



STORTINGET

Innst. 285 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:23 (2015–2016), Dokument 12:26 (2015–2016) og Dokument 12:41 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsframlegg frå Ingrid Heggø, Helga Pedersen, Martin Kolberg, Knut Storberget, Pål Farstad, Geir Pollestad, Jette F. Christensen, Abid Q. Raja, Line Henriette Hjemdal og Martin Henriksen om ny § 112 a (om at dei marine ressursane høyrer fellesskapet til), Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode) og Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om ny § 111 første ledd (de marine ressurser)

Til Stortinget

Sammendrag

I Dokument 12 (2015–2016) er det fremsatt tre grunnlovsforslag som gjelder vern om marine ressurser.

Siden de fremsatte forslagene har til dels samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle dem i en felles innstilling. Det vises også til Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det fremgår at saker som hører sammen, så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Samtlige tre forslag viser til formålsbestemmelsen i havressurslova § 1 som lyder:

«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.»

Forslagene viser vidare til havressurslova, som i § 2 fastsetter følgende:

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

Både forslag 23 og 26 siterer følgende fra Ot.prp. nr. 20:

«For enkelte ressursar er det slik at eigedomsrett først vert etablert ved uttak av ressursen, slik som for fisk. Dette gjeld til dømes for vilt, der viltlova av 29. mai 1981 nr. 38 byggjer på at viltet i naturleg og fri tilstand ikkje står under nokon sitt rådvælde eller eige. Viltet er altså korkje staten eller grunneigar sin eigedom, men grunneigar har i dei fleste tilfelle fått eineretten til jakt, innanfor offentleg regulering fastsett i eller med heimel i lov.

For enkelte ressursar er det også ulike reglar avhengig av eigenskapar ved ressursen. Dette gjeld for mineralar i berggrunnen, der skiljet mellom mutbare og ikkje-mutbare mineral har lange tradisjonar i lovgjevinga. Dei mutbare minerala (som har eigenvekt på 5 eller høgare) tilhøyrer staten sjølv om grunnen tilhøyrer private. Grunneigar er derimot eigar av dei ikkje-mutbare minerala på og under sin eigedom.

Eigedomsretten til ressursar som kjem inn under kontinentalsokkellova av 21. juni 1963 nr 12 er regulert i § 2 første ledd i denne lova, der det heiter at '(r)etten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten'. Det tyder at mellom anna tang og tare, som tradisjonelt har vore hausta, tilhøyrer staten. Slike ressursar kan difor berre haustast i den grad staten har gjeve løyve til det, gjennom forskrifter eller særskilt løyve, med atterhald for det som følgjer av privat eigedomsrett for strandei-garen. Ved innføringa av ei eiga petroleumslov ved lov

29. november 1996, fekk denne ein paragraf som slår fast at staten har 'eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning'.

Både i forslag 23 og 26 viser forslagsstillerne til at i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) forklares valget av et eierskap i stedet for at staten eier ressursene slik:

«Føresegna etablerer ikkje statleg eigeidomsrett 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 premis for fiskeripolitikken over lengre tid.»

Forslag nr. 23 (Dokument 12:23 (2015–2016))

Forslag nr. 23 frå Ingrid Heggø, Helga Pedersen, Martin Kolberg, Knut Storberget, Pål Farstad, Geir Pollestad, Jette F. Christensen, Abid Q. Raja, Line Henriette Hjemdal og Martin Henriksen gjelder ny § 112 a (alternativt § 111 eller § 111 a) om at dei marine ressursane høyrer fellesskapet til.

Forslagsstillerane viser til at havressurslova slår fast at dei marine ressursane – og det tilhøyrande genetiske materialet – høyrer fellesskapet til, jf. §§ 1 og 2.

Om framlegget

Framlegget i Dokument 12:23 (2015–2016) handlar om å grunnlovfeste prinsippa i havressurslova §§ 1 og 2. Prinsippa er ein del av norsk lov, sedvane og kultur.

Forslagsstillerane viser til at ved å ta dette inn i Grunnlova vert det slått fast viktige samfunnsverdiar, og etablert ein særlig juridisk stabilitet og vern mot skiftande politiske interesser. Gjennom ei grunnlovfesting av fellesskapet sitt eigarskap til dei viltlevande marine ressursane vil forslagsstillerane gjere norsk lov, sedvane og tradisjon til ein del av Grunnlova, slik Stortinget har valt å gjere med andre heilt sentrale prinsipp.

