

18. februar 2008 i Vestertana

Overlevering av Kystfiskeutvalgets utredning NOU 2008: 5

Carsten Smith

Det er min oppgave å fremlegge den utredningen som Kystfiskeutvalget har utarbeidet. Den bærer tittelen NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Det har vært, mener jeg, et effektivt og inspirerende samarbeid innen utvalget.

Utredningen belyser mange sider knyttet til fjord- og kystfisket i Finnmark. Den munner ut i et utkast til en lov kalt Lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark (finnmærksfiskeloven).

Lovutkastet har bestemmelser både om fiskernes rett til fiske og om myndighetenes forvaltning av fiskeressursene.

\*

La meg straks knytte noen merknader til nøkkelordene ”retten til fiske”.

Fiskeressursene i havet er begrenset. Det totale norske fangstvolum blir fastsatt ut fra biologiske hensyn og ved internasjonal fordeling. En rett til fiske i havet utenfor Finnmark kan bare gjennomføres innenfor dette samlede fangstvolum. All drøftelse i utredningen bygger på denne forutsetning.

Norsk fiskerinæring er regulert ved et omfattende sett av regler i lovgivning og forskrifter. Når man som fisker etterlever disse regler og holder seg innenfor de begrensninger som følger av de enkelte fartøykvoter og tillatelser, har man handlet fullt ut rettmessig. Og når det innenfor fiskerinæringen tales om en ”rett til fiske”, er det trolig omfanget av fartøykvoter og tillatelser man oftest tar sikte på.

Men det er ikke denne begrensede betydning av uttrykket ”rett til fiske” som utvalget legger til grunn.

Det som er utvalgets oppgave, er å utrede om det er en ”rett til fiske” uavhengig av myndighetenes fiskeriregulering. Denne videre forståelse følger av mandatet. Det pålegger utvalget å foreta en historisk gjennomgang av samers og andres utøvelse av fiske i Finnmark, og sier at utvalget skal gi en fremstilling av de forpliktelser som norsk rett, inklusive sedvanerettsdannelsen, måtte pålegge staten. Oppdraget til utvalget er også å gi en fremstilling av aktuelle spørsmål ifølge ILO-konvensjon nr. 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Mandatet peker her mot muligheten av en ”rett til fiske” som bygger på historisk og folkerettslig grunnlag, og som vil være en ”rett til fiske” som ikke bygger på norske myndigheters tillatelser og andre reguleringer.

I den grad utvalget kommer til at en slik ”rett til fiske” foreligger uavhengig av myndighetenes reguleringer, vil det være nødvendig at reguleringene blir endret i tilstrekkelig grad til å gi plass for disse rettigheter.

Jeg vil nå i det følgende omtale den retten til fiske som er uavhengig av reguleringene.

\*

Som grunnlag for sine vurderinger og tilrådninger bygger utvalget på brede undersøkelser fra flere fagfelter. Jeg nevner noen.

En historisk gjennomgang av fiske i havet utenfor Finnmark er nødvendig for å undersøke om det gjennom lovgivning eller sedvaner – eller kombinasjon av lovgivning og sedvaner – er skapt en rett til fiske som fortsatt er gyldig, eller som kan være gyldig innenfor enkelte områder. En slik historisk fremstilling er gjennomført av professor Kirsti Strøm Bull som sakkyndig for utvalget for tiden fram til andre verdenskrig. For den senere perioden er den utført av utvalgets medlemmer og sekretariatet.

Samene har fra gammelt av i stor grad vært bosatt ved havet, og er da gjerne kalt sjøsamer. En redegjørelse for deres bosetting og kultur i Finnmark er påkrevd for å behandle grunnlaget for deres rett til fiske. Redegjørelsen beskriver blant annet sjøsamenes historie, deres bosettingsområder og befolkningsutvikling, utbredelsen av samisk språk i fjord- og kystområder, fiskerienes rolle for sikring og utvikling av samisk kultur, og sjøsamenes utsatte situasjon som en del av et eget folk.

