

# Svikt i styringskjeden? – Fiskeriministerens tolkning av fiskerilovgivningen

SVEIN KRISTIAN ARNTZEN

Saltvannsfisket er et komplekst næringsfelt som krever at Stortinget deler sin lovgivningsmakt med regjeringen. Nærings- og fiskeridepartementet er gitt fullmakt til å utfylle fiskerilovene med ordninger som skal bidra til å realisere fiskerilovgivningens formål. Loven blir på denne måten et koblingspunkt mellom Stortingets fiskeripolitikk og retten. Stilisert har vi på den ene siden Stortinget som utformer fiskeripolitikken, på den andre siden finner vi ordninger som er nedfelt i forskrifter, og midt imellom har vi fullmaktsloven som koblingspunkt. Vi kan utfylle dette med å se for oss en styringskjede som starter med at borgerne velger den lovgivende forsamlingen og ender hos fiskeriministeren som med hjelp fra ekspertene i departementet setter lovgivningen ut i livet.

En kjede er ikke sterkere enn det svakeste ledd. Slik er det også for styringskjeden. Hvis ministeren på politisk grunnlag beveger seg utenfor den ramme fiskerilovene trekker opp bidrar dette til å undergrave vårt demokrati. Hvis stortingsflertallet er i tvil om ministeren tolker loven korrekt er det oppstått en svikt i styringskjeden. Kommunikasjonen mellom Stortinget på den ene siden og regjeringen og dens ministre på den andre siden er i ulage.

Den 19. november 2020 behandlet Stortinget i plenum Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling i saken om Riksrevisjonens rapport fra 28. april 2020 om kvotesystemet i fiskeriene. I denne rapporten indikeres at manglende konsekvensutredninger kan ha bidratt til at fiskeripolitiske prinsipper av betydning for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn er satt til side i undersøkelsesperioden fra 2004 til 2018. I sitt svar til rapporten har ministeren gitt uttrykk for en fortolkning av havressurslovens formålsbestemmelse som er gjenstand for Stortingets kritikk. Ministeren fremholder at havressurslovens formål «må tolkes slik at fiskeripolitikken samlet sett skal gi et bidrag til fiskerienes ringvirkninger i distriktene som er større enn hva som ville skjedd uten en slik fiskeripolitikk».

I stortingsmøtet den 19. november 2020 har ministeren følgende merknad til komiteens kritikk: «I Riksrevisjonens rapport er det ikke påpekt et eneste lovbrudd. Så er det

en diskusjon om intensjonen i loven. Vi tar imidlertid med oss at kontrollkomiteen enstemmig mener at vi ikke har tolket loven rett, så da skal vi komme tilbake til Stortinget når det gjelder akkurat den saken». Ministeren mener altså at det er en diskusjon om intensjonen i loven. Videre er det ikke helt klart hva ministeren vil komme tilbake med til Stortinget. Det kan konstateres at det har oppstått en svikt i styringskjeden når ministeren indikerer at havressurslovens formålsangivelse er diskutabel på et punkt som komiteens flertall mener er udiskutabel. Et interessant spørsmål er om ministerens fortolkning av havressurslovens formålsbestemmelse har gode grunner for seg.

Slik ministerens utsagn kan forstås mener han at havressursloven ikke gir en direkte anvisning på at det skal søkes oppnådd en fordeling av de nasjonale fiskeressurser som bidrar til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Med andre ord at det er i tråd med lovens formål at fordelingen av ressursene kun indirekte skaper ringvirkninger i kystsamfunn. Fortolkningen mangler klare holdepunkter. Riktignok fremkommer det i havressurslovens forarbeider at hvordan loven skal medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting delvis vil være avhengig av politiske hensyn (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 30). Det forhold at loven åpner for politisk skjønn ved vektlegging av fordelings- og distriktshensyn endrer ikke at loven er et sentralt virkemiddel for å sikre sysselsetting og bosetting. Når dette er sagt må det straks tilføyes at det neppe er tvilsomt at fiskeripolitikken som føres i dag og som ble ført i perioden 2004 til 2018 har hatt direkte effekt for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Men dette er ikke poenget her. Det dreier seg om en forsvarlig tolkning av loven.

Stortinget har ved avrundingen av sin behandling av Riksrevisjonens rapport bedt regjeringen «komme tilbake med et forslag til hvordan rapportens anbefalinger skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen». Dette anmodningsvedtaket kan bidra til å reparere den svikt som er avdekket i styringskjeden, men Stortingets tillit til ministeren vil neppe gjenopprettes uten at denne erkjenner å ha lagt til grunn en uriktig forståelse av lovens formål. Signalet fra Stortinget bør være klart nok på dette punktet. Samtidig ligger det i dag et lovforslag til behandling i Stortinget om endring av kvotesystemet. Rekkefølgen må vel her bli at Stortinget avventer ministerens oppfølging av anmodningsvedtaket før lovforslaget behandles. En slik utsettelse vil bidra til at Stortingets posisjon i styringskjeden befestes.

Stortingets kontante intervensjon overfor ministeren og kritikk tydeliggjør at lovgivningsmakten er tillagt Stortinget. Slik sett har denne saken en ikke ubetydelig symboleffekt. Dette er verdt å ta med seg.