Dagens lovverk slår fast at det skal bli tatt særleg omsyn til samiske interesser i forvaltninga av marine ressursar, og at alle som bur i dei sjøsamiske områda har ein lovfesta rett til fiske. For sjøsamane er det viktig å ha tryggleik for at vedkjenninga av deira rett til å fiske ligg fast uavhengig av skiftande regjeringar. Når det vert foreslått å grunnlovfeste fellesskapet sitt eigarskap til fiskeressursane, er det også for å verne og understreke sjøsamane sin rett til fiske.

Forslagsstillerane vil òg gjere merksame på at mykje av grunngevinga for at Noreg har ei såpass stor økonomisk sone, nettopp bygger på at det har vore hausta av fellesskapet sine ressursar i fleire tusen år. Ei privatisering av desse ressursane vil følgeleg svekke argumenta for at dei framleis skal vere under norsk kontroll.

Grunnlovsforslaget kjem difor i møte med viktige territoriale interesser.

Kva rettslege grenser vil ei føresegn innebere?

Forslagsstillerane viser til at grunnlovfesting av fellesskapet sitt eigarskap vil innebere at alle lov- og forvaltningsvedtak må ta tilbørleg omsyn til grunnlovsføresegna og ligge innanfor dei rettslege grensene den set. Ei grunnlovsføresegn vil få konsekvensar. For det første vil det avgrense kva Stortinget kan bestemme i lov, og kva regjeringa kan bestemme i forskrift. For det andre vil ein ny grunnlovsføresegn sete grenser for, eller legge føringar på, innhaldet i framtidige forvaltningsvedtak etter havressurslova, deltakarlova og andre relevante lover, samt forskrifter knytt til desse.

Formålet med grunnlovsforslaget er å hindre privatisering av fiskeressursane og sikre at dei høyrer fellesskapet til og kjem kystsamfunna til gode. For eksempel vil i utgangspunktet ikkje ei kvoteordning for fiskerettar vere grunnlovsstridig, men det må setjast klare grenser for å hindre at ordninga i realiteten privatiserer tilgangen til å hauste av havet sine ressursar.

Forslagsstillerane fremjar følgjande framlegg:

«Alternativ 1:

Ny § 112 a skal lyde:

De viltlevande marine ressursane og det tilhørende genetiske materialet eies av det nasjonale fellesskapet.

–

Dei viltlevande marine ressursane og det tilhørende genetiske materialet er eigd av det nasjonale fellesskapet.

Alternativ 2:

Ny § 111 skal lyde:

[Som alternativ 1]

Alternativ 3:

Ny § 111 a skal lyde:

[Som alternativ 1]»

Forslag nr. 26 (Dokument 12:26 (2015–2016))

Forslag nr. 26 fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen gjelder ny § 111 (alternativt § 111 a eller § 112 a) om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode.

Forslagsstillerne viser til at havressursene tradisjonelt har tilhørt det nasjonale fellesskap. Fisken og ressursene i havet har vært folkets eiendom, forvaltet i fellesskap, for å gi mat, verdiskapning og levebrød i evig tid. Tradisjonelt har det også vært lagt til grunn at ville dyr og fisk er å anse som eierløse. Både normal folkelig og juridisk forståelse har gått hånd i hånd: Å fiske i sjøen er en form for allemannsrett.

Denne retten har likevel blitt innskrenket gjennom reguleringer i ulike lover, som i den historiske saltvannsfiskeloven og dagens deltakerlov. Allemannsretten er utgangspunktet, men den må utøves innenfor rammen av de reguleringene som gjelder til enhver tid.

Hvem skal eie de viltlevende marine ressursene?

Forslagsstillerne viser til at det fremgår av Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), forarbeidene til havressurslova, at eiendomsretten til naturressursene løses på forskjellige måter i forskjellig ressurslovgivning, og til dels også ved ulovfestede regler.

Havressurslova har likevel ikke en bestemmelse om at staten eier fisken i havet og de marine, viltlevende ressursene. Formuleringen som ble valgt, støttet seg i stedet på den historiske tradisjonen om at folket og fellesskapet har eierskapet.