En beskrivelse og analyse av fiskerinæringens økonomiske og kulturelle betydning for hele befolkningen i Finnmark gir et videre faktisk grunnlag for utvalgets vurderinger. Dette kapitlet omhandler fiskere, flåte, fiskeindustri, ulike typer av marine ressurser, og påviser virkningen av at adgangen til fiske er blitt begrenset og nærmere regulert.

Det har videre vært av betydning å se på forholdene i enkelte andre land, både for spørsmålet om retten til fiske og ikke minst for rettens innvirkning på den offentlige reguleringen, noe som har gitt flere synspunkter til utvalgets vurderinger.

Med sikte på å utdype og aktualisere utvalgets kunnskaper om fiskeriene og om fiskernes situasjon i Finnmark har utvalget fått arrangert og tatt del i åpne høringsmøter i alle Finnmarks sytten kystkommuner. På den måten har utvalget fått informasjon og synspunkter fra de som er direkte berørt av spørsmålet om retten til fiske.

Jeg mener at utvalget legger fram utredninger som – uavhengig av hva man vil mene om våre forslag – er viktige bidrag til beskrivelse av Finnmarks fjord- og kystfiske og til vurderingen av dette fisket i en samfunnsmessig sammenheng.

\*

All den stund retten til fiske er utvalgets hovedemne, vil jeg omtale rettsgrunnlaget noe nærmere.

Norge er bygget på territoriet til to folk, nordmenn og samer. Samene var i begynnelsen av 1800-tallet flertallsfolket i Finnmark. I løpet av 1800-tallet og videre inn i 1900-tallet ble samenes kulturelle stilling grunnleggende svekket. En sterk fornorskningpolitikk var en viktig faktor. Den rammet sjøsamene særlig hardt. For den sjøsamiske kulturen er nå situasjonen kritisk. Det dreier seg om et være eller ikke være.

Retten til fiske bygger på bruken av havet gjennom århundrer. Men for samene har denne retten et nyere og klarere grunnlag. Det er etterkrigstidens internasjonale konvensjoner.

Den mest sentrale bestemmelsen er her FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 som pålegger staten et ansvar for at minoriteter kan dyrke sin kultur. Denne konvensjonen er tatt inn i norsk lovgivning ved menneskerettsloven av 1999 og er samtidig gitt forrang fremfor annen lov. ILO-konvensjon nr. 169 gir i flere av sine artikler urfolk en rett til medbestemmelse i saker om utnyttelse av naturressurser. Samebestemmelsen i Grunnlovens § 110 a gir støtte til de internasjonale verneregler.

For rett til fiske i havet utenfor Finnmark har både FN-konvensjonen og ILO-konvensjonen betydning. Høyesterett har lagt til grunn at samene går inn under begge konvensjoner, og at de blir vernet av de rettigheter som konvensjonene gir henholdsvis etniske minoriteter og urfolk.

For FN-konvensjonen artikkel 27 fremholdt Høyesterett i Alta-saken i 1982 at det er uomtvistet at ”samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed beskyttet av art. 27”. Når det gjelder rettigheter etter ILO-konvensjonen, uttalte Høyesterett i Selbu-saken i 2001 om definisjonen av ”indigenous” i konvensjonen: ”Det er ikke tvilsomt at samene etter denne definisjonen har status som urfolk i Norge,

og at våre folkerettslige forpliktelser overfor dem etter konvensjonen . . . også gjelder i Sør-Trøndelag”.

Dette viser at samene har rettsvern som urfolk i landet, ikke bare i de samiske kjerneområder, men også utenfor disse områder. Det kan gjerne diskuteres om ”urfolk” er en god oversettelse av den internasjonale betegnelsen ”indigenous people”. Men det er som uttalt av Høyesterett, ingen tvil om at samene er ”indigenous people” i henhold til folkeretten. Det er rettslig sett avgjørende.

