vuohkaskit giedahallan dáid vuosteákkaid, ja departemeanta sáhtta váldoášsis doarjut lávdegodti árvoštallamiid dán ášsis.

Friddjaguolástannjuolggadus ferte álo váldit vuhtii iešguđet guollesurssaid dili. Vaikke vel uhcimuse fatnasiin livččii friddjaguolásteapmi, de ferte mearridit nátionála eari, ja dat earri ferte juhkkajuovvot iešguđet fanasjoavkkuide. Friddjaguolásteapmi joavkoeari siskkoabealde doaimmašii, nu mo riddoguolástuslávdegoddi čujuha, dan láhkai ahte dat fatnasat main lea buoremus kapasitehta ja stuorámus doaimmanviidodat, sáhttet bivdit stuorát oasi earis go uhcit fatnasat sáhttet.

Sáhtta čuočuhit ahte friddjaguolásteamis uhcimuse fatnasiidda maiddái ferte leat dat váikkuhus ahte sis galgá leat stuorát oassi nátionála earis. Dattetge dat lea eará digaštallan. Nu guhká go eiseválddiide lea ulbmil láhčit dássidis ja einnostahtti rámmaid iešguđet joavkkuide, de berre maiddái juogadeapmi joavkkuid gaskka leat bistevas. Dakkár ortnet mii mearkkaša ahte uhcit fatnasat galget beassat bivdit meariheamit, sáhtta váikkuhit stádismeahttun molsašumiid juogadeamis. Dat ii livčče ulbmillaš.

Friddjaguolástannjuolggadus dagahivččii, vaikke vel gustošii dušše uhcit fatnasiidda, álkít

stuorát ávkástallama riddo- ja vuotnamáddoda-gaiguin, maiguin dál juo ávkástallojuvvo ollásit. Riddodorskemuddemis leat juo mánggaid jagiid čadahuvvon sierranas doaibmabijut ráddjen dihtii ávkástallama riddodorskiin ja oččodit bivdit eanet davvinuortaárktalaš dorski. Dán vuodul sáhtta leat váttis ásahtit njuolggadusaid man ulbmil lea eanedit guolásteami vuonain ja riddolagaš guovlluin, gos vuosttažettiin bivdet riddolagaš máddodagaide.

Friddjaguolástannjuolggadus sáhtta maiddáii váikkuhit iešguđet láhkai iešguđet guovlluin. Muhtun guovlluin leat uhccán fatnasat mat bivdet, nu ahte friddjaguolástannjuolggadusat eai mearkkaš maidege báikkálaš máddodagaide, ja eará guovlluin lea dilli eará lágan gos sáhtta bivdujuvvot mearkkašahtti hivvodat. 4. kapihttalis leat stuorát vuotnaguolásteami ekonomalaš váikkuhusat árvvoštallojuvvon, ja váldoloahppajurdda doppe lea ahte riddo- ja vuotnamáddodagat Davvi-Norggas eai gierdda dađe stuorát bivdima. Maiddáii dan vuodul livččii friddjaguolástannjuolggadus uhcimus fatnasiid várás unohas.

Danne oaivvilda departemeanta ahte ii leat ávkálaš ásahtit friddjaguolástannjuolggadusaid uhcimus fatnasiidda, ii Finnmárkkus ii ge riikka eará osiin ge.

Dáhkiduvvon earit rabas joavkkus

Riddoguolástuslávdegottis lea molssaeaktun friddjaguolástannjuolggadussii evttohan ahte rabas joavkku fatnasiin galgá leat dáhkiduvvon uhcimus dorskeearri man ii galgga sáhttit uhcidit máddodatrievdamiid geažil.

Lávdegoddi oaivvilda ahte stáhta galgá fuolahit ahte earit sidjiide geat bivdet rabas joavkkus Finnmárkkus, galget leat nu stuorrát ahte dainna galgá sáhttit eallit, juogo okto váldofidnun dahje lassefidnun. Lávdegotti oainnu mielde lea dán eari sturrodagat árvvoštallangažaldat, muhto sii oaivvildit ahte rabas joavkku dorskeearri 2007:s ovtta friddja dikso- ja sáidebivdduin duhtada dakkár gáibádusa. Go earit sáhttet rievdat áiggi mielde, de oaivvilda Riddoguolástuslávdegoddi ahte galggašii leat vejolaš mearridit dáhkiduvvon uhcimus eriid rabas joavkku guolásteddiid várás Finnmárkkus, ja ahte buot logahallan guolásteddiin Finnmárkkus galggašii leat vuoigatvuohta dakkár earrái.

Guolástusdirektorahta logut čájehit ahte rabas joavkku fatnasat Finnmárkkus bivde 2007:s gaskamearálaččat 7,4 tonna dorski, ja rabas joavkku fatnasiid earri lei fas gaskal 11 ja 17,6 tonna sorjavaččat fanassturrodagas. Dat

mearkkaša ahte eai lahka ge buot fatnasat joavkkus bivde iežaset eari ollásit. Dattetge bivdujuvui 1 700 tonna eanet go joavkoeari. Rabas joavkku fanasearit ledje danne vuodduduvvon mearkkašahtti badjelmuddemii.

Vuolggasajis lea vejolaš ásahtit dakkár muddenmálla, mas rabas joavkku fatnasiin galgá leat dihto fanasearri beroškeahtta nátionála eari sturrodagas. Dalle livččii nu ahte dat fanasearri ii njejašii vaikke vel ollislaš earri njejašii. Dain fatnasiin livččii dalle dáhkádus das ahte sii eai oaččo uhcit eari ja nu sis livččii viehka dássidis ja einnos- tahtti rámmat. Dattetge ferte váldit mielde muhtun várrehusaid dakkár loahppajurdagii. Rabas joavkkus eai leat dihto meari fatnasat. Gáibádus beassat bivdit rabas joavkkus lea váldonjuolggaduslaččat dat ahte fanas lea logahallan mearkaregistarii ja ahte eaiggát ja heavsmánni leat guolásteddiidlogahallamis. Dat mearkkaša ahte rabas joavkku guolásteddiid lohku sáhtta rievdat mealgat. Ovdamearkka dihtii sáhttet guolásteaddjit geain lea oassálastinlohpi gitta joavkkus, vuovdit iežaset eret dán joavkkus ja álgit guolásteaddjin rabas jovkui. Dássáži dat lea dáhpáhuvan ráddjejuvvon muddui, muhto dat sáhtta rievdat boahtteáiggis, erenoamážit jus rabas joavkku dáhkiduvvon earri šaddá stuoris. Viidáseappot lea dávjá nu ahte sii geat álget guolásteaddjin, álget rabas jovkui.

Riddoguolástuslávdegoddi oaivvilda ahte dáhkiduvvon fanasearri ferte leat seamma dásis go rabas joavkku earri 2007:s. Jus galggaš mearriduvvot dakkár dáhkiduvvon earri, de dat mearkkašivččii ahte hálldašeapmi ferte dan váldit vuhtii go rabas joavkku joavkoeari mearriduvvo. Dannego sii geat bivdet rabas joavkkus gaskamearálaččat eai bivdde olles eariset, de lea mealgadii badjelmudden dán joavkkus. Jus fatnasat ožžot dáhkiduvvon eari 2007 dásis ja bohtet eanet fatnasat guolásteapmái, de ferte joavkoeari bajidit vai sáhtta váldit vuhtii ahte eanet fatnasat sáhttet bivdit olles eariset, mii mearkkašivččii stuorát hivvodaga oktiibuot rabas joavkku guolásteddiin. Ii ge dán livčče nu álki einnostit jagis jahkái.

Danne ii áiggo departemeanta ásahtit dakkár ortnega mas leat dáhkiduvvon fanasearit rabas joavkkus, muhto baicce lágain mearridit vuoigatvuođa bivdit dorski, divssu ja sáiddi rabas joavkkus ja várret lassi dorskeeari joavkodásis rabas joavkku fatnasiidda Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dain guovlluin muđui Romssas ja Nordlándas gos mearrasápmelaččat ássat, geahča doaibmabidjoevttohusaid vuolábealde.

Alideapmi stuorát hivvodahkii rabas joavkku árrjalepmosiid várás

Riddoguolástuslávdegoddi evttoha ahte galggašii ásaheavvot dakkár ortnet, mas rabas joavkku árrjaleamos guolásteaddjit jeavddalaččat besset «gitta jovkui». Seammás oavvilda lávdegoddi ahte ii galgga sáhttit vuovdit oassálastinlobi gitta joavkus dakkár alideami geažil. Dalle livččii buoret gohčodit dan «alideapmi stuorát hivvodahkii». Dát ii leat dattetge dehálaš, go dat mii lea lávdegotti ágga, lea ahte rabas joavkku árrjalepmosat galget beassat bivdit stuorát eari go dan mii čuovvu rabas joavkku dáhkiduvvon eriid, mat vástidit rabas joavkku fatnasiid eriede. Lávdegoddi ii árvvoštala gallis galget aliduvvot dakkár stuorát hivvodahkii, muhto bidjá vuodđun ahte jus galggašii leat makárge ávki doaibmabijus, de berresii leat dakkár lohku mas lea buorre munni. Alideapmi galggašii maid lávdegotti oainnu mielde sáhttit dáhphuvvat jeavddalaččat.