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

Forslagsstillerne viser til at 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 egne kvoter eller rettigheter, ei heller eier yrkesgruppen fiskere disse rettighetene. De tilhører fellesskapet, og det er fellesskapet som setter rammer og begrenser uttaket. Fellesskapet er, i samarbeid med fiskere og andre som lever av de marine ressursene, de som sikrer bærekraftig forvaltning og forhindrer en så tung beskatning av fornybare naturressurser at de ikke makter å fornye seg. Ikke minst er dette viktig fordi flåten har kapasitet til å ta opp vesentlig mer enn i dag, og dermed utarme ressursgrunnlaget hvis det ikke settes begrensninger. Denne tradisjonelle plikten som fellesskapet har til forvaltning, er også viktig for å slå ned på ulovlig og uregulert fiske som kan skade felles interesser.

Likevel utfordres prinsippet om at de viltlevende ressursene tilhører fellesskapet i Norge, fordi det er skapt et marked med kjøp og salg av kvoter. Dette åpner for argumentasjon om at havressursene som kvotene gjelder, også skal ha vern som eiendom. Det finnes flere eksempler på en slik utvikling, også fra domstolene. Et slikt syn på havressursene bryter klart med den hevdvunne statusen disse har hatt og har i Norge og som Stortinget klart har slått fast i flere lover. Dermed kan den tradisjonelle fellesskapsmodellen utfordres som følge av at havressursene kan bli underlagt eiendomsrett bakveien gjennom kvotesystemet.

Dersom utviklingen fortsetter, vil fiskerettigheter til enorme verdier, som i dag egentlig bare er gitt som en midlertidig rett, ifølge forslagsstillerne stå i fare for å havne på private hender til evig tid. Om noen fikk aksept for at disse ressursene var privat eie, bryter det med

både allmenn lovforståelse og rettsoppfatning. Eiendomsretten skal i utgangspunktet ligge hos fellesskapet. Fellesskapet har aldri frasagt seg eiendomsretten til havressursene. Og fellesskapet bør heller ikke fratase disse ressursene ved at en «tilfeldig» regjering endrer forskriftene for omsetning og dermed styrker argumentene for privatisering.

Hvem skal tjene på de viltlevende marine ressursene?

Forslagsstillerne vier til at selv om havressursene tilhører fellesskapet Norge, har det alltid vært århundrelang sedvane og prinsipp om lokal forrang. Ikke bare eier fellesskapet de godene havet gir, de viltlevende marine ressursene har vært grunnlaget for kultur, bosetting og levesett langs kysten vår. Havressurslova formulerer dette klokt i formålsbestemmelsen. De viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet, og det er kystsamfunnene som skal være utgangspunktet for fortjenesten. Slik sikrer Norge verdiskapning, bosetting og kystkultur. Felles eierskap og privat verdiskapning sikres samtidig.

Kystfiskeutvalgets (NOU 2008:5) omfattende retts-historiske gjennomgang viser også at prinsippet om at nærhet til marine ressurser gir særegen rett til høsting av disse ressursene, har vært en viktig del av norsk rettspraksis.

Forslagsstillerne viser til at også dette hevdvunne prinsippet utfordres. Flere fiskeriministere har siden 1990-tallet akseptert unntak fra deltakerloven, slik at fiskeressursene er blitt et objekt for norsk og utenlandsk kapital. Dermed er det ikke lokalsamfunn langs kysten som høster grunnrenta av havressursene, men norske og utenlandske investorer. Slik har historiske rettigheter blitt oversett. Mesteparten av forslaget til kystfiskeutvalget ble heller ikke tatt til følge i Prop. 70 L (2012–2013) Endringer i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven (Kystfiskeutvalget). Resultatet er etableringen av en historieløs markedsplass for fiskerettigheter hvor rettigheter uten større hindringer kan samles på færre hender. Dette fører til at færre kystsamfunn får ta del i verdiskapningen. Det er også i strid med ordlyden og intensjonen i flere norske lover, som havressurslova § 1 og deltakerloven.

Dersom tilgangen til fiskeriene styres bort fra norske kystsamfunn, svekkes ifølge forslagsstillerne også grunnlaget for kystkulturen. Dette er en kultur som Norge har vedtatt å bevare som del av norsk kultur og identitet. Norske lovgivende myndigheter har som sin fremste oppgave å ivareta nasjonale interesser, og bør forhindre at en praksis som er i strid med norsk lov, får utvikle seg videre og gjøres irreversibel, på tvers av nasjonale norske interesser.