Departementet har over tid truffet tiltak med det formål å oppfylle statens forpliktelse overfor den sjøsamiske befolkning. Men styrken av tiltakene har ikke vært tilstrekkelig for gjennomføring av et reelt kulturvern.

Statens rettsplikt omfatter det materielle kulturgrunnlag. Det vil si at samene må få de nødvendige økonomiske og fysiske vilkår for å kunne sikre og utvikle sin kultur. Dette innebærer et rettskrav fra samisk side om utnyttelse av naturressurser. For sjøsamene medfører dette en rett til fiske i havet som gir grunnlag for bosetning.

Samene har krav på særtiltak i forhold til den øvrige befolkning i den grad slike tiltak er påkrevd for kultursikring og kulturutvikling. Dette innebærer at samene vil kunne ha krav på en større andel av det fastsatte fangstkvantum enn de øvrige fiskere, enten ved fritak for reguleringer eller bedre kvoteordninger eller en særlig rett til fiske i bestemte områder.

Kulturbegrepet i FN-konvensjonen er dynamisk. Praksis fra FNs menneskerettskomité viser at samisk fjord- og kystfiske vil være vernet selv om det tar i bruk moderne teknologi. Samenes medbestemmelse kan utformes på forskjellige måter. Men Sametinget må som samefolkets representative organ ta del i utarbeidelsen av reguleringene og gjennomføringen av retten til fiske.

Det er i samhandling mellom samer som bor og har sin virksomhet ved fjord og kyst at den sjøsamiske kultur kan videreføres og utvikles. Er det en motsetning i virkningen av tiltak, på den ene siden for økonomien i fiskerinæringen mer allment, og på den annen side for vern av sjøsamisk kultur, vil folkeretten kreve prioritet for kulturvernet.

Det å sikre ”lys i husan” ved fjord og langs kyst i Finnmark er følgelig ikke bare et visjonært distriktpolitisk mål, men er også langt på vei en rettsplikt for myndighetene.

\*

Jeg går nå over til utvalgets konklusjoner.

Utredningen gjelder spørsmål med sterke og til dels motstridende interesser. Det er økonomiske interesser, kulturelle interesser, organisasjonsmessige interesser, distriktsinteresser, politiske interesser. Jeg finner derfor grunn til å fremheve at utvalgets innstilling er enstemmig. Det er ingen dissenser eller noen form for særuttalelse. Dersom noen måtte finne dette bemerkelsesverdig, så er jeg enig i det.

Jeg vil nå fremlegge de viktigste forslag sammenfattet i 12 punkter.

1. Det blir fastslått i loven at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har rett til fiske i havet utenfor Finnmark på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Dette er lovens hovedprinsipp og et kjernepunkt i utredningen. Utvalget mener det er viktig å fastslå dette rettsprinsippet selv om retten til fiske må begrenses i den grad hensynet til naturressursene krever det.

Lovbestemmelsen som fastslår prinsippet, vil ha den reelle betydning at den understreker et rettskrav for folk i Finnmark overfor fiskeriforvaltningen.

2. Denne retten til fiske gjelder for alle folkegrupper.

Folkerettens regler om urfolk og minoriteter kan begrunne både individuelle og kollektive rettigheter. Men det er kollektive ordninger som i størst grad vil virke samlende og kulturbevarende.

Utvalget mener at de samiske rettigheter til fiske bør fastlegges som områderettigheter, en rett for alle folk i et visst område, fordi den samiske befolkning bor sammen med den øvrige befolkning i Finnmark.