Dasa lassin ahte dakkár ortnet ii deaivva nu bures, de lea hui váttis meroštallat váikkuhusaid sihke hálldašeapmái ja muđui guolástanealáhusii. Nu mo bajábealde evttohusas lea čujuhuvvon, de ii leat mearriduvvon fanashivvodat mii guolásta rabas joavkkus, ja šattašii hui váttis meroštallat jagis jahkái man stuorra earri galggašii várrejuvot dakkár ortnegii. Šattašii váttis sihke guolástushálldašeapmái ja muđui ealáhussii bidjat vuodđun dakkár evttohusa dahje muddenvuogádaga, mas leat nu eahpeeinnostahti ja eahpevárdus váikkuhusat.

Danne áigu departemeanta ásahe eará doaibmabijuid, geahča evttohusaid mat leat gieđahallojuvvon vuolábealde.

12.4 Ekonomalaš ortnegat

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte Finnmárkku guolástushálldašeapmái galget fievrdivvot ruđat oastit fatnasiid oktan oassálastinlobiiguin dahje konsešuvnnaiguin vai sáhtta juohkit dahje láigohit daidda gulli eriid guolásteddjiide mearrasámi guovlluin.

Guolleresurssat gullet searvevuhtii Norggas. Departemeanta oavvilda ahte danne ii leat ulbmillaš ahte Finnmárkku guolástushálldašeapmi galgá oastit «earrevuoigatvuodaid» guolásteddjiin geat eai eaiggáduša daid, juohkin dihtii daid guolásteddjiide mearrasámi guovlluin. Dalle lea buoret jus

oassi ollislaš earis várrejuvvo dakkár ulbmiliidda go eiseválddit juogadit daid.

Riddoguolástuslávdegoddi lea viidáseappot evttohan ahte loatna- ja doarjjaortnegiid fanasostimiidda ferte lasihit ja ahte ferte addit doarjaga vuostáiváldinstasuovnnaid ásaheapmái. Departemeanta čujuha dasa ahte 2009:s ásaheavvui ortnet man bokte addojuvvui doarjja vuostáiváldinstasuovnaide mat hálldašuvvojedje gávpeservviid bokte, ja doarjjadárbu infrastruktuvrii guolle vuostáiváldima oktavuodas árvvoštallojuvvo oktilaččat.

12.5 Eará evttohusat

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte Finnmárkku guolástushálldašeamis galgá leat rolla anadroma luossaguliid hálldašeamis ja biebmadoaimmaid sajusteamis. Go Finnmárkku guolástushálldašeapmi ii ásaheavvuo dál, de ii oainne departemeanta siva rievdadit hálldašeami dán surggiin.

12.6 Departemeantta doaibmabidjoevttohusaid geográfalaš guovlu

12.6.1 Lávdegotti čielggadusat

Riddoguolástuslávdegotti mandáhta lei geográfalaččat ráddjejuvvon gustot Finnmárkku fylkii. Danne lea Riddoguolástuslávdegoddi ovddidan láhkaevttohusa ja vuoigatvuodaevttohusa mat galget gustot buohkaide Finnmárkkus.

Riddoguolástuslávdegotti mandáhta lei ráddjejuvvon sámi guovlluide máttabealde Finnmárkku, ja sámi vuoigatvuodálávdegoddi lea čielggadan riektediliid sámi guovlluin máttabealde Finnmárkku.

Lávdegotti mearkkašumit geográfalaš ráddjema birra lea bájuhuvvon bajábealde 7. ja 8. kapihttalas.

Lávdegottiin leat váldoáššis seamma prinsihpalaš árvvoštallamat dan ektui guđe geatnegasvuodas stáhtas leat sápmelaččaid ektui minortentan ja álgoálbmogin álbmotrievtti vuodul. Goappašat lávdegottit čujuhit dasa ahte ii leat mihkkege mii orru čájeheamen dan ahte dilat leat earaláganat mearrasámi guovlluin Finnmárkus go mearrasámi guovlluin eará sajiin riikkas.

Sihke riddoguolástuslávdegoddi ja sámi vuoigatvuodálávdegoddi čujuhit dasa ahte evttohuuvvon doaibmabijut berrejit gustot olles mearrasámi guvlui eai ge ráddjejuvvo daid mandáhtaid bokte mat lávdegottiin ledje.

12.6.2 Gulaskuddanvástádušat

Mánja gulaskuddaninstánssa, maiddái Sámediggi, fylkkagielddat ja gielddat máttabealde Finnmárkkku, oaivvildit ahte dat doaibmabijut mat čadahuvvojit Finnmárkkus, maiddá galget gustot mearrasámi guovlluide máttabealde Finnmárkkku. Muhtumat evttohit maiddá ahte galggašii nammaduvvot riddoguolástuslávdegoddi mii galgá čielggadit riektedilliid ja historjjálaš geavaheami guovlluin máttabealde Finnmárkkku. Muhtun gulaskuddaninstánssat oaivvildit ahte dakkár doaibmabijut galget gustot buohkaide geat ášset Norgga riddoguovlluin. Mánggas háliidit ahte dál galggašii maiddá árvvoštallat guđe doaibmabijuid galgá čadahit máttabealde Finnmárkkku ja ahte dát gažaldat ii galgga mañiduvvot. Mii čujuhit gulaskuddanvástádušaid giedahallamii 9. kapihttalis.

12.6.3 Guolástus-jariddodepartemeantta árvvoštallamat

Guolástus- ja riddodepartemeanta lea ovttaoaivilis riddoguolástuslávdegottiin ja sámi vuoigatvuodálávdegottiin das ahte dat doaibmabijut mat čadahuvvojit, eai galgga geográfalaččat ráddjejuvvot Finnmárkkku fylkii, muhto gustot buot mearrasámi guovlluide.

Riddo- ja vuotnaguolásteapmi uhcit fatnasii-guin mat geavahit passiiva bivdosiid, lea dehálaš ealáhus mearrasámi guovlluin sihke Finnmárkkus, Romssas ja Nordlánddas. Ii leat mihkkege sivaiddat čadahit doaibmabijuid dušše mearrasámi riddo- ja vuotnaservodagaid várás Finnmárkkus, ja de čielggadit galgá go čadahit seammalágan doaibmabijuid eará mearrasámi guovlluide. Lea váttis áddet ahte galget čadahuvvot eará doaibmabijut mearrasámi servodagaid ektui Romssas ja Nordlánddas go dat mat čadahuvvojit Finnmárkkus.

Dát bealušta dan ahte riddoguolástuslávdegotti ja sámi vuoigatvuodálávdegotti evttohusat gehččojuvvojit ovtas.

Seammás lea dehálaš politihkalaš ulbmil ahte doaibmabijut nannet mearrasámi guolásteami, gehččojuvvo stuorát guovlopolitihkalaš oktavuodas. Vaikke vel doaibmabijut eai deaivva ge seamma bures dan ektui ahte nannet mearrasámi guovlluid, de dat sáhttet sihkkarastit stuorát legitimatehta, erenoamážit Finnmárkkus, jus doaibmabijut galget gustot buohkaide.

Departemeanta lea ovttaoaivilis riddoguolástuslávdegottiin das ahte dat áigumuš ahte váidudit riidduid gaskal sápmelaččaid ja earáid, bealušta dan ahte doaibmabijut galget gustot

buohkaide stuorát guovllus, ovdamearkka dihtii olles Finnmárkui ja osiide Romssas ja Nordlánddas. Dat mearkkaša ahte sihke Finnmárkkus ja Davvi-Romssas galgá mannat olggobeallái Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuodot ortnega geográfalaš doaibmaguovllu, guovlopolitihkalaš ákkasteami vuodul.

Danne evttoha departemeanta ahte dat doaibmabijut mat evttohuvvojit dán diedáhusas, galget gustot buohkaide geat ášset Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dain guovlluin muđui Romssas ja Nordlánddas gos ášset mearrasápmelaččat. Vai galgá sáhttit adnojuvvot dakkár guovlun gos ášset mearrasápmelaččat, de lea áibbas dehálaš ahte doppe lea leamaš árbevirolaš mearrasámi ássan dihto áiggi.

Davvi-Romsii gullet dat gielddat Romssas mat gullet doaibmabidjoavádahkii (Gáivuotna, Skiervá, Ráisa, Návuoatna, Gálsá, Ivgu ja Omasvuotna). Vuolábealde ságaškuššojuvvo guđe guovlluin sáhtta dadjat ahte ášset mearrasápmelaččat.

