

Formål til besvær.

Svein Kristian Arntzen, professor

I dag er det vanlig å innta en formålsbestemmelse i lovgivningen. Dette er tilfellet for deltakerloven, havressurslova og fiskesalslagslova. Men slik har det ikke alltid vært på dette næringsområdet. Det var først ved midlertidig forskrift 2. mars 1979 om adgangen til å delta i fisket med ringnot at den første formålsbestemmelse ble vedtatt. Fiskeridepartementet var dermed en pådriver i denne sammenheng. Forskriften § 1 slo fast at målsettingen for reguleringen er å tilpasse flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, fremme en hensiktsmessig flåtestruktur, og bidra til rimelig distriktsmessig fordeling av flåten. Som Pål Christensen skriver i Norges fiskeri- og kysthistorie 1970-2014, er det et sentralt poeng at lovgiver framhevet hensynet til en geografisk fordeling av fartøy og fiskerettigheter. Distriktsmessige hensyn var imidlertid ikke i seg selv noe nytt i 1979 ettersom en hensiktsmessig distriktsmessig fordeling av trålkonsesjoner var forutsatt i trålerlovens forarbeider fra 1951.

Formålsangivelser som legger klare føringer for fiskeriforvaltningens myndighetsutøving er et virkningsfullt styringsredskap for Stortinget når det samtidig delegeres lovgivningsmyndighet til forvaltningen. Så vel forvaltningen som Stortinget må respektere og bidra til at lovens formål fremmes. Stortinget kan ved ny lov endre formålsangivelsen. Fremgangsmåten ved lovendring må følges. Et alminnelig plenumsvedtak er ikke nok. Jeg skal i det følgende se nærmere på et interessant og dagsaktuelt tilfelle hvor formålsangivelsen i havressurslova er til besvær både for regjeringen ved fiskeriministeren og Stortinget.

Ved Stortingets behandling av Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket viste det seg at daværende fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen la til grunn en annen fortolkning av havressurslovas formålsbestemmelse enn Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Nærmere bestemt indikerte ministeren at det er i tråd med lovens formål at fordelingen av fiskeressursene kun *indirekte* skaper ringvirkninger i kystsamfunn. Med bakgrunn i komiteens kritikk konstaterte jeg i Fiskeribladet 27. november 2020 svikt i styringskjeden. Jeg skrev følgende: «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.»

Selv om ministerens tolkning er feil, kan han likevel ha rett i noe? Mitt svar er ja. Stortinget har ved sin behandling av kvotemeldingen 7. mai 2020 og ved endringen av fiskerilovene 9. februar 2021 (lov 5. mars 2021 nr. 7), indikert at markeds mekanismer skal benyttes i større grad enn tidligere, samt at fiskeritillatelsene skal gis et sterkere preg av formuesrettigheter. Dette sammenholdt med Riksrevisjonens funn i sin undersøkelse indikerer at det ikke er sammenheng mellom lovens formål og valg av styringsmekanismer. Kontroll- og konstitusjonskomiteens kritikk av fiskeriministerens fortolkning av formålsbestemmelsen får etter dette en hul klang. Stortingets anmodningsvedtak og

lovvedtak tilrettelegger nemlig for at det er tilstrekkelig at fordelingen av fiskeressursene *indirekte* skaper ringvirkninger i kystsamfunn.

Slik denne gjennomgangen viser er lovens formålsangivelse til besvær også for Stortinget. Og manglende sammenheng mellom formålsangivelsen og Stortingets vedtak gjør ikke bare fiskeripolitikken utydelig, men kan bidra til å undergrave tilliten til Stortinget.