

090/05: Høringsuttalelse til NOU 2005:10 - Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser

Vedtak:

Sametinget viser til NOU: 2005:10 utkast til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser.

1. Generelt

Sametinget vil med dette peke på en del prinsipielle overordnede problemstillinger i forhold til det foreliggende utkast til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Sametinget vil senere kunne komme med en mer utfyllende uttalelse til lovutkastet. Sametinget forutsetter videre at det gjennomføres konsultasjoner iht. "*Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*" i både det oppfølgende lovarbeidet om havressursloven og det oppfølgende arbeidet i forbindelse med Finnmarksloven.

Når det gjelder det oppfølgende arbeidet i forbindelse med Finnmarksloven vil Sametinget ikke gå nærmere inn på dette i forbindelse med forslaget til havressurslov, utover å understreke at et flertall i Stortingets justiskomite har åpnet for å i fremtiden å inkludere også fiskerettigheter i Finnmarkskommisjonens mandat. Sametinget forventer videre at utredningsarbeidet settes i gang så raskt som overhodet mulig og at Sametinget involveres i alt fra sammensetning og mandat, til selve utredningsarbeidet som skal finne sted.

Sametinget understreker at samiske rettigheter til de marine ressurser må identifiseres og anerkjennes. For å få en helhetlig havressurslov som er innenfor udiskutable folkerettslige rammer er det helt nødvendig at det gis bestemmelser om samiske rettigheter til de fornybare marine ressurser. Sametinget viser til at det er en kjensgjerning at samisk fiske i dag er truet, noe det i stadig større grad har vært helt siden begynnelsen av 90-tallet. Situasjonen i dag er at stadig flere samiske fiskere har mistet og stadig mister retten til å fiske. Dette har sin årsak i de senere års reguleringer, blant annet adgangsbegrensninger til fisket. Etter et tiår med omtrent fritt fiske i mange samiske fjordstrøk, innførte myndighetene såkalte fartøyskvoter høsten 1989. Videre har økologiske forhold som selinvasjonene i årene 1979-88, kongekrabbeinvasjonen og overfiske fra trålflåten påvirket situasjonen.

Behovet er derfor stort både i det samiske samfunn og blant befolkningen for øvrig at det gis bestemmelser i havressursloven som anerkjenner og sikrer de rettigheter til fiske både samene og den øvrige lokalbefolkningen allerede har.

For å få en havressurslov innenfor udiskutable folkerettslige rammer er det derfor 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.

2. Havressurslovutvalgets mandat

Havressurslovutvalgets flertall har etter Sametingets mening ikke foretatt noen reell vurdering av mandatets punkt 1 der utvalget skulle vurdere folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har over for

samene som urfolk. Sametinget har merket seg at det er trukket flere åpenbart feilaktige og flere rettslig høyst tvilsomme konklusjoner i de tre spaltene der problemstillingen behandles, likevel uten at det finnes noen drøftelse av problemstillingen eller noen substans for øvrig. Havressurslovutvalgets flertall har heller ikke begrunnet hvorfor mindretallets vurdering ikke legges til grunn. På denne bakgrunn synes det klart at Havressurslovutvalgets flertall ikke har oppfylt mandatets punkt 1.

Havressurslovutvalgets mindretall, Berit Ranveig Nilssen, er etter Sametingets vurdering den eneste som har oppfylt mandatets punkt 1, der det i kapittel 3.3 er gitt en utførlig og solid redegjørelse for problemstillingen. Sametinget slutter seg til de vurderinger som er gjort i kap. 3.3 av Havressurslovutvalgets mindretall.

Sametinget understreker likevel at når flertallet ikke har oppfylt mandatet medfører dette også at lovteksten inneholder vesentlige mangler i forhold til samiske rettigheter, da et av de grunnleggende premisser mangler. Sametinget viser til at dette må rettes opp før en havressurslov kan vedtas. En vedtagelse av forslaget til havressurslov slik det nå foreligger vil være et markant brudd på de folkerettslige regler Norge er bundet av overfor samene som urfolk, noe som vil vekke stor internasjonal oppsikt.