To eksempler

Stortinget har gang på gang slått fast disse prinsippene om felles eierskap og lokal forrang. I Innst. O. nr. 38 (1998–1999) skriver komiteen følgende:

«Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltelskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.»

Likevel har Stortinget ifølge forslagsstillerne oversett disse prinsippene i flere tilfeller. I 2015 ble det blant annet gjort endringer i deltakerloven som bidro til ytterligere uklarhet rundet eierskapet. Her ble det vedtatt at tildeling av «fisketillatelse» (i forslaget brukt som en fellesbetegnelse for «konsesjon» eller «deltakeradgang») til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy, kan gjennomføres uten hensyn til om fartøyene har samme eier. Endringene la slik til rette for at to rederier kan inngå en privatrettslig avtale om overføring av fisketillatelse uten at de samtidig må overdra fartøyet fisketillatelsen er knyttet til.

I Stortingets høringsrunde påpekte Advokatforeningen følgende:

«Det prinsipielt nye ved forslaget er at man nå mer eksplisitt anerkjenner at fisketillatelsene er gjenstand for en omsetning.»

Forslagsstillerne viser til at de nye bestemmelsene ikke har blitt prøvd for retten ennå, men det synes åpenbart at et stadig mer privatrettslig element ved kjøp og salg av fiskerettigheter vil kunne bli brukt som argument i fremtiden av de som ønsker privat eierskap til disse ressursene.

Selv om de nye lovendringene ikke er prøvd rettslig, har prinsippene blitt direkte utfordret i retten tidligere, da med menneskerettslig inngang på spørsmålet. Gjennom strukturkvoteforskriften, innført av fiskeriminister Svein Ludvigsen og regjeringen Bondevik II, ble det ikke lagt noen begrensning på hvor mange år strukturkvote kunne tildeles. Ressursen ble delt ut på evig basis, besluttet Ludvigsen i forskrift. Dette ble endret av den rødgrønne regjeringen, 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. Rt. 2013 side 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, som er den maksimale kvotefaktor ett fartøy kan tildeles.

Forslagsstillerne viser til at Volstad-dommen illustrerer at det er høyst nødvendig å tydeliggjøre i lovverket hvem de viltlevende marine ressursene tilhører.

Om forslaget

Forslagsstillerne viser til at forslaget handler om å grunnlovfeste prinsippene i havressursloven § 1 og § 2. Prinsippene er en del av norsk lov, sedvane og kultur.

Grunnlovsbestemmelser er ment å slå fast viktige samfunnsverdier, og gi dem særlig juridisk stabilitet og vern mot skiftende politiske interesser. Gjennom en grunnlovsfesting av fellesskapets eierskap til de viltlevende marine ressursene, samt at nærhet til ressursene gir rett til høsting, vil forslagsstillerne gjøre norsk lov, sedvane og tradisjon til del av Grunnloven, slik Stortinget har valgt å gjøre med andre helt sentrale prinsipper.

Forslagsstillerne vil også gjøre oppmerksom på at mye av begrunnelsen for at Norge har såpass stor økonomisk sone bygger blant annet på en lang tradisjon hvor kystsamfunn har høstet av ressursene langt utenfor kysten (Susann Funderud Skogvang: Fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia og sakens betydning for norsk rett 60 år senere. Arctic Review on Law and Politics 3 (1) s. 81–107). Grunnlovsforslaget imøtekommer derfor også viktige nasjonale territorielle interesser.

Hvilke rettslige grenser vil en bestemmelse innebære?

En grunnlovsfesting 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 det 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 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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Alternativ 1:

§ 111 skal lyde:

De viltlevende marine ressursene eies av det nasjonale fellesskapet og skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Nærmere bestemmelser om forvaltning av marine ressurser fastsettes ved lov

–

Dei viltlevande marine ressursane er eigde av det nasjonale fellesskapet og skal medverke til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.

Nærare føresegner om forvaltninga av marine ressursar blir fastsette i lov

Alternativ 2:

Ny § 111 a skal lyde:

[Som alternativ 1]

–

Alternativ 3:

Ny § 112 a skal lyde:

[Som alternativ 1]»

Forslag nr. 41 (Dokument 12:41 (2015–2016))

Forslag nr. 41 fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim gjelder ny § 111 første ledd om de marine ressurser.

