

## Nærhetsprinsippet i fiskeriforvaltningen

Svein Jentoft

Norges Fiskerihøgskole

UiT- Norges Arktiske Universitet

Foredrag, Årsmøte i Norges Kystfiskarlag, Mortsund, 11. mai 2016

Jeg er blitt bedt om å snakke om nærhetsprinsippet i fiskeriforvaltningen, som jeg trodde nesten var for ei dau sild å regne. I hvert fall kan en få dette inntrykket om en leser sjømatmeldingene fra de to siste regjeringene hvor det ikke er nevnt, så vidt jeg kan se. Noen av partiene har nevnt det i sine partiprogrammer uten å knytte det til fiskeriene. Så dermed kunne en kanskje slutte at det ikke er mye å snakke om. Men det siste ordet er tydeligvis ikke sagt. Kanskje har det til og med framtiden for seg.

Selv om nærhetsprinsippet ikke er et begrep i offisiell fiskeripolitikk eller noe rettsprinsipp i norsk fiskeriforvaltning, så er det likevel et interessant og relevant forvaltningsprinsipp, noe blant annet Lofotfiskets reguleringshistorie viser, og som jeg vil dvele ved siden vi er her. Om nærhetsprinsippet ikke erklæres, så praktiseres det i enkelte tilfeller, som vi skal se. Det handler da også om ting som ikke blir borte, som vi alltid må ta stilling til, selv om det ikke henvises til prinsippet, nemlig hvem som bør og er skikket til å gjøre hva i samfunnet. Nærhetsprinsippet gir her veiledning.

Jeg mener å huske at det var det nå ikke lenger eksisterende Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag som begynte å snakke om nærhetsprinsippet tidlig på 2000-tallet, og da i forbindelse med regionaliseringsdebatten. I Strukturutvalgets innstilling (NOU 2006: 16) gikk et mindretall inn for nærhetsprinsippet, hvor en mente at «ressursfordelingen» bør sees «i et regionalt og lokalt perspektiv». Kystfiskeutvalget, ledet av Carsten Smith, støttet også prinsippet, og nevner det ofte i sin utredning (NOU 2008:5). Sametinget har både før og etter denne meldingen kom, vært en varm tilhenger av nærhetsprinsippet, og har fremmet det ved ulike anledninger, blant annet i høringen i forbindelse med krabbemeldingen. Her fikk en faktisk også gjennomslag (Broderstad og Eythorsson 2014). Sist, men ikke minst, ser jeg at Norges Kystfiskarlag har vedtatt det i arbeidsplanen som går fram til 2018.

Nærhetsprinsippet dukker ellers opp internasjonalt, blant annet i FAO-sammenheng, for eksempel i retningslinjene for småskalafiske som medlemslandene, inkludert Norge, vedtok i 2014. Norge har dermed forpliktet på seg til å følge det opp. Vi får se hva departementet rapporterer tilbake til COFI møtet i FAO i juli. Disse retningslinjene oversettes nå til nasjonale og lokale språk over hele verden, og Kystfiskarlaget bør kunne ta initiativ til at de også oversettes til norsk, fordi de særlig angår de laget representerer.

### **Hvorfor nærhetsprinsippet?**

Før jeg forklarer hva nærhetsprinsippet konkret går ut på, la meg si noe om hvorfor man ert opptatt av det.

Nærhetsprinsippet blir gjerne koblet til to andre prinsipper; et om avhengighet og et om rettferdighet. Folk har rett til det de er avhengig av for å overleve og leve et verdig liv. Det vil være å begå stor urett om denne muligheten blir tatt fra dem. Da snakker vi om et menneskerettsbrudd. Det er ikke vanskelig å finne eksempler internasjonalt på at dette skjer også i fiskeriforvaltningen. Men nærhetsprinsippet har også en funksjonell begrunnelse. Det kan gjøre fiskeriforvaltningen mer effektiv, herunder mer treffsikker.

### **Hva er nærhetsprinsippet?**

La meg først si noe om selve prinsippet, hvor det kommer fra og hva det er ment å innebære. Nærhetsprinsippet kan bety flere ting, og det er ikke alltid helt klart hva en konkret foreslår når en går inn for det. Hva menes med nærhet i denne forbindelse? Hvor nært, og til hva er det nærheten skal bidra til?