3. Forslaget om statlig eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser

Havressurslovutvalgets flertall har i forslag til § 1-5 foreslått det at det fastsettes statlig eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser. Sametinget viser til at dette vil kunne medføre vesentlige inngrep i eller endog bortfall av sedvanerettsbaserte lokale samiske fiskerettigheter som danner det materielle grunnlag for viktige deler av samisk kultur. Dette er helt uakseptabelt for Sametinget.

Det vises i denne sammenheng til at overføring av eiendomsretten er ikke tilstrekkelig vurdert i intern eller folkerettslig forstand og er helt klart i strid med Norges forpliktelser ovenfor samene som urfolk. De viltlevende ressursene, også de marine ressursene, er en del av urfolks felleseie og en del av det materielle kulturgrunnlaget.

Sametinget viser videre til Utvalgets konklusjon om at det vil være uproblematisk å overføre eiendomsretten til fiskeressursene til staten synes rettslig svært tvilsom. Hovedbegrunnelsen synes her å hvile på partsforholdene i Havrettskonvensjonen som er at den er inngått mellom selvstendige og likeverdige stater. Det er her ikke tatt stilling til de forpliktelser Norge har etter urfolksretten. Disse vil gjøre en overføring av eiendomsretten til staten langt mer problematisk enn hva Havressurslovutvalget legger til grunn.

Sametinget vil understreke paradokset i at mens finnmarksloven innebar en anerkjennelse av de rettigheter samene og fylkets øvrige innbyggere allerede hadde, går Havressurslovutvalgets flertall motsatt vei. Dette til tross for at det i Odelstingsproposisjonen til finnmarksloven vises direkte til samiske rettigheter til fiske.

I dag er situasjonen at ingen eier de viltlevende marine ressurser. Det er en allemannsrett å høste av disse ressursene. Tidligere utredninger har slått fast at det i samiske områder er en lokal sedvanerett til å høste av disse ressursene. Også Høyesterett slått dette fast gjennom den såkalte Kåfjorddommen.

4. Forholdet til Biomangfoldlovutvalgets forslag til ny naturmangfoldlov

Biomangfoldlovutvalget foreslår i utkastet til ny naturmangfoldlov (NOU 2004:28) i § 15 innført et såkalt bevaringsprinsipp for alle viltlevende virveldyr, med nærmere bestemmelser med kriterier for når det kan tillates høsting og uttak i §16-18. Forslaget om innføring av bevaringsprinsippet innebærer på flere områder en speilvendning av forvaltningsregimet der det rettslige utgangspunktet skifter fra en generell tillatt høsting med eller uten krav om konsesjon, til et generelt forbud som det kan gis dispensasjon fra. En slik speilvendning av forvaltningsregimet vil innebære at forvaltningens skjønnsmessige handlingsrom vil bli kraftig utvidet i forhold til hva tilfellet er etter gjeldende rett, noe som vil kunne bidra til en innskrenket adgang til deler av de naturressurser som utgjør det samiske materielle kulturgrunnlag.

Også Havressurslovutvalget har hatt denne problemstillingen til vurdering og funnet at dette ikke er nødvendig. Sametinget er enig i de vurderinger Havressurslovutvalget har gjort på dette punktet. Det understrekes samtidig at Sametinget er opptatt av at det biologiske mangfoldet i havet må opprettholdes gjennom reguleringer og forskrifter. Det er heller ikke sjøsamenes eller kyst- og fjordbefolkningens fiske fører til økologisk ubalanse i havet.

5. Forholdet til folkeretten

Sametingsrådet viser til at Saltvannsfiskeloven etter gjeldende rett viker for folkeretten. Det ses på som positivt at dette videreføres ved at også forslaget til havressursloven har et slikt sektormonistisk prinsipp. Sametingsrådet vil likevel prinsipielt anføre at internasjonale menneskerettskonvensjoner som gjelder utfolk må inkorporeres i norsk rett og viser i denne forbindelse at vedtagelsen av finnmarksloven innebar en delvis inkorporering av ILO-konvensjon 169.