Forslagsstillerne viser til at fisket har vært kystfolkets levebrød i tusener av år. I 1728 omstøtte Kongen i København en dom avsagt på Jæren i 1725 av sorenskriver Ulrik Leth. Sistnevnte hadde avgjort at hummerfisket utenfor Vedøen var privat eid. Kongen la til grunn at saksøkerne – som var «indrullerede søfolk» og en del matroser – hadde fri adgang til dette fisket. En annen løsning, tilføyde Kongen, dersom dommen følges, ville den «drage den onde suite efter sig, at mange tusinde Mennesker betaget det, hvorved de baade have havt, bør og kan have deres brød» også i fremtiden, «befales herved at dommen bliver at ophæve og det maa staae supplicanterne og Andre frit for at fiske hummer».

Forslagsstillerne viser til at det i dag ikke er tvil om rettstilstanden om kystfolkets rett til de marine ressurser. Den ble formulert på følgende måte av en enstemmig næringskomité i Innst. O. nr. 73 (2000–2001) Innstilling frå næringskomiteen om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (spesielle kvoteordninger) side 2 sp. 2):

«Komiteen viste då til fellesmerknaden i Innst. O. nr. 38 (1998–1999) der det heiter at:

'Komiteen vil påpeke at fiskeressursene *tilhører det norske folk, i fellesskap*. [Forslagsstillernes utheving] Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller selskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av og tjene på disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.' Komiteen meiner dette skal liggja til grunn også i framtida.»

Forslagsstillerne viser til at dette er fulgt opp av Stortinget i havressurslova § 2.

Som det presiseres i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova):

«Fiskeressursene representerer en nasjonal formue, som staten skal forvalte ved årlige fordelinger ut fra overordnede mål. Den enkelte reder har således ikke en kvoterett selv om han har en konsesjon til å drive et bestemt fiske. Kvote tildeles normalt for ett år, men kan om nødvendig endres i løpet av året, f.eks. av ressurs-hensyn.»

Forslagsstillerne viser til at fisket – og synet på dette – som en nasjonal formue har fått støtte hos Høyesteretts flertall i plenumssaken om «evigvarende kvoter» inntatt i (Volstad-saken, H.R. plenumsdom i Rt. 2013 side 1235, avsnitt 67). Retten la avgjørende vekt på at fisket var fellesskapets eiendom og at den private fisker som er tildelt kvoter, ikke har privat eiendomsrett til disse.

Dette er uttrykk for det grunnleggende prinsippet at utøving av fiske ikke er en rettighet (for enkeltpersoner), men er avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet.

Rettstilstanden er klar, visse former for fisket krever et offentligrettslig fritak fra forbud mot fiske, og bekrefter at fisket tilhører folket i Norge.

Forslagsstillerne viser til at grunnet uheldig praksis over en rekke år, har et system med omsetning av kvoter sammen med fartøy fått utvikle seg. Selv om dette trolig er utilsiktet, har konsekvensene blitt at fiskere har måttet betale dyrt for å komme inn i fisket. Iht. Senterpartiets utkast til partiprogram 2017–2021 (s. 22) skal de som har blitt tvunget til slikt kjøp for å kunne drive sin næring, komme skadesløse ut av uføret. Det er forslagsstillerne forutsetning at de dette har skjedd med skattemessig må få avskrive verdiene slik at de over en 10–15-årsperiode står i null. De vil deretter kunne tildeles gratis til kommende generasjoner fiskere.

Prinsippet omfatter også høsting og bruk av andre marine ressurser slik det fremgår av havressurslova § 2. Staten har forvalteransvaret. Fiskere og andre utnytttere av marine ressurser som tildeles konsesjoner og kvoter får disse som bruksrett, som faller tilbake til fellesskapet ved pensjonsalder eller ved opphør av næringsvirksomhet ved f.eks. død, oppnådd pensjonsalder, overgang til annet yrke etc. Forslagsstiller foreslår at dette hevdvunne rettsprinsipp, som er grunnleggende for Norge og eksistensen av den norske stat, må grunnlovfestes.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«*Alternativ 1:*

Ny § 111 første ledd skal lyde:

De marine ressurser tilhører det norske folk i fellesskap. Ingen private kan eie eller selge høstingsretten. Ingen kan for evig og alltid ekskluderes fra høstingsretten.