Nærhetsprinsippet er egentlig en norsk folkelig oversettelse av subsidiaritetsprinsippet, som vi gjerne forbinder med EU. Det sier at en sak skal håndteres på lavest mulige organisatoriske nivå. Med andre ord; *desentralisert når mulig, sentralisert når nødvendig*. Prinsippet ble hentet fram av Jacques Delors, tidligere president i EU-kommisjonen og innført i Maastricht-traktaten i 1993 vedrørende arbeidsdelingen mellom EUs organer og nasjonalstaten.

Norge gjorde faktisk nærhetsprinsippet gjeldende i Haag-domstolen i 1952 i forbindelse med fiskerigrensesaken (Funderud Skogvang 2012). Men prinsippet er mye eldre: Det har røtter helt tilbake til den greske antikken og Aristoteles, som mente at samfunnet burde bygges nedenfra og ikke ovenfra, som var Platons ide. Aristoteles så ingen god grunn bystaten skulle overta funksjoner som enheter på lavere nivå ivaretok på en bedre måte. Skolegang ja, men ikke barneoppdragelsen, som burde skje innen familiens ramme. Platon derimot

hadde et mye mer ambisiøst statsbegrep (Aroney 2014). (Han mente til og med at kvinnene burde bli statlig eiendom.

Så gikk det mange hundre år inntil Thomas Aquinas, som levde på 1200 tallet, lot seg inspirere av Aristoteles. Nærhetsprinsippet har også stått sentralt innenfor den katolske kirke, som naturlig nok var opptatt av arbeidsdelingen mellom kirke og stat, men også mellom ulike nivåer innen kirken.

### **Tilleggsriterier**

Den som gjør seg til talsmann for subsidiaritets- eller nærhetsprinsippet i norsk fiskerinæring, bør altså vite at han eller hun ikke har funnet opp kruttet. Det finnes en omfattende litteratur om hva nærhetsprinsippet konkret innebærer (McCay og Jentoft 1996). La meg oppsummere de viktigste poengene.

*Det første* å merke seg er at nærhetsprinsippet ikke nødvendigvis plederer for desentralisering. Det avhenger blant annet av hvilken sak det dreier seg om. I fiskerinæringen er det vanskelig å tenke seg at nasjonale totalkvoter kan fastsettes andre steder enn sentralt. Forhandlinger med andre stater om fordeling av kvoter likeså. Fiskeripolitikk er også utenrikspolitikk, som er et statlig anliggende.

*Det andre* poenget er at selv om subsidiaritetsprinsippet i EU handler om å definere nasjonalstatenes ansvarsområde, så stopper jo ikke prinsippet der. Staten er ikke «lavest mulige organisatoriske nivå» i alle saker, heller ikke i fiskeriforvaltningen.

*Det tredje* momentet er at bevisbyrden alltid hviler på den høyere enhet. Den lavere enhet skal ikke trenge å føre bevis for at de ivaretar oppgaven bedre enn den høyere enhet. Det er heller ikke tilstrekkelig at den høyere enhet kan vise til at den gjør oppgaven like godt som den lavere.

*Det fjerde* poenget er lavest mulige organisatoriske nivå ikke er gitt en gang for alle, men avhengig av hvor godt en er organisert på lavere nivå, f.eks. lokalt. Og her kan en jo alltid bli bedre, noe de internasjonale retningslinjene for småskalafiske er opptatt av. I norsk fiskerinæring er det mulig å delegere deler av ressurskontrollen til salgslagene. Hvis salgslagene ikke fantes, måtte noen andre utføre denne oppgaven, f.eks. staten selv, og den ville neppe kunne gjøre den bedre.

*Det femte* momentet er at det påligger den høyere enhet et ansvar for å bidra til at den nødvendige kapasiteten er til stede på lavere nivå. Den høyere enhet kan altså ikke bruke dårlig organisering eller mangel på ressurser på det lavere nivået som unnskyldning for å la være.

*Det sjette* momentet er at nærhetsprinsippet har også en etisk begrunnelse. Det å ta ansvaret fra en lavere enhet og overføre det til en høyere, vil kunne stride mot folks rettsoppfatning. Det vil innebære umyndiggjøring, og da skal en ha gode grunner.

