

Å bryte et monopol

**Norges Kystfiskarlags gjennomslag i
fiskeriforvaltningen.**

Heidi Vedal

*Hovedfagsoppgave i statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
Våren 2007*

INNHALDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1

INNLEDNING	side	4
1.1 Oppgavens problemstilling	”	5
1.2 Norges Kystfiskarlag	”	7
1.3 Andre sentrale aktører i fiskerinæringen	”	9
1.3.1 Norges Fiskarlag	”	9
1.3.2 Fiskebåtredernes Forbund	”	10
1.3.3 Norges Råfisklag	”	11
1.4 Den offentlige fiskeriforvaltningen	”	12
1.4.1 Fiskeri- og kystdepartementet	”	12
1.4.2 Fiskeridirektoratet	”	12
1.5 Konflikten mellom Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag	”	12
1.6 Metode	”	13
1.6.1 Intervju	”	14
1.6.2 Presentasjon og analyse av funn i intervju	”	15
1.6.3 Kildekritikk	”	16
1.6.4 Avslutning metode	”	18
1.7 Kort oppsummering og presentasjon av kapitlene	”	18

KAPITTEL 2

TEORI	”	19
2.1 Korporativismeperspektivet	”	20
2.2 Lobbyismeperspektivet	”	22
2.3 Historisk gjennomgang	”	26
2.4 Avslutning	”	29

KAPITTEL 3

FAGLAGSSAKEN	side	29
3.1 Forhistorien	”	30

3.2	Saksøkernes anførsler	”	33
3.3	Saksøktes anførsler	”	34
3.4	Nord-Troms Herredsretts dom, 6. februar 1995	”	35
3.5	Hålogaland Lagmannsretts dom, 12. februar 1996	”	37
3.6	Norges Høyesteretts dom, 3.juli 1997	”	39
3.6.1	Rettens vurdering	”	39
3.7	Etter Høyesterett	”	41
3.7.1	Den skjulte støtten til Fiskarlaget	”	42
3.8	Avslutning	”	45

KAPITTEL 4

	REPRESENTASJON	”	46
4.1	De organisatoriske forholdene i Norges Fiskarlag	”	47
4.2	Forholdet mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Norges Fiskarlag	”	50
4.2.1	Det korporative perspektivet og Norges Fiskarlag	”	53
4.2.2	Svekkelse av forbindelsen mellom myndighetene og Fiskarlaget	”	55
4.3	Norges Kystfiskarlags representasjon	”	56
4.3.1	Representasjon i Norges Råfisklag	”	56
4.3.2	Representasjon i Reguleringsrådet og den norsk-russiske fiskerikommisjonen	”	58
4.3.3	Lobbyismeperspektivet og Norges Kystfiskarlag	”	62
4.4	Oppsummering	”	64

KAPITTEL 5

	REGULERING	”	65
5.1	Historie; kort gjennomgang av perioden 1945 -1989	”	66
5.2	Lover	”	68
5.2.1	Lover som regulerer det norske fisket	”	69
5.2.2	Kort refleksjon over dagens lovverk	”	70
5.3	Kvoter	”	71

5.3.1	Fastsetting av kvoter	”	72
5.3.2	Konsekvenser av kvotereguleringer	”	73
5.4	Reguleringer i fisk.....	”	75
5.4.1	Endringer i utviklingen av fordelingen av kvoter	”	78
5.4.2	Konsekvenser av reguleringene	”	79
5.5	Trålernes rolle i fiskeriene	”	80
5.5.1	Leveringsplikt	”	80
5.5.2	Lønnsomhet	”	81
5.6	Norges Kystfiskerlags reguleringsmodell	”	83
5.7	Oppsummering	”	87
KAPITTEL 6			
STRUKTURORDNINGENE			
		”	88
6.1	Norges Kystfiskerlags kystkvotemodell.....	”	90
6.2	Drifts- og strukturordningene i kystfiskeflåten og Havfiskeflåten	”	92
6.2.1	Konsekvensene av strukturiltakene	”	93
6.3	Kystfiskerlagets gjennomslag i strukturpolitikken	”	95
6.3.1	Strukturpausen	”	95
6.3.2	Strukturutvalget	”	96
6.4	Stortingsmeldingen	”	97
6.4.1	Tiden etter stortingsmeldingen	”	98
6.5	Oppsummering	”	100
6.6	Konklusjon	”	101
6.7	Avslutning	”	105
LITTERATURLISTE			
		”	107

KAPITTEL 1: INNLEDNING

I denne oppgaven har jeg konsentrert meg om en organisasjon i fiskerinæringen og deres arbeid for å få gjennomslag i fiskeriforvaltningen. Organisasjonen heter Norges Kystfiskarlag og består av kystfiskere som er kritisk til den utviklingen fiskeriene har hatt i mange år.

Den norske fiskeflåten består av kystfiskeflåten¹ og havfiskeflåten², som til sammen har en omsetning på flere milliarder kroner, og er landets nest største inntektskilde. Disse partene har motstridende interesser på mange områder, og kort fortalt går dette ut på at havfiskeflåtens fiske³ blir anklaget for å være en trussel for næringsgrunnlaget til kystfiskeflåten, og at havfiskeflåten ved hjelp av ulike ordninger har fått overført kvoter fra kystflåten. Flere hevder også at havfiskeflåten har stor innflytelse i utformingen av fiskeripolitikken, spesielt gjennom deres posisjon i Fiskarlaget. Når en setter dette i sammenheng med Fiskarlagets posisjon i fiskerinæringen, og det faktum at de har motarbeidet Kystfiskarlaget fra første dag, blir oppgavens problemstilling interessant.

¹ I hovedsak fiskefartøy under 28 m

² I hovedsak fiskefartøy over 28 m

³ Herunder kommer påstander om at trålerflåten fanger yngre årsklasser av fisk som ikke har fått utnyttet vekstpotensialet, overfiske, ”svartfiske”, leveranser utenfor Norge og at den er ressurskrevende. Dette er også et internasjonalt problem, men her vil jeg understreke at den norske trålerflåten har forbud mot utkast av fisk, mens EU-flåten har påbud om utkast av fisk ved overfiske. Fiskebåtredernes Forbund avviser mange av de overfor nevnte påstandene.

Problemstillingen blir satt i sammenheng med korporativisme- og lobbyismeperspektivene, der jeg undersøker om disse teoriene kan forklare fiskerorganisasjonenes utvikling og nåværende situasjon. De viktigste milepælene i Kystfiskarlagets historie blir også gjennomgått gjennom beskrivelsen av Faglagssaken og representasjonen i fiskeriforvaltningen. For å understreke hvor vanskelig det har vært for Kystfiskarlaget å oppnå innpass på disse arenaene, har jeg gjennomgått de interne forholdene i Fiskarlaget, samt Fiskarlagets forhold til Fiskeri- og kystdepartementet. Jeg har også forsøkt å vise hvorfor Kystfiskarlaget har ment at det var viktig for fiskerinæringen at deres synspunkter skulle komme fram. Dette har jeg gjort ved å beskrive utviklingen innen næringen, og pekt på forhold som strider i mot Kystfiskarlagets reguleringsforslag, og som også i ettertid er blitt kritisert av andre, både lokale og sentrale myndigheter, forskere og øvrige organisasjoner. Dette punktet er også sentralt i oppgavens avsluttende drøfting om situasjonen i næringen i dag og framover.

1.1 Oppgavens problemstilling.

Det finnes ikke så mye litteratur om Kystfiskarlaget, derfor var det utfordrende å ta fatt på et så omfattende arbeid som en hovedoppgave er, og etter en tids grubling endte jeg opp med følgende problemstilling:

”Å forklare hvordan Norges Kystfiskarlag har fått gjennomslag i fiskeriforvaltningen, og hvorfor dette arbeidet har engasjert en gruppe fiskere som i utgangspunktet var relativt liten og svak.”

Grunnen til at jeg valgte akkurat denne problemstillingen var at jeg hadde litt kjennskap til Kystfiskarlaget, og deres forsøk på å oppnå innflytelse i fiskerinæringen. Kystfiskarlagets største hinder for å oppnå denne målsettingen var, og er, Fiskarlaget. Når en så tar i betraktning Fiskarlagets sentrale posisjon i forhold til fiskerimyndighetene, tenkte jeg at dette kunne være et aktuelt tema. I tillegg syntes jeg Faglagsdommen var interessant, og måten Fiskarlaget motarbeidet Kystfiskarlaget

på var også ganske spesiell. Et annet moment jeg har vektlagt er at fiskeressursene utgjør en stor inntektskilde for landet, og at de dermed må utnyttes på best mulig måte. Til sammen ble dette mange områder å ta fatt på, og det har også vært en utfordrende oppgave å drøfte denne problemstillingen.

Måten jeg har gått fram på i dette arbeidet, er å beskrive Faglagsdommen, som omfatter rettssakene mot Råfisklaget om overføring av trekk i fangsomsetningen til Fiskarlaget. Kystfiskarlaget mottok ikke slik økonomisk støtte, noe som bidro til å forrykke forholdet mellom de to organisasjonene, og gjorde det vanskelig for Kystfiskarlaget å nå fram med deres synspunkter og å konkurrere om medlemmene. Kystfiskarlaget var i utgangspunktet ikke ute etter å stanse overføringene av fagorganisasjonene, selv om en slik måte å finansiere organisasjonsarbeid både er prinsipielt betenkelig og, ifølge Justisdepartementets lovavdeling, også lovstridig. De ønsket bare at deres medlemmer selv skulle få velge hvilken organisasjon som skulle få deres faglagstrekk. Hvis dette ikke lyktes mente saksøkerne at hele ordningen med å finansiere fagorganisasjoner på denne måten, måtte avvikles.

Det måtte til tre runder i rettssystemet før de fikk gjennomslag for sine krav om å få pengeoverføringer fra Råfisklaget, men da de vant i Høyesterett åpnet dette nye muligheter for Kystfiskarlaget, ved at det gav organisasjonen legitimitet, et bedre økonomisk fundament og styrket deres politiske posisjon. Man kan dermed si at denne prosessen brøt Fiskarlagets monopol, både juridisk, økonomisk og politisk, ved at de ikke lenger hadde enerett⁴ på overføringene fra Råfisklaget, samt at det i ettertid åpnet opp for Kystfiskarlagets representasjon i relevante beslutningsorganer.

Faglagssaken blir regnet som Kystfiskarlagets viktigste milepæl og virkelige gjennombrudd, og den gjorde det også mulig for organisasjonen å arbeide videre for å oppnå representasjon. Dette var ingen enkel oppgave, og i denne sammenheng vil jeg belyse hvilke krefter som eksisterer i fiskeriforvaltningen, samt en sammenblanding av roller og en treghet i systemet som er vanskelig å endre, selv om de formelle reglene er klare.

Jeg har også valgt å ta med et kapittel om reguleringene i fiskeriene, som viser

⁴ Det har også vært andre aktører i bildet, bl.a. Sjømannsforbundet, men de er mer perifer i forhold til de sakene som drøftes i denne oppgaven.

at Kystfiskarlaget i en lang periode har hatt begrenset gjennomslagskraft. Oppgaven avsluttes med en beskrivelse av de siste årenes strukturering i fiskeflåten, samt den vendingen som skjedde med innføringen av strukturpausen. Dette var etter initiativ fra Kystfiskarlaget, og endte opp med viktige endringer, og viser at de har hatt gjennomslag også i utformingen av fiskeripolitikken.

Den teoretiske vinklingen på oppgaven har vært å redegjøre for Fiskarlagets posisjon i det korporative systemet i fiskerinæringen, samt å greie ut om funn som tyder på at Kystfiskarlaget har fått gjennomslag ved hjelp av lobbyvirksomhet. Konsekvensene av Kystfiskarlagets gjennomslag holdes deretter opp i mot eventuelle endringer i de korporative strukturene.

Disse hendelsene er ikke bare relevante i forhold til Kystfiskarlaget, men også generelt for hele fiskerinæringen, ved at de har åpnet opp for andre aktører på banen enn bare Fiskarlaget. Spesielt Faglagsdommen, representasjon og gjennomslaget i fiskeripolitikken har ført til betydelige endringer i fiskeriforvaltningen. I tillegg til at kystfiskerne har fått en sterkere stemme, har også andre aktører som for eksempel enkelte kystkommuner, Sametinget, miljøvernorganisasjoner og deler av landindustrien,⁵ samarbeidet med Kystfiskarlaget, og stort sett er deres felles målsetting å jobbe mot privatisering og omsetning av fiskeressursene, samt å overføre fiskerettigheter fra havfiskeflåten til kystfiskeflåten.

1.2 Norges Kystfiskarlag.

Kystfiskernes Forening ble stiftet i 1987 av lokale fiskere i Lofoten, på bakgrunn av misnøye over at den tradisjonelle kystflåten i økende grad måtte gi tapt for havfiskeflåtens interesser. Målet til foreningen var å danne en motvekt til denne utviklingen ved å etablere en egen gruppeorganisasjon i Norges Fiskarlag, men i 1990 avsto fiskarlagets landsmøte deres søknad med følgende begrunnelse: *”Kystfiskerne som utgjør en vesentlig del av organisasjonens medlemsmasse, er i dag organisert i*

⁵ Fiskekjøpernes Forening, FIFOR, som er en nystartet forening bestående av fiskekjøpere som er uenig med Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, og derfor har startet egen organisasjon.

fylkesfiskarlagene, Sør-Norges Notfiskarlag og delvis også i Notfiskarsamskipnaden. En oppsplitting av organisasjonen i nye gruppeorganisasjoner vil i første rekke svekke fylkesfiskarlagene og de lokale fiskarlagene. Dette vil igjen svekke kystfiskerne som gruppe i organisasjonen.” (Christensen og Hallenstvedt 2005:357).

Etter dette avslaget endret foreningen navn til Norges Kystfiskarlag, og ble en selvstendig, demokratisk, politisk uavhengig og landsomfattende interesseorganisasjon, som tilbyr medlemskap for mannskap og fartøyeiere i kystflåten. De har i dag ca. 1.200 medlemmer og 800 kystfiskefartøy, med 11 lokallag spredt over store deler av landet. Hovedkontoret ligger på Ramberg i Lofoten og har fire ansatte.

Deres hovedmålsetting er: ”... å ivareta det tradisjonelle, alminnelige kystfisket med passive redskaper, slik at man i fremtiden kan få en ressursforvaltning og en beskatning som i tråd med naturlovene...”.⁶ For øvrig utformes politikken av medlemmene gjennom landsmøtene, som er lagets øverste organ, og gjennom et valgt styre som består av representanter for de ulike redskapsgrupper og den geografiske fordelingen. Organisasjonen arbeider for å ivareta kystfiskernes faglige, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter og de har kompetanse innen ressursforvaltning, næringspolitiske spørsmål, arbeidsavtaler og oppgjørsavtaler for fiskere. De har også, siden 2002, tilbydd medlemmene juridisk veiledning gjennom egen jurist, i tillegg til at det er inngått samarbeid med et eksternt advokatfirma med særskilt kompetanse på fiskeri.

Kystfiskarlaget satser på å være en moderne, slagkraftig organisasjon som kan reagere raskt på henvendelser og situasjoner som måtte oppstå. Tillitsmannsapparatet består kun av aktive fiskere, og det er disse som sammen med lokallagene og landsmøtet legger føringer for lagets uttalelser i viktige fiskeripolitiske saker.

Kystfiskarlaget samarbeider internasjonalt fordi mange kystsamfunn står overfor sammenfallende utfordringer selv om de tilhører ulike nasjoner. Samfunn tuftet på tradisjonelt kystfiske er sårbare for konsekvensene av overfiske,

⁶ I dette ligger det at fisken fanges, med selektive redskaper, når den selv kommer inn til kysten på beite- og gytevandring. Dette mener Kystfiskarlaget er den mest økonomisk og miljømessig beste måten å drive fangst på fordi det fiskes på stor fisk, og energiforbruket blir mindre.

feilforvaltning, økonomisk utnyttelse og miljøkatastrofer. Å ha sterke internasjonale organ som kan tale kystsamfunnenes sak er derfor av stor betydning.

(www.norgeskystfiskarlag.no)

I reguleringen av fisket har Kystfiskarlaget utarbeidet to modeller, Reguleringsmodellen og Kystkvotemodellen. Dette er omfattende arbeider som beskriver deres målsetting for hvordan fisket bør forvaltes, og som jeg vil presentere i oppgaven.

1.3 Andre sentrale aktører i fiskerinæringen.

Her har jeg konsentrert meg om de som er viktige for denne oppgaven, men det finnes flere aktører enn de som presenteres her.

1.3.1 Norges Fiskarlag.

Norges Fiskarlag ble stiftet i 1926, og er en politisk uavhengig organisasjon for fiskernes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser, og har siden slutten av 1930-tallet spilt en dominerende fiskeripolitisk rolle.

I begynnelsen var det bare fylkesfiskarlagene som fikk tilslutning til Fiskarlaget, selv om andre søkte om opptak som gruppeorganisasjoner. Dette endret seg mot slutten av 1950-årene, og i 1961, ble det åpnet opp for adgang for gruppeorganisasjonene. Det overordnede mål ble fra nå av å samle flest mulig av fiskernes interesser innenfor Fiskarlaget. (Christensen og Hallenstvedt, 2005:138,139).

Fiskarlaget består av hovedadministrasjonen i Trondheim, med 21 ansatte, åtte fylkesfiskarlag og to gruppeorganisasjoner (Sør-Norges Notfiskarlag og Fiskebåtredernes Forbund). Den øverste myndighet er landsmøtet, som holdes annet hvert år, og som består av 69 representanter. Fylkesfiskarlagene har 52 av disse utsendingene og Fiskebåtredernes Forbund har 17. Mellom landsmøtene er landsstyret, som velges av landsmøtet, den øverste myndighet. Styret består av 11

medlemmer, der åtte er fra fylkeslagene og tre er fra gruppeorganisasjonene.

Medlemsmassen består av båt- og brukseiere og lott- og prosentfiskere, og omfatter fiskere både på små sjarker og store havgående fartøy. (www.fiskarlaget.no). Og dette er ganske spesielt for Fiskarlaget, nemlig at de rommer både arbeidstakere og arbeidsgivere. Men laget er bygd på en forutsetning om at mannskap og båteiere er i samme båt, og lottsystemet⁷ er en typisk del av denne grunnstrukturen. I realiteten innebærer lottsystemet en enkel form for risiko- og gevinstdeling mellom båt og mannskap. (Christensen og Hallenstvedt, 2005:361).

Etter andre verdenskrig hadde de 85.000 medlemmer, men midten på 1970-tallet var likevel høydepunktet for lagets innflytelse, da de organiserte 80 prosent av landets 25.000 hovedyrkesfiskerne, og de hadde da en ubestridt posisjon som talerør, både for fiskerne og kystbefolkningen. (Christensen og Hallenstvedt, 2005:367). Det har vært vanskelig å finne ut eksakt hvor mange medlemmer laget har i dag, og estimatene har variert alt etter om betalende medlemmer, pensjonister, tidligere medlemmer, studenter og støttemedlemmer regnes med, men antallet betalende medlemmer skal visst være rundt 4000 i dag.

En nærmere presentasjon av de organisatoriske forholdene i Fiskarlaget kommer i kapittel 4: Representasjon.

1.3.2 Fiskebåtredernes Forbund.

Fiskebåtredernes Forbund ble stiftet i 1946, og har hovedkontor i Ålesund og avdelingskontorer i Bergen og Tromsø. De er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for den norske havflåten, og nesten alle fartøy over 27,5 meter er medlemmer, hvilket utgjør ca 270 båter. De er en selvstendig organisasjon, men ble i tillegg, i 1971, medlem i Fiskarlaget som gruppeorganisasjon.

På deres nettsider kan man blant annet lese dette, i deres presentasjon av seg selv: Havfiskeriene er helårige, hvilket innebærer at flåten sprer sin aktivitet utover året med sikte på å drifte så mye som kvotene gir mulighet til. Havflåten er ikke prisgitt fiskens vandringsmønster, slik kystflåten er, og dermed er de den eneste garantist for å sikre den norske foredlingsindustrien stabile og kontinuerlige tilførsler

⁷ Lott = del av utbytte eller avkastning, skapt ved felles arbeid.

av råstoff. Flåten fisker på store områder, både nasjonalt og internasjonalt, og har stor mobilitet og fangstevne. Havfiskeflåten er derfor, etter Fiskebåts mening, ryggraden i norsk fiskerinæring. (www.fiskebat.no).

1.3.3 Norges Råfisklag.

Norges Råfisklag ble stiftet i Bodø i 1938, og har hovedkontor i Tromsø. Deres distrikt strekker seg fra Finnmark til Nord-Møre, og videre sørover er førstehåndsetningen organisert på tilsvarende måte i andre salgslag⁸. Laget er i dag eid av fiskere gjennom Finnmark Fiskarlag, Troms Fiskarfylking, Nordland Fylkes Fiskarlag, Fiskarlaget Midt-Norge, Møre og Romsdal Fiskarlag, Norsk Sjømannsforbund, Fiskebåtrederens Forbund og Norges Kystfiskarlag. Disse velger medlemmer til representantskapet og styret.

Deres formål er å omsette fisk og sjømat til gode og stabile priser, og å sikre like konkurranseforhold blant fiskerne og fiskeindustribedriftene, samt bidra til en bærekraftig og lønnsom verdiskapning. Råfisklaget tar årlig hånd om omsetningen av fangster fra ca. 4.800⁹ norske og utenlandske fiskefartøyer av ulik størrelse. Omsetningen skjer til ca. 215 registrerte fiskekjøpere, og i 2006 utgjorde den 561.000 tonn fangst, til en førstehåndsverdi på 5,9 milliarder kroner. (www.rafisklaget.no).

Råfisklaget har, med hjemmel i råfiskloven, monopol på omsetning av fisk i første hånd, og for å kreve inn avgift av denne omsetningen. Størrelsen på dette beløpet avhenger av omsetningen, og har hele tiden representert den største inntektskilden for Råfisklaget. Avgiften fastsettes av representantskapet og godkjennes av Fiskeri- og kystdepartementet, og midlene skal brukes for å oppnå målsettingen for deres arbeid.

Gjennom muligheten til å disponere disse tilskuddene fikk salgslagene stor innflytelse i fiskeriforvaltningen. Men realiteten var at alle forbundene, unntatt Kystfiskarlaget, fikk tilgang til disse midlene. Kystfiskarlaget søkte om representasjon i Råfisklaget første gang i 1989, og leverte siden inn ny søknad hvert år. De ba om

⁸ Til sammen finnes det seks fiskesalgslag i Norge.

⁹ Tall fra 2006.

representasjon på linje med det minste av fylkeslagene i Fiskarlaget, men ble avvist hver gang. (Rettsbok, 1995). Det var dette forholdet som etter hvert utløste den såkalte Faglagssaken, som gjennomgås i kapittel tre.

1.4 Den offentlige fiskeriforvaltningen.

Den offentlige fiskeriforvaltningen består av en rekke organer, men jeg skal bare kort nevne de to viktigste sektorene som har betydning for min problemstilling.

1.4.1 Fiskeri- og kystdepartementet.

I 1946 fikk Norge verdens første Fiskeridepartement. De skal ivareta forvaltningsoppgaver i det marine miljø og har ansvar for fiskeri- og havbruksnæringen, sjømattrygghet, fiskehelse og -velferd, sjøtransport, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing. I 2004 skiftet de navn til Fiskeri- og kystdepartementet.

1.4.2 Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet ble opprettet i 1900 og har hovedkontor i Bergen. Det er inndelt i syv regioner, med en rekke lokalkontorer, over hele landet.¹⁰ Fiskeridirektøren leder organisasjonen og den er inndelt i tre avdelinger¹¹; Ressurs, kyst- og havbruk og statistikk. Direktoratet er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet, og er myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltningen. De har ansvar for regulering, rettleiding, tilsyn, ressurskontroll, kvalitetskontroll, og skal videre bidra til å skape en bærekraftig og lønnsom næring. Gjennom dette arbeidet er det vektlagt at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal bevares, og at folk skal sikres trygge og gode arbeidsplasser.

1.5 Konflikten mellom Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag.

¹⁰ Bortsett fra i Hedmark og Oppland fylke.

¹¹ I tillegg er det en administrasjons- og en IT-avdeling.

Det er mange kilder til konflikt mellom disse to organisasjonene, selv om begge organiserer kystfiskere. I dette ligger det selvfølgelig at kystfiskerne ikke utgjør en homogen gruppe, men en del av konflikten skyldes også at havfiskeflåten er innlemmet i Fiskarlaget, og dermed samles mange ulike interesser. Det ble etter hvert stor opposisjon innad i Fiskarlaget på grunn av uenighetene, men kystfiskerne greide ikke å ta opp dette problemet fordi det satt redere sentralt plassert, både i lokallag og fylkeslag. Som et resultat av dette tok flere utmeldelse fra Fiskarlaget, hvorav en del tok overgang til Kystfiskarlaget, mens noen forble uorganisert. (intervju).

Lederen for Kystfiskarlaget uttalte i et intervju med Norsk Fiskerinæring, at Fiskarlaget motarbeidet dem de første årene etter opprettelsen og drev et råttent spill. Dette bedret seg med tiden og i dag har de et greit forhold. Men det som først og fremst skiller de to organisasjonene er at Kystfiskarlaget, i motsetning til Fiskarlaget, er opptatt av kystfiskernes plass i lokalsamfunnet, og vil påta seg ansvar for bosetting og sysselsetting langs kysten. Kystfiskarlaget misliker privatiseringen av ressursene, mens Fiskarlaget har vist at de støtter denne politikken. (Norsk Fiskerinæring, 2005).

Uenighetene mellom de to lagene var årsaken til at Kystfiskarlaget startet arbeidet med å sikre seg et økonomisk fundament og innflytelse i de ulike beslutningsorganene. Dette kommer jeg tilbake til i de følgende kapitlene, men først skal jeg bare si noe om hvordan jeg har gått fram i arbeidet med å skrive denne oppgaven.

1.6 Metode.

Metode kan generelt karakteriseres som “... læren om de fremgangsmåder, der kan benyttes, når man skal indsamle, bearbejde og sammenfatte oplysninger” (Andersen, 1990:12).

Vi skiller vanligvis mellom kvantitative og kvalitative metoder for å samle inn data. kvantitative innsamlingsmetoder brukes når en skal si noe om hvor mange, altså kvantifisering, mens kvalitative metoder retter seg mot det å gi en forståelse for hvorfor et fenomen er som det er.

Jeg har gjennomført en kvalitativ undersøkelse, og har brukt litteratur, dokumenter, internett, fiskeripressen og intervjuobjektet mitt.