–

Dei marine ressursane høyrer til det norske folket i fellesskap. Ingen private kan eige eller selje haustingsretten. Ingen kan bli fråteken haustingsretten for evig og alltid.

Alternativ 2:

Ny § 111 a skal lyde:
[Som alternativ 1]

Alternativ 3:

Ny § 112 a skal lyde:
[Som alternativ 1]»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rømmetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at det er fremmet tre grunnlovsforslag som gjelder vern av marine ressurser. Formålet med grunnlovsforslagene er å hindre privatisering av fiskeressursene og sikre at de hører til fellesskapet og kommer kystsamfunnene til gode.

Komiteen viser til at dagens vern av ressursene fremgår av havressursloven hvor det står at «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg» (§ 2) og at forvaltningen av de viltlevende marine ressursene skal «sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna» (§ 1).

Komiteen viser til at også Høyesterett har fastslått dette senest i plenumsdommen i Rt. 2013 side 1235, Volstadsaken. Rettstilstanden på området er klar: Viltlevende fisk tilhører fellesskapet, og den private fisker som er tildelt kvoter, har ikke privat eiendomsrett til disse.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein viser til at grunnlovsforslaget omhandler meget viktige prinsipielle forhold vedrørende eiendomsretten til marine ressurser. Spørsmålet om eiendomsrett er meget sentralt i ethvert samfunn, og vår grunnlov av 1814 ble av meget stor betydning for samfunnsutviklingen. Privat eiendomsrett til grunn ble gitt beskyttelse i Grunnloven § 105, og det er mange lover som gir bestemmelser om bruk av og disponering av arealer.

Disse medlemmer viser til at det kan være ønskelig også å grunnlovfeste retten til marine ressurser generelt, men da bør alle mulige konsekvenser av slik grunnlovfesting være grundig avklart og utredet. Dette

gjelder særlig hvis en grunnlovsbestemmelse anses for å være en hindring for å gjennomføre andre ønskede endringer i vanlige lover som det kan være stor oppslutning om å gjennomføre.

Disse medlemmer viser til at det på et internt seminar som ble holdt på Stortinget 12. mars 2019 i sakens anledning, fremkom at rekkevidden av de enkelte forslagene er uklar, og at de bør utredes bedre før de eventuelt kan vedtas. Disse medlemmer viser også til at flere andre naturressurser ikke er gitt et slikt vern, for eksempel petroleumsressursene, og at det kan være god grunn til å se på vern også av disse naturressursene.

Disse medlemmer er således ikke prinsipielt imot forslagene, men er ikke rede til å stemme for de foreliggende grunnlovsforslagene på det nåværende tidspunkt. Dagens vern, slik det er nedfelt i havressursloven, er etter disse medlemmers vurdering tilstrekkelig for å ivareta retten til havressursene frem til det eventuelt foreligger forslag om grunnlovvern som er tilstrekkelig godt utredet. Disse medlemmer vil på dette grunnlag ikke anbefale at noen av forslagene bifalles.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter forslaget om å grunnlovfeste at de marine ressursene – og det tilhørende genetiske materialet – tilhører fellesskapet. Prinsippene er nedfelt i havressursloven §§ 1 og 2. Disse medlemmer mener at man ved å ta prinsippene inn i Grunnloven slår fast viktige samfunnsverdier og bidrar til å etablere et vern av fellesskapets ressurser. Disse medlemmer vil understreke at en grunnlovfesting av fellesskapets eierskap vil føre til en avgrensning i hva Stortinget kan bestemme i lov, og gi føringer på innholdet i fremtidige forvaltningsvedtak etter havressursloven og andre relevante lover samt forskrifter knyttet til disse.

Disse medlemmer foreslår at Dokument 12:23 (2015–2016), alternativ 1, bifalles, slik at ny § 112 a lyder:

«De viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet eies av det nasjonale fellesskapet.

–

Dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet er eigd av det nasjonale fellesskapet.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet støtter forslaget om å grunnlovfeste at de marine ressursene tilhører fellesskapet. Prinsippene er nedfelt i havressursloven §§ 1 og 2, og i forarbeidene til deltakerlovens § 16, jf. eldre deltakerlov (1972) § 9.