### **Lofotfiskets organisering**

I Norge har staten historisk vært en viktig aktør i næringsorganiseringen, blant annet ved å sørge for den nødvendige lovgivning, som her i Lofoten. Nærhetsprinsippet ble implisitt gjort gjeldende i 1897 da Lofotloven (Selvstyreløven) ble vedtatt i Stortinget. Loven sikret innføringen av deltakerdemokrati på Lofothavet gjennom havdeling og med utvalg av fiskere som fikk til oppgave å regulere på egen hånd. Dette var det viktigste, i hvert fall det mest unike, som kom ut av Trollfjordslaget, og ikke forbudet mot synkenota, som selvsagt var viktig nok.

En viktig begrunnelse for Lofotlovens reguleringsmodell var at reguleringer krevde en praktisk nærhetskunnskap som byråkrater ved Direktoratet i Bergen ikke hadde forutsetninger for å ha. De satt for langt unna. Fiskerne som hver dag dro ut på havet og hadde støvlene på, visste bedre hvilke reguleringer som både var «mulige» og «nødvendige», når det gjaldt havdeling, redskapsbruk, utror osv.

Loven uttalte seg bare om organiseringen av forvaltningen, for eksempel at det skulle opprettes utvalg hvordan de skulle settes sammen. Den sa ikke noe om innholdet i forvaltningsbeslutningene. De konkrete reguleringene ble overlatt til utvalgene. Her ble altså nærhetsprinsippet begrunnet ut fra effektivitet; den muliggjorde en mer funksjonell forvaltning, som å sikre orden på havet, som det jo var stort behov for på grunn av den enorme trengselen og de konflikter denne unngåelig førte til.

Lofotloven i sin opprinnelige form er nå for lengst borte, men nærhetsprinsippets forvaltningselement har overlevd og er integrert i nyere lovgivning. En finner det igjen i Havressurslovens paragraf 32. Paragrafen kommer ikke bare til anvendelse i Lofoten. En finner lokale utvalg opprettet mange steder langs kysten.

**Oppsummert** kan nærhetsprinsippet gjelde rett til å fatte beslutninger i saker som står en nært. Dessuten kan det innebære retten til ressurser i ens nærområde som en er avhengig av for å overleve. Denne retten kan også gjelde adgangen til å bestemme om hvordan ressursutnyttelsen skal foregå, f.eks. hvem som har rett til å fiske i dette nærområdet. Sist men ikke minst kan nærhetsprinsippet innebære all dette.

Hos Kystfiskeutvalget handler nærhetsprinsippet om hele pakken, både om rettigheter til fiske og rett til å treffe reguleringsbeslutninger. Utvalget ba både om en lov som sikret kyst og fjordfiskerne historiske rettigheter og et autonomt forvaltningsorgan for Finnmark. De fikk ingen av delene, kun en justering i Havressursloven (paragraf 11) og et rådgivende organ i Fjordfiskeremnda.

Når Kystfiskerlaget og det ovenfor nevnte mindretallet i Strukturutvalget fra 2006 snakker om nærhetsprinsippet, er det rettighetsbiten og ikke forvaltningsbiten en er opptatt av. Lofotlovens nærhetsprinsipp gjaldt kun forvaltningen, ikke noen særrett eller førsterett for folk som bor i Lofoten. Det samme gjelder de fylkesvise Rådgivende utvalg for lokale reguleringer.

### **Nærhet vs. avhengighet**

Når nærhetsprinsippet knyttes til avhengighetsprinsippet, oppstår det minst to problemer. For det første leder avhengighet ikke nødvendigvis til et nærhetsprinsipp. Det kan faktisk godt tenkes å være konflikt mellom de to. For eksempel: Fiskerne langs hele kysten har i århundrer vært avhengige av å delta i Lofotesongen. Det var her en sikret den kontantinntekten, som fikk årsregnskapet til å gå opp. I forbindelse med en artikkel jeg skrev for mange år siden om Lofotreguleringene (Jentoft 1989), telte jeg deltakere i 1985 fra 114 kommuner, fra helt sør til helt nord i landet. Her som ellers er det allemannsretten som rår; uten den ville det ikke vært like greit for alle å fiske i Lofoten eller andre steder langt hjemmefra.