12.6.4 Guđe guovlluin Romssas ja Nordlánddas sáhtta dadjat ahte ášset mearrasápmelaččat?

Sámi vuoigatvuodálávdegoddi lea iežas ságaškuššamiin čujuhan dasa ahte sin evttohusat berrejit gustot mearrasámi báikegottiide seammás go ferte čadahit ráddjehusaid geográfalaš ja ássama dáfus eavttuid vuodul. Sámi vuoigatvuodálávdegoddi oaivvilda ahte sáhtášii leat ávkkálaš jus ráddjehusat čadnojuvvot Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuodot doarjagiid geográfalaš doaibmaguvlui (ovddeš Sámi ovdidanfoanda, SOF) ja ahte dat gielddat mat ollásit dahje muhtumassii gullet dasa, govččašedje daid guovlluid maid dálá dieduid mielde sáhtášii gohčodit mearrasámi riddo- ja vuotnaguovlun.

Riddoguolástuslávdegoddi fas ii leat cealkán maidege dasa mii sáhtášii leat lunddolaš doaibmaguovlun earret Finnmárkkku. Muhto riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte sin evttohusat galget gustot olles Finnmárkui, eai ge dušše daidda gielddaide fylkkas mat gullet Sámi ovddidanfoandda doaibmaguvlui.

Sámediggi mearrida doarjaortnegiid njuolgga-dusain guđe guovllut galget gullat Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuodot doarjagiid doaibmaguvlui. Doaibmaguovlu lea dál mearriduvvon leat buot dahje oasit buot gielddain Finnmárkkus earret guđa gieldda (Bearalvággi, Báhcavuotna, Hámmárfeasta, Áknoluokta, Čáhcesuolu ja Várggát), ja buot dahje oasit mángga gielddas Romssas ja Nordlánddas. Doarjaortnega geográfalaš doaib-

Tabell 4.1 Gielddat Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dat gielddat muđui Romssas ja Nordlánddas gos sáhtta dadjat ahte ášset mearrasápmelaččat.

Finnmárku	Romsa	Nordlándas
Áltá	Rivttát	Evenášši
Bearalvággi	Gálsa	Hápmir
Báhcavuotna	Návuotna	Narviika
Gáŋgaviika	Gáivuotna	Divttasvuotna
Hámmárfeasta	Loabát	
Áknoluokta	Ivgu	
Karášjohka	Ráisa	
Guovdageaidnu	Skiervá	
Fálesnuorri	Skánit	
Davvesiida	Omasvuotna	
Láhppi	Ráisavuotna	
	Romsa (muhto dušše birret: Čienalluokta, Leaibedievvá, Moskaluokta, Moskauvodi, Rivnnje, Suortu, Várpenjárga, Suorggomohkki, Guohcavuopmi ja Moskovuotnaguolbba)	
Muosát		
Unjárga		
Nordkáhppa		
Porsáŋgu		
Mátta-Várjjat		
Deatnu		
Čáhcesuolu		
Várggát		

maguovlu mearriduvvo jahkásaččat Sámedikki bušeahas.

Sáhtta ákkastit ahte Sámediggi ieš mearrida dan mii lea lunddolaš ráddjehussan das mii lea guoskevaš guovlu, go Sámediggi hálldaša doarjjaruđaid sierranas ealáhusdoaimmaide. Sáhtta leat ulbmillaš geahččat daid doaibmabijuid mat galget leat mielde nannemin mearrasámi riddo- ja vuotnaservodagaid, seamma láhkai. Dat maid dagahivččii vejolažžan geahččat daid doaibmabijuid mat čadahuvvojit guolástusain, ovtta eará ealáhusdoaimmaiguin maid Sámediggi doarju. Nu sáhtášii heivehit máŋgga lágan doaibmabijuid uhkiduvvon báikegottiide oččodan dihtii buoremus vejolaš ollislaš beavttu.

Nuppi bealis sáhtta ákkastit dakkár ráddjehusa vuostá ahte dat sáhtta rievdat jagis jahkái, ja ahte šaddá uhccán einnostahtti guđe guovlluide dat guoská. Dáid doarjagiid njuolggadusrievdamat sáhttet váikkuhit njuolggadida daidda doaibmabijuide mat čadahuvvojit guolástusain. Eai ge guolástuseiseválddit sáhte váikkuhit daidda rievdadusaide das ahte guđe gielddaide Sámedikki ealáhusdaimmaid ohcanvuđot doarjagat galget gustot.

Departemeanta oaiivilda dattetge ahte lea lunddolaš atnit daid gielddaid Romssas ja Nordlánddas mat gullet Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuđot doarjagiid geográfalaš doaibmaguvlui, dakkár giellan gos ášset mearrasápmelaččat.

Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuđot doarjagiid geográfalaš doaibmaguovlu lea ráddjejuvvon olles gielddaide dahje osiide gielddain, ja dalle dihto vuodđobiirret. Dat mearkkaša ahte gielddas sáhttet leat muhtun biirret mat gártet siskkobeallái geográfalaš doaibmaguovllu, ja earát fas gártet olggobeallái. Dáin guovlluin gustojit ortnegat olles álbmogii.

Departemeantta mielas lea ulbmilleamos jus doaibmabijut dán diedáhusas ráddjejuvvojit seamma láhkai go guolástedddjiidlogahallama njuolggadusat, vai lea nu ahte go giella gullá muhtumassii Sámedikki ortnegiid doaibmaguvlui, de gustojit doaibmabijut mat dás evttohuvvojit olles gildii, earret Romssa suohkana. Romssa suohkanis váldojuvvojit dušše Čienalluokta, Leaibedievvá, Moskaluokta, Moskavuovdi, Rivnnje, Suortu, Várpenjárga, Suorggomohkki, Guohcavuopmi ja Moskovuotnaguolbba mielde.

Sámedikki ealáhusdoaimmaid ohcanvuđot doarjagiid ortnegii gullá maiddái sámi álbmot Sáccás ja muđui Leangáviikka suohkanis ja sámi álbmot lullisámi guovllus.

Departemeanta oaivvilda ahte dat doaibmabijut mat evttohuvvojit dán diedáhusas, galget gustot daidda gielddaide ja daid vuodđobiirriide mat leat namuhuvvon doppe gos olles álbmot lea mielde, eai ge guovllut gos dušše sámi álbmot lea mielde. Dat mearkkaša ahte Leangáviikka suohkanii ja daidda eará suohkaniidda Sáccás eai dán diedáhusa doaibmabijut gustot.

Tabella 4.1 čájeha buot gielddaid Finnmárkus, Davvi-Romssas ja daid gielddaid muđui Romssas ja Nordlánddas gos sáhtta dadjat ahte ášset mearrasápmelaččat, ja maid dalle gustošedje dat doaibmabijut maid departemeanta evttoha.

12.7 Guolástus-ja riddodepartemeantta doaibmabidjoevttohusat

12.7.1 Láhkanannejuvvon guolástanvuoigatvuohta

Guolástus- ja riddodepartemeanta oaivvilda ahte lea vuodđu lága bokte nannet guolástanvuoigatvuođa dihto eavttuid vuodul sidjiide geat ášset Finnmárkkus. Dat čuovvola muhtun dain áigumušain mat leat riddoguolástuslávdegotti sierranas evttohusain. Dasa lassin galgá dakkár láhkanannen gustot Davvi-Romsii (Gáivutnii, Skiervái, Ráisii, Návutnii, Gálsái, Ivgui ja Omasvutnii) ja daidda guovlluide muđui Romssas ja Nordlánddas gos ášset mearrasápmelaččat, maid Gongas mearrida. Dattetge lea lunddolaš váldit mielde eará gielddaid Romssas ja Nordlánddas mat ollásit dahje muhtumassii gullet Sámedikki

ealáhusdoaimmaid ohcanvuđot doarjjaortnegiidda nu go gielddaid gos ášset mearrasápmelaččat, earret Romssa suohkana, geahča bajábealde.

Dakkár láhkanannen ii dárbbasuvo álbmotrievtti dahje siskkáldasrievttálaš sivaidda geažil. Dattetge oaivvilda departemeanta ahte lea ulbmillaš lága bokte nannet dakkár vuoigatvuođa sidjiide geat ášset dáin guovlluin, čájehan dihtii dan stuorra mearkkašumi mii riddolagaš guolástusas lea áitojuvvon riddo- ja vuotnaguovlluide.