En slik utvidelse av kretsen av rettighetshavere blir mer nødvendig desto mer sammenvevd befolkningen er bosatt. Nettopp dette preger Finnmark med fylkets forskjellige folkegrupper. Allerede av praktiske grunner vil det være påkrevd å trekke opp ganske store rettighetsområder. Det kan nok være mulig å avgrense enkelte strekninger langs kysten der det samiske innslag er så vidt lite at de internasjonale regler neppe fører fram. Utvalget vil likevel bestemt tilrå at folk som er bosatt ved fjorder og langs kysten i Finnmark, blir behandlet rettslig likeverdig.

En slik ordning for hele Finnmarks kystbefolkning vil innebære at tiltakene også vil komme ikke-samiske fiskere til gode. Dette er ingen innvending rettslig sett. Det må antas at slike områdeløsninger vil skape minst motsetninger og være mest effektive og rimelige. Under alle våre høringsmøter møtte vi et praktisk talt enstemmig syn på dette spørsmål. Når også Sametinget har fremholdt at hele Finnmarks kystbefolkning bør bedømmes likt i denne sammenheng, og nyte godt av de rettigheter som gjelder for sjøsamer, er det en vesentlig faktor for et slikt resultat.

Det har ofte vært en motsetning mellom samer og andre i den samerettslige debatt i Finnmark. For retten til fiske blir det etter lovutkastet ikke noen slik motsetning, men det kan bli et område for større fellesskap i interesser og for samarbeid.

3. Denne retten til fiske for folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark, blir nærmere bestemt i loven.

Loven fastslår først den eldgamle retten til fiske til eget forbruk, som knapt har noe behov for lovfesting, men som det er naturlig å ta med. Dernest gjelder retten fiske i næring som yrkesfisker. Loven fastslår at alle som ønsker å begynne som fisker i næring, og som bor ved fjord og langs kyst i Finnmark, har krav på å kunne starte opp i næringen. Med dette følger at den som begynner, må ha rett til å fiske et volum som gjør det økonomisk mulig å begynne. Etter en begynnerfase vil den som har gått inn i næringen, ha rett som yrkesfisker. Loven sier at en yrkesfisker har rett til å fiske en mengde som gir økonomisk grunnlag for en husholdning, enten som levevei alene eller sammen med annen næring.

Hvis denne mengden blir bestemt ved en kvote, må den være stor nok til å gi en rimelig inntekt. Det forutsettes at for å være yrkesfisker i lovens forstand må hun eller han arbeide personlig som fisker.

Dette er en rett som hver fisker har overfor fiskerimyndighetene, og som ikke – jeg understreker ikke – krever at fiskeren kjøper en kvote.

Fiskeriforvaltningen skal sørge for at fisket holder seg innenfor de samlede nasjonale fiskeressurser. Men fiskerne i Finnmark vil ha en særlig rett til fiske etter dette lovforslaget, og forvaltningen må reservere et tilstrekkelig volum for dette formål. Om nødvendig må forvaltningen overføre kvoter og tillatelser fra havflåten eller fra andre deler av kystflåten.

Loven fastslår at denne retten til fiske er personlig og ikke knyttet til fartøy. Retten kan ikke overdras. Dette er en absolutt regel. Offentlig myndighet kan ikke gi tillatelse til å overdra retten til andre personer.



Det understrekes at dette er en rett som etter lovutkastet tilkommer alle som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark, og som ønsker å drive som fisker i næring.

4. Stortinget stilte et særskilt spørsmål om minimumskvote for båter under ti meter. Den retten som er omtalt, vil innebære at utvalget besvarer spørsmålet på en positiv måte. Men minimumskvoten vil gjelde ikke bare for fartøy under ti meter, men for alle fiskere bosatt i Finnmark.

5. I fjordene er det en særlig rett til fiske for folk som er bosatt ved den enkelte fjord, i loven kalt fjordretten. Et regionalt styringsorgan kan etter en nærmere vurdering åpne for at fiske også kan utøves av andre.

Det fremgår av den historiske utredning at folk ved fjordene har hatt en særstilling til fiske i den enkelte fjord gjennom tidene. Når fiskere fra andre områder har utnyttet fjordressursene i større utstrekning, og særlig om det har skjedd med aktive redskaper, har de blitt møtt med motstand fra fjordfiskernes side. Dette var et hovedmønster opp til midten av 1900-tallet. Meget kan tale for at det var dannet en bindende sedvane om en særlig sterk rett for fjordfiskerne.

Så kommer i etterkrigstiden i større grad fartøyene med de aktive redskapene. Fjordfolket protesterer både mot redskapene og mot det som oppfattes som en krenkelse av deres gamle rettigheter. Spørsmålet blir så om overskridelsene av fremmede fartøyer gjennom de siste halvt hundre år – foretatt under betydelige protester – skal sette en strek over den rett som er bygget opp gjennom så lang tid og som har vært livsviktig for fjordenes befolkning.

Man står her overfor en vurdering av hvor meget som skal til for å bryte ned en rett grunnet på en særdeles langvarig bruk. Et par nye trekk

for den rettslige vurdering er kommet til i den siste halvdel av 1900-tallet. Det ene er den 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.

Utvalget konstaterer at sterke trekk i rettshistorien peker i retning av en særlig rett til fiske i fjordene for folk som bor ved fjordene. Men utvalget har ikke tatt stilling til spørsmålet på grunnlag av den historiske bruk alene, idet denne bruk bare danner ett av de to rettsgrunnlag for en særlig fjordrett. Til fordel for å fastslå en slik særlig rett i loven taler tungtveiende momenter både fra historien og fra urfolks- og minoritetsretten. Utvalget påpeker fjordenes stilling gjennom tidene som et kjerneområde for sjøsamene, med den langvarige bruk, med den økonomiske og kulturelle betydning for fjordfolket, sammen med dagens kritiske stilling for bosettingen. Det er småskalafisket i fjordene som er det sentrale i sjøsamenes gamle utøvelse av fiske, og en særlig rett til fjordfisket vil styrke de mest typiske sjøsamiske områder.

En fjordrett bygger imidlertid på bruk utøvd av folk som har bodd ved fjordene til enhver tid. Opprinnelig har sjøsamer mange steder utgjort flertallet. Men en fjordrett må gjelde for alle som for tiden er bosatt der.

Retten vil være av allmenn karakter. Det er ikke grunnlag for å avgrense den i forhold til bestemte fiskearter eller særlige tider av året eller andre former for skiller. Men fiskerne i fjorden må følge de regler som stilles opp for fartøystørrelser og redskapstyper. Det er det lokale småskalafisket som skal sikres og få utfolde seg.

Det vil være opp til det regionale styringsorgan som foreslås for Finnmark, å bestemme grensen for den enkelte fjord med sikte på denne retten. Kriterier er fastlagt i loven. Men dersom en samlet vurdering, dels av ressursene og dels av behovet for fiskere utenfor fjordene, skulle tilsi

at en eller flere fjorder bør åpnes for andre enn fjordfiskerne, vil styringsorganet også kunne gjennomføre dette.

6. Utenfor fjordene har fremmedfiskerne, fiskere bosatt utenfor Finnmark, rett til fiske på linje med finnmarksfiskere, når de følger de regler for fartøystørrelse, redskapsbruk og andre begrensninger som blir fastsatt for dette området.

Det historiske materialet gir grunnlag for den konklusjon at finnmarksfiskerne ikke har hatt noen sedvanebestemt særstilling i kystfarvannet utenfor fjordene i Finnmark. Gjennom århundrer har fremmedfiskerne – ”nordfarerne” – som har kommet fra områder sør for Finnmark, vært aktive i kystfisket utenfor fjordene. Nordfarerne har ikke bare vært konkurrenter til fiskerne fra Finnmark, men de har også vært viktige for Finnmark økonomisk sett, først og fremst gjennom deres betydelige leveringer av fisk til landbasert virksomhet i Finnmark.