Poenget er således: Man kan være like avhengig av en ressurs og et fiskefelt, som ligger fjernt som et som er nært. I Lofotfisket vil et prinsipp som sier at nærhet gir en særlig bruks- eller eiendomsrett dermed kunne stride mot avhengighetsprinsippet. Det ville åpenbart være et brudd med århundrers tradisjon og stride mot folks rettferdighetssans. Ingen fiskere vil da heller hevde at en Lofotfisker må være bosatt i Lofoten. Fiskerne var jevnt over fattige folk, og allemannsretten i Lofoten ga alle en rett til å brødfø seg. Dette var også den historiske begrunnelsen for å holde Lofotfisket åpent.

Allemannsretten stadfester i utgangspunktet at så lenge du er norsk statsborger kan hvem som helst kan delta i fisket, for eksempel i Lofoten. Men Lofotfisket, som ellers, er likevel strengt og detaljert regulert. Men man skiller ikke på person, hvor en kommer fra, og hvilken etnisk gruppe en tilhører, men det skilles på hva en kan fiske med og hvor.

Når Einar Helge Meløysund ifølge Fiskeribladet/Fiskaren føler seg «diskriminert» over å være utestengt fra Henningsværboksen, så er det ikke fordi han kommer fra Meløy, men fordi han fisker med snurrevad. Ingen vil

nekte han adgang om han stiller med garn, line, juksa, og tillatt båtstørrelse. Slik er det også med de andre linjene på kartet som er innført for å holde redskaper atskilt, på Lofothavet eller i andre kyst- og fjordområder. Du slipper ikke til med trål, not eller snurrevad over alt, men du er velkommen om du forlater disse redskapene hjemme.

Det er således ikke noen prinsipiell forskjell i så henseende mellom fjordlinjene som Fjordfiskeremda har behandlet og de linjene som er der fra før, og som er fastsatt etter forslag fra de fylkesvise «Rådgivende utvalg for lokale reguleringer». Fjorder og sund og kystnæreområder er i dag gjennomregulerte, noen vil si ferdigregulerte. De Rådgivende Utvalg for lokale reguleringer ble etablert i 1958, og har akkurat som utvalgssystemet i Lofoten og andre steder representasjon fra redskapsgrupper, ikke hjemsteder.

### **Likhet vs. rettferdighet**

Det neste problemet følger av det ovenstående, men går i motsatt retning. Den likerett som allemannsretten virker ikke nødvendigvis rettferdig. Skal allemannsretten være rettferdig bør folk helst ha samme utgangspunkt. Lik rett er med andre ord lettere å praktisere når fiskerne er like, f.eks. like fattige, enn når de er forskjellige, f.eks. hva angår båtstørrelse og redskapsbruk. Den Motzfeldtske Friloven av 1857, som gjaldt til Lofoten inntil Lofotoven (Selvstyrelsen) avløste den, ble spesielt problematisk da Kaarbø stilte med dampskip i Trollfjorden, noe han mente å ha full rett til.

Likhetsprinsippet kommer lett i strid med rettferdighetsprinsippet når flåten blir mer differensiert. Da trenger man reguleringer som ikke bare kontrollerer den totale innsatsen, men som også sikrer rettferdig adgang og fordeling. Dette kan i visse tilfeller bety at noen får forrang eller spesielle betingelser. Rettferdighet skapes da gjennom forskjellsbehandling, fordi det korrigerer for skjevheter som eksisterer i utgangspunktet.

En kan altså ikke bare snakke om likhet og tro at man automatisk også oppnår rettferdighet. Derfor kan det være riktig i visse situasjoner å behandle folk forskjellig, gi noen særlige rettigheter, såkalt 'positiv diskriminering', som det gjerne heter.

Dette er også i samsvar med John Rawls' (1971) berømte «forskjellsprinsipp», som sier at det er legitimt å behandle folk forskjellig hvis det er til gagn for de svakeste, de minst privilegerte, de som ellers lett faller utenfor. De før omtalte FAOs retningslinjer understreker at særbehandling kan være nødvendig for å sikre småskalafiskere rettferdighet.

Det samme gjorde Carsten Smith i den utredning han laget for Fiskeridepartementet i 1990 i forbindelse med innføringen av fartøyskvotesystemet og forholdet til samene. Her handlet det om å rette opp tidligere urett, og å unngå at en begikk ny urett, noe Sametinget kritiserte fartøyskvotesystemet for å gjøre.

### **Nasjonal ressurs, sentral forvaltning?**

Problemet med å innføre et nytt forvaltningsprinsipp som skal gi grunnlag for en ny næringsorganisering, er at man ikke starter med et blankt ark. Det finnes i stedet et etablert system som det nye skal innføres i, og som gjerne vil stritte imot endringer. I norsk fiskeriforvaltning er de fleste kortene allerede utdelte. Det har tatt 25 år å utvikle det kvotesystemet vi har i dag, men de regler som ellers gjelder, for eksempel om deltakelse i fisket og omsetning av fisk går atskillig lengre tilbake. Om en bestemmer seg for å gjennomføre nærhetsprinsippet, vil en uunngåelig utfordre den etablerte orden, som det ligger makt og interesser bak. Hva kan vi så si om den eksisterende orden, og som nærhetsprinsippet vil kunne komme i konflikt med?

Her vil jeg vise til filosofen Aristoteles, som tro det eller ei har mye å si av relevans for fiskeriforvaltningen, ikke minst om nærhetsprinsippets kunnskapsgrunnlag (Jentoft 2006). Han snakket blant annet om såkalte «første-prinsipper». Et første-prinsipp er det mest grunnleggende prinsipp, som andre prinsipper avledes fra. Et andre-prinsippet følger således logisk av det første. Er man først enig i A, så må man også være enig B.

Hva er så første-prinsippet i norsk fiskeriforvaltning? Dette finner en i Havressurslovens paragraf 2; som sier at «de viltlevende marine ressursene tilhører det norske folk i felleskap.» Heri ligger også allemannsretten. Jeg har ikke registrert at noen bestrider dette første-prinsippet, men vi har en debatt om hva dette skal innebære konkret, som jeg skal gå inn på det her.

Derimot er det relevant å diskutere andre-prinsippet, som ikke er nedfelt i loven, men som er vanlig tenkemåte og gjeldende politikk. Her erklæres det med største selvfølgelighet: «Fordi fiskebestandene er en nasjonal ressurs, så må denne ressursen også forvaltes sentralt.» Jeg går ut fra at forsamlingen har hørt dette bli hevdet mange ganger, og kanskje til og med er enig i at slik må det være. Norges Fiskarlag er en varm tilhenger av 2. prinsippet, i skjønn forening med fiskerimyndighetene.

Da oppstår situasjonen: Jo fastere en står på dette andre-prinsippet, desto mer skeptisk vil en være til nærhetsprinsippet. Alt som for eksempel maker av regionalisering, lokal forvaltning og lokale særrettigheter vil være noe en vil gå i

mot. Når Norges Fiskarlag gikk så kraftig gikk ut mot Kystfiskeutvalgets innstilling, så tolker jeg det slik at det ikke er fordi man er mot samer, men fordi forslagene bryter mot andre-prinsippet. Når Norges Fiskarlag likeledes har vært negative til etablering av marint verneområde i Tvedestrand, så er innsigelsen den samme. Dette fordi forslaget innebærer større kommunal involvering. Her vises det også til manglende fiskerikompetanse i kommunen, og det kan jo være riktig, men en må vel gå ut fra at en i Tvedestrand i hvert fall besitter nødvendig lokal kunnskap som sentrale myndigheter mangler. Havforskningsinstituttets avdeling i Flødevigen, som ligger rett ved siden av, har vært en av sponsorene (Jentoft og Mikalsen 2014).

Et tredje eksempel: Da Lyngen kommunene på nittitallet foreslo et lokalt forvaltningsorgan for fisket på denne fjorden, vakte det tilsvarende negative reaksjoner i Fiskeridepartementet. At kommunene og fiskerne som bor langs fjorden ikke kan fjorden godt nok til å forvalte den på egen hånd, kan jo hende, med de kunne jo fått hjelp fra Havforskningsinstituttet i Tromsø som forsker på fjordressurser og fjordøkologi.

Jeg deltok for vel et år siden på et møte i Indre Billefjord i Porsanger, hvor jeg lot meg imponere over hvordan fiskerne beskrev fjorden økologisk og sosialt. De la nærhetskunnskaper for dagen som jeg vil påstå forvaltningen trenger. Etter generasjoners fiske kjenner de fjorden sin bedre enn noen andre. Jeg husker at jeg tenkte at her skulle ministeren ha vært. Det ville hun (Aspaker) ha funnet lærerikt.

Hvis en legger godviljen til, så kan jeg ikke skjønne annet enn at det må være mulig å få til en større grad av lokal forvaltning enn det system vi har i dag. Det gjelder bare å ville det nok. Om en vil gjennomføre nærhetsprinsippet er ikke dagens system med «sentralisert konsultasjon» tilstrekkelig. Høringsordninger er selvsagt atskillig bedre enn ingenting, men de tilfredsstillende ikke nærhetsprinsippet kriterier, slik jeg har beskrevet dem.

Det går selvsagt an å tenke seg et differensiert nærhetsprinsipp, som tar hensyn til situasjonen slik den foreligger lokalt og regionalt, så vel organisatorisk som økologisk. Nærhetsprinsippet må kunne innføres for noen saker, steder og for noen bestander uten at det gjøres gjeldende for alle. Om forutsetningene ikke alltid er på plass, så kan de tilveiebringes. Som vi også har eksempler på.

En kan lure på om det egentlig er logikk som ligger bak andre-prinsippet eller om det er rådende maktforhold. Norges Fiskarlag sentralt og Fiskeridepartementet har jo alltid hatt et nært samarbeid som begge, ja til og



med landet, har hatt nytte av. Men om en insisterer en på andre-prinsippet, så bidrar en samtidig til at denne maktrelasjonen sementeres.

Mitt poeng her er at det spørres om man ikke er nødt til å se nærmere på forbindelsen mellom første- og andre-prinsippet, om det egentlig foreligger en slik logisk og nødvendig forbindelse mellom de to prinsippene. Må fiskeriforvaltningen nødvendigvis være så sentralisert som den er, selv om fisken er en nasjonal fellesresurs og selv om allemannsretten er den rådende?

Svaret finner en jo i Havressursloven, hvis enn sammenlikner paragraf 2 og 32, og i flere av Fiskesalgslagslovens paragrafer. Selv om fiskeriforvaltningen er overveiende sentralisert, så finnes det altså viktige unntak som det er bred enighet om gjør forvaltningen mer funksjonell.

### **Økosystemforvaltning**

Økosystem-perspektivet stadfestes også i Havressurslovens paragraf 7 og i Naturmangfoldsloven. Økosystem-basert forvaltning er selvinnlysende nødvendig om en skal sikre det biologiske mangfoldet i havet. Det krever nærhetskunnskap på høyt detaljnivå, og dermed et nærhetsprinsipp gjennom arealbasert forvaltning. Internasjonalt er svaret blant annet marine verneområder, der geografi og deltakerdemokrati får en større rolle. I Norge har det gått tregt med å etablere slike marine verneområder. Muligens er det andre-prinsippet som står i veien, som i Tvedestrand.

Arealforvaltning, så som stenging av enkelte områder for visse typer fiske, har vi imidlertid lang tradisjon for, som vist ovenfor. Jeg hørte Fiskeridirektøren (den forrige) i et foredrag nevne at Lofotreguleringene som et eksempel på at vi faktisk allerede har noe som likner på marine verneområder i Norge. Fiskere bør således ikke ha stor angst for slike områder.

Økosystem-basert forvaltning forutsetter at forvaltninger er tett på problemet. To nabofjorder kan jo være svært forskjellig både økologisk og sosialt, og lokale bestander bør forvaltes som sådanne. En bevarer ikke den sosiale og biologiske diversiteten om en later som om de er like. Bærekraftig økosystem forvaltning krever mikroforvaltning og fingerspissfølelse, som bare folk som fisker i området, på fjorden eller på feltet kan ha, slik en hevdet da Lofotloven ble innført.