Riddoguolástuslávdegotti ja sámi vuoigatvuodalávdegotti čielggadusain ja ovddeš čielggadusain lea biddojuvvon erenoamáš deaddu uhcimus riddofatnasiid dorske-, dikso- ja sáidebivdui. Dát slájat dat leat dehálepmosat fatnasiidda Davvi-Norggas. Danne oaivvilda departemeanta ahte lea lunddolaš ahte vuoigatvuođa nannen lága bokte ráddjejuvvo dorske-, dikso- ja sáidebivdui, muhto ahte seammás lea Gonagasas vejolašvuohta mearridit láhkaásahusain ahte vuoigatvuohta gusto maiddái eará guolástemiide.

Vai sáhtta hálddašit resurssaid dohkálaččat, de fertet guolástuseiseválddit diehtit guđe fatnasat sáhttet bivdit rabas ja gitta guolástusas go earit galget meroštallojuvvot ja juogaduvvot. Seamma láhkai ferte diehtit guđe fatnasiidda láhkanannejuvvon guolástanvuoigatvuohta gustošii dihto guovllus. Seammás lea dehálaš ráddjet vuoigatvuođa sin ektui geain lea olles bargu eará fidnuin ja ealáhusain. Danne berre vuoigatvuohta dušše gustot sidjiide geat háliidit doaibmat ollesáiggis dahje oasseáiggis guolásteaddjin, ja nu ollašuttit gáibádusaid beassat guolástedddjiidlogahallamii.

Danne evttoha departemeanta ahte láhkanannen galgá gustot sidjiide geat eaiggáduššet mearkalogahallan fatnasa mii lea vuollel 11 mehtera ja geat leat guolástedddjiidlogahallamis. Geavadis dat mearkkaša rabas joavkku láhkanannen dorske-, dikso- ja sáidebivddus doaibmaguovllus.

Ii leat váttis ollašuttit gáibádusaid beassat guolástedddjiidlogahallamii go lea dihto vurdojuvvon doaibma guolástemiin jagi mielde. Sámedikki ohcanvuđot doarjagiid doaibmaguovllus dat mearkkaša ahte dálá logahallannjuolggadusaid vuodul sáhtta leat dienas eará bargguin gitta 450 ruvno rádjai ja dattetge beassat guolástedddjiidlogahallama B bláddái.

Ii ge leat váttis diedihit mearkaregistarii fatnasa mii lea vuollel 11 mehtera, geahča oassálastinlaga § 22. Gáibádussan lea ahte galgá eaiggáduššet fatnasa mas lea ealáhusbivdinlohi. Jus galggaš oázžut ealáhusbivdinlobi fatnasii mii lea vuollel 11 mehtera, de lea earret eará eaktun

ahte lea juogo Norgga stáhtalahttu dahje ássá Norggas, geahča oassálastinlága § 2 ja 5. Addojuvvo spiehkastat gáibádusas ahte galgá ovddežis leat doaimmahan guolásteami ja bivddu go ohcá ealáhusbivdinlobi fatnasii mii lea vuollel 50 juolggi (15,58 m), geahča oassálastinlága § 6 goalmmat laddasa.

Guolástanvuoigatvuoda nannen lága bokte ii iešalddis rievdat maidege sidjiide geat guolástit rabas joavkkus dál. Dakkár lánhanannema váikkuhus lea vuosttažettiin dat ahte guolástuseiseválddit eai sáhte giddet dorskebivddu áibbas ovdalgo lánha vuos rievdaduvvo. Dan dáfus addá lánhanannen sidjiide geat bivdet rabas joavkkus suodjalusa manjit áiggi muddenrievdadusaid vuostá.

Departemeanta oaivvilda ahte ii leat dárbu ráhkadit sierra lága ásahan dihtii dakkar njuolggadusaid, geahča ságaškuššama bajábealde kapihtalis 12.3.5. Danne evttoha departemeanta ahte váldojuvvo mielde njuolggadus oassálastinláhki dan birra. Njuolggadusevttohus ovddiduvvo vuolábealde.

12.7.2 Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid čielggadeapmi mearraresursalágas ja oassálastinlágas

Norga lea ON-konvenšuvnna vuodul siviila ja politihkalaš vuoigatvuodaid 27. artihkkala bokte geatnegahttojuvvon sihkkarastit sámii álbmoga ávnnaslaš kulturvuoddosa. Dat lea giedahallojuvvon sierranas oktavuodain, maiddá ovdal riddoguolástuslávdegotti čielggadeami, geahča 1. mildosa čilgehusa. Mánge stuorradiggediedáhusas lea nannejuvvon ahte 27. artihkal suodjala dan vuoigatvuoda mii minoritehtain lea doaimmahit iežaset kultuvrra, ja ahte njuolggadusat maiddá gustojit sámii kultuvrra ávnnaslaš vuoddosii, oktan guolástemiin ealáhusláhkin.

Mearreresursalágas lea dál juo dat njuolggadus ahte luoduealli resurssaid hálldašeamis galgá deattuhuvvot ahte hálldašandoaimbajut galget leat mielde sihkkarastimin sámii kultuvrra ávnnaslaš vuoddosa, geahča § 7 nuppi laddasa bustáva g. Guolástus- ja riddodepartemeanta oaivvilda dattetge ahte sáhtta leat ulbmillaš čielggadit dáid geatnegasvuodaid lágas.

Danne áigu departemeanta evttohit odđa njuolggadusa mearraresursalága paragrafii 11 mii bidjá vuoddun ahte luoduealli resurssaid eriid juogadeami oktavuodas ja dáid resurssaid earalágan muddemiid oktavuodas, galgá biddjojuvvot mearkkašahhti deaddu sámii geavaheapmái ja dasa maid dat geavaheapmi mearkkaša sámii báikegot-

tiide. Nu mo namuhuvvon bajábealde, de áigu departemeanta várret lasi dorskeari doaibma-guovllu rabas jovkui.

Oassálastinlágas ii leat dál makkárga njuolggadus mii čujuha daidda álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid mat Norggas leat álgoálbmogiidda ja minoritehtaid. Go mearreresursalágas lea njuolggadus mii sihkkarastá álbmotrievttálaš deasttaid, de sáhtta leat lunddolaš ahte oassálastinlágas lea njuolggadus mii deattasta ahte lánha galgá geavahuvvot álgoálbmotrievtti njuolggadusaid vuodul álgoálbmogiid ja minoritehtaid birra.

Danne áigu departemeanta evttohit ahte biddjojuvvo odđa njuolggadus oassálastinláhki mii nanne ahte lánha galgá geavahuvvot Norgga álgoálbmotrievttálaš geatnegasvuodaid vuodul, ja ahte lánha galgá gustot álbmotrievtti njuolggadusaid rámmaid siskkobealde álgoálbmogiid ja minoritehtaid birra. Departemeanta oaivvilda ahte odđa njuolggadusevttohus lea mielde nannemin sámii deasttaid ain eanet dálá lágain ja sihkkarastimin ahte lágat maiddá boahteáiggis leat čielgasit álbmotrievtti rámmaid siskkobealde.

12.7.3 Lassi dorskeari várren rabas jovkui

Dasa lassin ahte lága bokte nannet vuoigatvuoda dorske-, dikso- ja sáidebivdui dihto eavttuid vuodul ja sámii fuola čielggasmahttima mearreresursalágas ja oassálastinlágas, áigu departemeanta várret lassi dorskeari rabas jovkui geográfalaš guovllus dan ortnegii mii lea válddahuvvon čuoggas 12.6.

Dakkár várrema ulbmil lea ahte dat galgá leat mielde nannemin uhcinus fatnasiid ealáhusvuodu sámii riddo- ja vuotnaguovlluin ja eará uhkiduvvon riddoservodagain. Dakkar várren veahkehivččii bures rabas joavkku árrjaleamos fatnasiid dán guovllus. Lea lunddolaš ahte dat earri váldojuvvo «bajimuččas» go nátionála earri juogaduvvo sierranas fanasjoavkkuide, ja dalle evttohuvvon odđa mearreresursalága njuolggadusa lánkavuoduin.

Dát doaibmabidju šaddá váldoášsis riddoguolástuslávdegotti oktagaslaš vuoigatvuodaid evttohusa čuovvovoleapmin, ja lea dat doaibmabidjoevttohus mii geavadis mearkkaša eanemusat guolásteddiide geat bivdet dahje áigot álgit bivdit rabas joavkkus ortnega geográfalaš guovllus.

Departemeanta ii áiggo mearridit lasseari bistevas hinvodaga meari. Várren ferte árvvoštallojuvvot jahkásačcat oppalaš resursadili ja rabas joavkku earrevuodu vuodul ja dan lasseari dárbbu vuodul mii lea dain fatnasiin maidda doaibmabidju gusto. Sáhttet earret eará leat jagit

goas earredilli ii leat nu gárži ahte fatnasat dárbbasit lasseeriid.

Meroštallamat mat čadahuvvojedje daid fatnasiid doaimmaid vuodul mat bivde rabas joavkkus guovllus 2009:s, sáhtášii 3000 tonna sturrosaš earri leat mielde ollašuhttimin daid sierranas die nasulbmiliid maid Sámediggi lea ovddidan konsultašuvnnain. Jagi 2011 várás juogaduvvui miessemánu 23. b. rájes 3000 tonna dorski lasseearrin doaibmaguovllu rabas jovkui.

Eari sturrodat lea dakkár gažaldat maid vejolaš vuotnaguolástuslávdegoddi Finnmárkkku, Romssa ja Nordlándda várás sáhtá digastallat ja man birra dat sáhtá ovddidit cealkámušaid, geahča departemeantta evttohusa vuolábealde. Danne ii áiggo departemeanta dás árvvoštallat mo lasseearri galgá juogaduvvot dahje mearridit dihto hivvodatlogu.

12.7.4 Gielddus vuollel 15 mehtera guhkkosaš fatnasiidda bivdit siskkobealde vuotnalinnjaid

12.3.3 čuoggás bajábealde lea departemeanta giedahallan riddoguolástuslávdegoddi evttohusa vuotnavuoigatvuođa birra ja dan ahte leat go eará doaibmabijut mat sáhttet sihkkarastit ahte uhci mus fatnasat besset bivdit iežaset eriid. Departemeanta ii sáhte, nu mo lea namuhuvvon, oaidnit ahte livččii makkárga vuoigatvuohta sis geat ássat vuotnaguovlluin, leš dal Finnmárkkus vai eará vuonain rittus, ii ge departemeanta oainne ahte livččii ávkkálaš ráddjet vierisfatnasiid ávkkástallama vuonain áidnalunddot guolástanvuoigatvuođa bokte vuonain báikkálaš fatnasiidda.

Departemeanta oaivvilda ahte lea dehálaš sihkkarastit ahte uhci mus fatnasat besset bivdit iežaset eriid vuonain gilvohallama haga stuorát ja beaktilet fatnasiin báikkálaš máddodagaid bivddi dettiin. Danne háliida departemeanta ahte mearriduvvo oppalaš gielddus fatnasiidda mat leat badjel dihto sturrodaga guolástit siskkobealde vuotnalinnjaid, muhto seammás vejolašvuođain spiehkastit doppe gos dat lea lunddolaš.

Riddodorskemuddemis leat mánggaid jagiid čadahuvvon sierrana doaibmabijut ráddjen dihtii ávkkástallama riddodorskiin, earret eará gáržžideamit guolásteamis siskkobealde ása huvvon vuotnalinnjaid. Oppalaš gielddus fatnasiidda mat leat badjel dihto sturrodaga guolástit siskkobealde vuotnalinnjaid, veahkehivččii danne maid dái nannet riddodorskesuodjalusa ain eanet.

Dan manja šaddá gažaldahkan dat ahte guđe fanassturrodahkii galgá gielddus gustot. Departemeantta oainnu mielde livččii lunddolaš vuolga-

sadjin leat 11 mehtera sturrosaš rádji vai gielddus dávista láhkanannejuvvon guolástanvuoigatvuhtii mii lea válddahuvvon bajábealde čuoggás 12.7.1. Fatnasat mat leat badjel 11 mehtera leat dasa lassin dávjá beaktilis fatnasat main lea mearkkašahtti bivdokapasitehta. Dattetge sáhtá dát rádji leat geavatláččat hástaleaddjin guolásteamis čadaheamis, dannego leat ollu fatnasat gaskal 11 ja 15 mehtera mat bivdet passiiva bivdosiiguin vuonain, ovdamearkka dihtii gonagasreabbábivdus. Danne čuožžilivččii dárbu ollu spiehkastemiide láhčín dihtii vuotnaguolásteapmái. Dasa lassin leat mánga guovllu siskkobealde vuotnalinnjaid mat eai leat mihtilmas vuotnaguovllut.

Danne oaivvilda departemeanta ahte galgá ása huvvot oppalaš gielddus fatnasiidda mat leat badjel 15 mehtera guolástit siskkobealde vuotnalinnjaid doaibmaguovllus, ja ahte galgá leat vejolašvuohta spiehkastit dán gildosis. Nu mo departemeanta dan oaidná, de sáhtášii vuotnaguolástuslávdegoddi árvvoštallat dakkár gažaldagaid ahte guđe fatnasiidda galgá spiehkastuvvot gildosis, ahte leat go vuotnalinnját mearriduvvon jierpmálaččat ja sullasaš gažaldagaid, ja buktit cealkámušaid dasa.

12.7.5 Vuotnaguolástuslávdegoddi ásaheapmi ja Sámedikki váikkuhanfámu nannen guolástushálddašeami

Nu mo daddjojuvvon bajábealde, de oaivvilda departemeanta ahte gustojeaddji guolástusmudemat ja gustojeaddji hálddašanvuogádat guorasa stáhta álbmotrievttálaš geatnegasvuođaide sápmelaččaid ektui minoritehtan ja álgoálbmogin. Dat guoská maid dái mielváikkuhanvuoigatvuhtii. Departemeanta áigu dattetge ása hit dakkár vuogádaga, mii addá Sámediggái vejolašvuođa eanet árijalaš mielváikkuheapmái ja eanet váikkuheami mearridanproseassaide go dál.

No mo departemeanta dan oaidná, de livččii givrodahkan čohkkejuvvon ja konsisteanta guolleresursahálddašeapmái ása hit dakkár ráddeaddi orgána doaibmabijuid várás geográfalaš guovllus, mii sáhtá addit eiseválddiide dievaslaš rávvagiid báikkálaš diliid ja geavatlaš hástalusaid birra guolástusas.

Dán orgánas galget leat áirasat Sámedikkis ja dain golmma fylkkagielddas. Dát lea vuoddujuvvon dan mállii mii lea válljejuvvon Finnmárkkkuopmodaga várás ja sulastahtá dan evttohusa maid riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan Finnmárkkku guolástushálddašeami stivran. Vaikke vel departemeanta ii evttot ása hit sierra hálddašanorgána hálddahusain, de oaivvilda

departemeanta ahte ráddeddi orgána ásaheapmi sihkkarastá Sámediggái árijalaš oassálastima ja duohta váikkuhanfámu.

Danne áigu departemeanta evttohit ahte ása-huvvo vuotnaguolástuslávdegoddi Finnmárkku, Romssa ja Nordlándda várás, ja ahte dan sáhtá dahkat láhkavuoduin odđa njuolggadusas mearra-resursalága paragrafas 8 b. Sámediggi ja dat golbma fylkkagieldda ožžot njuolggadusas vuoigatvuođa nammadit lahtuid lávdegoddái. Viidáseappot sáhtá departemeanta addit dárkilet njuolggadusaid vuotnaguolástuslávdegotti čoahkádusa birra ja dan birra guđe bargamušat das galget leat.

Guolástusdirektoráhta regiovdnakantuvrrain lea mearkkašahttit gelbbolašvuohta báikkálaš diliid birra, das guđe fatnasat bivdet iešguđet sajiin, báikkálaš fanasstruktuvrra birra, iešguđet vuonaid máddodatdili birra jna. Danne sáhttet regiovdnakantuvrrat veahkehit hálldahusa ja čadahit áššeráhkkaneari ja čielggademiid vuotnaguolástuslávdegotti ovddas.

Seammás lea áigumuš čadahit sierra pro-seassa oázžun dihtii rámmašiehtadusa gaskal Guolástus- ja riddodepartemeantta ja Sámedikki daid konsultašuvnnaid birra, mat gusket guolástusáššiide. Vuotnaguolástuslávdegotti bargosuorgin ja makkár deaddu lávdegotti cealkámušain galgá leat, ságaškuššojuvvo viidáseappot barggus dáinna rámmašiehtadusain.

12.7.6 Gaskavuoha vejolaš gustojeaddji priváhta vuoigatvuođaide

Riddoguolástuslávdegoddi lea giedahallan gaskavuoda erenoamáš vuoigatvuođaide mat sáhttet leat erenoamáš bivdosajiide dahje eará ráddjejuvvon guovlluide. Lávdegoddái ii leat leamaš vejolaš iskat dárkileappot leat go dakkár vuoigatvuođat vuonain ja riddoguovlluin Finnmárkkus, go dat gáibidivččii duođastusa ja iskkadeami juohke guovllus gos dakkár vuoigatvuohta čuoččuhuvvo.

Lávdegoddi čujuha dasa ahte dál ferte juohke guolásteaddji dahje guolásteaddji oavku váldit oktavuoda duopmostuoluiguin go áigot oázžut dohkkehuvvot dakkár vuoigatvuođa maid sii čuoččuhit ja maid eará guolásteaddjit eai dohkket. Lávdegoddi lea árvoštallan lea go dakkár vuoigatvuođaid kárten nu deatalaš ahte berre ohcat álkit vugiid mearridit dakkár áššiid.

Lávdegoddi oavvilda ahte berre leat ortnet mii sáhtá mearridit dakkár áššiid ja mii lea heivehuvvon dakkár áššiide. Sii čujuhit dasa ahte sámi vuoigatvuođalávdegoddi evttoha dakkár ortnega

mas lea kommišuvdna ja sierraduopmostuollu finnmárkkulága málle mielde, ja ahte dáid orgánain galgá leat váldi kártet vuoigatvuođaid ja čielggadit vuoigatvuođagáibádusaid mearraguovlluide mearas máttabealde Finnmárkku. Sámi vuoigatvuođalávdegoddi bidjá mearrideaddji deattu dan prinsihpa vuhtii váldimii, ahte sámi vuoigatvuođat gitta opmodahkii čázadagain galget giedahallojuvvot seamma láhkai go vejolaš vuoigatvuođat mearračázis. Lávdegoddi čujuha dasa ahte dakkár ortnegiid ásaheapmi lea maid evttohuvvon davviriikkalaš sámekonvenšuvnna evttohusa 38. artihkkalis, geahča 35. artihkkala.

Riddoguolástuslávdegoddi lea evttohan ahte gáibádusaid dárkileappot mearriduvvon guovlluide sáhtá ovddidit Finnmárkkukommišuvdnii mii sáhtá mearridit gáibádusaid mat čatnasit báikkálaš vuoigatvuođaide mearas olggobealde Finnmárkku.

Departemeanta sáhtá doarjut riddoguolástuslávdegotti evttohusa dán suorggis, ja evttoha odđa njuolggadusa finnmárkkulága § 29 vuosttaš láddasa nuppi dilkkožii mii addá láhkavuodu Finnmárkkukommišuvdnii maiddái čielggadit oktasaš dahje oktagaslaš vuoigatvuođagáibádusaid daidda bivdosajiide mearra- ja vuotnaguovlluin Finnmárkkus, mat sáhttet leat gártaduvvon gustovaš nátionála vuoigatvuođaid vuodul. Daid guovlluid várás mat leat olggobealde Finnmárkku, ferte máhccat áššái sámi vuoigatvuođalávdegotti II čuovvoleami oktavuodas.

12.8 Konsultašuvnnat Sámedikkiin

Leat mángii čadahuvvon konsultašuvnnat gaskal Guolástus- ja riddodepartemeantta ja Sámedikkiin riddoguolástuslávdegotti rávvaga čuovvoleami birra, sihke politihkalaš ja hálldahuslaš dásis 2009:s, 2010:s ja 2011:s.

Konsultašuvnnat gaskal guolástus- ja riddoministara ja Sámediggeráđi loahpahuvvojedje Unjárggas miessemánu 9. b. 2011. Čoaččimis juksojuvvui ovtamielalašvuohta daid doaibmabidjoevttohusaid alde, mat leat ovddiduvvon dán proposišuvnnas. Guolástus- ja riddoministtar ja Sámediggeráđi leat seammás dovddahan ahte sis lea iešguđet áddejupmi das man guhkás álbmotrievttálaš geatnegasvuođat mannet guolástusáššiin ja das mo galgá dulkot guolástanvuoigatvuođaid historjjálaš geavaheami ja vieruiduvvan vuoigatvuođa vuodul.

Sámedikki eanetlohku dohkkehii doaibmabijuid go dievasčoaččkin meannudii ášši geassemánu 9. b. 2011, dáinna várašumiin ahte

rievttálaš vuoddu áddejuvvui iešguðet láhkai. Dievasčoahkkima mearrádus čuovvu 5. mildosis.

Sámedikki mearkkašupmi:

«Sámediggi ja departemeanta leat konsultašuvdnaproseassa bokte Riddoguládstuslávdegotti árvalusa čuovvoleami ektui ságaškuššan ollu doaibmabijuid birra maid beliid mielas livččii dárbu čadahit ealáskuhttin ja nannen dihte mearrasámi kultuvrra ja sihkkarastin dihte mearrasámiid vuoigatvuodaid konkreetta láhkadoaibmabijuid bokte. Sámediggi aiddostahtta ahte ii oktage dain lágalaš doaibmabijuin rihko vuoigatvuodaid mat juo leat leamaš ja leat. Sámediggi lea álohii čuočuhan ahte ii leat mandáhta šiehtadallat eret sámi álbmoga historjjálaš vuoigatvuodaid mat leat álbmotrievtti vuodul. Norga lea riektestáhta. Sámediggi eaktuda ahte historjjálaš bealit mat leat namuhuvvon bajábealde čielggaduvvojit dainna áigumušain ahte dohkkehit ja nannet mearrasámiid vuoigatvuodaid álgoálbmotjulggaštusa mearrádusaide dávistettiin.

Sámediggi lea dán vuoru välljen fokuseret čovdosiid maid bokte sihkkarastit guolástusvuoigatvuoda álbmogii mearrasámi guovlluin. Eaktuduvvo ahte Sámedikki oaidnu guolástusvuoigatvuoda riektvuoddui mearrasámi guovlluin bohtá mielde láhkaproposišuvnnas riektvuodduid namuheami oktavuodas. Sámediggi lea ovdal mearridan, ja doalaha das gitta ahte buot relevánta riektégáldut, sihke nátionála ja riikkaidgaskasaš áššedovdit, bealuštit ahte mearrasámiin leat historjjálaš guolástanvuoigatvuodas ja sis lea vuoigatvuodas oázžut sierra doaibmabijuid maid bokte suodjalit ja nannet sin kultuvrra ja eallinvuogi. Sámediggi oaivvilda ahte lea mearrideaddji deatalaš ahte láhkaaddin guolástussuorggis bisuhuvvo Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid siskkobeaalde ja dávista dasa ahte sámiin leat historjjálaš bivdovuoigatvuodas mat álohii leat leamaš.

Sámediggi konstatere ahte evttohuvvon doaibmabijut sáhttet leat deatalaččat vuosttaš lávkin sámiid ja eará báikegotti olbmuid ollislaš vuoigatvuodaid sihkkarastima ja dohkkeheami guvlu luonddu mariidna resurssaid ektui sihke siskkáldas rievtti ja álbmotrievtti oktavuodas. Sámediggi čujuha ahte historjjálaš guollebivdovuoigatvuodaid dainna lágiin dohkkeheami gáibiduvvo stáhta eiseválddiid beales proseassas viidáseappot mearrasámi kultuvrra

ja eallinvuogi ealáskuhttimiin. Dát dohkkeheami stáhta eiseválddiid beales sáhtášii váikkuhit ovddeš áiggiid eahperievtti ja dáruiduhttinpolitihka fas ealláheapmái mii erenoamážit čuozašii mearrasámi álbmogii. Dat nannešii maiddái álgoálbmotiidda váikkuhanvejolašvuoda nátionála guolástuspolitihka oktavuodas.

Dan vuodul sáhtta Sámediggi doarjut daid hoahppodoaibmabijuid mat leat govviduvvon badjelis, dainna čielga eavttuin ahte Sámediggi ii doarjjo departemeantta evttohuvvon doaibmabijuid rievttálašvuoda ákkastallama, ipmárdusa ja vuodu. Viidásit eaktuda Sámediggi ahte viidásit soabaduvvon proseassa boadusin šaddá dakkár čovddus mii áibbas čielgasit lea álbmotrievttálaš rámmaid siskkobeaalde. Earenoamážit nannet sápmelaččaid rivttiid beassat searvat guolástusresurssaid almmolašrievttálaš hálldašeapmái ja Sámedikki gáibádus ahte sápmelaččaid historjjálaš rievttit dološáiggi rájes geavaheami bokte ja eará vuodul, dohkkehuvvojit.»

12.9 Čoahkkáigeassu

Guolástus- ja riddodepartemeanta oaivvilda ahte doaibmabidjoevttohusat váikkuhit dasa ahte sámi deasttat nannejuvvojit ain eanet dán proposišuvnna bokte ja dálá lágain. Guolástushálldašeapmi gártá evttohuvvon doaibmabijuid geažil maiddái boahtteáiggis čielgasit álbmotrievtti rámmaid siskkobeaalde.

Doaibmabidjoevttohusat leat čuovvovaččat:

- Lága bokte nannejuvvo vuoigatvuodas daidda olbmuid geat ássat Finnmárkkus, Davvi-Romssas ja dain guovlluin muđui Romssas ja Nordlánddas gos leat mearrasápmelaččat, maid Gonagas merrida, bivdit dorski, divssu ja sáiddi dábálaš bivdosiiguin. Vuoigatvuodas eaktun lea ahte son eaiggádušša mearkalogahallojuvvon fatnasa mii lea oanehat go 11 mehtera ja ahte son lea guolásteddiidlogahallamis. Geavatlaččat dat mearkkaša váikkuhanguovllu rabas joavkku nannema lága bokte.
- Mearraresursaláhka oázžu odđa njuolggadusa das ahte sámi geavaheami galgá deattuhuvvot ja das maid dát geavaheami galgá mearkkašit sámi báikegottiide go earit juogaduvvojit.
- Oassálastinláhki lasihuvvo odđa njuolggadus mii nanne ahte láhka galgá geavahuvvot Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid vuodul.
- Várrejuvvo 3000 tonna dorski lasseearrin doaibmaguovllu rabas jovkui. Hivvodat sáhtta árvoštallojuvvo jagis jahkái, earret eará

vuotnaguolástuslávdegotti evttohusaid vuodul nu mo namuhuvvon bajábealde.