1.6.1 Intervju.

For denne oppgaven har jeg gjennomført intervju med en person; lederen i Norges Kystfiskarlag Paul Jensen, som er fisker og bosatt i Tromsø. Han har vært med i styret i Kystfiskarlaget i flere år, og ble valgt til leder i 2004. Jeg kjenner han privat og vi har jevnlig kontakt, så det er vanskelig å antyde hvor mange intervjuer det kan dreie seg om, men siden jeg har holdt på med denne hovedoppgaven i noen år, så har det blitt en del møter. Jeg hadde på forhånd skrevet ned noen spørsmål, men selv om disse ikke alltid ble fulgt, var de styrende i den forstand at de ledet respondenten inn på det temaet som var ønsket besvart. Noen ganger har jeg bare hatt ett spørsmål, andre ganger kanskje ti, mens noen intervjuer har gått ut på å oppklare og utfylle tidligere svar.

Intervjumetoden jeg har brukt kalles dybdeintervju, eller uformelle intervju, og Grønmo betegner dette som en måte å samle inn data på, der opplegget består av samtaler mellom intervjueren og respondent(ene), der verken spørsmålene eller svaralternativene er fastlagt på forhånd. (Grønmo, 1996:78). Det var flere årsaker til at jeg valgte denne framgangsmåten, men den viktigste var at jeg hadde uklare forestillinger om hva jeg ville finne, samt liten forhåndskunnskap om næringen. Derfor var det vanskelig å utforme konkrete spørsmål som kunne klare å fange opp det jeg skulle undersøke.

I tillegg er det mulig å oppklare uklarheter ved at resonnementene kan forfølges, og dermed i større grad sikre felles forståelse mellom intervjuer og respondent. Intervjueren kan ta bort spørsmålene eller endre dem underveis, og dermed få en bedre tilpasning. Uformell intervjuing gjør det også enklere for respondenten å gi helhetlige framstillinger, fordi han gis mulighet til å snakke relativt fritt om emnet. Denne metoden er dermed fleksibel, og det er en fordel når kunnskapen om det som skal undersøkes er begrenset fra intervjuerens side, noe som har vært avgjørende for mitt valg av metode.

Problemene med dybdeintervju er at forholdet mellom intervjuer og respondent kan påvirke resultatet. Det pekes imidlertid på at det også kan ha sine fordeler, siden det vil kunne få et bredere og mer nyansert bilde av temaet. (Kvale, 1997). Den neste potensielle feilkilden er ledende spørsmål, og her er det to forhold som peker seg ut; spørsmålene kan være ledende og tendensiøse eller så kan spørsmålenes rekkefølge påvirke svarene.

Kvalitative data er ikke i utgangspunktet direkte overførbare til andre aktører, og dette er spesielt viktig i min undersøkelse, hvor jeg kun har en respondent. Et annet problem ved å ha få intervjuobjekter er at det kan være vanskelig å få en balansert framstilling. For mitt vedkommende representerer personen i tillegg en fagorganisasjon, som bruker mye tid på opinionsdannende virksomhet og å påvirke politikere og myndighetene. De bruker media mye, og mange av utsagnene bærer preg av dette. Men når jeg likevel har valgt å gå fram på denne måten er det fordi informasjonen jeg har fått etter intervjuene støttes av andre kilder, for eksempel Kystfiskarlagets nettsider, fiskeripressen, fylkesfiskarlag og en del av forskningsmiljøet, blant annet ved Universitet i Tromsø. Sånn sett kunne problemstillingen vært besvart uten å bruke intervju, men jeg tror det har vært med på å sette farge på besvarelsen. Bekjentskapet har også vært avgjørende for at jeg bestemte meg for å skrive om dette temaet, samt at jeg har fått tilgang til dokumenter som jeg ellers neppe ville fått tak i.

1.6.2 Presentasjon og analyse av funn i intervju.

Intervjuene jeg har gjennomført er på forhånd forelagt intervjuobjektet for å oppklare misforståelser. Holter (1996:22) mener dette er den mest direkte pålitelighetsprøven, og Holme og Solvang (1991:106) anbefaler også å la undersøkelsespersonen gå gjennom svarene sine en tid etter at intervjuene er gjort, i bearbeidet for, for å se om forskerens tolkning gir et dekkende bilde av de holdningene han har gitt uttrykk for.

Presentasjon av funnene gjør jeg ved å gjengi sitater, resonnementer og argumenter som drøftes eller settes sammen med andre kilder jeg har brukt. Grønmo sier at den vanligste presentasjonsformen er å illustrere generelle poenger ved hjelp av

relevante sitater som velges ut og stilles sammen på en mest mulig hensiktsmessig måte. “*I og med at sitatene stort sett gjengir primærkildens egne uttrykk og formuleringer, kan beskrivelsen samtidig bli både detaljert og nyansert.*” (Grønmo, 1996:97).

Andersen advarer mot at kvalitative undersøkelser i særlig grad er underlagt faren for forskerbias, på grunn av den personlige informasjonsinnsamlingen og behandlingen, der fortolkningselementer også inngår. Man må derfor være kritisk overfor sitt materiale, og hun oppfordrer til å sjekke ofte at man ikke “... *opfinder et mønster, der faktisk ikke finnes ...*” Spesielt kritisk bør man være overfor sine “*yndlingsideer*” (Andersen, 1990:163).

I oppgaven har jeg brukt henvisninger til intervjuene ved gjennomgang av mange saker, fordi det kreves innsikt i næringen før en kan uttale seg om disse. Denne kunnskapen har jeg ikke, så jeg har derfor henvist til intervjuobjektet, eller andre kilder. Men jeg har også hatt stor nytte av intervjuene for å få en generell innsikt i fiskerinæringen, som jeg har brukt for å bygge opp under det skriftlige materialet. Det har også gjort det lettere å sette seg inn i forholdene, spesielt med tanke på at min kjennskap om temaet var begrenset før arbeidet med oppgaven startet.

1.6.3 Kildekritikk.

Skriftlige kilder kan benyttes som beretninger eller levninger. En beretning innebærer at en stoler på at det kilden sier er sant, og ser bort fra at det kan ligge ulike motiver bak. En måte å undersøke om kilden er troverdig, er å se om det er samsvar mellom flere beretninger. Å benytte en kilde som levning vil si at det stilles spørsmål om hvorfor kilden sier det den sier, altså hvilke motiv som kan ligge bak utsagnet. (Langholm, 1997:32,23). Det kan være flere grunner for å la være å si alt en vet, men jeg skal ikke gå nærmere inn på det.

Det empiriske materialet jeg har brukt er *rettsbøker og domsavsigelser* fra domstolene, som skal være uhildet. Dokumentene har gitt en god framstilling av utviklingen og fått fram de ulike domstolenes vurderinger. Problemet med slikt

materiale er at det juridiske språket kan være vanskelig å trenge igjennom, og det er ikke alltid så oppklarende.

Kystfiskarlagets *reguleringsmodell* har gitt meg innblikk i lagets syn på fiskeriene. Innholdet her, på deres *nettsider* og i *medlemsbladet*, er selvsagt preget av at de er en interesseorganisasjon, men de støtter seg både til egne medlemmers erfaringer, og til forskning. Laget representerer en kritikk av dagens system og jeg har brukt mye plass i oppgaven til dette for å tydeliggjøre forskjellene mellom ulike reguleringsregimer.

Jeg har også benyttet meg av informasjon og dokumenter fra *myndighetenes nettsteder*, og mye av dette har vært faktabeskrivelser og relativt uproblematisk å bruke, og styrker i tillegg oppgavens pålitelighet.

For å beskrive de interne forholdene i Fiskarlaget, og for å gi en historiebeskrivelse av fiskerienes utvikling, har jeg hentet en god del fra Christensen og Hallenstvedt "*I kamp om havets verdier*". Denne boken ble skrevet på oppdrag fra Norges Fiskarlag for å markere et jubileum, men kommer også med kritiske opplysninger om Fiskarlaget.

I tillegg har jeg referert til *forskningsrapporter* som i stor grad har støttet Kystfiskarlaget. Dette har jeg gjort for å gi et bilde av dagens situasjon i fiskeriene, og for å forklare hvorfor Kystfiskarlaget mener at dagens ordninger ikke er gode nok.

For å få et enda bedre inntrykk av næringen har jeg lest avisene *Fiskeribladet* og *Fiskaren* i et par år, og herigjennom fått mange tips om emner som jeg har undersøkt videre, samt sitater og artikler som jeg har referert til i oppgaven. Fiskeribladet er preget av at de eies av Råfisklaget, som igjen er styrt av Fiskarlaget, og det gir seg uttrykk i at de ikke alltid trykker positivt stoff om Kystfiskarlaget, eller spør om deres syn i aktuelle saker. Andre svakheter ved å bruke mediene som kilde er at de ofte beskyldes for å forvrengte uttalelser, ta enkelte sitater ut av sin sammenheng, blåse opp uvesentligheter og lignende. Kritikken går blant annet på at mediene må skape konflikter og sensasjoner for å kunne selge, derfor er mediene en kilde man bør bruke med forsiktighet. I tillegg opererer de med symbolpolitikk, som gjør at det er viktig å være kritisk til hvilke motiver som ligger bak ulike medieutspill.

Når det gjelder alternativt materiale så er den næringen jeg skriver om både

innviklet og omfattende. Den har også en lang historie og det blir dermed umulig å få en fullstendig oversikt. Men for denne oppgaven har de siste årenes hendelser vært mest sentrale, og jeg tror jeg har dannet meg et brukbart bilde av dette ved hjelp av det materialet jeg har benyttet meg av.

1.6.4 Avslutning metode.

Det er mange forhold som spiller inn ved valg av innsamling og analyse av data, og hele tiden er det et spørsmål om hva som er hensiktsmessig i forhold til formålet med oppgaven. Målet med denne oppgaven har vært å gi en beskrivelse av hvordan Norges Kystfiskarlag har fått representasjon i fiskeriforvaltningen, og hvilke arenaer denne kampen har utspilt seg på, og hvilke krefter som har motarbeidet dem. Jeg har også forsøkt å vise hvorvidt deres representasjon har medført noen endringer i utviklingen, altså hvorvidt de har hatt gjennomslag.

Oppgaven er hovedsakelig empirisk, men med en teoretisk vinkling på den korporative kanal, som i hvert fall tidligere hadde stor betydning, til å se på lobbyismens betydning i dag. Dette behandles i neste kapittel.

1.7 Kort oppsummering og presentasjon av kapitlene.

I dette kapitlet har jeg redegjort for oppgavens problemstilling og hvorfor den er interessant innenfor statsvitenskapen. Å forklare hvordan Kystfiskarlaget har fått gjennomslag er ingen enkel prosess, og det har involvert mange parter. De mest sentrale er saksøkerne i Faglagsdommen, Fiskarlaget med sin privilegerte posisjon i forhold til myndighetene, samt andre økonomisk sterke krefter som har vært lite innstilt på å slippe Kystfiskarlaget fram. I denne oppgaven har jeg forsøkt å vise at dette arbeidet ikke har vært enkelt, men at Kystfiskarlaget langt på vei har lyktes i å bli representert på linje med de øvrige organisasjonene i næringen.

For å sette leseren inn i forholdene i fiskerinæringen har jeg gitt en omtale av sentrale deltakere, samt en innføring i uenigheten mellom Kystfiskarlaget og Fiskarlaget, som er et sentralt grunnlag for resten av oppgaven.

Jeg har også hatt en gjennomgang av metodene jeg har brukt, med spesiell

vekt på intervju, siden intervjuobjektet mitt har vært sentralt.

Den videre inndelingen av oppgaven er slik:

- Kapittel 2: Her beskriver jeg de to teoriene; korporativisme og lobbyisme, og setter dem i sammenheng med utviklingen innen fiskerinæringen.
- Kapittel 3: Faglagsdommen. Her har jeg gjennomgått rettsforløpene, og presentert de viktigste funnene. Denne seieren har vært en forutsetning for Kystfiskarlagets gjennomslag i næringen, og viktig for deres fortsatte eksistens.
- Kapittel 4: Dette kapitlet omhandler de arenaene Kystfiskarlaget har blitt representert i, og prosessen forut for gjennomslaget i fiskeriforvaltningen. Kapitlet gir også en grundig gjennomgang av de interne forholdene i Fiskarlaget, og deres forhold til departementet, for å illustrere Kystfiskarlagets vansker med å slå gjennom.
- Kapittel 5: Inneholder en oversikt over lovverket, kvoter, reguleringer og konsekvenser av disse. Jeg omtaler også lønnsomheten i fiskeflåten, samt Kystfiskarlagets reguleringsmodell. Dette kapitlet illustrerer Fiskarlagets innflytelse i fiskeriforvaltningen, og gir også en forklaring på hvorfor Kystfiskarlaget er misfornøyd med forholdene.
- Kapittel 6: Her beskrives Drifts- og strukturordningene som er innført i løpet av de siste årene, og konsekvensene av disse, samt Kystkvotemodellen. Men det vesentligste i dette kapitlet er at Kystfiskarlaget fikk gjennomslag for viktige justeringer i forhold til den opprinnelige strukturmeldingen, og dermed illustrerer dette at de har hatt gjennomslag og i forhold til fiskerireguleringene. Her kommer også en avsluttende drøfting i forhold til problemstillingen.

KAPITTEL 2: TEORI

Påvirkningen av politiske myndigheter kan rettes mot de *folkevalgte* eller mot

forvaltningen, og vi skiller mellom to former for myndighetspåvirkning; *korporativisme* og *lobbyisme*. (Rommetvedt 1995:4).

Disse perspektivene kan benyttes i analyser av interesseorganisasjoners engasjement overfor offentlige beslutningstakere for å oppnå innflytelse, og jeg vil sette teoriene i sammenheng med utviklingen i norsk fiskerinæring og spesielt Norges Kystfiskarlags arbeid med å slå igjennom i fiskeripolitikken. Dette berører problemstillingens første del, der jeg skal forklare *hvordan* Kystfiskarlaget har fått gjennomslag.

Kystfiskarlagets hovedmotstander var som nevnt Fiskarlaget, og ledelsen i Fiskarlaget ønsket ikke at Kystfiskarlaget skulle delta i utformingen av fiskeripolitikken. Flere steder har kontakten mellom Fiskarlaget og myndighetene blitt omtalt som en korporativ ordning, så dette blir ingen sentral drøfting her. Det jeg vil vektlegge er om Kystfiskarlagets har fått gjennomslag som følge av lobbyvirksomhet, og om deres posisjon i fiskerinæringen har hatt betydning for de korporative strukturene, og maktforholdene.

Jeg vil først presentere de to perspektivene og så følger en kort historisk oppsummering og sammenlikning av teoriene. Avslutningsvis vil jeg skrive litt om hvordan teoriene bindes sammen med de empiriske funnene jeg har gjort.

2.1 *Korporativismeperspektivet.*

Begrepet *korporativisme* har sammenheng med organisasjonenes påvirkning gjennom den korporative kanal (Rommetvedt, 1995:4), og korporativisme er det uttrykket som brukes om strukturert representasjon av funksjonelle interesser i den prosess vi kaller for *policy-making*.

Schmitters har kommet med følgende definisjon på korporativisme, som Anderson (1984) beskriver slik:

“Et system av interesserepresentasjon, der delenehetene er organisert i et begrenset antall enkeltstående, obligatoriske, ikke-konkurrerende, hierarkisk ordnede

og funksjonelt differensierte kategorier, som er anerkjent og lisensiert (og kanskje til og med opprettet) av staten, og tilslått et bevisst representasjonsmonopol innenfor sine respektive kategorier som motytelser for at de finner seg i visse kontrolltiltak i sitt valg av ledere, og måten de fremmer krav og støtteuttalelser på.”

De fleste av disse kjennetegnene er innbygget i strukturer for funksjonell representasjon, altså grunnleggende kjennetegn for korporativistisk politisk design. Det finnes imidlertid lite teoretisk begrunnelse for de fleste korporativistiske representasjonssystemer (Anderson, 1984: 422,423), men tilhengerne har sett på den som en metode til å oppnå fred og samarbeid i samfunnet i stedet for klassekamp. Det var også dette som var motivet bak de korporativistiske planene hos europeiske konservative og amerikanske progressive rundt forrige århundreskifte.

Anderson mener dette er årsaken til at vi har sett det som naturlig å gi forrang til industri- og arbeiderinteressene i et korporativistisk representasjonssystem. Men han sier videre at det er vanskelig å finne begrunnelse for dette i demokratisk teori, siden det egentlig er kapital- og arbeiderinteressene som fatter offentlige vedtak, og hvordan kan man legitimere at mektige og konkurrerende interessers lovgivende myndighet står over folkeviljen? Dette er svakheten ved korporativistisk teori, men begrunnelsen er sannsynligvis pragmatisk, altså et spørsmål om administrativ bekvemmelighet eller nødvendighet; man blir representert hvis det er nødvendig for å sikre samarbeid om å gjennomføre offentlige tiltak. (Anderson, 1984:424). På den måten kan staten gjøre seg nytte av organisasjonenes kompetanse, mens organisasjonene får delta i den politiske virksomheten og ved gjennomføringen av den.

Den korporative samhandling har vært preget av liten offentlighet, samtidig som skillet mellom politiske og administrative beslutningstakere og de interesser som forsøkte å påvirke dem var lite tydelig. (Espeli 1999:292). Dette forsterker de tidligere nevnte demokratiske implikasjonene. I tillegg er det bare noen få store og sentrale organisasjoner som får delta på vegne sine interesseområder, for eksempel NHO, LO, Norges Bondelag og Norges Fiskarlag, som møter aktuelle myndigheter i ulike utvalg og organer der politikken utformes. (Nordby, 1994).

De korporative ordningene har vært utsatt for kritikk, og ett ankepunkt har

vært at de organisasjonene som deltar får for mye makt, noe som blant annet bidrar til økte statsutgifter. Andre har hevdet at organisasjonenes maktstilling står i veien for åpne debatter og reelle flertallsavgjørelser. Dessuten har kritikken vært rettet mot den skjevheten i representasjon som rammer uorganiserte interesser og organisasjoner som holdes utenfor korporative organer. Resultatet er at det hindrer den løpende kanaliseringen av meninger og holdninger mellom staten og individene, og svekker samtidig kontrollen nedenfra. (Nordby, 1994:12).

Det er derfor viktig å være klar over at staten alltid sitter med et overtak ved at Stortinget har myndighet til å gripe inn ved lovgivningen. (Nordby, 1994:132).

2.2 *Lobbyismeperspektivet.*

Lobbyvirksomhet har de senere år blitt brukt for å beskrive ulike former for politiske påvirkningsforsøk, og på 1990-tallet ble det, som selvstendig fenomen, underkastet en viss forskningsmessig interesse, selv om det er empirisk og metodisk vanskelig å dokumentere dets omfang og effekter. (Espeli, 1999:66). Påvirkningen kan skje gjennom personlige kontakter, telefoner og brevveksling mellom organisasjons- og myndighetsrepresentanter. Selv om lobbykontaktene er uformelle behøver de ikke å være tilfeldige og sporadiske, de kan være både hyppige og stabile, men er gjerne mer ad hoc pregede enn de formelle korporative kontaktene.

Lobbyvirksomhet var i utgangspunktet knyttet til parlamentets lobby, der utenforstående kunne møte de folkevalgte; *parlamentslobbyisme*. Organisasjonenes uformelle kontakter og påvirkningsforsøk overfor forvaltningen, kan kalles *forvaltningslobbyisme*. (Rommetvedt 1995:4,5). Jeg vil ikke bruke disse skillene i betegnelsen når jeg omtaler lobbyvirksomhet.

For å beskrive dette perspektivet har jeg brukt Harald Espelis bok "*Lobbyvirksomhet på Stortinget.*" (1999), der han forsøker å dokumentere og analysere lobbyvirksomheten på Stortinget. Utgangspunktet for dette var maktutredningen på 1970-tallet som i liten grad undersøkte Stortingets rolle i det nasjonale styringssystemet, men som likevel konkluderte med at Stortingets rolle var lite betydningsfull for organiserte næringsinteresser. Samtidig som Stortinget her ble tildelt en perifer rolle økte dets potensielle inntjening fordi vi etter 1971 fikk en

situasjon preget av mindretallsregjeringer.¹² Stortingets innflytelse manifesterte seg også i viktige saker på 1970-tallet, og på 1980-tallet begynte media ofte å omtale lobbyvirksomhet. Dette samsvarte ikke med at Stortingets rolle i styringssystemet skulle være lite betydningsfull, og at organiserte interesser derfor valgte andre arenaer for politisk påvirkning.

Lobbyvirksomhet foregår i mange land, og i denne sammenheng blir ofte USA framhevet. Det finnes en god del amerikansk lobbylitteratur, men på grunn av de politiske forskjellene mellom Norge og USA, så har forskere her til lands etablert en egen lobbyismeforståelse. Jeg har valgt å sitere Espeli, som definerer lobbyvirksomhet på Stortinget på denne måten:

”De forsøk organiserte interesser (bedrifter, organisasjoner, institusjoner), eller aktører på vegne av disse, gjør med sikte på å påvirke Stortingets dagsorden, beslutninger og formelle vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser av skriftlig og muntlig karakter til stortinget, dets formelle beslutningstakere og deres rådgivere. Siktemålet med påvirkningsforsøkene er vanligvis og særlig sett i lengre perspektiv, at Stortinget fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningsforsøkene.” (Espeli 1999:22).

En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentantene i 1995 var grunnlaget for Espelis analyse, og undersøkelsen viste at lobbyvirksomhet har et betydelig omfang, og at organiserte interesser legger lobbyarbeidet sitt relativt bredt an i forhold til

¹² Resonnementet her er at ved mindretallsregjeringer vil utfallet av Stortingets saksbehandling bli mindre forutsigbart, selv om sjansen for større endringer ikke er så store. Men man kan likevel si at (hoved) veien går om opposisjonspartiene på Stortinget for å få endret en mindretallsregjeringens forslag (Espeli, 1999). Gudmund Hernes hevdet at dette likevel ikke innebar økt innflytelse til Stortinget fordi mindretallsparlamentarisme ofte innbyr til ”overbud” og svekket ”budsjett disiplin” og derfor stiller opposisjonspartiene seg bak ønskene til organiserte interesser uavhengig av deres direkte påvirkning. (E (Espeli, 1999:64).

komiteer og partier.

Undersøkelsen er altså en bekreftelse på at Stortinget stiller seg åpen for, og i hovedsak positiv til lobbyvirksomheten, det innrømmes likevel at godt organiserte interesser kan få stor innflytelse på bekostning av svakt organiserte interesser. (Espeli 1999:170).

Espeli viser hvordan bruken av lobbyvirksomhet økte i perioden 1970-1993 og at kvaliteten gjennomgikk en endring, ved at virksomheten i større grad ble profesjonalisert, og de ulike interessegruppene utviklet en kontakt med stortingspolitikere som gikk utover den enkelte sak. Stortingets betydning for de politiske utfall økte på bekostning av regjering og byråkrati, og for interessegruppene var det derfor viktig å trappe opp også det mer generelle påvirkningsarbeidet mot de folkevalgte. Samtidig representerte utviklingen av oljenæringen på 1970-tallet en drivkraft for økt lobbyvirksomhet, og med de økte inntektene kunne stortingspolitikere i større grad tilfredsstille flere interessegrupper, noe som medførte en økning i antall henvendelser. (Espeli, 1999: 214,215).

Å måle lobbyistenes innflytelse er metodisk vanskelig, og det kan ikke utelukkes at Stortinget hadde gjort de samme vedtak eller gitt de samme signaler til regjeringen uavhengig av lobbyistenes innspill. (Espeli, 1999:251). Lobbyistene vurderer normalt sin grad av suksess ut fra hvordan Stortingets anbefalinger og vedtak om eventuelle endringer av regjeringens forslag og retningslinjer står i forhold til egne krav og innspill. Lobbyistenes formelle rolle er å komme med innspill knyttet til Stortingets behandling av regjeringens retningslinjer og forslag som dominerer Stortingets dagsorden og saksbehandling. Disse innspillene kan supplere eller endre parlamentarisk beslutningsgrunnlag, og Stortingets aktører avgjør om, og i hvilken grad, de eventuelt vil ta hensyn til disse. Lobbyistene representerer en viktig kanal for informasjon og ekspertise for Stortinget i forhold til regjering/forvaltning, samtidig som dets aktører har begrensede muligheter til å kontrollere kvaliteten av lobbyisters innspill hvis det ikke opptrer konkurrerende lobbyinteresser, eller media følger innspillene. (Rommetvedt, 1995a:253 i Espeli, 1999:252).

Fraværet av kontrafaktisk analyse har vært en svakhet ved Espelis undersøkelse. Den har vært søkt begrenset, selv om den har lagt størst vekt på

lobbyisters suksess eller gjennomslag; noe som ikke nødvendigvis innebærer innflytelse. I flere av sakene er det vurdert og argumentert for at utfallet av Stortingets behandling etter all sannsynlighet ville blitt en annen i bestemte lobbyisters fravær. (Espeli, 1999:262).

I Norge har underskriftskampanjer, demonstrasjoner og sivil ulydighet vært den tradisjonelle måten for "*grasrota*" å påvirke beslutninger på, men dette er ikke lobbyisme. Hvis aksjonister derimot gjør direkte henvendelser til parlamentarikere eller andre offentlige beslutningstakere, kan det karakteriseres som lobbyvirksomhet. (Espeli 1999:20,21).

Det problematiske ved lobbyvirksomhet knytter seg til tre forhold. For det første at lobbyistene kan få "*flere stemmer*", det vil si bryte det demokratiske idealet om "*en mann, en stemme.*" For det andre at lobbyvirksomhet kan representere en skjult form for innflytelse, og for det tredje at virksomheten kan ta tvilsomme eller illegitime former som smøring og korrupsjon. Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette, men Espeli sier at selv om lobbyvirksomhet på Stortinget er åpen for alle som ønsker å delta, forutsetter det at man er rimelig oppdatert om hvorvidt eller når relevante saker behandles. Dette krever betydelige ressurser, men det problemet kan løses ved at Stortinget i større grad ber om innspill fra ressurssvake grupper. (Espeli 1999:271).

Målsetningen med lobbyvirksomhet på Stortinget er å få de folkevalgte til å endre regjeringens politikk og forslag på en måte som lobbyisten(e) ser seg bedre tjent med. Alternativt å forhindre at Stortinget foretar endringer som organiserte interesser oppfatter som dårligere enn regjeringens forslag, eller få andre saker og forslag enn regjeringens opp på Stortingets dagsorden. (Espeli 1999:70). I denne sammenheng er det viktig å være klar over at det er få formelle begrensninger i Stortingets muligheter til å foreta endringer i regjeringens forslag og retningslinjer. Regjeringen kan instrueres ved formelle vedtak, i tillegg til råd og anbefalinger av varierende politisk tyngde. Lobbyister kan også påvirke Stortingets evne og vilje til selvstendige initiativ, for eksempel ved å komme med innspill til spørsmål, interpellasjoner og private (dokument 8) forslag. Lobbyistenes innflytelsesmuligheter er med andre ord betydelige hvis de klarer å vinne sentrale stortingsaktører for sin sak. (Espeli,

1999:253).

2.3 *Historisk gjennomgang.*

Stortinget ble helt fra 1814 utsatt for påvirkningsforsøk fra mer eller mindre organiserte interesser og har gjennom hele sin historie praktisert den åpne dørs politikk overfor lobbyister. Lobbyvirksomheten i vår parlamentariske historie de siste drøyt hundre år kan deles i tre perioder:

- * Tidsrommet fra 1884 til 1940 var preget av omfattende lobbyvirksomhet, og bidro til at Stortinget ofte foretok til dels vesentlige endringer av regjeringens politikk, med unntak av perioden rundt første verdenskrig. (Espeli 1999:245).
- * Tiden fra 1945 til ca 1970, var preget av flertallsregjeringer og Arbeiderpartiets politisk-ideologiske hegemoni og korporative samarbeidsløsninger. Stortingets relative betydning i styringssystemet var mindre enn noen gang etter 1884, og lobbyvirksomhetens omfang var mindre enn i den foregående perioden. I motsetning til perioden etter 1970 glimret de sentrale og ressurssterke aktører, enten med sitt fravær eller holdt en lav profil. Stortingets lobbyister representerte fortrinnsvis tapere eller outsiders på den korporative eller forvaltningsmessige arenaen, eller lokale interesser som konsentrerte seg om engangsbeslutninger. Rokkans artikkel "*Numerical Democracy and Corporate Pluralism*", fra 1966, slo fast at makten hadde forflyttet seg fra den numerisk-demokratisk til den korporative. Dette var lenge det dominerende forskningsparadigme, men tesen representerte en så sterk forenkling at det etter hvert ble stilt spørsmål ved den. (Espeli 1999:61).
- * Den siste og nåværende perioden, fra 1970-tallet →, kalles lobbyvirksomhetens moderne gjennombrudd, og preges av mindretallsregjeringer og ressurssterke aktører fra hovedorganisasjonene innenfor arbeids- og næringsliv og deres større medlemsforeninger, samt storbedrifter. Sammensetningen av det man kan kalle produsentinteressenes lobbyister er ulik tidligere perioder, da mer spesialiserte interesser dominerte,

for eksempel innenfor tollpolitikken, alkohol-/avholdsspørsmål og i forhold til statlige grunnlagsinvesteringer. (Espeli, 1999:246).

Hilmar Rommetvedt presenterte en "*faseteori*" om utviklingen i organisasjon/stat forholdet i Norge i etterkrigstiden, der perioden 1950/60-årene beskrives som en *korporativ* fase, 1970-årene som en *segmentert* fase og 1980/90-årene blir karakterisert som en *pluralistisk* utviklingsfase. (Rommetvedt, 1996)

Espeli mener derimot at den korporative samhandlingen innenfor korporativismens kjerneområde; inntektspolitikken, er blitt videreført frem til i dag. Og den mest omfattende institusjonaliseringen av det korporative elementet fant sted gjennom jordbruks- og fiskeriforhandlingene, der de faglige organisasjonene fikk *rett* til å forhandle med staten gjennom hovedavtaler. Arbeiderpartiregjeringens valg av parter på den korporative arena gav de utvalgte organisasjoner økt tyngde, noe som også kunne gi dem fordeler da Stortinget ble en mer attraktiv lobbyarena. (Espeli, 1999:134).

Normalt er det slik at stortingsflertallet er villig til å strekke statens totale finansielle forpliktelser lenger enn regjeringen, noe som er et sterkt incitament for å søke stortingsflertallets støtte. Den betydelige økningen av den formaliserte lobbyvirksomhetens omfang etter 1970 er en viktig indikasjon på at Stortinget ble betraktet som en sentral beslutningsarena og premissleverandør blant organiserte interesser. Det reflekteres også i at regjeringspartiets(-ienes) rene voteringsnederlag har økt i antall siden 1970-tallet, samtidig som antallet lover som endres på vesentlige punkter i forhold til regjeringens forslag har blitt flere. (Espeli, 1999:169).

Situasjonen i dagens storting preges også av at det utarbeides flere alternative forslag til regjeringens proposisjoner og meldinger enn før. Ettersom regjeringene ikke alltid har noe stabilt flertall å støtte seg på, må den tilpasse sine forslag til de reaksjonene den forventer å få i Stortinget, og eventuelt være villig til å inngå kompromisser med andre partier. I en del tilfeller må regjeringen også finne seg i å bli nedstemt under voteringene i Stortinget. Utfallet av den parlamentariske beslutningsprosess er dermed blitt langt mer usikker enn før, og det representerer både

et problem og en mulighet for de organisasjonene som forsøker å påvirke politikken.

Organisasjoner som har vunnet fram med sine synspunkter overfor forvaltningen, kan ikke lenger være sikre på at Stortinget "*strør sand*" på de forslag som er utformet i den korporative kanal. De må i stigende grad følge opp sakene i den parlamentariske kanal for å sikre at de endelige vedtakene i Stortinget blir i samsvar med organisasjonenes interesser. For organisasjoner som ikke har nådd fram med sitt syn i den korporative kanal, kan saksbehandlingen i Stortinget representere en ny mulighet til å påvirke utfallet av beslutningene. Dette må antas å være noe av bakgrunnen for lobbyvirksomheten i Stortinget. (Rommetvedt, 1995:5,6,13).

Historisk sett har Stortinget ført den åpne dørs politikk i forhold til personer og grupper som ønsket å påvirke dets arbeid. Dagens parlamentarikere synes også å ha en positiv vurdering av lobbyistenes virksomhet, men virkningene betraktes ikke alltid som heldige. Lobbyistene kan ta for stor del av representantenes tid og ressurssterke grupper kan få for stor innflytelse. Det blir også hevdet at Stortinget og særlig opposisjonspartiene er alt for lite kritiske til lobbyistenes argumenter og forslag. På den annen side kan man ikke forvente at stortingsrepresentantene vil innrømme at de i stor grad lar seg styre av lobbyister, hvis så var tilfelle. Lobbyistene representerer en alternativ kanal i forhold til regjeringen/forvaltningen for informasjon og ekspertise, og dette finner stortingsrepresentantene positivt fordi de ikke har noen egen utredningskapasitet. Over 90 prosent av representantene i Espelis undersøkelse, fra 1995, var enig i at henvendelser fra organiserte interesser gjør at de "*får bedre tilgang til alternativ informasjon og motekspertise i forhold til regjering/departement*". Det var også stor enighet om at lobbyistenes innspill bedret Stortingets mulighet til å kontrollere at regjering og forvaltning fulgte opp dets vedtak og intensjoner, (Espeli, 1999:226,227).

En oppsummering viser at det korporative perspektivet legger vekt på formelle, nære og stabile relasjoner mellom de dominerende interesseorganisasjonene og myndighetene. Innenfor lobbyismen, derimot, er relasjonene mellom interessegruppene og myndighetene løse, og foregår i lite eller ikke formaliserte former. Begge perspektivene kan benyttes for å forklare dagens situasjon, men

lobbyismen har fått en mer framtreddende rolle i forskningsmiljøet som forklaringsmodell i dag.

2.4 Avslutning.

I dette kapitlet har jeg gitt et bilde av to perspektiver på forholdet mellom myndighetene og interesseorganisasjoner, nemlig korporativisme og lobbyvirksomhet.

Kystfiskarlaget forsøkte å få tilgang via den formelle veien, ved at de ønsket å bli opptatt som medlemsorganisasjon i Fiskarlaget, på linje med fylkesfiskarlagene og Fiskebåtredernes Forbund, men de ble nektet opptak. Det som da gjensto var selv å prøve å framstå som en pressgruppe, og dette ble gjort ved å spre informasjon om egen organisasjon og reguleringsprinsipper, i den hensikt at de skulle få gehør for deres syn.

Jeg skal derfor undersøke om de har lyktes i dette, og hva resultatene av dette arbeidet har betydd for fiskerinæringen. I den forbindelse vil jeg undersøke følgende spørsmål:

- * Er Kystfiskarlagets gjennomslag et uttrykk for *lobbyisme*?
- * Har de *tradisjonelle korporative strukturene*, der Fiskarlaget var sentral, endret seg etter hvert som Kystfiskarlaget fikk formelle posisjoner i fiskeriforvaltningen?
- * Hvis de har endret seg, hvilke betydning har det i så fall hatt for *maktforholdene* i norsk fiskerinæring?
- * Hvilke *muligheter* har dette har gitt Norges Kystfiskarlag?

En drøfting og oppsummering rundt disse forholdene skjer i kapittel 6.6
Konklusjon.

KAPITTEL 3: FAGLAGSSAKEN

Dette kapitlet framstiller rettssakene som var utgangspunktet for min interesse

med hensyn til å skrive om Kystfiskarlaget. Prosessen omhandler pengeoverføringene fra Råfisklaget til Fiskarlaget som ble brukt til organisasjonsarbeid. Avgiftsmidlene var finansiert av et pålagt trekk i alle fiskernes leveranser, uavhengig av medlemskap i Fiskarlaget. Det var denne praksisen Høyesterett fant ulovlig, og som i ettertid er blitt omtalt som ”Faglagssaken” eller ”Faglagsdommen”, og beskrives som den viktigste seieren for Kystfiskarlaget.

Jeg vil først gi en orientering om hva som skjedde i forkant av rettssakene og årsaken til at det ble tatt ut søksmål. En gjennomgang av partenes anførsler blir deretter presentert, så følger en gjennomgang av rettsinstansene; Herredsretten, Lagmannsretten og Høyesterett. Til slutt redegjør jeg for hvordan faglagstrekket ble distribuert etter høyesterettsdommen. Jeg vil også ta opp problematikken med den fortsatte støtten til Fiskarlaget fra Råfisklaget, som Kystfiskarlaget karakteriseres som ”den skjulte støtten”, der pengeoverføringer fortsatt pågår, bare under et annet navn enn tidligere.

Kildene til dette kapittelet er nesten utelukkende rettsdokumenter¹³ fra de tre rettssakene, noe som gjør at framstillingen har fått et juridisk preg. Disse dokumentene utgjør mange sider, så det har vært nødvendig å komprimere beskrivelsen svært mye, kapitlet gir derfor ikke en fullstendig oversikt over hele prosessen.

3.1 Forhistorien.

Starten på Faglagssaken var i slutten av 1980-tallet da Fiskarlaget ekskluderte åtte fiskere i indre Herøy Fiskarlag på grunn av fiskeripolitisk opposisjon, men da de truet med å gå til rettssak for å kreve tilbake kontingenten, fikk de igjen sitt medlemskap. I årene som fulgte økte misnøyen blant flere kystfiskere i Fiskarlaget og følgen var at mange meldte seg ut, og spørsmålet om overføringene fra Råfisklaget fikk enda større aktualitet. De fiskerne som senere saksøkte Råfisklaget var også medlemmer av Fiskarlaget, men meldte seg ut på slutten av 1980-tallet, fordi de

¹³ Liste over disse dokumentene finnes på slutten av hovedoppgaven i litteraturlisten.

mente havfiskeflåten hadde fått for høy innflytelse i laget. De så seg derfor lite tjent med denne organisasjonen og valgte heller medlemskap i Kystfiskarlaget, som da var en nyetablert organisasjon.

Kravet for å få disse overføringene var medlemskap i Råfisklaget, men Kystfiskarlaget fikk ikke det, til tross for gjentatte søknader om å bli opptatt som medlem. Fiskarlaget¹⁴ og Norsk Sjømannsforbund hadde lenge vært med i Råfisklaget, og fikk betydelige beløp. Selv om Kystfiskarlagets medlemmer og de uorganiserte ikke fikk pengeoverføringer ble de likevel trukket samme avgift av fangstene som Fiskarlagets og Sjømannsforbundets medlemmer. Avgiften skal, ifølge råfiskloven, benyttes til utgifter vedrørende førstehåndsomsetningen av fisk. Dette mente saksøkerne å kunne bevise at ikke var tilfelle, og påsto at overføringene var fagforeningskontingenter, og at de dermed betalte to kontingenter; en tvungen til Fiskarlaget og en frivillig til Kystfiskarlaget.

I 1990 kom Moxnes-utvalgets innstilling, NOU 1990:24, vedrørende Råfisklagets overføringer, og der kom det fram prinsipielle motforestillinger mot disse og det ble gitt uttrykk for at finansiering av interesseorganisasjoner burde skje gjennom medlemskontingenter. Justisdepartementets lovavdeling uttalte også at råfiskloven ikke gir adgang til å kreve inn avgifter som skal brukes som støtteordning til fordel for faglagene.

Overføringene til Fiskarlaget var betydelige, som illustrasjon kan det nevnes at faglagsavgiften i 1991 utgjorde 64,4 millioner kroner av Fiskarlagets samlede inntekter på 67,9 millioner kroner. Medlemskontingenten utgjorde knappe 700.000 kroner, og driftstilskuddet fra Norges Råfisklag utgjorde alene 28,9 millioner kroner. Det at Fiskarlaget hadde monopol på disse midlene gjorde det vanskelig å få fram en opposisjon mot dem. Å konkurrere med dem kun ved hjelp av kontingentsinntekter var umulig fordi Fiskarlaget gav medlemmene sine fordeler som Kystfiskarlag ikke kunne følge opp. Men svak økonomi vanskeliggjør ikke bare kampen om medlemmene, det setter også grenser for det meste av organisasjonsarbeid.

¹⁴ Norges Fiskarlag var på dette tidspunkt blitt paraplyorganisasjon for gruppeorganisasjonene i havfiskeflåten.

Flere av Kystfiskerlaget medlemmer fant denne situasjonen uholdbar og sendte derfor, i 1991, inn reservasjonserklæring til Råfiskerlaget der de bestred at det forelå lovhemmel for overføringene.¹⁵ De krevde at deres del av faglagsavgiften ble stilt til disposisjon for Norges Kystfiskerlag, og hvis dette ikke ble gjort krevde de pengene innsatt på sperret konto, men Råfiskerlaget avslo begge kravene.

Et viktig moment her er at Råfiskerlaget i realiteten styres av Fiskerlaget. Den aktuelle avgiften fastsettes av Råfiskerlagets representantskap, som på dette tidspunktet besto av Fiskerlaget, med 41 representanter, og Sjømannsforbundet, med fire representanter. Disse organisasjonene hadde dermed stor grad av kontroll over Råfiskerlaget, mens de øvrige leverandørene ikke hadde mulighet til å påvirke vedtektene og valg til representantskapet.

I 1993 ble Råfiskerlagets vedtektsbestemmelse om driftstilskudd til faglagene opphevet, på bakgrunn av Moxness-utvalgets innstilling og Justisdepartementets uttalelse, og ble heretter knyttet opp til de organisasjonene som velger representantskapet, altså fremdeles Fiskerlaget og Sjømannsforbundet. I 1994 fikk avgiften navnet Serviceavgift og ble knyttet til saksområdene: Regulering, næringspolitiske spørsmål, medlemskontakt, organisasjonsmessig skoloring og økonomi.

Helt fra 1962 har overføringene vært knyttet til brutto omsetningsverdi, og selv om det etter 1993 ble en gradvis nedtrapping av proSENTSatsen, var overføringene til Fiskerlaget uendret fordi verdien på fangstene økte, og tiltaket fikk dermed ingen konsekvenser.

I 1994 bestemte tre fiskere¹⁶ seg for at de ikke lenger kunne godta denne situasjonen, og reiste stevning mot Råfiskerlaget med påstand om at de var uberettiget til å foreta trekk i fangster levert av dem, til fordel for Norges Fiskerlag. Fiskerne rettet også søksmål mot Fiskeridepartementet og Fiskerlaget, angående krav om tilbakebetaling av urettmessig trukket avgift, men dette ble henholdsvis avvist og

¹⁵ Også fiskere som ikke var medlem av Kystfiskerlaget reserverte seg mot dette, til sammen ca. 100 personer.

¹⁶ En av disse fiskerne er mitt intervjuobjekt; leder i Norges Kystfiskerlag Paul Jensen. På dette tidspunktet var han styremedlem i Kystfiskerlaget._

hevet både av Herredsretten og Lagmannsretten. For saksøkerne var det en lei situasjon å gå til sak mot Råfisklaget alene fordi dette var en organisasjon de hadde stor omsorg for, og som ikke satt med hovedansvaret for hvordan systemet hadde utviklet seg. Det var Fiskarlaget som i Råfisklagets representantskap bestemte avgiftssatsene og fordelingen, og Fiskeridepartementet som årlig godkjente vedtektene.

Jeg gjør oppmerksom på at Kystfiskarlaget ikke var part i saken, men bidro økonomisk og hadde status som hjelpeintervenient.¹⁷ Ytterligere to fiskere sluttet seg senere til søksmålet.

Jeg skal først gi en oversikt over anførslene til *saksøkerne*, som i hovedsak var like i alle rettssakene, så følger de *saksøkte*s anførsler som endret forklaring underveis. Til slutt følger domstolenes vurderinger i Nord-Troms herredsrett, Hålogaland lagmannsrett og Norges Høyesterett.

3.2 *Saksøkernes anførsler.*

Saksøkerne hevdet at den avgift Råfisklaget har lagt på omsetningen bare kan fastsettes med sikte på å dekke utgifter til virksomhet på det området der laget har et lovfestet monopol, nemlig ved førstehåndsomsetningen av råfisk, og dette er hjemlet i råfiskloven.¹⁸ Overføringer av avgift til faglag kan bare skje som vederlag for konkrete tjenester som ytes i forbindelse med førstehåndsomsetningen. Fiskarlagets forhandlinger med staten eller andre land om ressursforvaltning og kvoter er ikke noe Råfisklaget er pålagt å gjøre. All nødvendig informasjon til fiskerne blir gitt gjennom Fiskeribladet som Råfisklaget selv gir ut. At Fiskarlaget utfører tjenester i forbindelse med kvalitetsarbeid er ikke dokumentert og det er også spørsmål om dette er en oppgave som er pålagt Råfisklaget å gjøre. I høyden er det utført et særdeles begrenset arbeid med tilknytning til omsetningen, mens avgiften har utgjort den helt dominerende inntektskilden for Fiskarlaget. At Råfisklaget skulle ha nytte av

¹⁷ Hjelpeintervenient er en tredjemann som trer inn i en verserende sak til støtte for en av partene.

¹⁸ Nærmere omtale av denne loven kommer i kap. 5.2.1.

Fiskarlagets organisasjonsapparat til generelt arbeid kan ikke begrunne overføringene og faller helt klart utenfor rammen av hva det kan innkreves avgift for, og særlig overføringer til alminnelige fagforeningsformål. Når avgift innkreves til fordel for Fiskarlaget vil dette, overfor fiskere som ikke er medlemmer, innebære et inngrep i deres organisasjonsfrihet, som er i strid med et ulovfestet prinsipp i norsk rett, og det vil også være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, artikkelene 11 og 14.

Lagmannsretten fastslo, som det går fram av dommen nedenfor, at den langvarige praksisen med faglagsavgift og Fiskeridepartementets godkjenning var en viktig årsak for at de frikjente Råfiskalget. Dette hadde saksøkerne innvendinger imot og hevdet for Høyesterett at praksis ikke kan reparere manglende lovhjemmel. Dette var i korte trekk det fiskerne la fram for domstolene.

3.3 *Saksøktes anførsler.*

Råfisklaget hevdet at de ikke hadde krevd inn en øremerket avgift til fordel for Fiskarlaget. Den avgift som var innkrevd hadde vært fastsatt av representantskapet, slik loven krever, og var fastlagt i vedtektene og forretningsreglene som ble godkjent av departementet. Den lovhjemmel som ble gitt satte ingen uttrykkelig begrensning for hvilke formål avgiften kunne brukes til. Etter Råfisklagets vedtekter skal det, til dekning av lagets utgifter, innkreves avgift, og alle som har levert fangster gjennom Råfisklaget var blitt avkrevd denne. Grunnen til at det ble fastsatt som en prosentsats var at det skulle bli rettferdig for alle salgslagene, og betegnelsen "*faglagsavgift*" var bare utslag av upresis terminologi.

De saksøkte framhevet at det var nær historisk sammenheng mellom etableringen av Norges Fiskarlag og dannelsen av de første salgslagene i 1920-årene. Man stod dermed overfor en 60 år gammel praksis, hvor Fiskarlaget var bygd opp og finansiert hovedsakelig gjennom driftstilskuddet fra salgslagene. Videre samarbeidet Råfisklaget med Fiskarlaget om å tjene fiskernes interesse for å omsette fisken til best mulig pris, og må derfor ha frihet til å vurdere hva som er det beste. Råfisklaget understreket at avgiften måtte kunne brukes til formål som fremmet næringen i vid forstand, og at overføringene til Fiskarlaget hadde tjent lovens formål både direkte og

indirekte.

De saksøkte mente også at siden departementet hadde godkjent størrelsen på avgiften så var dette på grunnlag av forvaltningens frie skjønn og dermed ikke noe domstolene kunne overprøve. De viste også til Ot.prp.nr. 61, 1991/92, der det ble fastslått at det ikke ville bli foretatt endringer på disponeringen av avgiftsmidlene. De henviste også til brev fra Fiskeridepartementet til salgslagene, der de vektla den lange praksis ved overføring av midler, jf dom i Rt. 1957 hvor det legges vekt på forvaltningspraksis ved tolking av lovhjemmel. Saksøkerne understrekte at denne framgangsmåten hadde vært til nytte for alle fiskerne, inkludert saksøkerne.

Når det gjaldt saksøkernes anklager om at dette utgjorde en inngripen i deres organisasjonsfrihet så bestred de dette fordi saksøkerne ikke behøvde å være medlem av Fiskarlaget for å få solgt sin fisk, og det var ingenting som hindret dem i å organisere seg i Kystfiskarlaget.

Når det gjaldt tilbakesøkingsskravet hevdet Råfisklaget at dersom det skulle vise seg å være ulovlig avgift, skulle pengene i så fall gå tilbake til Råfisklaget og ikke til fiskerne, jf tvml § 435 som sier at slike søksmål bare kan reises mot kommune, stat eller offentlig innretning. (Saksøkerne saksøkte også Fiskeridepartementet, men ble avvist). Anførlene ble avsluttet med at siden avgiften fra 1994 var begrenset til kjøp av tjenester, og betegnet serviceavgift, var den i alle fall ikke lovstridig.

3.4 Nord-Troms herredsretts dom, 6. februar 1995.

Retten mente salgslagens fordelingskompetanse måtte være underlagt de samme begrensningene som avgiftskompetansen, men råfiskloven fastsatte ingen begrensninger, og forarbeidene var knappe. Men på bakgrunn av uttalelser og innstillinger fra myndighetene mente retten at Råfisklaget kunne anvende avgiftsmidlene til tiltak som direkte eller indirekte realiserte råfisklovens overordnede formål om å oppnå gode, stabile priser for fiskerne.

Spørsmålet ble så hvilke konkrete oppgaver fiskarlaget utførte som kunne sies å tjene fiskernes interesse i å oppnå best mulig pris for fisken. Herunder kom forhandlinger med staten vedrørende støtteavtalen og kjøpergodkjenning, og dette

mente retten var tjenester som falt inn under salgslagets fullmakter, og vedrørte førstehåndsomsetningen. Videre bisto Fiskarlaget Råfisklaget i forbindelse med kvalitetsarbeid som ledd i å fremme førstehåndsomsetningen, samt tilbød opplæring og informasjon.

Selv om det etter rettens oppfatning hadde vært mest naturlig å fastsette godtgjørelsen til et konkret beløp det enkelte år, kunne den likevel ikke se at det var noe hinder for å fastsette godtgjørelsen slik den ble gjort. Den konkrete fastsettelsen av vederlagets størrelse og i hvilken utstrekning det var hensiktsmessig å overlate oppgaver til Fiskarlaget, dreide seg om et skjønn som retten ikke kunne overprøve, med mindre det kunne betegnes som myndighetsmisbruk. Råfisklaget hadde hatt andre inntekter enn innkrevd avgift, så overføringene måtte delvis ha skjedd av inntekter Råfisklaget disponerte fritt. Retten konstaterte derfor med at utbetalingene som var foretatt ikke utgjorde en ren støtte til Fiskarlaget, og at vederlaget ikke var ulovlig i forhold til råfiskloven. Loven var heller ikke til hinder for at salgslagene opparbeidet seg en viss formue, og utdeling av formue kunne ikke anses for ulovlig. Herredsretten så på overføringene som vedtektsfestet anvendelse av salgslagets samlede midler, og konklusjonen ble at Norges Råfisklag ble frifunnet.

I Herredsretten prosederte de saksøkte på at det i alle år, bortsett fra i 1991, hadde vært overskudd. Man så på nettooverskuddet og betalte ut, så reelt sett dreide det seg om utdeling av overskudd til Råfisklagets andelseiere, og ingen avgift, og dette punktet veide tungt for Herredsrettens frifinnelse. Etter rettssaken ble dette en sak for skattemyndighetene, og Råfisklaget fikk beskjed om at hvis dette var tilfelle løp de en risiko på 60 millioner i restskatt. Råfisklaget trakk derfor senere tilbake denne forklaringen. (intervju). En stor del av saksøkernes forklaringer i Lagmannsretten gikk nettopp ut på å tilbakevise at overføringene var disponering av overskudd, og at dette var en konstruert argumentasjon til bruk i Herredsretten. Når det så viste seg at de hadde rett følte fiskerne at det burde trekke Råfisklagets troverdighet i tvil.

Saksøkerne anket Herredsrettens dom, og etter at en søknad om direkte anke til Høyesterett var avslått, kom saken inn for Hålogaland lagmannsrett.

3.5 *Hålogaland lagmannsretts dom, 12. februar 1996.*

Lagmannsretten kom til samme resultat som Herredsretten, men med en annen begrunnelse.

De mente overføringene ikke kunne anses som anvendelse av overskudd i form av utdeling til eierne, fordi de alltid hadde vært behandlet som driftskostnad i Råfisklagets regnskap. Lagmannsretten var heller ikke enig i at Råfisklaget hvert år stod fritt til å avgjøre om man ville utbetale driftstilskudd, da det aldri hadde forekommet at de hadde overført mindre enn den vedtektsfestede andel av omsetningen.

Etter deres oppfatning var virksomheten i Fiskarlaget hovedsakelig finansiert gjennom den omsetningsavgiften fiskerne betalte til salgslagene. Fiskeridepartementet hadde som begrunnelse for sin godkjenning av vedtektene uttalt at dette hadde vært ansett å være en praktisk ordning av de økonomiske forholdene mellom salgslagene og faglagene. Man kunne derfor si at salgslagsavgiften inkluderte en form for alternativ kontingent til faglagene, og det hadde vist seg at medlemmene ønsket finansieringen gjennomført ved bevilgning fra salgslagene, slik at den direkte fagforeningskontingenten ble rimeligst mulig.

Lagmannsretten konkluderte med at det dreide seg om generell driftsstøtte og ikke vederlag for tjenester, og at dette klart lå utenfor rammen av Råfisklagets kompetanse. Videre sa de at dersom dette var en nylig innført finansieringsordning ville den måtte underkjennes, men når de likevel bedømte spørsmålet annerledes var det på grunn av den langvarige praksis som forelå. Systemet med finansiering av faglagene ved hjelp av salgslagenes inntekter hadde stor utbredelse og historisk forankring med en pragmatisk begrunnelse. Salgslagene ble dannet av de regionale fiskerorganisasjonene som deres økonomiske arm og det hadde tradisjonelt vært et nært samarbeid mellom salgslag og faglag, hvor organisasjonene ble ansett som redskaper til ivaretagelse av fiskernes interesser, ikke bare på selve enerettsområdet. Det synes å ha vært bred enighet om å bygge opp Fiskarlaget til en slagkraftig organisasjon som var representativ for landets fiskere, og den nødvendige finansielle basis var vanskelig å skaffe bare ved hjelp av frivillig kontingent.

Lagmannsretten fastslo derfor at de sto overfor en langvarig forvaltningspraksis som utgjorde det økonomiske grunnlaget for Fiskarlaget og var en forutsetning for virksomheten, derfor gjorde innrettelseshensyn seg sterkt gjeldende. Skulle overføringene erklæres ulovlige, ville det medføre avbrudd i utførelsen av viktige funksjoner og få betydelige konsekvenser for ivaretagelsen av fiskernes felles interesser. Hertil kom også konsekvensene på det personlige plan for organisasjonens ansatte.

Lagmannsretten kom derfor til at Råfisklaget kunne viderefördele avgift til faglagene, så verken tilbakebetalingskravene eller fastsettelsesdom førte frem. Lagmannsretten kunne heller ikke se at dette resultat innebar at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 11 eller 14 ble krenket. De ankende parter var ikke pålagt organisasjonstvang og utøvelsen av deres næring var ikke avhengig av at de var medlemmer av Fiskarlaget. Lagmannsretten hevdet videre at selv om den etablerte finansieringsordning ikke ble funnet ulovlig var det ikke til hinder for at det på prinsipielt grunnlag kunne reises innvendinger mot ordningen. Men retten mente det lå innenfor Fiskeridepartementets kompetanse å initiere slike endringer over tid.

Lagmannsretten gav saksøkerne rett i det meste, derfor var dommen uventet. At retten viste til at de ikke var tvunget til medlemskap i Fiskarlaget, mente saksøkerne var lite relevant i forhold til den grunnleggende rett en har til selv å kunne velge hvilken organisasjon som skal få ens penger. De mente videre at retten misforstod og unnlot å drøfte hovedpoenget, fiskerne var ikke ute etter å stoppe ordningen med finansiering av faglag, de ønsket bare frivillighet og rettferdighet.

Retten brukte mye tid på å drøfte konsekvensene for Fiskarlaget dersom faglagsfinansieringen ble kjent ulovlig, og dommerne la stor vekt på dette selv om disse spørsmålene ikke hadde blitt berørt i rettsforhandlingene. Det som derimot var berørt i saksøkernes vitneforklaringer var konsekvensene som fulgte for tusenvis av fiskere som følge av Fiskarlagets politikk, men disse forholdene ble ikke vektlagt.

I tillegg gav retten, som tidligere avviste søksmålet mot Fiskeridepartementet, nå departementet et vesentlig ansvar for ordningen, og brukte dette som delbegrunnelse for å frifinne Råfisklaget. (intervju).

To nederlag i rettssystemet hadde kostet mye, og var det noe fiskerne ikke ønsket så var det å bruke tid og penger på dette, de ville være på havet og fiske. Saken

hadde også tatt store ressurser fra Kystfiskarlaget, som i utgangspunktet hadde dårlig økonomi, men fiskerne kunne ikke la denne dommen bli stående, så de anket til Høyesterett.

3.6 *Norges Høyesteretts dom, 3. juli 1997.*

For denne domstolen begjærte Fiskerne bevisopptak av kontorsjefen i Fiskarlaget som hadde ansvar for å tilrettelegge og gjennomføre landsmøtevedtak vedrørende tilskudd fra salgslagene. Han opplyste at det ville være vanskelig for ham å besvare spørsmål uten å åpenbare forretnings- eller driftshemmeligheter, og at skadevirkningene for Fiskarlaget var at opplysningene kunne få betydning for utfallet av rettssaken, samt forrykke konkurranseforholdet mellom dem og Kystfiskarlaget. Men retten påla han å avgi vitneforklaring fordi han hadde uttalt at han satt med opplysninger, hvis tilbakeholdelse hadde ført til *”åpenbare feilslutninger i domspremissene fra underliggende rettsinstanser.”*

Vitnet fortalte at betegnelsen faglagsavgift ble brukt fordi den ble oppfattet som en sentralt inntrukket og tvungen avgift til gode for Fiskarlaget. Prosentandelen på overføringene økte fordi utgiftene til Fiskarlaget ble større, på grunn av flere og tyngende arbeidsoppgaver som; fiskeriavtaleforhandlingene, arbeid i tilknytning til det utvidede territorialfarvann, internasjonale forhandlinger, ressursforvaltning, samt tilrettelegging av saker for politiske myndigheter. Han forklarte videre at ingen av gruppeorganisasjonene utførte tjenester for salgslagene, men fikk likevel bevilgninger fra salgslagene.

Fra Råfisklaget møtte administrerende direktør som vitne. Han forklarte at serviceavgiften laget betalte kun var betaling for tjenester, mens de overføringene som tidligere ble foretatt bare delvis var betaling for tjenester, resten var bidrag. Han mente videre at dersom alle salgslagene hadde sluttet å overføre midler til Fiskarlaget ville det blitt så redusert at de muligens måtte nedlegge virksomheten.

For øvrig var saken som for de tidligere retter.

3.6.1 *Rettens vurdering.*

Høyesterett kom til et annet resultat enn Herredsretten og Lagmannsretten, og deres vurdering var at avgiftstrekk som ikke bygger på samtykke må kreve hjemmel i loven. Selv om råfisklovens ordlyd er generell må den gis en viss innskrenkende fortolkning, og det er den virksomhet som drives på enerettsområdet som kan finansieres ved avgift, tiltak som settes i verk utenfor dette kan ikke finansieres direkte ved avgiftspålegg. Det er derfor klart at loven ikke gir hjemmel for at avgiftsmidler kan brukes til fagorganisasjonsformål generelt, eller til organisasjonenes næringsvirksomhet utenfor enerettsområdet. Bruken av midlene må gå til virksomhet som enten direkte knytter seg til førstehåndsomsetningen av fisk eller som står i rimelig nær sammenheng med dette formålet.

Etter den praksis som forelå syntes det ikke tvilsomt at avgiften hadde gått til formål som ikke hadde en rimelig nær sammenheng med selve førstehåndsomsetningen av råfisk, selv etter en liberal tolking av loven. At Høyesterett fant å ikke kunne legge avgjørende vekt på den langvarige praksis samt Fiskeridepartementets godkjenning skyldtes flere forhold. For det første syntes selve hjemmelsgrunnlaget for avgiften å ha kommet i bakgrunnen i den befatning departementet og Stortinget hadde hatt med råfisklovens praktisering. Dette kunne skyldes at anvendelsen av avgiftsmidlene ikke hadde vært kontroversiell fram til 1980-årene, og at myndighetene, uten nærmere vurdering av hjemmelen, hadde fulgt på med sin godkjenning. Det var videre Fiskarlaget, med sin helt dominerende innflytelse over Råfisklaget, som var pådriver for økte overføringer etter hvert som de utvidet sitt arbeidsområde og trengte kapital. Fiskarlaget stod også fritt til å ekspandere, og fremme de formål de anså tjenlig, men dette mente Høyesterett ikke kunne finansieres av en pålagt avgift som skulle brukes til Råfisklagets utøvelse av sitt monopol på førstehåndsomsetningen.

Ut fra Høyesteretts samlede vurdering kunne de ikke se at det forelå grunnlag for å fravike den formålbestemte tolking av hjemmelen. De ankende parter ble derfor gitt medhold i at de var blitt trukket for avgift som delvis hadde gått til formål som ikke var omfattet av lovhjemmelen i råfiskloven.

Høyesteretts enstemmige dom ble som følgende:

- I Fastsettelsessøksmålet: Norges Råfisklag er uberettiget til å foreta trekk til fordel for Norges Fiskarlag i fangst fra de ankende parter etter den ordning som nå praktiseres.
- II Fullbyrdelsessøksmålet: Norges Råfisklag betaler til de ankende parter til sammen kroner 66.076,- med tillegg av 12 % årlig rente fra 1. mars 1994 til betaling skjer.
- III I saksomkostninger for Herredsrett, Lagmannsrett og Høyesterett betaler Norges Råfisklag, til de ankende parter, kroner 450.000.

Det som skilte høyesterettsdommen i forhold til de to tidligere rettsinstansene var at de ikke godtok overføringene fra Råfisklaget til Fiskarlaget, slik det ble praktisert. De stilte råfiskloven over forvaltningspraksis, i motsetning til Lagmannsretten som mente lang praksis måtte veie tyngst. Ellers var det mange likhetstrekk i vurderingene i Lagmannsretten og Høyesterett, men kanskje lavere rettsinstanser har lettere for å dømme til fordel for makthaverne?¹⁹

Når det gjaldt Herredsrettens vurdering skilte den seg ut i forhold til de to sistnevnte ved at den vurderte overføringene som ikke i strid med loven.

3.7 *Etter Høyesterett.*

Gjennom Faglagsdommen ble kystfiskerne sikret retten til, på linje med andre arbeidstakere, selv å bestemme hvilken organisasjon som skulle representere deres interesser og få deres penger.²⁰ Optimismen steg og flere lokallag av Kystfiskarlaget ble stiftet, men det var ikke dermed innlysende at konsekvensene ville bli en ny og bedre framtid for kystfiskerne. Resultatet kunne bli at Fiskebåtrederne Forbund fikk styrket sin posisjon i Fiskarlaget, og det ble stilt spørsmål ved om Kystfiskarlaget

¹⁹ Mitt intervjuobjekt antydte dette når jeg spurte hva som gjorde at høyesterett dømte annerledes enn de tidligere domsstolene. Han mente videre at vitneforklaringene fra de to nye vitnene ikke hadde avgjørende betydning, annet enn at de kanskje bidro til å klargjøre den historiske utviklingen i fiskerinæringen.

²⁰ Mange fiskere har valgt å ikke organisere seg, og betaler dermed ingen fagforeningskontingent, i motsetning til før faglagsdommen, da alle fiskerne som

kunne klare å bli en reell maktfaktor i kampen om fiskeressursene.

Seieren i Høyesterett hadde åpnet opp for at reell likestillingene mellom lagene kunne bli en realitet, men Kystfiskarlaget trengte ressurser hvis de skulle kunne ta denne utfordringen. Fiskarlaget forholdt seg heller ikke passiv i de påfølgende årene, og med tanke på det tette forholdet mellom dem og Råfisklaget ville det ikke bli en enkel oppgave for Kystfiskarlaget å hevde seg.

Selv om Faglagsdommen hadde rokket ved denne forbindelsen, var det fortsatt solide bånd mellom Fiskarlaget og Råfisklaget. Dette skal jeg skissere nedenfor, for det har i stor grad vært medvirkende til å opprettholde et skjevt styrkeforhold mellom Fiskarlaget og Kystfiskarlaget, og vanskeliggjort prosessen for sistnevnte med å oppnå gjennomslag.

I forrige kapittel brukte Nordby (1994) Fiskarlaget som et eksempel på en organisasjon som møtte myndighetene i en korporativ ordning. Om slike organisasjoner sier Schmitter (1982:260) blant annet: *“Membership in associations is not always voluntary, and a wide range of de facto as well as de jure arrangements exist both to bind members to “their” associations and to prevent the emergence of competing ones.”* Dette beskriver godt forholdet mellom Fiskarlaget og fiskerne gjennom Råfisklagets overføringer. Selv om fiskerne ikke var medlemmer finansierte de driften, og det motarbeidet oppbyggingen av Kystfiskarlaget. Jeg redegjorde i teorikapitlet om at jeg skulle undersøke om Kystfiskarlagets gjennomslag var resultat av lobbyvirksomhet. Faglagssaken illustrerer at de har hatt gjennomslag, men det kan ikke forklares verken ut i fra et lobbyisme- eller korporativismeperspektiv.

3.7.1 Den skjulte støtten til Norges Fiskarlag.

Kystfiskarlaget fikk ikke medlemskap i Råfisklaget etter Faglagssaken, men Råfisklaget tilbød seg å organisere faglagstrekket til Kystfiskarlaget. I den forbindelse opplyste Råfisklaget at de ville *”foreta trekk (personlig kontingent) til fagorganisasjonene mot uttrykkelig viljeserklæring fra den enkelte fisker”*.

Kystfiskarlaget nullstilte derfor medlemslistene sine, og sørget for at alle som skulle trekkes, først utstedte en slik viljeserklæring. Senere satte Råfisklaget inn en

leverte fangster til salgslagene ble trukket faglagsavgift.

kunngjøring i avisa Fiskeribladet, der det framkom at: ”*Trekk fra medlemmene i Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederens Forbund foretas på grunnlag av tilsendte medlemslister fra organisasjonene. Trekk til Norges Kystfiskarlag foretas på grunnlag av fullmakt fra den enkelte oppgjørsansvarlig*”. Denne skjevheten påpekte Kystfiskarlaget overfor Råfisklaget, men fikk da til svar at trekk til Fiskarlaget ble foretatt så lenge det ikke forelå reservasjonserklæring fra fiskere, altså det motsatte av en uttrykkelig viljeserklæring. (Brev av 16.1.2004).

Konsekvensen av dette har vært at uorganiserte og medlemmer av Kystfiskarlaget har blitt trukket faglagsavgift til Fiskarlaget, og dette mener Kystfiskarlaget er uakseptabel forskjellsbehandling. Departementets vurdering av denne saken var at Fiskarlagets medlemslister, som omfattet både betalende og ikke-betalende (vernepliktige, studenter og personer over 70 år) medlemmer, gav et korrekt uttrykk for medlemsmasse, og konklusjonen ble derfor at Kystfiskarlagets anførsel ikke førte fram. (Brev av 14.2.2005).

Det neste eksempelet på at Kystfiskarlaget hevder at Råfisklaget fortsatt støtter Fiskarlaget økonomisk, dreier seg om mislighold av et lån. Situasjonen i etterkant av høyesterettsdommen var slik at både Fiskarlaget og Kystfiskarlaget søkte om driftslån i Råfisklaget. Søknadene ble behandlet i Råfisklagets styre²¹, og Fiskarlaget fikk innvilget lån, mens Kystfiskarlaget fikk avslag på sin søknad. (intervju).

Siden 1999 har Fiskarlagets lån vært misligholdt, og var i 2004 vel 10 millioner kroner. Til tross for konstatert betalingsmislighold har verken administrasjonen eller styret i Råfisklaget, etter Kystfiskarlagets syn, gjort forsøk på å få i gang nedbetalingen, og lånet er heller ikke sikret med pant. Problemet med mislighold og unnløst av å inndrive lånet blir enda mer problematisk når en tar i betraktning at avgiften på omsetningen er den største inntekten for Råfisklaget. Til illustrasjon var beløpene i 1992 ca 83 millioner kroner av de samlede inntektene på ca 90 millioner kroner. Dette, sett i sammenheng med at regnskapet til Råfisklag viste 12 millioner kroner i underskudd i 2002, samt det faktum at Fiskarlaget har en helt dominerende posisjon i de styrende organene i Råfisklaget, gjør at dette blir en tvilsom situasjon.

Kystfiskarlaget mente forholdet var en ulovlig overføring til Fiskarlaget, og

²¹ Som hovedsakelig består av representanter fra Norges Fiskarlag.

påpekte derfor saken overfor Fiskeridepartementet, i brev av 16. januar 2004. I overkant av ett år etterpå, svarte departementet at de ikke hadde rettslig kompetanse til å avgjøre om lånet til Fiskarlaget var blitt ettergitt²² i strid med Faglagsdommen og alminnelig samvirkerett. Spørsmålet om å ettergi, eller å unnlate å drive inn lånet, anså departementet som en del av Råfisklagets forretningsvirksomhet, som var departementet uvedkommende. Begrunnelsen for dette var at råfiskloven oppstiller skranker i forhold til fordeling av midler inndrevet ved lagsavgift til medlemmer, jf Faglagsdommen. Departementet mente derfor de ikke hadde grunnlag for å vurdere om disse var overskredet i dette tilfellet, men påpekte at utlånsvirksomhet generelt skal skje gjennom datterselskap. (Brev av 14.2.2005).

Kystfiskarlaget mente at måten denne saken ble behandlet på var feil, fordi det er fiskerne som betaler pengene gjennom serviceavgiften, og som dermed blir taperne når lånet ikke blir forsøkt inndrevet. Mesteparten av Råfisklagets inntekter kommer fra denne avgiften, og råfiskloven oppstiller skranker i forhold til fordeling av disse midlene. Derfor hevdet Kystfiskarlaget at departementets argumentasjon var merkelig siden de har ansvar for at loven blir fulgt.

Kystfiskarlaget anket derfor saken inn for Sivilombudsmannen i mars 2006, og avgjørelsen kom vel ett år senere, og inneholdt krass kritikk til Råfisklagets styre. Det forelå ingen krav om tilbakebetaling av beløpet, men det er noe uklart om Sivilombudsmannen kan gjøre dette, eller om andre instanser må kreve tilbakebetaling. (intervju). Fiskeribladet melder om at saken har medført at Fiskeri- og kystdepartementet, ut i fra Sivilombudsmannens anbefalinger, må bruke nettopp denne saken for å gjennomgå regelverket. Departementet har sagt seg villig til dette, og de skal snart gå i gang med å undersøke om vedtektene kan harmoniseres på enkelte punkter, og samtidig vurdere retningslinjene for hvordan salgslagene kan forvalte sin kapital. (Fiskeribladet, 15.5.2007).

Sivilombudsmannens vedtak har Kystfiskarlaget tolket som en støtte for deres syn om at slettingen av lånet til Fiskarlaget var i strid med råfiskloven.

Dette er eksempler på den ulikebehandling Kystfiskarlaget mener seg utsatt for, og er ganske illustrerende på den motstanden de har møtt fra Fiskarlaget og

²² I desember 2004 ble dette lånet vedtatt slettet av Styret i Råfisklaget, med ti mot to stemmer.

myndighetene, og det har ikke gjort arbeidet med å få gjennomslag enklere.

3.8 Avslutning.

Å kjøre en sak gjennom rettssystemet er ressurskrevende, men har hatt stor betydning for de involverte partene. Forholdet har også fått betydning på andre måter ved at den blir omtalt i Eckhoffs Rettskildelære. Her står det følgende: *"I Rt. 1997 ... kom Høyesterett til at en fast og langvarig forvaltningspraksis, som også var vedtektsfestet og godkjent av Fiskeridepartementet... likevel ikke kunne veie tyngre enn den lovtolkning som måtte følge av en formålsbetraktning. Spørsmålet gjaldt lovligheten av avgift som Norges Råfisklag hadde pålagt. Aarbakke²³ ... kritiserer at domstolene anser forvaltningspraksis som en rettskildefaktor. Dette har etter hans mening to uheldige konsekvenser: For det første begrenser domstolene derved sitt ansvar for rettsutviklingen på forvaltningsrettens område. For det andre begrenses domstolsprøvelsens betydning som rettssikkerhetsgaranti for borgerne."* (Eckhoff 2001:240,241).

Faglagssaken kan også ses i forbindelse med maktfordelingsprinsippet²⁴ i Norges Grunnlov, som fastslår at statsmakten i Norge er delt mellom tre likeverdige institusjoner; den lovgivende, den utøvende og den dømmende. Formålet med å dele makten mellom tre organer er å unngå maktmisbruk, og denne høyesterettsdommen kan være en illustrasjon på dette prinsippets berettigelse.

Et lite poeng til slutt er at Fiskarlaget i ettertid har kommet med en innrømmelse om saken. Forfatterne av Fiskarlagets jubileumsbok *"I kamp om havets verdier"*, slår fast følgende: Behandlingen av denne saken var en alvorlig feilvurdering fra Fiskarlagets side. *"Under enhver omstendighet var det et nederlag for fiskerne og deres organisasjon at denne konflikten ikke kunne avklares gjennom forhandlinger, men måtte få sin løsning gjennom rettsapparatet."* De sier videre at det

²³ Magnus Aarbakke, prof. UIO, 1968-1990, advokat, høyesterettsdommer fra 1994.

²⁴ Montesquieu, 1689-1755, fransk politisk filosof, statsrettsteoretiker og skjønnlitterær forfatter. Hans maktfordelingsprinsipp kommer til uttrykk i menneskerettighetserklæringene i flere land.

i ettertid er vanskelig å forstå at Fiskarlaget kunne forvente å opprettholde monopol på finansiering av fellesskapsoppgaver fra et felles ressursgrunnlag så lenge det fantes andre organisasjoner. (Christensen og Hallenstvedt, 2005:360). Ragnar Nilsen (2002) mener mye kunne vært annerledes om Fiskarlaget hadde inngått forlik med Kystfiskarlaget, fordi det ville ha forsterket oppfatningen av fiskeressursene som felles eiendom, og stanset privatiseringen. Han mener også at det kunne ha bidratt til å svekke det økonomiske grepet havfiskeflåten har på Fiskarlaget, og han stiller spørsmålet om det var strategiske og ideologiske valg som ble gjort den gang, og ikke juridiske feilvurderinger og hovmod som sto for fall?

Men poenget med dette kapitlet har vært å illustrere at Faglagsdommen har hatt avgjørende betydning for Kystfiskarlagets være eller ikke være, og at den har lagt grunnlaget for organisasjonens videre eksistens. Uten denne seieren er det vanskelig å tenke seg at de ville kunne bli et virkelig alternativ til Fiskarlaget, og det er tvilsomt at de ville oppnådd den posisjonen de har i dag.

KAPITTEL 4: REPRESENTASJON

I dette kapitlet skal jeg vise hvordan Kystfiskarlaget har fått innpass i beslutningsorganer som behandler saker angående fiskeriene. Dette følger som en fortsettelse på forrige kapittel, der utfallet av høyesteretts dom kan betegnes som en åpning for Kystfiskarlagets arbeid på dette området. Men deres innsats ble vanskeliggjort fordi de ble møtt med motstand, både fra Fiskarlaget og Fiskeridepartementet. Fiskarlaget ønsket ikke å gi slipp på sin privilegerte posisjon, og Kystfiskarlaget mente de motarbeidet dem på de arenaer der det var mulig. Departementet begrunnet sin motvilje med at deres samarbeid med Fiskarlaget var tilstrekkelig for dem.

Prosessene gjennom rettssystemet hadde som tidligere nevnt tappet Kystfiskarlaget for ressurser, og det var en relativt svak organisasjon som tok fatt på arbeidet med å, blant annet, bli representert i Norges Råfisklag, Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Jeg starter med å beskrive de indre forholdene i Fiskarlaget fordi denne organisasjonen har hatt stor innflytelse over fiskeripolitikken i hele etterkrigstiden. Den interne situasjonen som jeg illustrerer her, mener Kystfiskarlaget problematiserer forholdet mellom departementet og Fiskarlaget, fordi havflåtens posisjon i laget er så sterk at kystflåten ender opp som den tapende part, spesielt i kampen om fordelingen av ressursene. Forbindelsen mellom Fiskarlaget og myndighetene finnes det ganske mye litteratur om og dokumentasjon på, og flere forfattere har beskrevet dette som en korporativ oppbygning. Jeg sammenholder også de beskrivelsene jeg har om Fiskarlagets stilling i forhold til myndighetene og ser det i sammenheng med det korporative perspektivet.

Jeg har derimot ikke funnet noe litteratur som drøfter Kystfiskarlagets forhold til myndighetene og har derfor konsentrert meg om dette. Når jeg har spurt Kystfiskarlagets leder om hva som har gjort at de har fått gjennomslag svarer han kort og godt; lobbyvirksomhet. Jeg har derfor forsøkt å se utviklingen av Kystfiskarlagets posisjon i forhold til lobbyismeperspektivet, ved å beskrive hvilke organer de har fått representasjon i, og prosessen fram til de fikk gjennomslag.

4.1 De organisatoriske forholdene i Norges Fiskarlag.

En viktig forandring i strukturen i Fiskarlaget fant sted når gruppeorganisasjonene ble medlemmer på 1960- og 1970-tallet. De aktuelle organisasjonene var Fiskebåtredernes Forbund, Norske Trålrederiers forening, Notfiskarsamskipnaden, samt en del andre mindre organisasjoner.²⁵ Dette ble møtt med kritikk fra den kystbaserte flåten i Fiskarlaget, og de hevdet at det ville åpne for en representasjonsfordel²⁶ for kapitalinnflytelsen. Dette kom også til uttrykk i

²⁵ Det kom senere til en del sammenslåinger av gruppeorganisasjonene, så i dag er det bare Fiskebåtredernes Forbund som regnes som gruppeorganisasjon.

²⁶ Etter hvert som gruppeorganisasjonene ble tilsluttet, ble reglene for representasjon endret. Mens det tidligere var antall medlemmer i fylkesfiskarlagene som avgjorde representasjonene på landsmøtet og i landsstyret, ble det nå gitt mulighet for at dette tallet kunne fastsettes etter den næringsmessige betydning

økonomiske spørsmål og i ressursfordelingen, ved at kapitalen medførte en betydelig innflytelse i det politiske system. Gruppeorganisasjonene besto av representanter fra havgående fartøy som rekrutterte høyt akademisk kvalifisert personell som sine representanter i de verv de fikk tilgang til i Norges Fiskarlag, og dette skapte ubalanse i organisasjonen. Når det gjaldt Kystfiskarlagets søknad om opptak som gruppeorganisasjon, i 1989, ble dette møtt med en viss positiv holdning i Fiskarlaget, fordi det var en mulighet til å fange opp fiskere som hadde, eller var i ferd med å forlate dem på grunn av fiskeripolitisk uenighet. Motstanden mot opptak av Kystfiskarlaget kom hovedsakelig fra de tidligere opptatte gruppeorganisasjonene, og det endte med at søknaden ble avslått. (Kremmervik²⁷, 1997, Rettsbok)._

Mens det i fylkeslagene er fiskerne som er medlemmer gjennom lokale fiskarlag, var det i gruppeorganisasjonene i begynnelsen bedriften eller driftsenheten som var medlem. I dag organiseres eierskap til fartøyer i større grad som selskaper,²⁸ altså store enheter, og det er dermed blitt økende ulikheter i medlemsmassen. Den spesielle sammensetningen i Fiskarlaget gjorde at dragkampen rundt Trålstigen,²⁹ i 1990, ble hard, og fordelingen ble vedtatt av landsstyret med knapp margin. Det forelå ingen komitéutredning eller organisasjonsmessig behandling i medlemslagene på forhånd, noe som var vanlig når laget forholdt seg til store og kontroversielle spørsmål. (Christensen og Hallenstvedt 2005:288).

Hensikten med en langsiktig fordeling er å skape ro og stabilitet i næringen og i organisasjonen. Dette ble til dels oppnådd, men prisen var høy, og da avtalen skulle revurderes i 1994³⁰ og 2001³¹, sto mye på spill. Måten Fiskarlaget hadde gjennomført

gruppeorganisasjonene hadde. (Christensen og Hallenstvedt 2005:138 og 139).

²⁷ Tidligere ansatt i Fiskarlaget og vitne i Faglagssaken.

²⁸ Det var de største og kapitalsterke rederiene, ofte industrieide, som klarte seg best da strukturordningene ble innført fordi de kjøpte opp gamle fartøyer for å samle flest mulig kvoter. Dette medførte at prisen på fartøyer med kvote steg, og gjorde det vanskelig for mindre privateide rederi å kjøpe kvoter. Derfor har eierstrukturen i havfiskeflåten endret karakter.

²⁹ Trålstigen beskriver jeg nærmere i kapittel fem.

³⁰ Trålstigen ble avløst av "1994-vedtaket" om ressursfordeling mellom kyst- og havflåten.

ressursfordelingen på ved at de omgikk den normale kjøpslåingen, der det du tapte i en avstemning vant du tilbake i en annen, innebar en risiko for oppbygging av skarpe fronter der det lett oppsto vinnere og tapere. Trålstigen hadde aldri vært populær blant kystfiskerne i nord, og de var skeptisk til Fiskebåts presspolitikk, derfor sto partene steilt opp mot hverandre. Fiskebåt truet med å forlate Fiskarlaget, og enten stå alene eller søke tilslutning til NHO,³² dersom kvotenøkne ble endret til ugunst for rederinteressene. Skulle noe slikt skje ville virkningen være økonomisk ødeleggende for Fiskarlaget, og uten fangstmengdene og sysselsettingen som havfiskeflåten representerer ville de heller ikke lenger framstå som fellesnevneren i norsk fiskerinæring, og dermed få kraftig svekket innflytelse. (Christensen og Hallenstvedt 2005:293).

Den måten kystflåten ble inndelt på, som delte fiskerne i et A- og et B- lag,³³ skapte også mye strid. Tyngden av Fiskarlagets tillitsmenn var på A-laget, og heller ikke dette spørsmålet var ute til høring i organisasjonen. Hersoug m.fl. hevder at dette systemet vant fordi Fiskarlaget fikk en organisasjonsmessig elite bestående av kvoteiere, som benyttet sin makt som tillitsvalgte for å sikre at systemet besto. (Holm, Rånes og Hersoug, 1996).

Når det gjelder Fiskarlaget tilslutning til omsetning av evigvarende kvoter, konkluderte Ragnar Nilsen med følgende: ”*Dermed går Fiskarlaget i løpet av 1990-tallet for alvor over fra å være en organisasjon for alle fiskere og for hele kystbefolkningen, til å bli en organisasjon som representerer interessene til et stadig minkende antall storbåtfiskere og storbåtreidere, som skal sikre sin egen størst mulige andel av den tidligere fellesallmenningen gjennom det statlige kvotesystemet.*” (Nilsen, 2002).

Christensen og Hallenstvedt hevdet at det var strukturpolitikken som representerte det endelige skillet for Fiskarlaget med hensyn til ideologi, verdisyn og

³¹ I 2001 gjorde Fiskarlaget et nytt vedtak om ressursfordelingen mellom fartøygruppene, og resultatet av dette ble ”Finnmarksmodellen”

³² Næringslivets hovedorganisasjon.

³³ Fiskere på blad A er personer som har fiske som biyrke. Fiskere på blad B er personer som har fiske som hovedyrke.

interessesfære, i forhold til tidligere.

Nå er det viktig å understreke at skillet mellom de som ønsker omsettelige kvoter og strukturering ikke går mellom havfiske- og kystfiskeflåten, for også mange kystfiskere ønsker økte omsetningsmuligheter på fiskekvotene, samt strukturering. Men de momentene jeg har nevnt ovenfor er kontroversielle i Fiskarlaget og illustrerer at dette ikke er en unison organisasjon basert på massiv medlemsoppslutning.

Jeg nevnte i beskrivelsen av Fiskarlaget i første kapittel at medlemstallet i organisasjonen var noe usikkert. En undersøkelse analyseselskapet Norsk Respons gjorde for avisa Fiskaren viste at omkring 37 prosent av landets fiskere var organisatorisk tilsluttet Fiskarlaget. (Mai 2005). Dette betyr at med simpelt flertall bak seg har Fiskarlaget kunnet gi råd til myndighetene for hvordan ressursene skal fordeles mellom grupper av fiskere, hvilket betyr at 19 prosent av fiskerne kan avgjøre vesentlige deler av fiskeripolitikken. (Fiskaren, 2.9.2005).

Kystfiskarlaget hevder at Fiskebåtredernes Forbund får sin vilje gjennom, selv om kystfiskerne har flertall i alle besluttede organer i Fiskarlaget. De mener dette har mye med økonomi å gjøre, samt at organisasjonskulturen i Fiskarlaget er tuftet på parolen om *”tusen støvler i takt”*; alt ender i kompromisser, der kystfiskernes talsmenn er for opptatt av å holde organisasjonen samlet. (Norsk Fiskerinæring, 2005). Og det er ikke bare Kystfiskarlaget som har reagert på de interne forholdene i Fiskarlaget. Bø og Malnes distriktsfiskarlag har ytret ønske om oppgjør i offentlighet om de tingene som tynger dem som medlemmer av Fiskarlaget. De sier det har vært vanskelig for distriktsfiskarlagene fordi forholdet mellom Fiskebåt og Fiskarlaget er en balansegang, der førstnevnte har sterk innflytelse. Fordelingen mellom kyst og hav har lenge vært et engasjerende tema, og hver gang det har kommet innspill om dette, og spørsmålet om kvalifisert flertall for å endre ressursfordelingen, har det kommet trusler om utmeldelse fra Fiskebåt og resultert i en følelse av dem mot oss, og ikke et spørsmål om en demokratisk prosess. (Fiskaren, 2.1.2006).

4.2 *Forholdet mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Norges Fiskarlag.*

Kontakten mellom fiskerinæringen og myndighetene ble i første fase ivarett

av ”Selskabet for de norske Fiskerienes Fremme”³⁴, fram til århundreskiftet, og i neste fase dannet ”Fiskerirådet”³⁵ bindeleddet mellom næringen og myndighetene. I 1922 nedsatte Handelsdepartementet, som da hadde ansvaret for fiskeriene, en komité som skulle utrede diverse saker angående fiskernes situasjon, og denne gikk blant annet inn for at det burde *opprettes* en landsorganisasjon som skulle ivareta fiskernes interesser i forhold til de offentlige myndighetene. I den forbindelse fremhevet de betydningen av at fiskernes faglige organisasjon fikk så stor oppslutning at den kunne betraktes som en virkelig representant for norske fiskere. Ved stiftelsen av ”Fiskernes Faglige Landslag”, senere Norges Fiskarlag, i 1926, overtok de rollen overfor myndighetene som Fiskerirådet tidligere hadde hatt, og Fiskarlaget var aktiv overfor myndighetene og *ventet å bli konsultert* i saker som angikk fiskerne. (Christensen og Hallenstvedt 2005:31,34,53).

Salgslagenes tidligere oppgave vedrørende prisforhandlinger med staten overtok Fiskarlaget i 1962, og de fikk dermed overført ansvaret for fiskernes inntektsnivå, men samtidig ble de forhandlingspart for fiskere som *ikke* stod tilsluttet Fiskarlaget. I 1964 ble disse forhandlingene *formalisert* ved inngåelsen av Hovedavtalen³⁶ mellom staten og Fiskarlaget. Departementets begrunnelse for at de valgte dette samarbeidet med bare én organisasjon var at: ”Norges Fiskarlag er uten sammenligning den største faglige organisasjon i fiskerinæringen, og den eneste

³⁴ Selskabet for de norske Fiskerienes Fremme ble etablert i Bergen i 1879. Dette var ingen faglig sammenslutning av aktive fiskere, men et selskap som hadde ”fiskeribedriften” for øye og ikke fiskernes plass i denne.

³⁵ Fiskerirådet bestod av representanter fra ulike landsdeler. Dette var heller ingen faglig organisasjon for fiskere, men grupper av ulike interesser.

³⁶ Målsettingen med denne avtalen var at staten skulle gi økonomisk støtte til næringen for å bedre lønnsomheten. Støtteordningene skulle hjelpe fiskerne til å velge den mest lønnsomme driftsformen, slik at det skulle bli mulig for godt utstyrte fartøyer, av hensiktsmessig størrelse og type, å drive et lønnsomt helårsfiske. Bygdeutvalget, som på midten av 80-tallet laget sin evaluering av alle støtteavtaler, var derimot klar i sin kritikk; avtalen var langt bedre for enkelte fiskerikommuner på Vestlandet enn for Nord-Norge som helhet. Trålerne og filetindustrien var også vinnere.

organisasjon som er representativ for en vesentlig del av de norske fiskerier.”³⁷
(Christensen og Hallenstvedt 2005:152,159).

Dette går relativt knirkefritt så lenge en organisasjon virkelig *er* representativ for en hel næring, den blir langt mer problematisk etter hvert som forholdene endret seg.

I tillegg til denne formaliseringen av kontakten mellom Fiskarlaget og myndighetene ble det også oppnevnt råd, utvalg og komiteer der Fiskarlaget var sterkt representert. Et sentralt eksempel er Reguleringsrådet,³⁸ som de også deltok i opprettelsen av. Dette var i utgangspunktet et permanent utvalg,³⁹ men i forbindelse med opprettelsen av saltvannsfiskeloven,⁴⁰ fikk det en formell forankring. Fiskarlagets deltakelse her gjorde at de fikk stor innflytelse på reguleringene i fiskeriene, noe jeg vil vise i neste kapittel. Men jeg vil nevne et interessant poeng her, fordi det etter hvert utviklet seg en motsetning mellom Fiskarlagets deltakelse i Reguleringsrådet og deres rolle som forhandlingspart gjennom Hovedavtalen. Mens sistnevnte åpnet opp for betydelige økonomiske overføringer, som i sin tur førte til oppbygging av fangstkapasiteten, ble konsekvensen av dette at kampen om kvotene ble større, noe som vanskeliggjorde Fiskarlagets oppgaver i Reguleringsrådet. Dette er også en viktig årsak til den interne uroen i laget som jeg redegjorde for i forrige kapittel.

Videre var Fiskarlaget sentral i forbindelse med etableringen av deltakerloven,⁴¹ da det ble nedsatt ett permanent rådgivende utvalg, som administrasjonen skulle rådføre i spørsmål vedrørende loven. Halvparten av medlemmene her bestod av Fiskarlagsfolk, så dermed åpnet det seg gode muligheter for påvirkning også her. I 1987 oppnevnte Fiskeridepartementet det såkalte

³⁷ St.meld.nr.7 (1964-65), om hovedavtale for fiskerinæringen.

³⁸ Se også kap. 4.3.2.

³⁹ Forum for drøftelse mellom myndighetene og Fiskarlaget angående reguleringssaker.

⁴⁰ I 1983, se for øvrig kap. 5.2.1.

⁴¹ En omtale av denne loven kommer under kap. 5.2.1.

”Kontaktutvalget for strukturspørsmål i fiskeflåten”, eller Kjønnøy-utvalget.⁴² Dette var ikke en ordinær bredt sammensatt utredningskomité, men et utvalg med bare to parter; fiskerimyndighetene og Norges Fiskarlag. I tillegg til disse sentrale posisjonene blir Fiskarlaget ofte beskrevet som en slags ”utklekkingsanstalt” for toppfolk innenfor fiskerisektoren, spesielt ved rekruttering til fiskeridirektørembetet og posten som fiskeriminister. (Christensen og Hallenstvedt 2005:238,303,345).

Selv om en kan se at en slik organisering av politikktutformingene kan være problematisk, er det viktig å være åpen for at denne kontakten mellom myndighetene og Fiskarlaget kan ha vært avgjørende for fiskernes velferdstilbud, helsemessig og økonomisk sikkerhet og en viss forutsigbarhet på inntekten, og sist men ikke minst er målsettingen om en fiskereid flåte, som er spesielt for Norge, i stor grad oppfylt.

Årsaken til at Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskarlaget har vært så enerådende når det gjelder utformingene av fiskeripolitikken over så lang tid mener lederen i Kystfiskarlaget skyldes at mange fiskeripolitiske talsmenn på Stortinget synes å ha liten innsikt i organiseringen av sjøsiden, herunder forholdet mellom departementet og Fiskarlaget. Dette mener han er forklaringen på hvorfor departementet har fått lov til, sakte men sikkert, å endre politikken i den retning det har gjort uten at flere har stilt spørsmål ved det. I tillegg mener han at Fiskeridepartementet finner det bekvemt å overlate til Fiskarlaget å ta vanskelige beslutninger, så slipper de å ta disse opprivende debattene, *derfor* forholder departementet seg til Fiskarlaget og ikke til Stortinget. (intervju).

4.2.1 *Det korporative perspektivet og Norges Fiskarlag.*

Førrige underkapittel viser at Fiskarlaget ble en sentral premissleverandør av fiskeripolitikken allerede før andre verdenskrig. Denne utviklingen fortsatte utover i etterkrigstida, og toppen av dette korporative regimet ble nådd ved inngåelsen av Hovedavtalen, som Christensen og Hallenstvedt beskriver det. (2005:344).

Trond Nordby (1994:88) bruker Norges Fiskarlag som eksempel på organisasjoner som er blitt gitt rettigheter til å opptre på vegne av næringen, og for å beskrive kjennetegn ved den korporative modellen. Også Harald Espeli har omtalt

⁴² Strukturutvalg ledet av departementsråd Gunnar Kjønnøy.

forholdet mellom myndighetene og Fiskarlaget som en forbindelse med tydelige korporative trekk.

Jeg skal derfor ikke si så mye mer om dette forholdet, annet enn at flere av de momentene jeg har skrevet om, vedrørende kontakten mellom myndighetene og Fiskarlaget, passer til beskrivelsen av et korporativt arrangement.

Schmitters definisjon på korporativisme, som jeg beskrev i kapittel to, viser at vi her snakker om et system av interesserepresentasjon, der enhetene er organisert i et begrenset antall enkeltstående, ikke-konkurrerende og funksjonelt differensierte kategorier. Fiskarlaget hadde gjennom sin forpliktelse med Hovedavtalen og deltakelse i ulike utvalg, råd og komiteer, som for øvrig både var anerkjent og opprettet av myndighetene, et klart representasjonsmonopol i fiskerinæringen. De var i mange sammenhenger eneste fagorganisasjon som var representert, og hadde dermed ingen konkurranse fra andre organisasjoner i forhold til myndighetene.

Myndighetenes deltakelse i dette korporative arrangementet ble i hovedsak ivaretatt av Fiskeridepartementet, men også Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet har vært med. Schmitter sier videre at organisasjonene i en korporativ anordning måtte finne seg i visse kontrolltiltak ved valg av ledere. Det er det er også et eksempel på i Fiskarlaget, der formann; Jens Steffensen,⁴³ ble “*avsatt*” av fiskeriminister Reidar Carlsen,⁴⁴ i 1951, fordi de var uenig om trålpolitikken. Formannen og flertallet i Fiskarlaget ønsket at trålfisket skulle være et suppleringsfiske, og at kun fiskere, sammenslutninger av fiskere og fiskernes organisasjoner måtte få adgang til å eie trålere. Fiskeridepartementet gikk inn for en langt mer liberal løsning, noe som endte med Steffensens avgang. (Christensen og Hallenstvedt, 2005:104,111).

Disse kjennetegnene er innbygget i strukturer for funksjonell representasjon, og er grunnleggende kjennetegn for korporativistisk design. Om slike systemer sier Schmitter: “*monopolies of interest representation are important to explain political behaviour and policy outcomes.*” (Schmitter, 1982:260). Fiskarlaget hadde monopol på å representere fiskerne, og fikk dermed stor innvirkning på politikktutforming.

Kystfiskarlaget måtte bryte dette monopolet, før de kunne forsøke å gjøre

⁴³ Formann i Norges Fiskarlag 1937-41 og 1945-51.

⁴⁴ Fiskeriminister fra 1946-1951.

deres syn gjeldende i utformingen av fiskeripolitikken. Den første store hindringen var Faglagssaken, og i dette kapitlet beskriver jeg prosessen der de fikk gjennomslag for å bli representert i fiskeriforvaltningen.

4.2.2 *Svekkelse av forbindelsen mellom myndighetene og Fiskarlaget.*

Fra 1990-tallet skjedde det store omveltning i fiskerinæringens organisering. Hovedavtalen ble oppsagt i 2004, og selv om den på slutten hadde liten betydning, reduserte den Fiskarlagets formelle posisjon som forhandlingspart overfor staten.

Landsiden i fiskerinæringen utviklet etter hvert egne organisasjoner, blant annet Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, som ble opprettet i 1995. Etableringen av Kystfiskarlaget bidro til å vanskeliggjøre Fiskarlagets mål om å samle alle fiskere i én organisasjon, og i tillegg opptrer gruppeorganisasjonen Fiskebåtredernes forbund stadig mer som selvstendige aktør både i media og i forhold til myndighetene. Fiskerinæringen snakker derved med flere stemmer overfor myndighetene enn tidligere.

Internasjonale rammebetingelser er også blitt viktigere for utviklingen i fiskerinæringen i de senere årene, og det settes mer fokus på miljøhensyn. Sentrale prinsipper for ressursforvaltningen blir fastlagt i internasjonale fora,⁴⁵ samt vilkårene for handel med fisk og fiskeprodukter.⁴⁶ Ved at viktige saker avgjøres utenfor det som vanligvis betraktes som fiskerisektoren, blir næringen avhengig av institusjoner som har andre hensyn å ivareta, og fiskeripolitikk blir dermed ikke bare et anliggende for fiskerimyndighetene og næringsaktørene.

Christensen og Hallenstvedt (2005:343) mener at de politiske aspektene i saken om *"forbudet mot drivgarnfiske etter laks"*, der Fiskarlaget ikke nådde fram med sine synspunkter, til tross for stort engasjement over lang tid og politisk skifte i regjeringen, illustrerer at deres innflytelse over fiskeripolitikken var begynt å avta. Dette foregikk i andre halvpart av 1980-tallet, og det korporative regimet sto ikke like

⁴⁵ Viktige rammebetingelser for internasjonal handel blir fastlagt gjennom WTO.

⁴⁶ Fiskerinæringen er blitt del av en mer omfattende politikk, for eksempel i forholdet mellom EU og Norge, der blant annet handelspolitikk kobles opp mot fiskekvoter.

sterkt etter dette som tidligere, ifølge forfatterne.

Til sammen viser dette at den sentrale posisjonen Fiskarlaget hadde hatt i næringen og i forhold til myndighetene etter hvert ble utfordret av prosesser både innenfor og utenfor næringen. Dette har skapt andre vilkår for organisering og næringspolitisk arbeid og mye tyder på at Fiskarlagets betydning er redusert.

Kapittel 4.3 viser at det er en kronologisk sammenheng mellom Fiskarlagets svekkete posisjon i forhold til myndighetene og Kystfiskarlagets inntreden på viktige fiskeripolitiske arenaer. Her skal jeg ta for meg de organene laget har oppnådd representasjon i og hvordan dette har skjedd, og se det i lys av lobbyismeperspektivet.

4.3 Norges Kystfiskarlags representasjon.

Her følger en gjennomgang av de mest sentrale områdene der Kystfiskarlaget har arbeidet for å få inntreden, og prosessen fram til de oppnådde dette. Dette er Råfisklaget, Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

4.3.1 Representasjon i Norges Råfisklag.

Kystfiskarlaget søkte for første gang om representasjon i Råfisklaget i 1989, og leverte siden inn ny søknad hvert år. De ba om representasjon på linje med de minste fylkeslagene i Fiskarlaget, det vil si fire representanter i representantskapet og en i styret, men søknadene ble hvert år avslått. Lederen i Kystfiskarlaget sier at årsaken til dette var at ledelsen i Råfisklaget nesten utelukkende består av fiskarlagsfolk, der sammensetningen av de styrende organer var slik; Fiskarlaget, Fiskebåt og Norsk Sjømannsforbund satt med 53 av 57 representanter i representantskapet og 13 av 15 plasser i styret.

I år 2000 var det rundt 6000 leverandører i Råfisklagets distrikt, hvorav Fiskarlaget, Fiskebåt og Sjømannsforbundet medlemmer utgjorde ca. 1/3 av disse, mens Kystfiskarlaget hadde i overkant av 400 fartøyer. Vel 3500 var altså uorganiserte, og utgjorde den klart største gruppen i antall. Representantskapet vedtok samme år at uorganiserte fiskere kunne oppnå fire plasser i representantskapet og en i styret, gjennom direkte medlemskap, mens eierorganisasjonene skulle ha fast

representasjon selv om medlemstallene varierte. Kystfiskarlaget ble fortsatt nektet representasjon.

Etter press fra Fiskeridepartementet ble det våren 2001 reist spørsmål om i hvilken grad et faglag er representativt for fiskerne og derav bør ha plass i styrende organer. Råfisklaget behandlet da denne saken, og det ble nedsatt et ”Representasjonsutvalg”, som blant annet skulle se på representativiteten til eierorganisasjonene. Kystfiskarlaget sendte i den forbindelse inn opplysninger over lagets medlemmer, og våren 2002 fikk de plass i de styrende organene i Råfisklaget, med fire medlemmer i representantskapet og en i styret. (intervju).

Parallelt med ovennevnte prosess forelå det opplysninger om at medlemstallet i Norges Fiskarlag ikke var i samsvar med de tall representasjonsutvalget la til grunn. Blant annet hadde økonomisjefen i Fiskarlaget anslått medlemstallet til langt lavere enn de framkom i Råfisklagets tallmateriale. Kystfiskarlaget skrev da brev til Fiskeridepartementet⁴⁷ der de påpekte dette forholdet, samt ulikebehandlingen i spørsmålet om dokumentasjon av medlemsmasse.⁴⁸ I tillegg ba de om departementets vurdering av situasjonen der Fiskarlaget, i kraft av deres høye representasjon, har reell kontroll over Råfisklaget, noe som hindrer en demokratisering av salgslaget. (Brev av 16.1.2004). Kystfiskarlaget ba også om en vurdering av hvilken tilslutning, simpelt eller kvalifisert flertall, som skal kreves for at et vedtak skal være gyldig, og om vedtaket, i henhold til minoritetsvernet, også må ha tilslutning fra medlemmer hvis rettigheter berøres.

Svaret fra Fiskeri- og kystdepartementet, på ovennevnte brev, kom 14. februar 2005.⁴⁹ Deres mening var at det ikke var grunnlag for å vurdere hvorvidt og eventuelt når Råfisklaget var pliktig til å endre fordelingen i styrende organer. De bemerket bare at disse organene skulle gjenspeile medlemsmassen, og at de forutsatte at Råfisklaget likebehandlet sine medlemmer. Konklusjonen ble derfor at

⁴⁷ Grunnen til at Kystfiskarlaget henvendte seg til Fiskeridepartementet i denne forbindelsen er at det de som skal godkjenne reglene for representasjon i styrende organer i Norges Råfisklag.

⁴⁸ Se kap. 3.7.1 om ulike krav til dokumentasjon av medlemmer.

⁴⁹ Svaret fra Fiskeri- og kystdepartementet kom over ett år etter henvendelsen fra Kystfiskarlaget.

Kystfiskarlagets anførsel ikke førte fram. (Brev av 14.2.2005).

Kystfiskarlaget er med sine henholdsvis en og fire plasser, i styret og representantskapet, helt underlegen Fiskarlagets 13 og 53 plasser. Sett i forhold til antall leverandører i salgslagets distrikt, og ikke minst den store andelen uorganiserte, har også Kystfiskarlaget reagert på forholdet. De anser prisforhandlinger mellom salgslag og fiskekjøpere som sentral for hverdagen til den enkelte fisker, så av den grunn er forholdsmessig representasjon i Råfisklaget viktig for dem. Lederen i Kystfiskarlaget går langt i sin kritikk her, og understreker at Fiskarlaget er en interesseorganisasjon og Råfisklaget er en forvaltningsorganisasjon, og at samrøen mellom disse i dag er helt uakseptabel. (intervju).

Dette eksempelet viser at Fiskeri- og kystdepartementet, i 2001, medvirket til at Kystfiskarlaget ble representert i Råfisklaget, men at det fremdeles gjenstår en del før de sidestiller Kystfiskarlaget med Fiskarlaget⁵⁰.

4.3.2 Representasjon i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

*Reguleringsrådet*⁵¹ ble utnevnt første gang av Fiskeri- og kystdepartementet i 1972, og bestod i begynnelsen av representanter fra Fiskeridirektoratet og fiskeriorganisasjonene. Det erstattet en ordinær høringsprosess, og fungerte som et rådgivende organ for Fiskeri- og kystdepartementet i spørsmål knyttet til forvaltning av fiskebestander og gjennomføring av fisket. Rådet var en sentral arena for aktørene i fiskerinæringen, så Kystfiskarlaget anså det som nødvendig å få fast plass, men til tross for gjentatte henvendelser fikk de ikke innvilget representasjon, men de fikk etter hvert observatørstatus.

Begrunnelsen fra departementets side på Kystfiskarlagets avslag var at de hadde observatørstatus, og at alle skriftlige innspill til Reguleringsrådet ble tatt inn i saksframleggene uavhengig av forslagstillers status i rådet. (Sak nr. 9, Stortinget, 19.12.2002).

⁵⁰ I tillegg kommer de uorganiserte, som utgjør en stor andel av fiskerne, og de har svært liten innflytelse.

⁵¹ I tidsrommet 1972 - 1985 het det *Reguleringsutvalget*.

Når det gjelder Reguleringsrådets sammensetning så gjennomgikk den flere endringer etter hvert. Kystfiskarlaget,⁵² Sametinget og fylkeskommunene ble representert. Med hjemmel i likestillingslovens § 21 ble det i 2005 foretatt endringer i forskriften om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrever, råd, delegasjoner mv.⁵³ Med det resultat at siden Fiskarlaget og Fiskebåtrederens Forbund ikke klarte å oppfylle kravene til likestilling (minst 40 prosent kvinneandel) besluttet departementet, i 2006, å avvikle Reguleringsrådet, for å erstatte det med ”Reguleringsmøtet”, som i tillegg til de tidligere medlemmene har deltakere fra miljøorganisasjoner.

Lederen i Kystfiskarlaget tror Reguleringsrådet ble tillagt større vekt fra direktoratets og departementets side enn Reguleringsmøtet. Det er flere som deltar på Reguleringsmøtet og det blir mye prat. Han mener også at Fiskarlagets forklaring om at de ikke greide å oppfylle kravene om kjønnsfordeling bare var et skalkeskjul for å få avviklet Reguleringsrådet. (intervju).

Den norsk-russiske fiskerikommisjonen ble opprettet i 1975, som et bilateralt forvaltningsorgan mellom Norge og Russland. Hvert år møtes kommisjonen for å fastsette totalkvoter for fangst på felles fiskebestander i Barentshavet, og fordeler disse mellom Norge, Russland og tredjeland. Partene avtaler også gjensidig fiskeadgang i hverandres økonomiske soner og bytter kvoter både innenfor fellesbestander og nasjonale bestander. (www.wikipedia.org). I 1976, under kommisjonens andre sesjon, ble Norges Fiskarlag og Norsk Sjømannsforbund representert for første gang, og fikk fast plass. Og i 1989 ble Fiskeindustrien representert, fordi det på 1980-tallet ble vanlig at sovjetiske trålere leverte råstoff til fiskeforedlingsindustrien langs norskekysten.

Kommisjonen har vært utsatt for mange endringer, spesielt i 1991 ved oppløsningen av Sovjetunionen, da det etter hvert velutviklede samarbeidet mellom de to partene gikk en usikker framtid i møte på grunn av overgangen fra et sosialistisk til et kapitalistisk system i det nye Russland. I sovjettiden ble det sjelden fisket mer enn

⁵² Hvordan dette foregikk omtales nedenfor.

⁵³ Rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet, 30.06.2005.

de hadde tilsagn om fordi det ikke var noe å tjene på svartfiske.⁵⁴ Dette endret seg etter 1991 da pengestrømmen fra Moskva stoppet opp, og inntekten måtte hentes fra fisket, som dermed økte presset på de mest profitable fiskeressursene, spesielt norsk-arktisk torsk. (Rutledal 2005:29,30,34,35).

Kystfiskarlaget anså dette som en viktig arena for å utøve innflytelse,⁵⁵ men opplevde flere ganger å få avslag på forespørselene sine om et sete. Departementets begrunnelse var at kystfiskernes interesser ble ivaretatt gjennom Fiskarlagets deltakelse, ved at de var representert med tre personer; lederen, en representant for havfiskeflåten og en representant for kystflåten. (Sak nr. 9, Stortinget, 19.12.2002).

Kystfiskarlaget søkte som sagt gjentatte ganger om representasjon i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, uten å nå fram, og de var ikke fornøyd med departementets begrunnelser. Derfor henvendte de seg til Stortinget, der to stortingsrepresentanter deretter tok initiativ overfor næringskomiteen for å endre dette forholdet.

Næringskomiteen gjorde 3.12.2002 følgende vedtak: *"Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Marit Arnstad om at Norges Kystfiskarlag blir representert i Reguleringsrådet, Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og andre relevante råd og komiteer innenfor fiskeriforvaltningen"*. [Innst.S.nr.61(2002-2003)].

Da dette ble fremmet for Stortinget 19. desember 2002, i Sak.nr.9, gav Stortinget enstemmig støtte til forslaget.

Komiteens begrunnelse for forslaget var at de mente at bredden av norske fiskere var organisert i Fiskarlaget og Kystfiskarlaget, og det faktum at bare

⁵⁴ Med svartfiske menes fiske som bryter med lovlig framferd for eksempel ulovlig redskap, fiske etter andre fiskeslag enn en har fullmakt til, fiske utover kvote eller ulovlig landing av fangst.

⁵⁵ Selve deltakelsen i fiskerikommisjonen har mest symbolsk verdi, men i forkant av kommisjonen foregår det diskusjoner i "Fiskeriforhandlingsrådet", og viktige strategivalg blir tatt. Fra dette rådet oppsummerer fiskeridirektøren og resultatet blir lagt fram i kommisjonen.

Fiskarlaget var representert i disse organene var forskjellsbehandling av de to yrkesorganisasjonene. De mente også at Kystfiskarlaget deltok i den offentlige debatten og at de i løpet av de siste årene hadde befestet sin posisjon som en aktiv organisasjon i fiskerinæringen. De bemerket også at den situasjonen at en yrkesorganisasjon ble utelukket fra representasjon i relevante fora, mens den konkurrerende organisasjonen fikk et tilnærmet monopol på å representere yrkesutøverne, var demokratisk betenkelig og vanskelig å forsvare. [Innst.S.nr.61(2002-2003)].

Det var dette vedtaket Fiskeridepartementet fulgte opp i oktober 2003, og som betegnes som den viktigste seieren siden Faglagsdommen, og et skritt til mot full likestilling av de to fiskerorganisasjonene.

Samtidig med at Kystfiskarlaget fikk inntreden i disse organene var det også andre aktører som ble representert i fiskerinæringen, blant annet fylkeskommunene, miljøorganisasjoner og Sametinget. Fylkeskommunene og Sametinget ble representert i Fiskerikommisjonen året etter at Kystfiskarlaget kom inn, og lederen mener at Kystfiskarlagets inntreden sprengte grensene rundt disse organene, som var ganske lukket. Han sier videre at i det i løpet av denne prosessen var mye debatt, og de fikk da støtte fra fylkeskommunene, Sametinget og Norges Naturvernforbund. Lederen understreker likevel at det var en forskjell på Kystfiskarlagets situasjon og Sametinget og fylkeskommunene, fordi disse er offisielle organer, og så vidt han vet driver de ikke utstrakt lobbyvirksomhet.

En mulig faktor for å forklare at flere aktører har blitt representert er også ulike internasjonale avtaler og traktater som Norge har forpliktet seg til, og som stiller krav til forvaltningsmetoder og -prosesser. Blant annet blir det lagt vekt på at forhandlinger skal være åpne for innsyn. Prinsippet om retten til innsyn i slike prosesser har blitt viktigere i de senere årene, og noe av grunnen til det er *”Verdikommisjonen for miljø og utvikling”* sin endelige rapport (1987).⁵⁶ En av tilrådingene i denne var en styrking av retten til ulike grupper for å få informasjon og deltaking i prosesser med konsekvenser for miljøet. Denne tilrådingen ble gjentatt i FN sin *”Rio-deklarasjon”* (1992). Av de gruppene som var nevnt spesielt i

⁵⁶ ”Brundtlandkommisjonen”.

forbindelse med deltaking var kvinner, urfolk og lokalsamfunn. FN-avtalen om ”*delt og vandrende fiskeslag*” fra 1995 understreket på samme måten kravet om innsyn.⁵⁷ En slik utvikling har gjort det vanskeligere å stenge for interesser som ønsker tilgang.

Hvilke konsekvenser dette har hatt for fiskerinæringen er et interessant spørsmål, og Kystfiskarlagets leder mener at de reindyrka kystfiskerinteressene kommer bedre fram nå fordi de ikke lenger filtreres bort i Fiskarlaget, som de gjorde tidligere.

Kystfiskarlaget er i tillegg representert i flere utvalgsarbeid tilknyttet Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet, og de deltar i referansegruppen for Fiskeri- og Havbruksnæringens forskningsfond. De har innsyn i sakspapirene til Garantikassen og Budsjettnemnda, og her har de søkt om representasjon, men har foreløpig ikke fått det innvilget. De deltar i Fiskerinæringens Råd, og er representert i fiskeriforhandlingene med EU. De har representasjon i Sjøfartsdirektoratets sakkyndige råd for fiskefartøy, og er høringsinstans for Fiskeri- og kystdepartementet.

Dette viser at Kystfiskarlaget har nådd langt i målsettingen om å bli en fullverdig representant for kystfiskerne, selv om noe gjenstår.⁵⁸ Prosessen har tatt tid fordi de har slitt med dårlig økonomi, og det setter grenser for hva de kan påta seg og ta initiativ til. I tillegg har fiskeripressen sterke bånd til Fiskarlaget, og Kystfiskarlaget har vært lite synlig i media, noe som ikke har gjort det lettere å vinne fram.

Fiskarlaget har dessuten mange personer som er oppnevnt i *betalte verv* i Forskningsrådet og i styrer, mens Kystfiskarlaget ikke har noen slike lønnede verv, og det setter ytterligere begrensninger.

4.3.3 Lobbyismeperspektivet og Norges Kystfiskarlag.

Kystfiskarlaget har lenge vært en av de største kritikerne til Fiskarlagets

⁵⁷ Her heter det: ”*Representanter fra andre mellomstatlige organisasjoner og representanter fra ikke-statlig organisasjoner, som har interesser i delte fiskeslag og særlig vandrende fiskeslag, skal bli gitt mulighet til å ta del i møtene til subregionale og regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner.*” UN (1995).

⁵⁸ Økt representasjon i Råfisklaget, deltakelse i Budsjettnemnda, i styrene til forskningsinstitusjonene og i Eksportutvalget for fisk.

posisjon i forhold til Fiskeri- og kystdepartementet, og har flere ganger påpekt betenkeligheter ved det tette samarbeidet. I denne prosessen har de drevet informasjonsarbeid både overfor myndighetene og overfor media for å bli en naturlig representant å forespørre for aviser og andre medium som formidler fiskerispørsmål.

De forsøker også å knytte til seg samarbeidspartnere for å kunne øke presset mot beslutningstakerne i fiskerinæringen, og er aktive med hensyn til å øke kontakten med offentlig forvaltning, næringens øvrige organisasjoner, forskningsmiljøer og miljøorganisasjoner. Men litt av problemet er at Kystfiskarlaget har for få folk til å representere dem, alle styrets medlemmer deltar i ulike fora, så det setter også begrensninger for deres aktivitet.⁵⁹ Lederen anslår at han deltar på ca 100 møter⁶⁰ hvert år, i forbindelse med vervet i Kystfiskarlaget, og han er den i laget som representerer mest. I omtrent halvparten av møtene er det Kystfiskarlaget som kontakter de politiske partiene⁶¹ eller Næringskomiteen, og ber om møter, i den andre halvparten er det politikere eller departement som sender ut innkalling. I forbindelse med møteinnkallinger i Oslo, tar Kystfiskarlaget ofte kontakt med partiene eller Næringskomiteen, for på den måten å kombinere flere møter.

Rommetveit (1995) beskriver lobbykontakter som påvirkning gjennom personlig kontakt, telefoner og brevveksling mellom organisasjons- og myndighetsrepresentanter. Selv om disse kan være uformelle kan de være både hyppige og stabile. Denne beskrivelsen passer bra på Kystfiskarlagets kontakt med myndighetene.

Mye av prosessen i forkant av stortingsvedtaket, 19.12.2002, foregikk ved møtevirkosomhet mellom Kystfiskarlaget og politikerne på Stortinget, der Kystfiskarlaget informerte om deres opplevelse av situasjonen i fiskerinæringen. Dette var, ifølge lederen i Kystfiskarlaget, årsaken til at saken ble fremmet for

⁵⁹ Også generalsekretær Turid Ringstad (vikar: Håvard Jakobsen) representerer, og Kystfiskarlagets saksbehandler Hilde Rødås Johnsen var blant annet medlem i Strukturutvalget.

⁶⁰ Hovedsakelig foregår disse møtene i Oslo og Tromsø, på dag- eller kveldstid, eller som telefonmøter.

⁶¹ De sender ut forespørsler til de fleste partiene, som så avgjør om og eventuelt hvem som stiller til møte.

Stortinget, og at den fikk gjennomslag. Denne opplysningsvirksomheten økte den generelle kunnskapen til stortingsrepresentantene om fiskeriene, og endret gradvis holdningene deres, noe som til slutt gav støtet til forandringene. I denne forbindelse kan det nevnes at stortingsrepresentant Steinar Bastesen en gang uttalte at for hver gang Kystfiskarlaget hadde vært ”*på besøk*” steg kunnskapsnivået i Næringskomiteen betraktelig, for så å synke igjen etter hvert. (Intervju).

Denne beskrivelsen av Kystfiskarlagets framgangsmåte passer godt til Espelis definisjon av lobbyisme: Organiserte interessers forsøk på å påvirke Stortingets beslutninger og vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser. Siktemålet med disse påvirkningsforsøkene er at Stortinget skal fatte avgjørelser som oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningsforsøkene. (Espeli 1999:22).

4.4 Oppsummering.

I dette kapittelet har jeg konsentrert meg om forholdet mellom Fiskarlaget og Kystfiskarlaget og belyst utviklingen mellom dem. Mye tyder på at dette illustrerer en brytning mellom korporativisme og lobbyisme. Flere forskere har omtalt forholdet mellom myndighetene og Fiskarlaget som en forbindelse med tydelige korporative trekk. Men det er i de senere årene mange ting som tyder på at denne tilstanden ikke er så utvetydig lenger. Norges forhold til omverden, og ikke minst til EU, har spilt inn i politikkkutformingene. Det har også kommet nye aktører på banen som sakte, men sikkert, har fått innpass i besluttede organer. En av disse er Norges Kystfiskarlag, og jeg mener å kunne påvise at årsaken til at de har lyktes med dette i stor grad skyldes aktiv lobbyvirksomhet rettet mot Stortinget.

Etter Høyesterettsdommen startet som kjent Kystfiskarlaget på oppgaven med å oppnå innpass i viktige organer. Dette har de også langt på vei lyktes med, men selv om de i dag framstår som tyngre og mer representativ enn noen gang, sliter de med å få gjennomslag for sin politikk fordi Fiskarlaget er større og har en langt mer befestet posisjon enn dem. Dette vil jeg komme nærmere inn på i neste kapittel som beskriver fiskerireguleringene både før og etter Kystfiskarlagets ”*gjennombrudd*”.

KAPITTEL 5: REGULERING

De to forutgående kapitlene viser hvordan Norges Kystfiskarlag har fått gjennomslag, både gjennom seieren i Faglagssaken og at de har oppnådd representasjon i sentrale organer. Dette kapitlet illustrerer derimot at det er vanskelig å få til grunnleggende endringer i reguleringspolitikken som samsvarer med deres målsettinger, og jeg vil vise noen av årsakene til dette.

De reguleringene som gjennomgås i dette kapitlet er gjennomført *før* Kystfiskarlaget oppnådde representasjon på de arenaene som ble omtalt i forrige kapittel, og derfor har de heller ikke hatt innflytelse på reguleringspolitikken i dette tidsrommet.⁶² Dette kapitlet vil derfor være rettet inn mot å undersøke problemstillingens andre del, nemlig *hvorfor* arbeidet med at Kystfiskarlaget skulle få gjennomslag i fiskeriforvaltningen ble sett på som viktig for fiskerne. Og årsaken til det er at Kystfiskarlagets *reguleringsprinsipper*, strider i mot Fiskarlagets prinsipper, som har vært rådende for de reguleringene som omtales her.

Begrunnelsen for å regulere og strukturere har hovedsakelig vært økonomisk fundert, altså for å øke lønnsomheten. Kystfiskarlaget vil også ha lønnsomhet i næringen, men de mener at tiltakene som har blitt iverksatt for å oppnå dette har fått store negative følger, og de ønsker derfor en annen utvikling. I reguleringene har Norges fiskarlag hatt stor innflytelse, de stod blant annet for utformingen av både Trålstigen, 1994-vedtaket og Finnmarksmodellen. Sett i lys av tidligere kapitler om Fiskarlagets innflytelse, så illustreres det også her i dette kapitlet.

Først i kapitlet vil jeg presentere en historisk gjennomgang av utviklingen innen fiskeriene, deretter følger et sammendrag over hvilke lover som regulerer fisket, og hvorfor Kystfiskarlaget er opptatt av å beholde dagens lovverk. Det er spesielt deltakerloven de vil beholde i sin opprinnelige form fordi den sikrer at høstingen av ressursene skal være forbeholdt aktive fiskere, noe som igjen begrenser muligheten for opphopning av kvoterettigheter. Sentralt står også fordelingen av torskekvote mellom flåtegruppene, og prosessen forut, for å vise hvilke instanser som er involvert,

⁶² De fikk først plass i Reguleringsrådet og Fiskerikommisjonen i 2003.

og for å illustrere at det er store økonomiske verdier knyttet til fiskeriene. Problemene rundt et fordelingsregime basert på kvoter og omsetning av disse blir også omtalt. Det blir i tillegg gitt en oversikt over reguleringene i fisket, fra 1990 og fram til i dag, samt et innblikk i trålnes plass i fiskeriene.

Som en reaksjon på den retningen fiskeriene tok, utviklet Kystfiskarlaget en Reguleringsmodell som beskriver deres prinsipper for regulering og forvaltning. Denne modellen skal jeg gjennomgå til slutt.

5.1 Historie; kort gjennomgang av perioden 1945 – 1989.

Gjenreisningen av Norge etter 2. verdenskrig var en unik sjanse til å industrialisere også fiske og foredling, og det ble vedtatt at fiskerstanden, på vel 118.000, skulle reduseres til 30.000 yrkesfiskere og 10.000 sesongfiskere. Reidar Carlsen, sekretær i Nordland fylkesfiskarlag, skulle være konsultativ statsråd for fiskeriene, men fikk raskt et eget departement. Han satset på trålfiske og store filet- og frossenfiskanlegg, og staten skulle eie og betale mye av kostnadene. Torskefiskeriene solgte sine produkter som saltfisk og tørrfisk til Sør-Europa og Afrika, men ambisjonen var at frossenfisk til USA, Europa og Storbritannia skulle avlaste de tradisjonelle og turbulente markedene.

Nesten fra første dag kom Carlsen på kant med Norges Fiskarlag, som på den tiden var preget av kystfiskere uten de samme visjonene om industrialisering, og kampen om trålerlovene kom til å prege fiskeripolitikken de første årene etter krigen. Vi hadde en trållov fra 1939 som åpnet for trålfiske, men det skulle bare være elleve faste konsesjoner, og Fiskarlaget kjempet på hele 1930-tallet for å forby dette, men i 1949 hadde departementet allerede delt ut 93 trålkonsesjoner.

”Utvalget for reising av fiskeindustri i Nord-Norge” utarbeidet en plan om ei balansert utvikling, blant annet av hensyn til en raskest mulig gjenreising, og det faktum at nasjonen ikke hadde økonomi til å finansiere ei storstilt flytting av folk. Utvalgets planer ble fulgt opp i 1950, da statsråden la fram FINOTRO-planen; prioriteringsliste for anleggene som skulle komme. Det var flere steder som ikke stod på denne listen, blant annet Hammerfest, der sjokoladekonsernet Freia investerte, og slik fikk de private en plass i planøkonomien og den statlige gjenreisinga av

Finnmark. Nord-Norge planen hadde et fond for næringsutvikling som i dag tilsvarer 5,6 milliarder. Dette var åpent for alle, og de som investerte skulle sikres råstoff, så rammebetingelsene var gode.

Statens Fiskarbank la forholdene til rette for utvidet tråldrift, og for flere som hadde lagt seg opp penger i krigsårene, ble trålfisket en mulighet for nye "fiskere" med uklar tilknytning til næringa. Mange var skeptisk til trålen som redskap og de fryktet også at trålfisket skulle få omsette fangstene utenom salgslagene, med andre ord at den relativt ferske råfiskloven skulle bli undergravd. Fiskarlaget fastslo da at trålerne bare skulle tillates som et supplement til den øvrige flåten, og drives av fiskere eller samvirke mellom fiskere, men de kom i mindretall i rasjonaliseringskomiteen for fiskeriene. Dermed ble det i tillegg åpnet for trålkonsesjoner til partsrederi, rederi som hadde drevet torskefiske i fjerne farvann og andre, og særlig det siste punktet var omstridt siden det åpnet for investorer uten bakgrunn i næringen.

De første åra etter krigen hadde næringa brukt store beløp på gjenreising, og når de skulle begynne å nedbetale investeringene, strammet det seg til i markedene. Årsaken til dette var at det hadde utviklet seg til et kappløp der flere hundre trålere fra Europa fisket i Barentshavet. I Norge ble myndighetene satt under press for å gjøre det samme, og de satset enormt. Men utover på femtitallet ble fisket dårligere og eksporten gikk tyngre, og i 1958 ble det for første gang utbetalt direkte fiskeristøtte i Norge.

Fra 1956 til 1962 økte industriarbeiderlønnen med 25 prosent, mens inntekten til en fisker gikk nesten like mye tilbake. Så fulgte "fiskarstreiken", som også var et bidrag til at næringen fra 1964 fikk sin Hovedavtale.⁶³ Statsstøtten var betydelig, men avtalen er blitt kritisert fordi den bidro til oppbygging av for stor kapasitet, både i flåten og industrien, samt at den gjorde noen fiskere og distrikter til vinnere, andre til tapere.⁶⁴ (Fiskeribladet, 28.1.2006).

⁶³ Hovedavtalen garanterte fiskerne en minimumsinntekt på linje med andre yrkesutøvere, den ble sagt opp i 2004.

⁶⁴ Bygdeutvalget, som på midten av 80-tallet laget sin evaluering av alle støtteavtaler, var klar i sin kritikk; avtalen var langt bedre for enkelte fiskerikommuner på Vestlandet enn for Nord-Norge som helhet. Trålerne og

På 1970-tallet kom de første kvoteordningene og på 1980-tallet offentlige kondemneringsordninger⁶⁵ i havflåten. I dette tidsrommet ble også grunnlaget for frysetrålflåten med fri konsesjon, uten distriktsbindinger, lagt. Det foregikk ved at mange ”*stubber*”⁶⁶ fikk tildelt småtrålkonsesjon. Dette var ikke spesielt lønnsomt, så etter noen år solgte de kvotene til struktureringsformål, og dette gav grunnlaget for dagens frysetrålkvoter.

Rundt 1980 hadde alle fartøy en maksimalkvote⁶⁷ på 250 tonn fisk og begrensningene i fisket ble hovedsakelig gjennomført ved påkestopp, vinterstopp og utvidet helgefredning, men dette rammet ikke så mye de små i næringen. (intervju).

Men kampen om ressursene ble ytterligere tilspisset, og i 1989 ble det for første gang innført full stopp i torskefisket nord for 62. Breddegrad, og dette var opptakten til innføringen av fartøykvoter i kystflåten. (Reguleringsmodellen, 2002).

Tidsrommet fra 1990 og framover kommer jeg tilbake til både i dette og i neste kapittel. Det som karakteriserer denne perioden er regulering av fisket ved hjelp av kvoter og spørsmålet om omsettelighet av disse, samt ressursfordelingen mellom hav- og kystflåten.

5.2 *Lover.*

En hører ofte at fiskeriforvaltningen er så komplisert at den kun er for de spesielt interesserte, og disse påstandene har kommet både fra politikere, byråkrater og folk innenfor fiskerinæringen. Det er derfor kommet krav om en opprydding i lov- og regelverket, og fra departementet er det blitt lovet en forandring, men fortsatt jobber det mange jurister innenfor systemet og det produseres stadig mye ”*advokatmat*”.

filetindustrien var også vinnere.

⁶⁵ Utbetaling av kompensasjon til fartøyeier for destruksjon av fartøy og bortfall av fisketillatelser.

⁶⁶ Linebåter mellom 60-90 fot.

⁶⁷ Dersom summen av fartøyenes kvoter er *større* enn gruppekvoten, omtales det enkelte fartøyets kvote som en maksimalkvote.

5.2.1 *Lover som regulerer det norske fisket.*

1938: *Råfiskloven*; fiskernes grunnlov, et økonomisk og politisk redskap som har hatt stor betydning for utviklingen av fiskerinæringen. Loven skal stabilisere fiskeprisene ved å fastsette minstepris og den krever at omsetning av fiske skal foregå gjennom salgslagene. Årsaken til denne loven var at det skulle tjene samfunnsmessige hensyn, både av hensyn til nasjonale eksportinntekter og for fiskernes økonomiske situasjon, ved å forhindre at eksportøren tok ut sin inntekt den letteste veien - mot fiskerne. (<http://odin.no/odinarkiv>).

Fra første dag skapte loven strid fordi den gav fiskerne mye makt, men den gjorde det også mulig å styre utviklingen av flåte og industri. Motstanderne av råfiskloven mener loven har mistet mye av sin betydning fordi båtene blir større og mer mobile, og står dermed friere i forhold til hvor de vil levere fangsten.

For at myndighetene skal gi lovbeskyttelse til organisasjoner må dette tjene overordnede samfunnsmessige hensyn, det er ikke nok at loven er en fordel for en gruppe næringsutøvere. Om en slik begrunnelse ikke finnes, eller ikke lenger kan vedlikeholdes fordi forholdene har forandret seg, må lovbeskyttelsen falle. (<http://odin.no/odinarkiv>).

1972: *Lov om retten til å delta i fiske og fangst*, eller deltakerloven som den vanligvis kalles, har som formål å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. Den skal øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen, trygge bosettingen og arbeidsplasser i distriktene og legge til rette for at høstingen av de marine ressurser skal komme kystbefolkningen til gode. Loven regulerer adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst, og gir den generelle lovhjemmelen for etablering av reguleringer. (<http://odin.no/odinarkiv>). I 1985 skjedde det som kan karakteriseres som en uthuling av loven. Da fikk administrative redere eie båter med kvote på linje med aktive fiskere, dermed kunne en eier ha flere kvoter. Industrien knyttet til seg aktive fiskere, ”*stråmenn*”, for å samle flere kvoter på en kjøll, spesielt attraktivt er det å få fiskere fra Finnmark til å strukturere fordi de kan kjøpe kvoter fra alle andre fylker i landet, for deretter å ta utflytting til for eksempel Møre. (intervju).

Det ble utarbeidet ny deltakerlov i 1999 der aktivitetskravene ble skjerpet, fra

krav om aktivitet i tre av de siste fem år i stedet for ti år som tidligere, mens dispensasjonskravene ble utvidet til å omfatte nye fartøygrupper. (<http://odin.no/odinarkiv>).

1983: *Saltvannsfiskeloven* ble opprettet. Den retter seg mot utøvelsen av fiske. *Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser*, eller havressursloven, ble i NOU 2005:10⁶⁸ foreslått av Havressurslovutvalget, og tar sikte på å erstatte saltvannsfiskeloven fra 1983, som en felles forvaltnings- og næringslov for høsting og utnyttelse av marine ressurser. Det er lagt vekt på forenkling og klargjøring av gjeldende lovgivning, tydeliggjøring av folkerettslige forpliktelser og internasjonalt samarbeid, samt harmonisering med tilstøtende fiskeri- og sektorlovgivning. Den nye loven skal sikre en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning gjennom bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring. Loven slår også fast at staten eier fiskeressursene og at fiskerne har en eksklusiv rett til å høste av disse. (<http://odin.no/odinarkiv>). Men den er også et skritt på veien vekk fra utgangspunktet om fiskereid flåte og en arbeidsdeling mellom fiskere og industribedrifter, da det her er snakk om en generell og alminnelig adgang til å tildele alle norske fiskeforedlingsbedrifter kvoter som de kan disponere fritt i forhold til fartøy.

I EØS-avtalen ble det gitt varig unntak fra reglene om fri kapitalflyt og etableringsadgang når det gjaldt eierskap til fiskefartøy, og Norge kan derfor forby utenlandsk eierandel høyere enn 40 prosent. Men unntaket gjelder ikke eierskap i fiskeforedlingsbedrifter, så dersom en bedrift blir tildelt kvoter direkte vil det oppstå et spørsmål om restriksjonene på utenlandsk eierskap kan anvendes overfor bedriftene. (NOU 2005:10).

5.2.2 Kort refleksjon over dagens lovverk.

For en eksportbasert næring som fiskerinæringen kan fjerning av grenser og

⁶⁸ NOU 2005:10 legger fram havressurslovutvalgets utredning med forslag til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser - havressursloven. Dette utvalget har bestått av personer fra blant annet forskningsmiljøer, dept., FHL, Norges Fiskarlag, Sametinget og Fiskeridirektoratet, og det har vært ledet av statsadvokat Harald L. Grønlien.

handelshindringer virke positivt, men det ligger også utfordringer i dette. I dag sikrer lovgivningen fiskerne stabile priser og enerett på norske ressurser, samt arbeidsvilkår, forsikringsordninger og lønns- og oppgjørsavtaler. Dersom dette lovverket endres, samtidig med at fiskerettighetene gjøres omsettelige, hevder Kystfiskarlaget at vi risikerer at norske fiskeressurser blir fisket av fartøy under bekvemmelighetsflagg, uten norske fiskere og uten at fisken landes på kysten. Dette er situasjonen for mange kyststater i dag, der kun de som har aksjer i fiskebåtredier og oppdrett får del i verdiskapingen. Kystfiskarlaget tror det hovedsakelig er privatiseringen av fiskeressursene som har svekket legitimiteten til dagens lovverk, og den dagen råfiskloven og deltakerloven kun ivaretar interessene til en gruppe redere, vil det ikke lenger være mulig å beholde lovene. Særlig deltakerloven er under sterkt press, spesielt i kystflåten der det etableres stråselkaper og kvoter flyttes fra den minste til den større flåten, gjerne ved hjelp av landindustrien. Dette fører til at fiskere får mindre kontroll over fiskeressursene og at fiskerisamfunn mister kvoterettigheter. Mange rederier tilbyr dessuten så dårlige lønns- og arbeidsvilkår at norske fiskere velger andre arbeidsområder, og jobbene blir erstattet av utenlandsk arbeidskraft.

På spørsmålet om hva som er den viktigste av disse lovene svarer lederen i Kystfiskarlaget: *”Det er vanskelig å si, råfiskloven er viktig, men den blir meningsløs uten deltakerloven, fordi de betinger at det er to parter. Fjernes disse lovene er vi tilbake til tilstanden med ”nessekonger”. Men det største problemet for fiskeriene er å få i stand et internasjonalt lovverk, som kan hindre overfisket. Her er bilaterale avtaler mellom Russland, Norge, Island og EU-landene viktig. Det jobbes mye med å få i stand et regleverk om registrering av fiskeleveranser til EU-land, først og fremst for å hindre russiske omlastningsfartøy å levere ulovlig fisket fangst.”*

5.3 Kvoter.

Kvoter ble innført på 1970-tallet for å begrense og kontrollere uttaket av fisk. Vi har hatt mange ulike former for kvoter; maksimalkvoter, enhetskvoter, strukturkvoter⁶⁹ og fartøykvoter. Tidspunkt for når de ble innført og erstattet av andre

⁶⁹ I utgangspunktet tidsavgrenset overføring av kvote mellom fartøy både i kyst- og havflåten. Det stilles krav om destruksjon av avgivende fartøy, og det er ulike regler for avkorting av kvoten.

har variert, men generelt har struktureringer først blitt gjennomført i havflåten og etterpå fulgt opp i kystflåten.

Fiskerettigheter og kvoter tildeles i hovedsak de som utøver fisket, enten det er enkeltstående fiskere, selskaper eller grupper av fiskere, og den økonomiske tanken bak eierskap til høstingsrettighetene er at det vil gi aktørene insentiv til å forvalte ressursene på mest mulig bærekraftig måte. Dersom kvotene gis begrenset varighet er tanken at disponeringen vil skje kortsiktig ut fra kvotenes varighet, mens dersom fiskerne forvalter ressursgrunnet selv på ubegrenset tid vil høstingen skje ut fra langsiktig motivasjon. (NOU 2005:10). Men det påpekes i utredningen at det *ikke* er holdepunkter for å si at aktørene vil avstå fra kortsiktige løsninger som kvote- og utkastjuks ved eierskap til ressursene.

Argumentene for å innføre kvoter har i hovedsak vært økonomisk begrunnet, og målet er å få høyere lønnsomhet i næringen. Denne målsettingen er både Fiskarlaget og Kystfiskarlaget enige om, men virkemidlene er svært ulike i de to organisasjonene.

5.3.1 Fastsetting av kvoter.

De fleste større fiskebestandene vandrer mellom flere lands økonomiske soner, og Norge har kvoteavtaler med Russland, EU, Island, Grønland og Færøyene.

Etter at vi har ført forhandlinger med disse landene, og det er klart hvilket kvantum vi disponerer, fastsettes det bestemmelser om hvordan fisket skal gjennomføres. (<http://odin.dep.no/fkd/norsk/tema/fiskeogfangst/ressursforvaltning>).

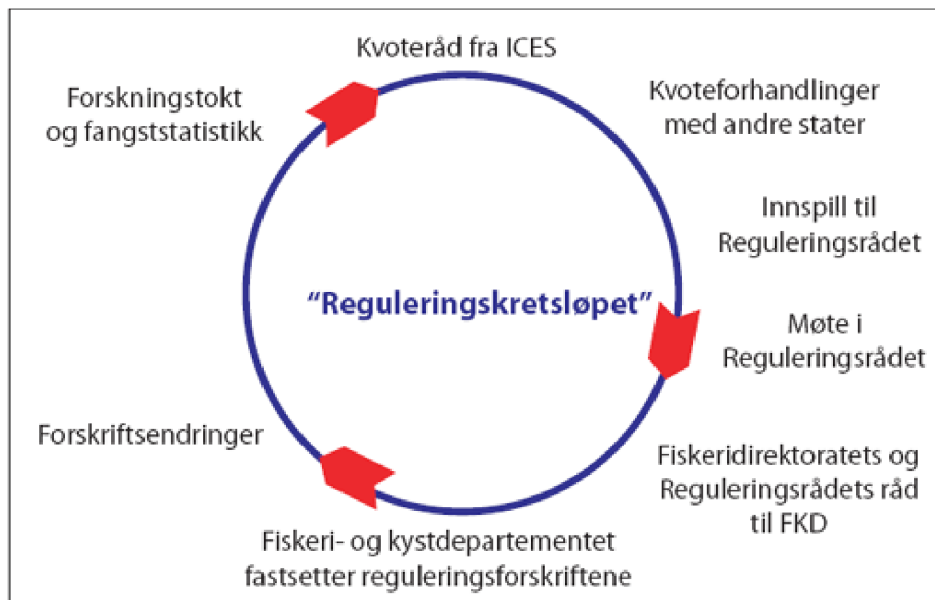
Norsk arktisk torsk er den viktigste bestanden i det nordnorske kystfisket, og havforskerne har i lengre tid påpekt at uttaket av ungfisk er for stort og at vi må få en lavere beskatningsgrad og et endret beskatningsmønster. (www.imr.no) Tall fra Norges Råfisklag viser at for å få samme mengde torsk i tonn, landet trålerflåten i Råfisklagets distrikt dobbelt så mange individer som kystflåten. (www.nu.no).

Den norsk-russiske fiskerikommisjonen ble i 1997 enig om at gytebestanden ikke skulle komme under 500.000 tonn, "føre-var" grensen, og fiskeinnsatsen skulle reduseres slik at en ikke tok ut mer enn 35 prosent av totalbestanden. Med dagens kvotefordeling av norsk arktisk torsk blir 70-80 prosent av den lovlig fangede fisken

tatt med aktive redskaper av nordmenn, russere, islendere og andre. Fiskeinnsatsen de siste årene tilsvarer et uttak på over 60 prosent av totalbestanden, i tillegg til at det har blitt en omlegging av fiskemønsteret i retning av yngre årsklasser. Det betyr at det fiskes flere individer enn det forskerne anbefalte, dermed øker fiskedødeligheten mens vekstevnen reduseres, noe som innebærer en utsettelse av oppbyggingen av bestanden. (www.norgeskystfiskarlag.no/De/II-03.pdf).

Derfor er en viktig oppgave for Kystfiskarlaget å endre beskatningsmønsteret i retning av å fangste på den største fisken og bevare den minste, men dette kommer jeg tilbake til under kapittel 5.6 Norges Kystfiskarlags reguleringsmodell.

Proessen med å fastsette kvotene kan illustreres slik:



Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

ICES, eller Det Internasjonale Havforskningsrådet, er en uavhengig, vitenskapelig organisasjon som gir fiskeriorganisasjoner, EU og statene langs Nord-Atlanteren råd om forvaltning av det marine miljøet og ressursene.

Reguleringsrådet, eller Reguleringsmøtet som det heter fra 2006, skal gi råd til Fiskeri- og kystdepartementet i spørsmål knyttet til forvaltning av fiskebestander og gjennomføring av fisket.

5.3.2 Konsekvenser av kvotereguleringer.

Norge kan sies å ha fått det verste av to kvotehandlingssystemer, nemlig

utilsiktede virkninger av et markedsbasert omsetningssystem og et byråkratisk regelstyrt system. Denne karakteristikken av det norske systemet for handel med fiskekvoter er hentet fra en ny bok skrevet av professor Bjørn Hersoug ved Norges Fiskerihøgskole. Boken heter *"Closing the commons"*, og handler om utviklingen fra en åpen allmenning til privat eiendomsrett til fiskekvotene, og beskriver utviklingen i Norge fra trålerlovgivningen i 1930-årene til de siste strukturordningene ble iverksatt etter 2002. Hersoug viser til at det er mange måter å regulere handelen med fiskekvoter på, og hevder at Norge har et system som både ligner, og skiller seg ut fra, andre omsetningssystemer, men ved å ta i bruk et system med individuelle rettigheter vil vi før eller siden ende opp med et resultat som ligner et omsettelig kvotesystem. (Hersoug, 2005).

Fiskekvoter omsettes i dag med god fortjeneste for de som i sin tid fikk tildelt kvoter kostnadsfritt. Dette medfører en ekstra utgift for nye fiskere, som må dekkes inn ved økt uttak av fisk. Selv om de fleste fiskeriene er regulert gjennom kvoter, vil økte kostnader påvirke ressursene, blant annet ved at fiskerinæringens organisasjoner presser på for å få kvoter og ved at det jukses. (intervju).

"Fiskekvotene fordeles på en måte som øker lønnsomheten for stadig færre fiskere, men reduserer den samlede verdiskapningen av fiskeressursene". Dette er konklusjonen professorene Torbjørn Trondsen og Terje Vassdal, ved Norges Fiskerihøgskole, trekker etter en undersøkelse av hvilke fartøytyper og driftsformer i fiske som gir høyest verdiskapning for samfunnet *"Hvordan øke verdiskapningen av fiskeressursene?"* Resultatene snur opp - ned på inntrykket man ofte får i fiskeridebatten om at de største fartøyene er mest lønnsomme, men at myndighetene opprettholder et urasjonelt kystnært fiske med mindre fartøyer av distriktshensyn. Lønnsomhet til enkeltfartøy avgjøres av hvordan fiskerimyndighetene fordeler fiskeressurser, og sier lite om verdiskapningsbidraget til samfunnet, hevdes det i rapporten, hvor påstanden er at privatøkonomisk lønnsomhet ikke er det samme som samfunnets verdiskapning av fiskeressursene. Analysen bygger på regnskapsdata for norske fiskefartøyer for perioden 1999-2003, og konklusjonen er at de minste fartøyene har gitt høyere verdiskapning per fangstkilo enn de større fartøyene uavhengig av type fiskeri. Årsaken til forskjellen i verdiskapning er først og fremst at mindre fartøyer oppnår høyere salgsverdi, på grunn av bedre betalte produkter, bedre

salgsutnyttelse og biprodukter, samt at de har lavere fangstkostnader per fangstkilo, særlig på kapital. ”Man kan si at de minste fartøyene drar fordel av at den største fisken selv svømmer til kysten. Det gir lavere fangstkostnader, tilgang til større fisk og bedre kopling til et kvalitetsorientert og godt betalende ferskfiskmarked”, heter det fra Trondsen og Vassdal. Verdiskapningen og lønnsomheten per fiskerårsverk er imidlertid høyere for de største fartøyene, fordi myndighetene kompenserer lavere verdiskapning med å gi større kvoter. Den samlede verdiskapning av norske fiskeressurser kan derfor økes ved å omfordele fiskeressursene fra havfiskeflåten til den mindre kystfiskeflåten. Dette kan øke sysselsettingen på kysten, øke verdiskapningen og bedre tilbudet av fersk fisk til forbrukerne, konkluderes det i rapporten. (<http://draugen.nfh.uit.no>).

5.4 Reguleringer i fisket.

Fra og med 1990 ble den norske kvoten av norsk-arktisk torsk fordelt mellom fartøy som fisket med konvensjonelle redskap⁷⁰ og trålerne etter den såkalte Trålstigen. Dette er en fordelingsnøkkel som Fiskarlaget foreslo, med den begrunnelsen at det skulle gi aktørene større sjanse til å gjøre langsiktige vurderinger. Det ble også hevdet at det ville redusere usikkerheten rundt de varierende rammevilkårene for fiskerne, både med tanke på biologi, marked og politiske reguleringer. Hvis en tar i betraktning de interne forholdene i Fiskarlaget, som tidligere omtalt, kan en heller ikke se bort fra at Trålstigen ble ansett som en måte å skape fred mellom parter med forskjellige preferanser. I tillegg til at torskefisket ble lukket fikk vi en inndeling av den konvensjonelle flåten i gruppe I⁷¹ og gruppe II.⁷² Fartøykvoteordningen ble da innført som et motstykke til havfiskeflåtens konsesjonsordninger, og betinget at fartøyet måtte ha levert et minstekvantum av torsk i ett av de tre siste årene før Trålstigen ble innført, for å få tildelt denne.

Tradisjonelt har et fartøys kvote vært bestemt av fartøyets lengde, og siden

⁷⁰ Garn, line, snurrevad, ruser, teiner og juksa.

⁷¹ Gruppe I: Adgangsbegrenset gruppe for fartøy under 28 m i fisket etter torsk (fra 2003 også hyse og sei) nord for 62°N, med konvensjonelle redskaper.

⁷² Gruppe II: Åpen reguleringsgruppe for fartøy under 28 meter i flere fiskeri.

fartøykvoteordningen ble innført har hver meter ekstra fartøylengde gitt høyere torsk kvote. Et slikt system oppfordret til kapasitetsoppbygging, noe som ble forsøkt motvirket ved bruk av såkalte skjæringsdatoer, der fartøyets kvote blir beregnet etter lengden på et visst tidspunkt, uavhengig av senere forlengelser. Skjæringsdatoene har blitt flyttet en rekke ganger siden 1990, etter påtrykk fra sentrale personer i Fiskarlaget (Christensen og Hallenstvedt, 2005), og dette har bidratt til en oppbygging av kapasiteten.

Trålstigen ble senere avløst av 1994-vedtaket i Fiskarlaget, ”om ressursfordeling mellom kyst- og havflåten”. Også dette vedtaket ble i hovedsak lagt til grunn ved myndighetens årlige fordeling av kvotene. (NOU 2005:10).

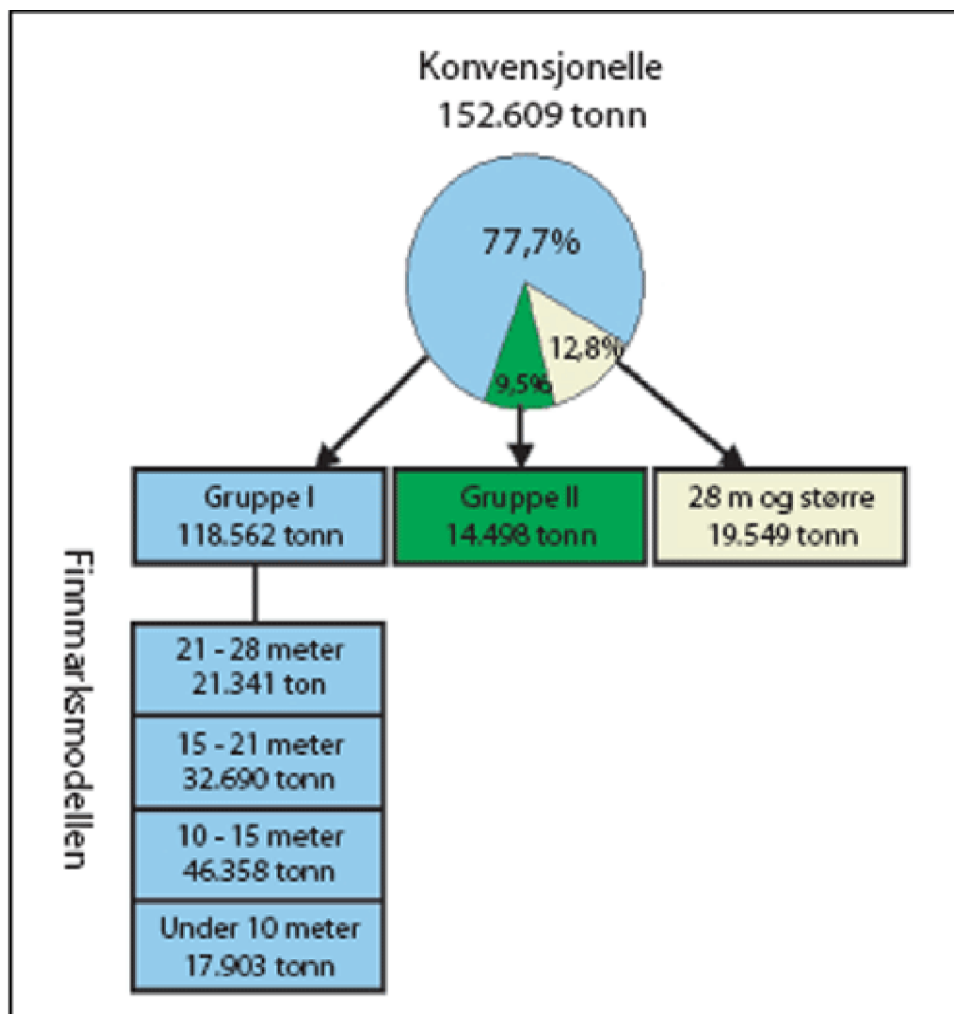
Med bakgrunn i stortingsmelding nr. 58⁷³ fikk man i havfiskeflåten i 1996 åpning for å samle flere kvoter på en kjøp gjennom enhetskvoteordningen.⁷⁴ Vilkåret var at fartøyet måtte kjøpes sammen med kvoten, og at denne etter 13 eller 18 år skulle tilfalle fellesskapet igjen, noe som begrenset omsetningsmuligheten. Den største konvensjonelle flåten over 28 meter, fikk samme ordningen rundt årtusenskiftet. Da forslaget om innføring av enhetskvoter for konvensjonelle fartøyer var til behandling i Stortinget presiserte flertallet i Næringskomiteen at: ”...*det må utarbeidas reglar knytt til ordninga som hindrar ei uheldig opphoping av fiskefartøy med konsesjonar på få hender og at det må takast geografiske og regionale omsyn.*” (Innst.O.nr. 55 (1998-99))

I 1998 ble det innført kondemneringsordning for kystflåten.

I 2001 gjorde Fiskarlaget et nytt vedtak om ressursfordeling mellom fartøygruppene, der fordelingen mellom kyst- og havgruppene var omtrent som tidligere. Fiskeridepartementet la denne fordelingen til grunn i fiskerireguleringene for 2002, og Finnmarksmodellen ble innført. (NOU 2005:10).

⁷³ Stortingsmelding nr. 58 (1991-1992): *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten.*

⁷⁴ Strukturordning som ble nyttet i havfiskeflåten.



I dette eksempelet er totalkvoten på 218.700 tonn. Da fordeles 30,22 % til trål og 69,78% til konvensjonell fangst.

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

Begrunnelsen for å ha fast fordeling mellom gruppene er at struktureringseffekten vil forsvinne eller reduseres dersom kvotegrunnlag omfordeles. Dette blir Kystfiskarlaget møtt med når de argumenterer for en omfordeling av kvoter fra havfiskeflåten til kystfiskeflåten.

I flere stater, blant annet Island, er det ikke adgang til å omfordele mellom gruppene fordi kvotene representerer en fast andel av totalkvoten på linje med en aksje. Kvoterettigheter har dermed karakter av en eiendomsrett, som ofte kan selges på tvers mellom aktørene uavhengig av gruppetilhørighet. I Havressurslovutvalgets uttrykkes det en oppfatning om at dette systemet er vanskelig å endre i ettertid, fordi den som kjøper kvoten har betalt en sum som er svært nær totalverdien av all fremtidig bruk av kvoten. Et slikt system vil derfor i stor grad være irreversibelt uten

større omkostninger for staten. (NOU 2005:10). En viktig oppgave for Kystfiskarlaget er å hindre en slik utvikling i Norge, fordi det vil vanskeliggjøre gjennomføringen av deres reguleringsprinsipper.

I 2003 la regjeringen fram stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) om strukturtiltak i kystfiskeflåten under 28 meter. Innholdet i denne meldingen legger opp til betydelige endringer i sammensetningen av kystflåten, men dette skal jeg komme nærmere inn på i kapittel seks om Strukturordningene.

5.4.1 Endringer i utviklingen av fordelingen av kvoter.

Fiskeridirektoratet har slått fast at det foreligger en klar utvikling i retning av at sjarker under ti meter blir kjøpt opp for at kvotene skal flyttes over på større fartøyer. Tallene ved utgangen av 2005 viste at 20 prosent av denne flåten i realiteten er fartøyer over ti meter. Mens det er ”vanntette skott” mellom Finnmarksmodellens grupper i kvotesammenheng, så finnes ikke de samme grensene når det gjelder båtstørrelser. At slike transaksjoner, eller ”kvote-hopping” blir attraktive skyldes et stadig friere fiske i den minste samlekvotegruppen.⁷⁵ (www.nrk.no/nyheter/distrikt).

Vi kan derfor være på vei mot en kystflåte hvor store fartøy dominerer i antall, fordi fartøy i gruppe I ikke lenger er inndelt etter faktisk lengde. Eierne kan ha flere grunner for å skifte båt, for eksempel ønske om bedre utnyttelse av eksisterende kvoter. Men det er uheldige sider ved dette, blant annet at større fartøy har et konkurransefortrinn i frie fiskerier eller fiskerier med stor grad av overregulering⁷⁶ fordi de er mindre værutsatt, laster mer og har større mobilitet. En romslig reguleringssituasjon i den mindre lengdegruppen er i seg selv en motivasjon for utskiftning til større og mer effektive fartøy. (www.fiskeridir.no/fiskeridir/content).

Den geografiske fordelingen har også endret seg. Nord-Norge har fått redusert sine andeler av de totale fangstene, og sterkest er utslagene for Finnmark, som i 1968 hadde 28 prosent, mens de i 2002 hadde 15 prosent. Ringnotflåten i Hordaland har økt

⁷⁵ Samlekvoteordning = Reguleringsform i torskefiske hvor kvotene av ulike fiskeslag slås sammen.

⁷⁶ Differansen mellom summen av maksimalkvotene og gruppekvoten. Uttrykkes i prosent av gruppekvoten.

sin andel av totalkapasiteten fra 25 prosent i 1971 til 45 prosent i 2002 (Trondsen, 2004).

Også Riksrevisjonen slår i sin rapport av 31. mars 2004 fast at det er en skjevhet i den geografiske fordelingen av fartøy og fangstmetoder (Riksrevisjonen, 2003-2004).

5.4.2 Konsekvenser av reguleringene.

Hallenstvedt (1996) beskrev det slik: *”Dagens fordelingsdynamikk står i klar kontrast til den tradisjonelle næringsdynamikken til kystflåten. Når kystflåtens individuelle fartøykvoter er store er samtidig flåtens fangstevne på det laveste. Når så kystflåtens fangstevne blir god vil de individuelle fartøykvotene bli små”*. Problemet bunner i et system der kampen om fiskerettighetene skaper sin egen dynamikk. Alle vil delta i alle fiskerier for å beholde eller skaffe seg rettigheter. Disse er ikke bare viktige for å sikre seg mulighet til å fiske i kommende år, men også for å sikre høy verdi på fartøyet i tilfelle man vil selge det. Kombinert med periodiseringer⁷⁷ og overreguleringer skaper dette et fiske der kystflåten mister sine naturlige fortrinn som ligger i å høste stor fisk når den er tilgjengelig nær kysten.

I perioden fram til 1990, da kystflåten fisket tilnærmet fritt, lå torskefangstene under kystflåtens tillatte kvoter gjennom store deler av 1990-tallet. Dette tyder på at det *”i denne høstingsmåten fantes mekanismer som fremmet tilbakeholdenhet under utnytting av åpent tilgjengelige ressurser.”* (Nilsen, 2002).

Mens trålerreguleringen i 1930-årene var begrunnet ut fra sosiale og økonomiske forhold, der fiskerne fryktet for sitt leverbrød, viser Hersoug til at senere systemer med kvoterettigheter har blitt begrunnet med andre forhold. Han mener utviklingen av en mer effektiv flåte er viktigste årsak til lukkingen av allmenningen, men viktig for lukkingen er også politiske veivalg og byråkratens ønske om bedre kontroll, samt samspillet mellom Norges Fiskarlag og Fiskeri- og kystdepartementet. Støtten fra Norges Fiskarlag har også vært viktig for legitimeringen av politikken. (Hersoug, 2005).

⁷⁷ Bare en viss andel av en kvote kan fiskes i en viss periode.

Hersoug konkluderer med at utviklingen i Norge er en følge av den komplekse sammensetningen i norsk fiskerinæring. Det finnes alltid alternativer til dagens løsning, men det kreves stadig mer for å foreta endringer ettersom så mange har innrettet seg etter det som er dagens regime. Han påpeker også at fiskeripolitikken er påvirket av at det tidlig ble innført konsesjonsordninger, som gradvis ble gjort omsettelige, samtidig som myndighetene forsøker å styre. Denne styringen ble ikke reell, den bare hindret at aktørene tok ut maksimal gevinst når de effektiviserte fisket, og underveis oppstod det konflikter som ofte ble mat for juristene. Hersoug mener det har gått opp for mange politikere at resultatet er blitt annerledes enn tenkt.