En fjordfiskeremnd bestående seks medlemmer som skal ha oppsyn og med fjorder og sund fra Varanger til grensen til Nord-Trøndelag, har i seg selv ikke forutsetninger for å ha nødvendig lokalkunnskap for økosystem-basert forvaltning. Nemda sitter ikke særlig nært på utfordringene i fjordene, og er

etter sitt mandat kun et rådgivningsorgan. Jeg satt inne og hørte på da en diskuterte fjordlinjer i Nordland. Diskusjonen var særlig god og informert da en passerte Steigen, hvor to av medlemmene er bosatt. Akkurat da hadde imidlertid ikke Finnmarksrepresentanten så mye å si.

Jeg hadde den samme opplevelsen med Rådet for lokale reguleringer i Troms, der jeg også en gang var flue på veggen (Jentoft og Mikalsen 1994). Det var tilfeldig om lokalkunnskapen var representert rundt bordet. Når det var snakk om en konkret regulering, ble det spurt om det var noen til stede som hadde erfaringer fra området. Slik hadde det ikke vært tidligere da utvalget hadde budsjett til å dra på befarings, noe en ikke lenger hadde. Fjordfiskeremda har anmodet departementet om å få et større budsjett i tråd med det omfattende mandatet, som går langt utover å fastsette fjordlinjer. Så vidt jeg skjønner har en ikke fått gehør.

### **Et teknologisk nærhetsprinsipp**

La meg prøve å komme fram til en slags konklusjon:

Jeg har prøvd å få fram at nærhetsprinsippet kan bety flere ting og tjene ulike formål. Det kan begrunnes dels som ut fra hensiktsmessighet, men også som et etisk prinsipp. Det er lett å finne problemer med nærhetsprinsippet, som jeg har snakket om. Men det er det også enkelt å peke på problemer med det motsatte prinsipp, som innebærer sentralisert, byråkratisk fjernstyring, som jeg ikke har gått særlig inn på.

Selv om nærhetsprinsippet har sine problematiske sider, har det også sine positive, ja nesten selvnlysende sider. Det har i sak en lang historie i norsk fiskeriforvaltning. Det stikker seg fram i mange sammenhenger uten å ha hatten på, også når en drøfter fordelingen av kvoter mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten.

Norge har i mange år gjennom Norad gitt finansiell støtte til The International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), som har sitt hovedkontor i India. Organisasjonen har vært et viktig talerør for småskala fiskerienes interesser verden over, og de som har ledet organisasjonen er godt kjent her i Norge. Denne regjeringen valgte uten forvarsel å trekke inn støtten, av grunner jeg ikke kjenner. Når jeg nevner ICSF her er det fordi organisasjonen har gått inn for teknologisk subsidiaritetsprinsipp, som sier: «All fisk som kan fanges med små fartøyer, bør også fanges med denne typen fartøyer». Kystfiskarlaget vil kanskje kunne støtte dette?

Et slikt prinsipp vil i praksis bety at den fisken som er nært kysten og i fjordene forbeholdes kystflåten og de minste fartøyene. Vil en beholde allemannsretten, som det er mange gode grunner for, kan en regulere areal og redskaper, noe vi har veldig lang erfaring med. Et slikt nærhetsprinsipp vil automatisk også komme kyst- og fjordsamfunn til gode. En behøver ikke skille på etnisitet for å ivareta samiske lokalsamfunn. I forhold til sameparagrafen i Grunnloven (paragraf 108) og internasjonal urfolks- og minoritetslovgivning, er det resultatet som teller.

Om allemannsretten ikke sikrer den samme lokale kontroll som en allmenningsrett vil kunne gi, kan folk som bor nært et fiskefelt kan likevel ha det for seg selv ved at areal og redskaper reguleres på en sann måte at det er de som først og fremst har fordel av det. Slik vil nok også fjordlinjene virke, som de andre linjene på fjorden som er der fra før av i praksis gjør. Fjordlinjene skiller ikke mellom lokale og fremmedfiskere, men de gjør det mindre attraktive for fremmedfiskere å fiske i fjordene, særlig hvis de må gå langt.

Å stenge fremmedfiskere ute fordi de ikke har «riktig» bosted eller etnisitet har aldri vært noe tema, så vidt jeg har registrert. Det vil også være dumt om en vil holde liv i lokale mottak, som ikke bare lokale fiskere men også lokale samfunn trenger. Er man for nærhetsprinsippet, må man også i utgangspunktet være for fjordlinjer eller annen arealforvaltning, selv om man ikke får alt som prinsippet innebærer.