- Ásahuvvo vuotnaguolástuslávdegoddi Finnmárkku, Romssa ja Nordlándda várás. Lávdegottis ii leat mearridanváldi, muhto sáhtta šaddat dehálaš ráððeaddin riikka eiseváldiide. Galgá bargojuvvot viidáseappot rámmašiehtadusain gaskal Guolástus- ja riddo-departemeantta ja Sámedikki konsultašuvnnaid birra. Vuotnaguolástuslávdegotti bargamušat ja makkár deaddu galgá biddjojuvvot lávdegotti cealkámušaide, árvoštallojuvvojit dán barggus.

- Ásahuvvo gielddus fatnasiidda mat leat guhkit go 15 mehtera, bivdit doaibmaguovllu vuotnalinnjaid siskkobealde, muhto spiehkastanvejolašvuodain.
- Dakkár gáibádus ahte dohkkehit bivdosajiid, maid dál sáhtta ovddidit duopmostuoluide, galgá dál sáhttit ovddidit Finnmárkkukommišuvdnii. Go guoská guovluide Finnmárkku olggobealde, de ferte máhccat áššái sámi vuoigatvuodálávdegotti II čuovvoleami oktavuodas.

Láhkaevttohus

rievdadit oassálastinlága, mearraresursalága ja finnmárkkulága

I

Njukčamánu 26. b. 1999 lágas nr. 15 vuoigatvuoda birra beassat oassálastit guolásteapmái ja bivdui, dahkkojuvvojit čuovvovaš rievdadusat:

Odđa § 1 a galgá čuodjat ná:

§ 1 a Oktavuolta álbmotriektái

Láhka galgá geavahuvvot nu ahte dat dávista álbmotrievtti njuolggadusaide álgoálbmogiid ja minoritehtaid.

Odđa § 21 goalmát ladás galgá čuodjat ná:

Almmá daid mearrádusaid hehttehusa haga, mat leat mearriduvvon vuosttaš laddasa vuodul, de lea olbmui geat ássat Finnmárkkus, Gáivuona, Skiervvá, Ráissa, Návuona, Gálssa ja Omasvuona suohkaniin ja dain guovlluin Romssas ja Nordlándas gos muđui ássat mearrasápmelaččat maid Gonagas mearrida, vuoigatvuolta bivdit dorski, divssu ja sáiddi dábálaš bivdosiiguin. Vuoigatvuolta vuosttaš dilkkoža vuodul gusto dušše sidjiide geat leat guolásteddjiidlogahallamis ja geat eaiggáduššet mearkalogahallojuvvon fatnasa mii lea oanehat go 11 mehtera. Gonagas sáhtá láhkaásahusain mearridit ahte vuosttaš dilkkoža mearrádus galgá gustot maiddái eará guolástusaide.

II

Geassemánu 6.b. 2008 lágas nr. 37 luoduealli mariidna resurssaid hálldašeami birra dahkkojuvvojit čuovvovaš rievdadusat:

Odđa § 8 b galgá čuodjat ná:

§ 8 b Vuotnaguolástuslávdegoddi

Departemeanta sáhtá ásahit vuotnaguolástuslávdegoddi Finnmárkkku, Romssa ja Nordlándda várás. Sámedikki ja dan golmma fylkkagielddas galgá leat vuoigatvuolta nammadit lahtuid lávdegoddi. Departemeanta sáhtá addit dárkilet njuolggadusaid vuotnaguolástuslávdegoddi čeahkádusa birra ja dan birra guđe bargamušat das galget leat.

Odđa § 11 guđat ladás galgá čuodjat ná:

Dakkár guovllus masa oassálastinlága § 21 goalmát ladás gusto, galgá luoduealli mariidna resurssaid eriid juogadeami oktavuodas, ja muđui dáid resurssaid earalágan muddemiid oktavuodas, biddjojuvvo mearkkašahiti deaddu sámi geavaheapmái ja dasa maid dakkár geavaheapmi mearkkaša sámi báikegottiide.

III

Geassemánu 17.b. 2005 lágas nr. 85 riektediliid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálldaheami birra Finnmárkkku fylkkas dahkkojuvvojit čuovvovaš rievdadusat:

§ 29 vuosttaš laddasa odđa dilkkoš galgá čuodjat ná:

Kommišuvdna galgá maiddái čielggadit gáibádusaid oktasaš dahje oktagaslaš vuoigatvuodaid birra bivdosajiide Finnmárkkku mearra- ja vuotnaguovlluin go dat gáibiduvvo čielggadusa rievttálaš beroštusa vuodul.

IV

Láhka gustogahtá dan rájes go Gonagas mearrida. Gonagas sáhtá bidjat sierranas njuolggadusaid fápmui iešguđet áiggis.

Vedlegg 5

Sametingets vedtak

Retten til fiske i sjøsamiske områder

Gjeldende urfolksrett bygger på en forutsetning om anerkjennelse av urfolks historiske rettigheter til blant annet kyst og fjordfiske i tradisjonelle urfolksområder. Når det gjelder historiske rettigheter mener Sametinget at disse eksisterer og alltid har eksistert på bakgrunn av bosetning og bruk ved kysten i over 10 000 år. Samene har slike rettigheter på grunnlag av alders tids bruk og lokale sedvanerettigheter. Sametinget har videre understreket at regjeringen må ta hensyn til gammelt lovverk på dette området. Eksempelvis lappeskikdommen fra 1751 og Jordutvisningsresolusjonen fra 1775 som fastslår finnmarkingenenes førsterett til fiske. Det var et flertall av samer i Finnmark på den tid. Sametinget minner også om Kålfjorddommen som også beveger seg langt i retning av å uttrykke at det er snakk om sedvanerettighet hvor de lokale fiskerne fikk erstatning. Dette fordi fiskefeltene deres ble mindre tilgjengelig på grunn av kraftutbyggingen som førte til mere is på fjorden. Sametinget viser til at norske myndigheter vant frem i fiskerigrensesaken mot Storbritannia i Haag med den begrunnelse at læren om «fritt fiske» aldri hadde fått fotfeste langs Norges kyst. Dommen viser at påvisningene av den historiske bruken langs kysten med lokale sedvaneregler, var sentral for avgjørelsen. Disse historiske kjensgjeringene må også vurderes i lys av Norges forpliktelser etter blant annet Art. 37 i FNs Urfolksdeklarasjon.

Sametinget konstaterer at samene har etablerte rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser i de kystnære samiske områdene. Denne retten bygger både på samenes tilstedeværelse og historiske bruk av sine tradisjonelle områder og på folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Dette er et uomtvistelig faktum, og støttes blant annet opp av Kystfiskeutvalgets innstilling og av internasjonal rett.

Sametinget og departementet har gjennom konsultasjonsprosessen om oppfølging av Kystfiskeutvalgets innstilling drøftet en rekke tiltak som partene anser nødvendig å gjennomføre for å

revitalisere og styrke sjøsamisk kultur og sikre sjøsamenes rettigheter gjennom konkrete lovtiltak. Sametinget presiserer at ingen av de lovmessige tiltak gjør inngrep i disse allerede eksisterende rettighetene. Sametinget har hele veien gjort det klart at man ikke har mandat til å forhandle bort det samiske folks historiske rettigheter og de rettigheter som følger av folkeretten. Norge er en rettsstat. Sametinget forutsetter derfor at de historiske elementene som er nevnt ovenfor blir gjort til gjenstand for en avklaringsprosess med sikte på å anerkjenne og styrke sjøsamenes rettigheter i tråd med bestemmelsene i urfolksdeklarasjonen.

Sametinget har i denne omgang valgt å fokusere på løsninger som vil bidra til å sikre en rett til fiske for befolkningen i de sjøsamiske områdene. Sametingets syn på rettighetsgrunnlaget for retten til fiske i sjøsamiske områder forutsettes å komme til uttrykk i lovproposisjonens omtale av rettsgrunnlagene. Sametinget har tidligere vedtatt, og står fast ved at alle relevante rettskilder, så vel som nasjonale og internasjonale eksperter, underbygger sjøsamenes historiske rettigheter til fiske og deres rett til særskilte tiltak for å bevare og styrke deres kultur og levesett. Sametinget mener det er grunnleggende at lovgivningen innenfor fiskerisektoren må være innenfor Norges folkerettslige forpliktelser og i henhold til de historiske rettigheter samene alltid har hatt til fisket.

Sametinget konstaterer at de foreslåtte tiltakene kan anses som et viktig første skritt på vei mot en full sikring og anerkjennelse av samenes og den øvrige lokalbefolknings rettigheter til de viltlevende marine ressurser etter intern rett og folkeretten. Sametinget viser til at en slik anerkjennelse av den historiske retten til fiske vil være påkrevd fra statlige myndigheters side i den videre prosessen med revitaliseringen av sjøsamenes kultur og levesett. En slik anerkjennelse fra statlige myndigheters vil kunne bidra til en gjenoppretting av tidligere tiders urett og assimileringsspolitikk som særlig rammet den sjøsamiske befolkning. Dette vil også styrke urfolks påvirk-

ningsmulighet innenfor den nasjonale fiskeripolitikken.

Sametinget ser det videre som nødvendig at retten til å fiske i fjordene og i de kystnære farvann nå lovfestes. Dette vil sikre at historien ikke gjentar seg og man risikerer ikke å kaste kyst- og fjordfiskerne på land. Sametinget er positiv til tiltak som kan hindre at norske myndigheter stenger ute de minste båtene fra fisket i fjorder og kystnære farvann, og mener det er nødvendig at denne gruppen skal prioriteres fremfor andre ved ressursknapphet. Derfor anser Sametinget det som nødvendig med en egen lovregel som forplikter fiskeriforvaltningen til å legge vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur og samiske lokalsamfunn i alle typer avgjørelser som berører disse samfunnene.

Sametinget understreker viktigheten av at departementet støtter opp om forslaget å styrke vernet av de minste båtenes ressurstilgang, blant annet ved å innføre et generelt forbud mot fiske for båter over 15 meter innenfor fjordlinja. Folkerettens minstestandarder må alltid ligge til grunn, og Sametinget viser til at den prinsipielle posisjon hele tiden har vært at ILO konvensjon 169 må inkorporeres i norsk rett, primært gjennom menneskerettsloven. Siden dette standpunktet ikke har fått gehør fra norske myndigheter vil det være et skritt i riktig retning at Norges eksisterende folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk presiseres i deltakerloven. Det er prinsipielt viktig at det foreslås en lovbestemmelse som skal sikre at fiskeriforvaltningen i fremtiden skal være i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Sametinget ser behov for en presisering av at lokale sedvanerettigheter og historiske rettigheter til fisket må anerkjennes. Det vil derfor være av betydning at finnmarksloven nå skal lovfestes at Finnmarkskommisjonen også skal identifisere og anerkjenne rettigheter i sjøen. For områdene sør for Finnmark fylke vil dette bli gjenstand for en oppfølgende prosess i forbindelse med oppfølgingen av forslaget til Samerettsutvalget II. Sametinget påpeker i denne sammenheng at Finnmarkskommisjonen skal bygge sine avgjørelser på gjeldende rett, hvor spesielt samiske sedvaner og rettsoppfatninger og folkeretten er viktige rettskilder. En slik anerkjennelse av samisk sedvanemessig bruk vil bidra til at kommende generasjoner samer sikres en trygg framtid med bakgrunn i deres forfedres bruk av deres tradisjonelle områder. Sametinget vil gjøre oppmerksom på at Finnmarkskommisjonen allerede i dag er sterkt underfinansiert ved at de midler som er gitt over stats-

budsjettet ikke i tilstrekkelig grad kanaliseres videre av Domstolsadministrasjonen. Kommisjonen har derfor ikke mulighet til å arbeide etter det tidsperspektivet som finnmarkslovens intensjoner tilsier.

For Sametinget har det hele tiden vært viktig at også områder utenfor Finnmark, skal omfattes av de tiltak og lovbestemmelser som settes i verk. På dette området legges konsultasjonsresultatet til grunn, og man har oppnådd et videre virkeområde enn det Kystfiskeutvalgets mandat ga rom. Rettighetsbestemmelsen, forholdet til folkeretten, vektleggingsbestemmelsen og forbudet mot større båter samt minimumskvoter gjelder for hele det sjøsamiske området. Sametinget støtter også opp om at store deler av Troms fylke og deler av Nordland omfattes av lovforslaget.

Sametinget har i alle år arbeidet for en sterkere lokal forankring i forvaltningen av fiskeresursene. Dette for gi fiskerne større innflytelse når bruken av ressursene avgjøres. Sametinget mener man skal tillegge et lokalt forankret forvaltningsorgan beslutningsmyndighet, for eksempel når det gjelder redskapsbegrensninger, kvotefordeling, fastsettelse av fjordlinjer og dispensasjon fra forbudet mot større båter. Sametinget ved flere anledninger understreket at en løsning som ikke medfører beslutningsmyndighet vil være under de folkerettslige minstestandarder, da med tanke på retten til medbestemmelse i den offentligrettslige ressursforvaltningen samene har etter ILO konvensjon 169 art 15. Det må videre være klart at den konsultasjonspraksis man har i Norge etter konsultasjonsavtalen er en gjennomføring av ILO konvensjon art 6 som er svakere enn art 15.

Sametinget ser at etablering av en fjordfiskerinemnd med lik representasjon fra fylkeskommunene og Sametinget vil være et skritt i riktig retning når det gjelder sikring av lokal medbestemmelsesrett i fiskeriforvaltningen. Det er av grunnleggende betydning at samene ikke blir i mindretall i et slikt organ og at organet skal kunne foreslå lokale reguleringer i Finnmark, Troms og Nordland, samt foreslå hvordan fordelingen av tilleggskvoter skal skje. Sametinget legger i denne forbindelse til grunn at et slikt nemnd i kraft av sin kompetanse om lokale forhold også bør ha mulighet til å utvikle seg over tid. Nemnden forutsettes å være en tung faglig og politisk aktør, og en sentral premissleverandør for fiskeriforvaltningen.

Sametinget beklager at løsningen som nå foreslås for fremtidig fiskeriforvaltning ikke ligger innenfor udiskutable folkerettslige rammer. Det er derfor enighet om at partene gjennom nye for-

handlinger skal avgjøre hvilke arbeidsområder og myndighet nemnden skal ha.

Sametinget ønsker å sikre samenes medbestemmelse etter folkeretten ved at det gjennomføres videre konsultasjoner hvor det blant annet utarbeides en egen rammeavtale om konsultasjoner i fiskerispørsmål mellom fiskeridepartementet og Sametinget. Rammeavtalen skal styrke Sametingets stilling i fiskerisaker utover den generelle konsultasjonsretten i konsultasjonsavtalen av 2005. For Sametinget vil det være avgjørende at en løsning skal ivareta retten til medbestemmelse i ILO konvensjonen 169 art 15.

Sametinget forutsetter at denne løsningen som her skisseres som et første skritt i oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets innstilling må ses i sammenheng med den videre prosessen angående Samerettsutvalget II. Her viser man blant annet til at det vil være nødvendig å komme tilbake til ytterligere tiltak for å sikre sjøsamiske rettigheter ved annen bruk av sjøområdene. Sametingets rolle og andre spørsmål knyttet til forvaltningen av marine ressurser i de tradisjonelle sjøsamiske områdene, må avklares i det videre arbeidet med Samerettsutvalget II. Sistnevnte utvalgs arbeid reiser flere problemstillinger knyttet til forvaltning og bruk av sjøarealene i dette området.

Sametinget føler et stort ansvar overfor andre urfolk som avventer de løsningene som Sametinget og den norske stat skal komme til enighet om. Sametinget anser derfor ikke disse tiltakene som et endelig punktum for oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets forslag. Tiltakene som er fremforhandlet er sårt tiltrengte strakstiltak som skal bidra til å avhjelpe den kritiske situasjon sjøsamiske lokalsamfunn befinner seg i. For Sametinget er det avgjørende at forslagene til dels er tuftet på de samme vurderingene som tiltakene til Kystfiskeutvalget, blant annet ønsket om å rette opp uretten fra 90- tallets fiskeripolitikk.

Sametinget kan på denne bakgrunn slutte seg til de strakstiltak som er skissert ovenfor, med det klare forbehold om at Sametinget ikke slutter seg til departementets grunnlag, begrunnelse og forståelse av rettsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. Videre tar Sametinget forbehold om at de oppfølgende prosesser man har blitt enige om, skal resultere i en løsning som er innenfor udiskutable folkerettslige rammer. Særlig gjelder dette styrking av samenes rett til deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen av fiskeressursene og Sametingets krav om anerkjennelse av de historiske rettighetene samene har etter alders tids bruk og annet grunnlag.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysningar om abonnement, laussal og
pris får ein hjå:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Trykk: 07 Aurskog AS 03/2012