Uttalelsene om fremmedfiskerne under utvalgets mange møter i kystkommunene har vært langt mer positive enn negative. Riktignok har utvalget i fjordene fått negative utsagn om fiskere som kommer utenfra, særlig de med aktive redskaper, men slike utsagn kunne ha like meget brodd mot finnmarksfiskere som mot fremmedfiskere. Og i møter langs kysten har det kommet klare uttalelser i retning av et ønske om fellesskap på fiskefeltene med nordfarerne.

Utvalget mener at nordfarernes fiske i havet utenfor Finnmark gjennom historien tilsier at de får fastslått en rett til å fiske på linje med Finnmarks egne fiskere. Men fiskerne som er bosatt utenfor Finnmark, har ikke den særlige rett til å få kvoter og tillatelser som lovutkastet anerkjenner for finnmarksfiskerne.

7. Det blir etablert et regionalt styringsorgan, i loven kalt Finnmark fiskeriforvaltning, der Finnmark fylkesting og Sametinget hver velger tre medlemmer til styret. Dette styringsorganet gir regler om fartøystørrelse og redskapsbruk i havet ut til fire nautiske mil utenfor grunnlinjene.

En overføring av fiskeriforvaltning til fylkesnivå er anbefalt av både det første og nå det andre Samerettsutvalget. Kystfiskeutvalget har også studert den ”fiskeripolitikk med finnmarks vri” som er utarbeidet av fylkeskommunen. Utvalget har sluttet seg til grunntankene i disse forslag.

Utvalget vil som den viktigste del av sin begrunnelse for overføring til fylkesnivå fremheve folkerettens krav om sikring og utvikling av sjøsamisk kultur og den forvaltningsmessige innsats dette kulturvernet nå vil forutsette. Dette kulturhensynet er hovedbegrunnelsen for utvalgets forskjellige forslag, og det krever en konsentrasjon om dette spørsmålet her i Finnmark. Man kunne administrere dette gjennom en utbygging av Fiskeridirektoratets regionskontor. Men retningslinjene for forvaltningen av ressursene må bli i stor grad endret, og særlig orientert mot fjord- og kystflåtens interesser. Med en ny fylkesorganisasjon vil man etter forslaget dessuten oppnå den styrking av arbeidet som følger av et styre med en fylkespolitisk og samepolitisk sammensetning.

Myndigheten til Finnmark fiskeriforvaltning omfatter, innenfor de nærmere regler i loven, havområdet ut til firemilsgrensen. Dette havområdet er i loven kalt for Finnmarkssonen. Forvaltningen skal legge særlig vekt på styrking av fjordfisket og fiske med mindre fartøyer og passive redskaper. Det er småskalafisket som skal fremmes. Styret kan foreta inndeling av Finnmarkssonen i ulike geografiske områder med ulike regler for redskapsbruk og fartøystørrelse, og kan gi reglene virkning for bestemte tidsrom. Denne reguleringen må skje i et samarbeid med de som har ansvaret utenfor de fire nautiske mil.

For sammensetningen av styret er det valgt tilsvarende løsning som for Finnmarkseiendommen, der Finnmark fylkesting og Sametinget hver velger tre medlemmer med personlige varamedlemmer. Når det gjelder den plass som Sametinget skal ha, er flere argumenter fremført. For det første er folkerettens regler om urfolk og minoriteter et vesentlig grunnlag for den retten som etter loven skal gjelde for alle fiskere i Finnmark. Dernest er det et formål med denne loven å bidra til revitalisering av sjøsamenes kultur. Og endelig har den politiske strid om styret i Finnmarkseiendommen fått sin løsning i Stortinget, slik at det er naturlig å ta denne løsningen som mønster.

Styret bør så langt som mulig ha en bred fiskerikompetanse, enten formell eller praktisk. Det er satt inn det vilkår at minst ett av styremedlemmene valgt av hvert organ med varamedlem skal være representanter for fjord- og kystfiskerne. Det er dessuten viktig at organet har lokal kompetanse. Medlemmene og varamedlemmene må ifølge utkastet være bosatt i Finnmark.