Man kan diskutere hvor eksakt linjene skal gå på kartet og hva som skal være tillatt innenfor dem, men linjene hindrer at fjorden legges åpen. Fjordlinjene ble innført for å verne kysttorsken, ikke ut fra et nærhetsprinsipp. Men at de vil kunne virke i tråd med et slikt prinsipp, var kanskje et moment da fjordlinjene ble innbakt i mandatet til Fjordfiskeremda.

### **Et nærhetsprinsipp for sjømatnæringen**

Nærhetsprinsippet reiser til syvende og sist spørsmålet om hva, og ikke minst hvem, fiskerinæringen er til for. Det at fiskerinæringen er blitt omdøpt til «sjømatnæringen», representerer etter min vurdering noe mer enn et skifte av navn. Hva ville norske bønder si om næringen deres ble omdøpt til «landmatnæringen»? Det er selvfølgelig bra å ha for seg at en produserer mat som folk skal like og være villig til å betale for. Men som landbruksnæringen produserer fiskerinæringen mye mer enn mat. Den produserer et bredt sett av verdier, «økosystemtjenester» på fagspråket, hvori også inngår levende kystsamfunn og en kystkultur som folk finner livsmening i.

Slike verdier er ikke lett å tallfeste fordi de ikke har en markedsverdi. Dermed er de lette å overse og vanskelige å argumentere for. Men de var alltid relevante og har preget fiskeripolitikken og næringsorganisasjonen, men de synes å ha blitt mindre viktige. En forstår imidlertid ikke kritikken mot Tveteråsutvalget og Sjømatmeldingen om en ikke har disse verdiene klart for seg.

Problemet med navneskiftet er at i sjømatnæringen finnes bare fisk og markeder, ikke fiskere og fiskerisamfunn. Dersom det kun er sjømatproduksjon det skal dreie seg om, er jeg redd at det er bortkastet å bruke tid å diskutere nærhetsprinsippet. Dette prinsippet viser nemlig til en bredere ambisjon enn kun å produsere mat for et kjøpesterkt marked. Nærhetsprinsippet har kun mening om det finnes lokale samfunn der folk bor og driver fiske.

Om en vil at dette fortsatt skal bety noe, og ikke bare tilfeldig konsekvens av at det produseres sjømat, vil nærhetsprinsippet kunne være et viktig bidrag. Nærhetsprinsippet omsatt i praksis gjør det lettere å berge kyst- og fjordsamfunnene fordi det bidrar til å myndiggjøre dem. Om nærhetsprinsippet omsatt i praksis ikke er en tilstrekkelig forutsetning for å sikre disse, så vil det kunne være en nødvendig sådan.

Når Kystfiskeutvalget er opptatt av nærhetsprinsippet er det ut fra troen om at det er nødvendig for å sikre at den sjøsamiske kulturen overlever, i og med at det handler om det materielle grunnlaget for den. Som utvalget også sier; en redder ikke denne kulturen om de sjøsamiske lokalsamfunnene dør hen. Men dette er et argument som gjelder generelt, for hele kysten uansett etnisk bosetting. Det demrer for meg at det var dette jeg snakket om da jeg sist holdt foredrag her på Kystfiskerlagetets årsmøte.

Til slutt: Husk at det er de som vil avvike fra nærhetsprinsippet, som har bevisbyrden. Det er ikke de små som skal måtte begrunne hvorfor de ikke bør skvises ut, men de store som må begrunne hvorfor de skal det. Det er storsamfunnet og ikke lokalsamfunnet som skal måtte forklare hvorfor sistnevnte må bort; hvorfor det ikke bare er lønnsomt men også hvorfor det er etisk riktig.

Problemet med makta er at den ikke trenger å gjøre det. De med makt slipper gjerne unna bevisbyrden som nærhetsprinsippet krever av dem. Aktører med makt kan tillate seg å være opportunistisk, se bort fra ting dersom det er i deres interesse å gjøre det, som er det motsatte av å være bundet av et prinsipp. Men slik skal det jo ikke være i et demokratisk samfunn som har høye standarder for god forvaltning.