6. Behovet for regler som skal ivareta samiske og sikre hensyn § 1-6k

Havressurslovutvalget har i § 1-6k foreslått inntatt som et av de grunnleggende hensyn i loven at ressursene skal forvaltes etter hensynet til å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Sametinget ser dette forslaget som positivt idet alle bestemmelser i loven skal tolkes i lys av dette hensynet. Lovforslaget til §1-6k innebærer således et skritt i riktig retning og kan være med på å bidra til å sikre og anerkjenne samiske rettigheter til de marine ressurser.

Sametinget viser imidlertid til at dette alene ikke er nok til å få en helhetlig løsning som ligger innenfor folkeretten.

7. Behovet for materielle regler som sikrer og anerkjenner samenes tilgang til de marine ressurser

Sametinget viser til at det foreliggende lovutkast ikke inneholder materielle regler som sikrer samenes tilgang til de marine ressurser. Dette er en vesentlig mangel ved lovforslaget som bryter med de intern og folkerettslige forpliktelser staten har overfor samene som urfolk. Det vises i denne forbindelse til at Russland nylig har vedtatt en føderal fiskerilov som i langt større grad ivaretar og anerkjenner urfolks rettigheter i form av tilgang til de marine ressurser.

8. Behovet for regler som sikrer samisk rett til medbestemmelse i forvaltningen av ressursene.

Det samiske folk har til nå ikke hatt innflytelse over forvaltningen av de marine ressursene og det har vist seg at reguleringene heller ikke har tatt hensyn til det sjøsamiske fisket.

Forvaltningen har heller ikke tatt hensyn til de rettighetene befolkningen har, både ut fra sedvane, alders tids bruk og internasjonale bestemmelser til vern om urfolk.

Sametinget viser til at en annen mangel ved lovutkastet er at det ikke finnes regler som sikrer samisk rett til medbestemmelse i forvaltningen av ressursene.

Sametinget viser til at ILO-konvensjonen omfatter samenes adgang til fiskeriene og gir også en rett til å delta i forvaltningen av disse jf. artikkelene 15 jf. 13 og vil i denne forbindelse understreke at ILOs ekspertkomité har kommet med en vurdering av finnmarksloven, som konkluderer med at Regjeringens lovforslag ikke oppfyller kravene i ILO 169 artikkel 14, men at det med enkelte justeringer kan sies å oppfylle artikkel 15.

Sametinget gjør oppmerksom på at observasjonen fra ILO viser til en generell mangel i norsk lovgivning i forhold til samene og at en av de justeringene som må gjøres er at man gir klare lovbestemmelser om samenes rett til å delta i sjøfisket og annen utnyttelse av de marine ressursene, og rett til deltakelse i forvaltningen av disse ressursene. Dette må gjøres i havressursloven for å få den i samsvar med folkeretten.

Sametingets fiskerimelding konkluderer med at det må opprettes en samisk fiskerisone med tilhørende fiskerettigheter, som Sametinget forvalter sammen med lokale og regionale myndigheter.

Sametinget har i forbindelse med finnmarksloven også foreslått bestemmelser som reder grunnen for en regional forvaltning av fiskeressursene.

9. Forvaltningsprinsipper som bør ligge til grunn for havressursloven

Fiske er en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur og Sametinget understreker at forvaltningen av ressursene må sees i et bredt samfunnsøkonomisk perspektiv, og ikke bare i en snever markedsøkonomisk sammenheng. Forvaltningen av fiskeressursene bør bygge på nærhets- og avhengighetsprinsippet, slik at de sikrer grunnlaget for bosetting i samiske kyst- og fjordområder.

Nærhets- og avhengighetsprinsippet innebærer at alle som bor i et område og er avhengig av de lokale ressursene til opprettholdelse av kultur, næring og språk, skal ha førsterett til høsting av ressursene. I tillegg til dette bør man ved forvaltningen av fiskeressursene åpne for en tilbakeføring av de historiske rettighetene til fisket.