Dette medlem mener at man ved å ta prinsippene inn i Grunnloven slår fast kystfolkets rett til sitt viktigste levebrød og bidrar til å etablere et sterkere vern av fellesskapets ressurser. Dette medlem viser til at for-

slag 23 også inkluderer det «tilhørende genetiske materiale». Slikt materiale tilhører «menneskehetens felles arv» og kan ikke tilhøre noen nasjon eller noe kystfolk. Vedtakelsen av forslag 23 vil i så tilfelle sette til side dette grunnleggende FN-prinsipp. Dette medlem kan derfor ikke støtte at forslag 23 blir vedtatt.

Dette medlem viser til stor likskap mellom forslag 26 og 41. Dette medlem vil – om det skal prioriteres mellom de to – bifalle forslag 41, alternativ 3, fordi forslaget kun angår eierskap og høstingsrett og ikke blander inn anvendelsen av det råstoff som fiske og fangst utbringer. Dette er to forskjellige forhold, og det er kun fangstsiden som før kodifiseringen i 1999 (delta-kerloven) må kunne sies å ha nytt godt av å være klart sedvanerettslig fastslått. Dette medlem foreslår at Dokument 12:41 (2015–2016), alternativ 3, bifalles, slik at ny § 112 a lyder:

«De marine ressurser tilhører det norske folk i fellesskap. Ingen private kan eie eller selge høstingsretten. Ingen kan for evig og alltid ekskluderes fra høstingsretten.

–

Dei marine ressursane høyrer til det norske folket i fellesskap. Ingen private kan eige eller selje haustingsretten. Ingen kan bli fråteken haustingsretten for evig og alltid.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Dokument 12:26 (2015–2016), grunnlovsforslag fremmet av Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (alternativt § 111 a eller § 112 a).

Dette medlem viser til at dette forslaget handler om å grunnlovfeste to prinsipper – at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet, og at nærhet til marine ressurser gir en særegen rett til høsting av disse ressursene. Prinsippene er allerede en del av norsk lov, sedvane og kultur. Forslagsstillerne ønsker å knesette disse prinsippene i Grunnloven, for å sikre at de viltlevende marine ressursene i havet kan komme fellesskapet og kystsamfunnene til gode også for kommende generasjoner.

Dette medlem mener disse prinsippene bør sees i sammenheng og at begge bør inn i Grunnloven. Det er bakgrunnen for at dette medlem støtter forslag 26 alternativ 3 fremfor forslag 41 og forslag 23, slik at ny § 112 a i Grunnloven vil lyde:

«De viltlevende marine ressursene eies av det nasjonale fellesskapet og skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Nærmere bestemmelser om forvaltning av marine ressurser fastsettes ved lov

–

Dei viltlevande marine ressursane er eigde av det nasjonale fellesskapet og skal medverke til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.

Nærare føresegner om forvaltninga av marine ressurser blir fastsette i lov.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Dokument 12:23 (2015–2016) – Grunnlovsframlegg frå Ingrid Heggø, Helga Pedersen, Martin Kolberg, Knut Storberget, Pål Farstad, Geir Pollestad, Jette F. Christensen, Abid Q. Raja, Line Henriette Hjemdal og Martin Henriksen om ny § 112 a (om at dei marine ressursane høyrer fellesskapet til) – alternativ 1 – bifalles.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

Dokument 12:41 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om ny § 111 første ledd (de marine ressurser) – alternativ 3 – bifalles.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Dokument 12:26 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode) – alternativ 3 – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentene og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Dokument 12:23 (2015–2016) – Grunnlovsframlegg frå Ingrid Heggø, Helga Pedersen, Martin Kolberg, Knut Storberget, Pål Farstad, Geir Pollestad, Jette F. Christensen, Abid Q. Raja, Line Henriette Hjemdal og Martin Henriksen om ny § 112 a (om at dei marine ressursane høyrer fellesskapet til) – bifalles ikke.

II

Dokument 12:26 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (om at de marine ressursene

tilhører fellesskapet og skal komme kystsamfunnene til gode) – bifalles ikke.

III

Dokument 12:41 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om ny § 111 første ledd (de marine ressurser) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 21. mai 2019

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører