STORTINGET

Grunnlovsforslag 38

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes og Mona Fagerås

Dokument 12:38 (2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes og Mona Fagerås om ny § 112 a (om at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode)

Til Stortinget

Bakgrunn

Målet med forslaget er å løfte fram to prinsipper som har lang rettstradisjon i Norge, men som på ulike måter utfordres i dag: allmenningsprinsippet – at havet tilhører fellesskapet, og nærhetsprinsippet – at nærhet til havet gir høstingsrett.

Allmenningsprinsippet

Prinsippet om at fisken i havet tilhører fellesskapet, og ikke kan eies av verken konge eller privatperson, er et eldgammelt prinsipp i Norge. Frostating hadde bestemmelser om dette, som ble videreført i Magnus Lagabøtes landslov, som igjen ble videreført gjennom dansketida, og som man i dag finner i havressurslova.

Havressurslova § 2 slår fast følgende prinsipp:

«Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.»

Med dette utdypes lovens klare formål nedfelt i § 1:

«Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»

I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) forklares valget av et eierskap i fellesskap, i stedet for at staten eier ressursene, slik:

«Føresegna etablerer ikkje statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykkjer fellesskapet sin rett til ressursane i motsetnad til ein privateigd ressurs.

Dette fellesskapet vert utgjort både av det samiske folket, det norske folket og alle andre innbyggjarar i Noreg. Fellesskapet sin rett til ressursane er ikkje noko nytt og har lege til grunn som ein grunnleggjande premiss for fiskeripolitikken over lengre tid.»

Man har dermed et historisk ansvar og en plikt til å verne om fellesskapets ressurser, ikke minst på vegne av kommende generasjoner. Dette bygger på prinsipper i norsk lov, sedvane og tradisjon.

Høsting av viltlevende marine ressurser foregår ved at fellesskapet gir private en midlertidig rett til å høste av ressurser som tilhører fellesskapet. Det er ikke den enkelte fisker som eier kvoter eller rettigheter, ei heller eier yrkesgruppen fiskere disse rettighetene. De tilhører fellesskapet, og det er fellesskapet som setter rammer og begrenser uttaket.

Mange har påpekt at dagens kompliserte fiskeriregelverk utfordrer prinsippet om at de viltlevende ressursene tilhører fellesskapet. I dag er det blant annet etablert et marked med kjøp og salg av fiskerettigheter. Fiskekvoter, som opprinnelig ble tildelt vederlagsfritt av fellesskapet til fisker, selges for mange millioner kroner. Fiskekvoter kan pantsettes, det kan være en egenandel i opptak av lån og så videre. For alle formål har fiskerettigheter blitt en privat eiendom. Denne privatrettsliggjøringen av de viltlevende marine ressursene gjør i beste fall prinsippet om at de tilhører fellesskapet, uklart.

Volstad-dommen illustrerer dramatikken rundt allmenningsprinsippet. Gjennom forskrift om strukturkvoteordning mv. havfiske, innført av fiskeriminister Svein Ludvigsen og regjeringen Bondevik II, ble det ikke lagt noen begrensning på hvor mange år strukturkvote kunne tildeles. Kvotens varighet ble gjort tidsubegrenset gjennom forskrift. Dette ble endret av regjeringen Stoltenberg II gjennom innføring av en begrensning på 20 år for nye strukturkvoter og 25 år for de fartøyene som fra 2005 hadde blitt tildelt strukturkvoter.

Strukturkvotenes varighet ble sentralt i Rederiet Volstad AS' sak i Høyesterett, jf. HR-2013-2200-P – Rt-2013-1345. Rederiet Volstad AS strukturerte i 2005 ved å kondemnere to fartøyer. Rederiet fikk samtidig tilsagn om å videreføre disse fartøyenes grunnkvoter for torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord som strukturkvoter på et tredje fartøy, F/T Volstad. Samlet kvotefaktor ble da 3.

Høyesterett oppsummerte dommen på følgende vis på sine nettsider:

«Volstad tok ut stevning ved Oslo tingrett med påstand om at tidsbegrensningen i strukturkvoteforskriften var ugyldig for så vidt gjaldt strukturkvoter som var tildelt første gang før 2007. Rederiet vant fram og ble tilkjent sakskostnader. Tingretten kom til at forskriftsendringen var i strid med Grunnloven § 97. Lagmannsretten kom til samme resultat– også på grunnlag av Grunnloven § 97.

Høyesterett delte seg i et flertall på ni dommere som tok statens anke til følge, og et mindretall på åtte dommere som gikk inn for å forkaste anken.

Flertallet la til grunn at tildelingen av strukturkvoter ga Volstad AS en posisjon som kunne være vernet av Grunnloven § 97. Om bestemmelsen var overtrådt måtte bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av hvilken virkning endringen fikk for rederiet. Flertallet kom til at innføringen av tidsbegrensningen ikke hadde en slik urimelig virkning at Grunnloven § 97 var overtrådt. Flertallet fant heller ikke at det forelå brudd på EMK P1-1.»

Grunnloven § 97 lyder: «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». At et knappest mulig flertall besluttet at allmenningsprinsippet skulle veie tyngst, viser hvor stort behovet er for grunnlovfesting av dette prinsippet. Hadde flertallet svingt motsatt vei, ville strukturkvoter, som i dag utgjør om lag halvparten av alle fiskekvoter, blitt privatisert.

Dramatikken rundt allmenningsprinsippet er derfor høyst reell. En grunnlovfesting vil tydeliggjøre prinsippet og motvirke uthuling gjennom andre grunnlovsbestemmelser, lover eller forskrifter.

Nærhetsprinsippet

Selv om havressursene tilhører fellesskapet Norge, har det vært århundrelang sedvane og prinsipp om lokal førsterett. Ikke bare tilhører de godene havet gir, fellesskapet, de viltlevende marine ressursene har vært grunnlaget for kultur, bosetting og levesett langs kysten. Havressurslova formulerer dette klokt i formålsbestemmelsen. De viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet, og det hviler et spesielt ansvar for at ressursene skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Slik sikrer Norge verdiskaping, bosetting og kystkultur.

Nærhetsprinsippet, at nærhet til marine ressurser gir særegen rett til høsting av disse ressursene, har lang rettstradisjon. Dette ble påpekt av Kystfiskeutvalget i NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark:

«Utvalget konstaterer etter dette at sterke trekk i rettshistorien peker i retning av en sedvanerett med en særlig rett til fiske i fjordene for folk i fjordene.»

Det er ikke bare innen fiskeriene at nærhet til ressursene gir forrang. Også innen jakt eller beite finner man samme tradisjon.

Dette hevdvunne prinsippet utfordres i dag, noe Riksrevisjonens gjennomgang av kvotesystemet viser med tydelighet (jf. Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket). Riksrevisjonen konkluderer blant annet med at «[e]tablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret», og noen av hovedkonklusjonene er at:

- Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.
- Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.
- Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.

Alle disse forholdene er, slik Riksrevisjonen påpeker, i strid med nærhetsprinsippet. Det er svært spesielt, sett fra intensjonen i havressurslova, at det i dag føres en politikk som svekker sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene, og som svekker kystungdommens mulighet til å delta i fiskeriene. Det viser at nærhetsprinsippet har blitt uthulet og direkte undergraves av en fiskeripolitikk som prioriterer helt andre prinsipper enn de som er nedfelt i loven.

Dersom tilgangen til fiskeriene styres bort fra norske kystsamfunn, svekkes også grunnlaget for kystkulturen. Dette er en kultur som Norge har vedtatt å bevare som del av norsk kultur og identitet.

Nærhetsprinsippet griper dessuten inn i viktige spørsmål rundt Norges suverenitet over landets havområder. «Fiskerigrensesaken» gjaldt en tvist mellom Norge og Storbritannia som ble brakt inn for Den internasjonale domstolen i Haag i 1951. Tvisten gjaldt uenighet rundt fastlegging av grunnlinjer og bredden på norsk sjøterritorium (Skogvang, Susann Funderud (2012), Fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia og sakens betydning for norsk rett 60 år senere. *Arctic Review*

on Law and Politics, Vol. 3 No. 1, s. 81–107). Norge fikk medhold på bakgrunn av det historiske grunnlaget kystbefolkningen i Norge hadde til fiskeriressursene. Det var med andre ord kystfolkets historiske bruk av havet som ble det avgjørende argumentet for at Norge vant saken, og at forholdsvis store deler av Nordsjøen er norsk territorium – noe som videre la grunnen for Norges oljeeventyr.

Fiskerigrensesaken fra 1951 illustrerer dermed at nærhetsprinsippet også er en viktig del av internasjonal havrett, og at kystfolkets hevdvunne rett til å fiske anerkjennes til og med når nasjonene er uenige om grensene. Det er på tide at også Norges grunnlov gir kystbefolkningen dette vernet.

Om forslaget

Dette forslaget handler om å grunnlovfeste prinsippene i havressurslova § 1 og § 2. Prinsippene er en del av norsk lov, sedvane og kultur.

Grunnlovsbestemmelser skal slå fast viktige samfunnsverdier og gi dem særlig juridisk stabilitet og vern mot skiftende politiske interesser. Gjennom en grunnlovfesting av at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet, samt at nærhet til ressursene gir rett til høsting, vil forslagsstillerne gjøre norsk lov, sedvane og tradisjon til del av Grunnloven, slik Stortinget ofte gjør for å hegne om sentrale prinsipper.

En grunnlovfesting av fellesskapets eierskap vil innebære at alle lov- og forvaltningsvedtak må ta tilbørlig hensyn til grunnlovsbestemmelsen og ligge innenfor de rettslige grensene den setter. En grunnlovsbestemmelse vil ha konsekvenser. For det første vil den begrense hva Stortinget kan bestemme i lov, og hva regjeringen kan bestemme i forskrift. For det andre vil en ny grunnlovsbestemmelse sette grenser for, eller legge føringer på, innholdet i framtidige forvaltningsvedtak etter havressurslova, deltakerloven og andre relevante lover, samt forskrifter knyttet til disse.

Grunnlovsforslagets formål er å forhindre privatisering av fiskeressursene og sikre at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet og kommer kystsamfunnene til gode. For eksempel vil ikke en kvoteordning for fiskerettigheter i utgangspunktet være grunnlovsstridig, men det må settes klare begrensninger for å hindre at ordningen i realiteten privatiserer tilgangen til å høste av havets ressurser eller svekker ungdoms mulighet til å starte opp i det lukkede fisket.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Alternativ 1:

Ny § 112 a skal lyde:

De viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet og skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

–

Dei viltlevande marine ressursane høyrer fellesskapen til og skal medverke til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.

Alternativ 2:

Ny § 112 b skal lyde:

[som alternativ 1]

30. september 2024

Torgeir Knag Fylkesnes **Mona Fagerås**

Referert i Stortingets møte 30. september 2024.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Masud Gharahkhani

president