For valg av leder er også ordningen for Finnmarkseiendommen i utgangspunktet et mønster. Men dersom ingen oppnår flertall, skal Finnmark fylkesting i partallsår og Sametinget i oddetallsår, fastsette hvem som skal være leder. Løsningen er således motsatt av hva som gjelder for Finnmarkseiendommen. På den måten kan de to grupperinger skiftes om å styre land og hav.

8. Det regionale styringsorganet vil få myndighet til å motta og fordele kvoter og tillatelser og foreta andre disposisjoner til fremme av fjord- og kystfisket i Finnmark. De kvoter som fordeles på denne måten, skal være personlige, og de skal ikke kunne omsettes.

Denne kvotefordeling er den andre hovedfunksjon for Finnmark fiskeriforvaltning. Dette organet skal være et effektivt mellomledd mellom staten og fiskerne. Staten kan overføre kvoter (eventuelt fartøykvoter) og tillatelser til Finnmark fiskeriforvaltning, som så kan omdanne dette til personlige kvoter og tillatelser til videre utdeling til fiskere i fylket. Finnmark fiskeriforvaltning må også kunne erverve kvoter og tillatelser ved kjøp på grunnlag av kapital fra staten. Dette vil være erverv med sikte på videreføring til fjord- og kystflåten i Finnmark. Ved overføring av kvoter eller tillatelser kan det dessuten bli stilt vilkår om levering til Finnmark. Utvalget har den mening at denne funksjonen som formidler av kvoter og tillatelser vil kunne bli en vesentlig faktor for en sikring og styrking av både samisk kultur og annen kystkultur.

Hvis organet begynner aktivitet i markedet, på grunnlag av kapital fra staten, kan det være tvilsomt hvor langt det er heldig med en slik markedsfunksjon for et forvaltningsorgan. Lovutkastet åpner da for den mulighet at det opprettes en stiftelse eller annen form for selskap til de økonomiske disposisjoner.

9. Staten får et lovfestet ansvar for å tilføre det regionale styringsorganet så store ressurser, i form av kapital, kvoter eller fisketillatelser, at det materielle grunnlag for sjøsamisk kultur og annen kystkultur i Finnmark sikres.

En slik bestemmelse uttaler i norsk lovspråk det som er konsekvensen av kulturvernet i FN-konvensjonen. Tilførsel av kvoter eller tillatelser til Finnmark fiskeriforvaltning – eller kapital til erverv av ulike fisketillatelser – er det mest direkte virkemiddel og antakelig det mest effektive virkemiddel for å gjennomføre dette kulturvernet.

Dette kommer i tillegg til utvalgets øvrige forslag, og tilførselen av kapital og/eller tillatelser vil kunne styres i volum avhengig av hvordan de øvrige forslag virker til enhver tid.

Det må samtidig understrekes at det i lovteksten står ”sjøsamisk kultur og annen kystkultur” etter prinsippet om rettslig likestilling av alle som bor ved fjord og langs kyst i Finnmark.

10. I tillegg til lovforslaget fremhever utvalget flere enkelttiltak som også vil kunne bidra til å styrke fjord- og kystfisket og bosettingen i Finnmark. Jeg nevner forslag om å lette vilkårene for yrkeskombinasjon via lettelser i vilkårene for å stå på blad A, å heve maksimumskvotene i Gruppe II, og å gi fritidsfiskere bosatt i Finnmark adgang til å omsette et større kvantum torsk enn etter dagens ordning.

11. Eventuelle krav om anerkjennelse av rettigheter i fjord- og kystområdene utenfor Finnmark skal behandles av Finnmarkskommisjonen.

Utvalgets forslag griper ikke inn i de særlige rettigheter som kan foreligge til spesielle fiskeplasser eller andre mer begrensede områder i havet. Dette blir uttrykkelig fastslått i lovutkastet.

For utvalget har det ikke vært mulig å foreta noen nærmere undersøkelse om eksistensen av slike rettigheter i fjorder og kystfarvann. Det ville ha krevd dokumentasjon og konkrete undersøkelser knyttet til hvert område der slike særlige rettigheter ble påstått å foreligge. Denne begrensning fremgår også klart av mandatet som sier at hovedoppgaven er ”på prinsipielt grunnlag” å utrede retten til fiske i havet.

Spørsmålet om særlige rettigheter langs kysten for kystbefolkningen, bruksrettigheter eller eiendomsrettigheter, var sterkt

fremme under fiskerigrensesaken mot Storbritannia. Den norske stat gjorde gjeldende at det fra gammel tid hadde vært utviklet i betydelig grad slike rettigheter til særlige områder i havet. Rettigheter av denne art har imidlertid i liten grad vært fremme i norsk rettspraksis.

I dagens situasjon er det domstolene som den enkelte fisker eller gruppe av fiskere må gå til for å få anerkjent en rettighet de gjør gjeldende, og som ikke blir godtatt av de øvrige fiskere. Utvalget har vurdert om betydningen av å klarlegge eventuelle rettigheter tilsier en enklere vei for de fiskere som mener å ha en slik rettighet.

En oppgave av den rekkevidde som Finnmarkskommisjonen har på land, til å utrede bruks- og eierrettigheter til hele grunnen til Finnmarkseiendommen, vil utvalget ikke foreslå for forholdene i havet. Utvalget har ikke grunnlag for å mene at spørsmålet om lokale rettigheter i havet er tilstrekkelig omfattende til å begrunne en mer systematisk gjennomgåelse langs kysten. Men vi er likevel kommet til at det bør være en ordning for fiskerne som er tilrettelagt for disse spørsmål.

Utvalget er i sin sluttvurdering blitt stående ved å legge disse avgjørelsene til Finnmarkskommisjonen. Den skal ikke ta noe selvstendig initiativ, slik det skal skje på land, men bare tre i funksjon hvis det blir fremsatt krav om rettigheter. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å foreslå at eventuelle tvister etter utredning fra Finnmarkskommisjonen skal behandles av Utmarksdomstolen for Finnmark. De vil da bli å behandle av de alminnelige domstolene.

12. Utvalgets forslag innebærer i sum en egen kystfiskesone for Finnmark, i loven kalt Finnmarkssonen.

Etter Kystfiskeutvalgets oppfatning vil kombinasjonen av de tiltak som blir foreslått, innebære at det er naturlig å tale om en særskilt



fiskerisone. Innenfor et havområde ut til fire nautiske mil fra grunnlinjene vil et særskilt organ, Finnmark fiskeriforvaltning, få myndighet til å vedta fartøy- og redskapsreguleringer. Dette organ vil videre kunne foreta rettslige og økonomiske disponeringer med sikte på å styrke småskalafisket innenfor denne sonen, særlig ved å erverve fiskekvoter og fordele disse til fremme av det lokalt baserte fjord- og kystfisket. Fiskerne som er bosatt ved dette havområdet, vil ha en særlig rett til fiske, og det vil i fjordene være en egen fjordrett.

Dette rettslige regimet vil samlet sett være så vidt særegent at det er grunn til å tale om Finnmarkssonen.

\*

Utvalgets vurderinger og tilrådninger har noen sluttord, som også blir min avslutning på vegne av utvalget:

Flere faktorer har frembrakt den nåværende kritiske situasjon for sjøsamene. Men vesentlig blant de kulturelt nedbrytende faktorer har vært en hundreårig fornorskningsspolitikk, som rammet sjøsamene med særlig tyngde. Staten har nå en mulighet – og antakelig den siste sjansen – til å rette opp en del av skadevirkningene av denne politikken.

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.