5.5 *Trålernes rolle i fiskeriene.*

Fiskebåtrederne Forbund står i dag for 60 prosent av totalverdien i norsk fiske, men hadde ikke en gang på 1960-tallet over tusen medlemmer. Etter to generasjoner, noen flere kondemneringsrunder og milliardbeløp i tilskudd er tallet på fiskefartøy redusert til under 300. I all hovedsak er dette familieselskap, og siden mange av dem eier konsesjoner til både to og tre båter, sier det seg selv at rundt 80-100 selskaper, eller familier, har fått og kjøpt seg til stor kvotemakt. I dag er eierkonsentrasjonen først og fremst et kjennetegn i havfiskeflåten, men vi ser også et nytt eiermønster i kystflåten, ved at store aktører kjøper seg inn som minoritetseiere. (intervju).

5.5.1 *Leveringsplikt.*

Begrunnelsen for å innføre tråldrifft var at fiskeindustrien skulle få jevn og sikker råstofftilførsel, og det ble knyttet leveringsforpliktelser til konsesjonene. Trålernes løsrivelse fra industrien startet med opphevelsen av frysekonsesjonsloven og framveksten av fabrikk- og frysetrålere etter 1985. Det som skjer videre er at leveringsforpliktelsene brytes jevnlig, og i kjølvannet følger det mange konkurser og nedleggelse i fiskeindustrien.

I 2004 landet trålere med leveringsplikt over halvparten av sine torskefangster som ombordfrosset råstoff til nøytrale fryseslager, der fangsten omsettes på auksjon,

og Råfisklagets tall for 2005 viser at fryseandelen øker, og at det ikke handler om tilfeldige svingninger. (www.rafisklaget.no).

I 2006 ble det satt spesielt søkelys på trålernes leveringsplikt, med rettssaker fra kommuner som mener seg frarøvet leveranser og distriktskvoter. Trålerselskapene sier at det går et skille mellom tilbudsplikt og leveringsplikt, og hevder at fisken er blitt tilbudt i henhold til forskriften. De mener ansvaret ligger hos Fiskeri- og kystdepartementet, fordi regelverket er utformet slik at det er mulig å tilby leveranser med så korte tidsfrister, og på slike betingelser, at det ikke har vært mulig for industrien å ta imot fisken. I tillegg har myndighetene gitt dispensasjoner både til eierforhold og leveranseforpliktelser. Men hovedproblemet ligger kanskje ikke i konsesjonsvilkårene, fordi det i dag er mulig å levere fryst fisk til egne anlegg, for så å selge fangsten videre. Leveringsvilkårene er oppfylt, men uten å gi arbeid til andre enn lossemannskaper og trailersjåfører.

Fiskeriforskning har, på oppdrag fra Fiskeri- og Kystdepartementet, utarbeidet en rapport om trålernes leveringsplikt. Denne ble lagt fram i januar 2006, og beskriver dagens leveringsplikt som en blanding av en planøkonomisk og en markedsbasert modell, med et komplisert regelverk på toppen. Trålere med leveringsplikt gjør ikke fiskeindustrien mer lønnsom, tvert i mot har de høyere gjeldsgrad og mindre verdiskaping pr. ansatt, og er taperne i konkurransen om råstoffet. Mange av disse bedriftene ligger i Finnmark, mens vinnerne er bedrifter i Møre og Romsdal som kjøper fryst torsk fra nordnorske trålere til produksjon av saltfisk og klippfisk.

Blant rådene rapporten gir er et forenklet regelverk som gjør ordningen enklere å kontrollere og å få innsyn fra offentligheten, samt bearbeidingsplikt for bedriftene som får råstoff gjennom leveringsplikt. Et annet alternativ er å løse opp kvotefordelingen og premiere fartøy som fisker utenom toppsesongene og leverer ferskt råstoff, eller prioritere fangst der fisken fanges og lagres levende, eller satse på høykostprodukter. (Fiskeriforskning, rapport 1/2006).

Ingen fiskeriminister har hittil tatt et oppgjør med den utglidningen som startet tidlig på 90-tallet og ingen norsk tråler har heller fått suspendert sine konsesjoner eller blitt ilagt gebyr for leveringsbrudd. (Fiskeribladet, 5.1.2006).

5.5.2 *Lønnsomhet.*

Et argument for en fortsatt stor trålerflåte har vært lønnsomheten i industrien, og da Innovasjon Norge la fram sin strategi i 1994, het det: *”Marginene på de ulike ledd i fiskeindustrien er små. Dette innebærer at god lønnsomhet forutsetter at alle ledd i verdikjeden drives mest mulig økonomisk rasjonelt. I en ikke-integrert verdikjede er disse betingelsene sjelden oppfylt”*. De konkluderte med at det var *”nødvendig å bygge opp noen større integrerte selskaper som kontrollerer både råstoffbase, produksjon, markedsføring og salg.”* (www.norgeskystfiskarlag.no/R-m-okt02pdf).

I en undersøkelse gjort av Fiskeriforskning i Tromsø over lønnsomhet i fiskeindustrien står det: *”Når det gjelder sammenhengen mellom vertikal integrering og lønnsomhet, viser våre analyser at det ikke er noen positiv sammenheng mellom lønnsomhet og grad av integrering mot fartøyleddet eller salgsløddet. Det er vanskelig å finne noen signifikant sammenheng mellom disse to forholdene, og i den grad noen slik sammenheng kan avdekkes, ser den ut til å ha vært negativ i produksjonsleddet i perioden 1992 til 1997.”* Mye tyder på at en viktig årsak til dette er at de vertikalt integrerte bedriftene *”ikke klarer å kompensere for den økte kapitalen som trengs”* (Dreyer, 1998). Det ligger ofte en forventning om at det er de største bedriftene som har best lønnsomhet. Det har derfor vært gjennomført en rekke undersøkelser omkring sammenhengen mellom størrelse og lønnsomhet i fiskeindustrien. (Vassdal 1988; Bjørndal og Kim, 1991; Ågustsson, 1994; og de forskjellige driftsundersøkelsene), men konklusjonene fra disse er entydige: Det har ikke vært mulig å avdekke noen sammenheng mellom størrelse og lønnsomhet i fiskeindustrien. (www.fiskeriforskning.no/content/download).

Nesten alle investeringene i fiskeflåten i dag skjer i den havgående- og den store kystflåten, og i Riksrevisjonens rapport slås det fast at det i perioden etter 1990 har skjedd en klar forskyving i retning av færre, men større og mer fangsteffektive fiskefartøy (Riksrevisjonen, 2003-2004). Blant de mest gjeldstyngede flåtegruppene er fabrikkskipflåten, autolineflåten og snurrevadflåten, og mens myndighetene har arbeidet for å få ned fangskapasiteten ser det ut til at fangstbehovet har økt ved at flåtens samlede gjeld øker. På den måten øker flåtens behov for umiddelbar inntjening, mulighetene for å redusere uttaket en periode for å få mer igjen siden,

reduseres, og flåten bli mindre fleksibel og dårligere til å tilpasse seg svingninger. Denne utviklingen er også beskrevet av Hallenstvedt (1996): ”*Dagens driftsbetingelser fremmer ... et ønske om en kystflåte som er uavhengig av tilgjengelighet*⁷⁸, og dette forutsetter større kystfartøy. Denne strategien vil medføre økte kostnader - kostnader som må tas inn ved økt fangst.”

Kystfiskarlaget er skeptisk til vertikal integrering, og mener det bidrar til å undergrave råfiskloven og deltakerloven. Den maktbalansen vi har hatt mellom fiskerne og kjøperne i Norge har vært gunstig og har reddet oss unna dumpingsanklager fra EU. Salgslagene har sørget for å holde prisene på fisk oppe i Norge, om råfiskloven svekkes ytterligere risikerer vi å havne i samme situasjon som laksenæringen. (intervju)

Professor Ola Flåten, ved NFH, leverte i 2002 en utredning der han konkluderte med at dersom fiskerne skulle få lov til å fiske hvor de ville, levere hvor de ville, og selge kvoterettigheter uavhengig av fartøy, ville vi etter hvert ikke hatt noen virksomhet og bosetting langs kysten i nord.
(www.nfh.uit.no/dok/fid%20trålfiskebetingelser02+06020.doc).

5.6 Norges Kystfiskarlags reguleringsmodell.

Etter oppstarten av Kystfiskarlaget gikk de i gang med å utarbeide prinsipper for regulering, i en reguleringsmodell, som samsvarte med deres målsettinger. I dag foreligger denne i en tredje versjon, og modellen brukes for å informere om Kystfiskarlagets retningslinjer for forvaltningen av fiskeressursene. Den ble blant

annet blitt brukt i forbindelse med søknad om representasjon i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, for å opplyse Stortingets representanter om Kystfiskarlaget og deres reguleringsforslag. Den ble også lagt fram under høringen vedrørende Drifts- og strukturtiltakene i kystfiskeflåten, og henvises ellers til i de sammenhenger der det er naturlig.

Lagets første Reguleringsmodell het ”*Bulandsmodellen*”, og beskrev et

⁷⁸ Samlebegrep for variasjon i fisket, avhengig av bestandsstørrelse, temperatur mv. I tillegg har vært betydning, spesielt for mindre fartøy.

system der fartøy får kvoter ut i fra hvor mange mann det er om bord i båten. Problemet med dette er at når det ikke er binding mellom mannskap og fartøy blir det u håndterlig, fordi mannskapet da kan skifte mellom flere båter, og dermed oppnå flere kvoter. (intervju).

Den andre versjonen kom i 1991 og tok tak i problemene med den første, men siden den gang har det skjedd mye, både i norsk fiskeriforvaltning og i det internasjonale samfunn. Det er blitt innført enhetskvoter, vi har fått et tillegg til Havrettstraktaten gjennom FN-avtalen om fiske på vandrende bestander,⁷⁹ samt at det i FN-regi er utarbeidet dokumenter som gir retningslinjer for hvordan fiskeriene bør forvaltes, blant annet Rio-erklæringen⁸⁰, Agenda 21⁸¹ og FAOs adferdskodeks⁸² for ansvarlig fiske.

Norge har sluttet seg til alle disse avtalene og deklarasjonene, og samlet sett gir de følgende forpliktelser og anbefalinger:

”Fiskebestandene skal forvaltes innenfor et system der havforskerne definerer et sett av referansepunkter for førevar-forvaltning. Anbefalingene gitt etter disse skal følges av myndighetene, og fiskebestandene skal forvaltes slik at de gir størst mulig langtidsutbytte. Ressurspolitikken skal være preget av åpenhet og tilgjengelig informasjon, samt at det bør tas spesielt hensyn til kystfiske, småskalafiske og tradisjonelle driftsformer. Statene bør sikre deres rettigheter og tilgang til tradisjonelle fiskefelt, og fremme bruken av selektive redskaper.”

⁷⁹ United Nations: *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10., 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 1995

⁸⁰ *Rio Declaration on Environment and Development*, The UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992.

⁸¹ Agenda 21, The UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992.

⁸² FAO: *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, Food and Agricultural Organisations of the UN, Roma, 1995.

Ifølge Kystfiskarlaget oppfyller ikke dagens reguleringsystem disse målene, derfor utarbeidet de, i 2002, en tredje versjon av Reguleringsmodellen. Denne forutsetter at fiskeriallmenningen skal være mest mulig åpen, og beskriver organisasjonens prinsipper for regulering og forvaltning, som de mener er sammenfallende med internasjonale konvensjoner og Stortingets overordnede målsetting.

Modellen vektlegger disse punktene:

- * Verne ressursgrunnlaget og gi et høyt, langsiktig utbytte
- * Gi gode og trygge arbeidsplasser
- * Ivareta bosettingen langs kysten
- * Være lønnsom
- * Ikke bruke unødig mye drivstoff med påfølgende utslipp av klimagasser.

Jeg skal ikke gå inn på hvilke konkrete tiltak modellen foreslår iverksatt, men de finnes i Reguleringsmodellen som er lett tilgjengelig på Norges Kystfiskarlags nettsider.

Det viktigste virkemiddelet for å oppfylle disse målsettingene er kvotefordelingen. Dersom beskatningsmønsteret mellom fartøygruppene endres til fordel for kystflåten vil dette, ifølge Kystfiskarlaget, gi bedre ressursutnyttelse og kvalitet på fisken, høyere lønnsomhet, redusert bruk av kapital og energi og dermed et mer miljøvennlig fiskeri som samtidig styrker bosettingen langs kysten.

Spørsmålet om bærekraft handler ikke bare om hvor mye som fiskes, men også om hvordan en fisker. En overgang til kystfiske kan løse det største dilemma fiskeriene har i dag fordi man med konvensjonelle redskaper kan fange store mengder fisk, samtidig som man tar vare på fiskebestandene. Basiskunnskapene i det selektive kystfisket er bunn- og strømforhold, fiskens trekkmonster og værforhold, men kystflåten har også fulgt med i den tekniske utviklingen, og mens enkelte har alt, har andre ikke mer enn høyst nødvendig og må kompensere med mer basiskunnskap.

Kystfiskarlaget mener det ikke er nødvendig med en stor havgående flåte for å drive høsting av de fleste fiskeslagene som torsk, hyse, sei, blåkveite, sild og lodde, fordi alle disse har nærings- eller gytevandringer inn til kysten. I tillegg utfyller artene hverandre utover året, slik at fiskeindustrien vil få stabil råstofftilførsel. Kun i reke-

og kolmulefisket, og kanskje i uer-, nordsjøsild- og makrellfisket er vi avhengige av en havgående flåte for å høste ressursene. For å gjennomføre dette, og for å utvikle driftsformer som fisker mye småfisk, har bifangstproblemer eller svekker kvaliteten på fisken, må fabrikk- og frysetrålere gradvis fases ut. De som mister kjøpte kvoter skal enten få erstatning eller nødvendig tid til å avskrive investeringene. Selv om konsekvensene blir dramatisk for mange redere, skal ingen sperres ute, det vil tvert imot gi økonomiske gevinster og en mulighet for de som ønsker det til å fiske med kystfartøy. Det er derfor feil å kalle dette en kamp mellom kyst og hav.

Ved kun å tillate et selektivt og kostnadseffektivt fiske på tilgjengelige ressurser vil utviklingen av den type teknologi som setter noen i stand til å ta fisken før andre, slik dagens reguleringer gjør, bremses. Hvis lott, arbeidsforhold og arbeidstid blir for dårlig vil ikke fiskebåtene klare å holde på folk, og fangsttinsatsen vil slik tilpasses ressursgrunnlaget ved hjelp av frivillighet og markedskreftene, ikke via utestenging, særrettigheter og statlig detaljstyring. (Reguleringsmodellen, 2002).

Det som hele tiden har ligget til grunn for Kystfiskarlagets arbeid er å sikre kystbefolkningen rettighetene til fiskekvotene. Slik kan en også tolke Stortingets overordnede målsetting i fiskeripolitikken, som er følgende: ”...*fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper 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*”. (Næringskomiteens Inst. O. nr. 38, 1998-1999).

Realiteten i fiskerierne i dag sammenfaller ikke med dette, og når en så spør lederen i Kystfiskarlaget om hvorfor de ikke har hatt gjennomslag for deres reguleringsprinsipper uttaler han: ”**Modellen har ikke samlet tilstrekkelig støtte fordi Fiskarlaget har så stor innflytelse.** Ulriksen⁸³ i departementet sa engang: *Vi må ta hensyn til Fiskarlaget. Du kan ha gå gode argumenter som mulig, men det er makten. (han refererte da til Fiskarlaget, Fiskebåt, FHL og LO)*”.

Når det gjelder muligheter for å endre kvotefordelingen i et system der strukturen har utviklet seg over tid og virker sementert, uttaler Kystfiskarlagets leder: ”*Vi må være klar over at kysten får en stadig mindre andel av kvotene, selv om*

⁸³ Vidar Ulriksen, statssekretær i Fiskeri- og kystdepartementet, fra 21.10.05 -.

fordelingsnøkkelen er fast. Årsaken er at kystflåten underfisker sine kvoter, i oktober 2006 ble det for eksempel åpnet for fritt fiske for alle, inkl. havflåten, på den fisken kystflåten ikke hadde fisket. Redere kjøper opp kvoter i kystflåten og vi tror det vil komme endringer i lovverket som tillater at disse kvotene overflyttes til havflåten.

Men hvis Kystfiskarlaget klarer å vise at måten havflåten driver på er uøkonomisk vil det kanskje skje en endring. *Men det at havflåten har kjøpt sine rettigheter kompliserer tilbakeføringen. Det blir også et juridisk problem, men en mulighet er at staten eksproprierer rettighetene. Angelsen⁸⁴ endret fordelingsnøkkelen, uten problemer, for makrell, til fordel for kystflåten. Det var en symbolsk endring, men likevel. Ludvigsen⁸⁵ endret den tilbake senere, men det viser at det er mulig...*

Kystfiskarlaget mener politikerne kan endre fordelingsnøkkelen på torskekvotene, og det finnes måter å forhindre at de som har kjøpt kvotene blir skadelidende. (intervju).

Kystsamfunnene og deres indre forvaltningsmekanismer er basert på tradisjon og vil være vanskelige å gjenopprette hvis de brytes ned. Dette gjør at det stilles andre krav til myndighetene når det gjelder kystflåten og de samfunn som er basert på den, enn til et mer industrialisert fiske. I dette ligger det at det som kan oppfattes som "feil" i dag, kan være morgendagens løsninger. (Reguleringsmodellen, 2002).

Reguleringsmodellen er blitt tatt godt i mot av blant annet miljøvernorganisasjoner, som flere ganger har henvist til denne som et miljøvennlig alternativ til dagens regime. Motstanderne avviser modellen og hevder den ikke er gjennomførbar i dagens situasjon, fordi privatiseringen er blitt så sementert at det ikke fins noen vei tilbake. Ellers kan en finne partipolitiske skiller på Stortinget, spesielt mellom Høyre og Framskrittspartiet på den ene siden, som er kritiske til modellen, og Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet, på den andre siden, som i større grad er positive.

5.7 Oppsummering.

⁸⁴ Peter Angelsen (Sp), Fiskeriminister fra 17.10.1997 - 21.1.2000.⁸⁵ Svein Ludvigsen (H), Fiskeriminister fra 19.10.2001 - 17.10.2005.

⁸⁵

I dette kapitlet har jeg forsøkt å illustrere at reguleringene av fiskeriene fram til i dag har samsvart lite med Kystfiskarlagets reguleringsprinsipper, samt internasjonale avtaler og Stortingets overordnede syn. Men med Reguleringsmodellen har Kystfiskarlaget klarlagt hvilke retningslinjer som de mener kan øke lønnsomheten i næringen, og som samtidig følger opp internasjonale avtaler og prinsippet om at fiskeriressursene skal være folkets eiendom.

Jeg har forsøkt å belyse forskjellene mellom Kystfiskarlaget og Fiskarlaget, ved å vise at sistnevntes innflytelse har vært stor helt siden de ble stiftet, og at de fortsatt utgjør en betydelig tyngde i fiskeriforvaltningen. Årsaken til at Fiskarlaget har en sterkere posisjon i systemet enn Kystfiskarlaget er sammensatt, og noe av forklaringen er gitt i de forutgående kapitlene. Men Fiskarlaget er veletablert, de har flere medlemmer og en god økonomi, og dette er viktige faktorer for å bli hørt. Den historiske gjennomgangen og senere fiskerireguleringer viser at maktforholdet innad i Fiskarlaget har forskjøvet seg, fra å være en organisasjon for den lille kystflåten til å bevege seg over til å forsvare interessene til den større flåten, derfor er skillet mellom Fiskarlaget og Kystfiskarlaget tydelig.

I neste og siste kapittel skal jeg gå grundigere inn på de siste par årenes hendelser innen fiskerisektoren, spesielt med vekt på det politiske skiftet, og de konsekvensene det fikk for gjennomføringen av strukturtiltakene. Jeg vil også undersøke om Kystfiskarlaget i denne perioden har fått styrket sin posisjon i forhold til myndighetene.

KAPITTEL 6: STRUKTURORDNINGENE

”Ingen er imot strukturendringer, men enten så er du for eller så er du i mot omsettelige kvoter og privatisering.” (lederen i Kystfiskarlaget).

Som overskriften antyder dreier dette seg om de siste årenes reguleringer i fiskeriene, nemlig strukturtiltakene i kystfiskeflåten og strukturvoteordningen for havfiskeflåten. Strukturvoteordningen går ut på at fiskerne kjøper ekstra kvoter, noe

som representerer en motsetning til Kystfiskarlagets reguleringsforslag, i tillegg til at de mener det strider mot Stortingets overordnede målsetting. Mens tidligere struktureringsordninger i større grad ble forbundet med tverrpolitisk enighet, samlet ikke denne like stor tilslutning. Diskusjonen rundt ordningen utløste spørsmålet om privatisering av ressursene, ut i fra at strukturkvotene skulle gis uten tidsbegrensning. Debatten gikk også på hvilke virkninger den hadde hatt, og hva som var nødvendig for å oppnå ønsket struktureffekt. Drøftinga var i tillegg av mer prinsipiell karakter, om de underliggende og langsiktige konsekvensene for reguleringsystemet og synet på eier- og disposisjonsretten over fiskeressursene. Regjeringen ønsket derfor en gjennomgang av strukturiltakene, for å legge grunnlaget for en framtidig politikk som hadde bredere legitimitet, men det skal jeg komme tilbake til senere.

Det forrige kapitlet gav en oversikt over utviklingen innenfor reguleringen av fiskeriene, med vekt på tidsrommet fra 1990, da Trålstigen ble innført, og fram til og med innføringen av Finnmarksmodellen i 2002. Grunnen til at jeg har valgt å behandle strukturordningene, som ble lagt fram i 2003, i eget kapittel er at disse ble møtt med stor motstand fra flere hold, både politisk, fra enkelte kommuner, landindustrien, Sametinget og Kystfiskarlaget. Denne kritikken, kombinert med et politisk skifte i regjeringen, er sannsynligvis årsaken til at strukturordningene ble stanset, for å gjennomgås på nytt.

Begrunnelsen for innføringen av strukturordninger er økonomisk fundert, og argumenter for å øke lønnsomheten har hatt stor gjennomslagskraft i fiskerireguleringene. Det er også blitt hevdet at det er nødvendig med strukturering i den minste kystfiskeflåten, noe Kystfiskarlaget mener ikke stemmer, så lenge disse båtene ikke klarer å fiske opp hele kvoten. Resultatet av dette er at det uoppfiskede kvantumet blir overført til de større flåtegruppene ved retildelinger i løpet av året. Dette er derfor en viktig sak for Kystfiskarlaget, fordi konsekvensen er at kystflåten får mindre andel av totalkvoten, noe som er i strid med deres syn, og de har derfor mobilisert sterkt i struktureringssaken.

I fiskerireguleringene har Fiskarlaget har hatt stor innflytelse, de stod både for utformingen av Trålstigen, 1994-vedtaket, Finnmarksmodellen og

Strukturvoteordningen. Fiskarlagets innflytelse har dermed vært betydelig hele veien, og mange av lagets medlemmer er fiskere som har strukturert. Kystfiskarlaget er i mot strukturkvoter fordi de mener det medfører en ytterligere privatisering av fiskeressursene, noe som fører til større utgifter for de som skal inn i næringen, med den følge at presset på ressursene øker. En slik privatisering begrenser også myndighetenes muligheter til å bruke fordelingen av kvoter som et virkemiddel i fiskeripolitikken. Hvis dette settes opp mot problemstillingen, vil dette kapitlet illustrere den fiskeripolitiske uenigheten som finnes i næringen, og dermed peke på en av årsakene til at noen fiskere engasjerer seg i arbeidet mot denne utviklingen.

Jeg har valgt å gi dette stor plass i oppgaven fordi det berører yrkesutøvelsen for mange fiskere, og det er en av årsakene til at Kystfiskarlaget har gått kraftig ut mot strukturtiltakene.

Først i dette kapitlet vil jeg gi en kort omtale av Kystfiskarlagets kystkvotemodell som de utarbeidet som et alternativ til Fiskarlagets forslag til strukturordninger. Deretter følger en gjennomgang av Drifts- og strukturordningene, og en liten oppsummering av konsekvensene i etterkant. Så følger en beskrivelse av tiden etter regjeringsskiftet i 2005 da Kystfiskarlaget ble innkalt til møte med Kyst- og fiskeriministeren, og bedt om å legge fram deres synspunkter på den videre utviklingen i fiskeriene. Det interessante her er at Kystfiskarlagets motstand mot den nyinnførte ordningen fikk gehør hos den politiske ledelsen i departementet, og resultat ble at det først ble innført stopp i struktureringen, og deretter nedsatt et strukturutvalg. Dette utvalgets utredning fulgte regjeringen opp i mars 2007, og den representerer viktige endringer i forhold til de opprinnelige planene. En redegjørelse av denne stortingsmeldingen kommer i kapittel 6.4.

6.1 Norges Kystfiskarlags kystkvotemodell.

Fiskarlaget utarbeidet i 2001 innstillingen som la fundamentet for strukturordningene innenfor kystflåten. Kystfiskarlaget mente at dersom disse ordningene ble innført ville det få negative konsekvenser for kystfiskeflåten, og de gikk derfor aktivt fram for å forhindre det. Et av tiltakene deres var en alternativ

modell til strukturordningene som de kalte Kystkvotemodellen, der målsettingen var å skape en enklere, mer rettferdig og lønnsom regulering ved at struktureringen skulle være *kostnadsfri* for deltakerne, og dermed unngå gjeldsoppbygging. Rettighetene skulle *ikke privatiseres*, og det skulle legges til rette for en frivillig spesialisering basert på kvotebytte, i stedet for kvoteomsetning.

Kystfiskarlaget fikk den gang ikke gjennomslag for sitt forslag i Stortinget, som den 19.12.2002, ble avvist med 55 mot 49 stemmer. Derfor nedsatte de, sommeren 2003, en arbeidsgruppe⁸⁶ bestående av representanter fra Kystfiskarlaget, Norges Fiskerihøgskole, Norfra Eksport AS og Sametinget som skulle utarbeide forslag til hvordan en slik modell kunne demme opp for de negative konsekvensene de mente Drifts- og strukturordningene ville medføre. Arbeidet med dette ble finansiert gjennom tilskudd fra en rekke kystkommuner, Landsdelsutvalget, Troms Fylkeskommune, Sametinget og deler av det bakenforliggende forskningsarbeidet ble finansiert av Norges Forskningsråd.

Modellen erstatter ikke Kystfiskarlagets reguleringsmodell, men ble utviklet som et alternativ til strukturordningene. Den tar utgangspunkt i samlekvoteprinsippet, og legger til rette for en frivillig *spesialisering* innen enten hvitfisk- eller pelagiske fiskerier, og det skal gis muligheter for å bytte fiskerettigheter. Spesialisering av driften vil øke verdiskapningen per fangstkilo gjennom å redusere driftskostnadene, samt at mindre kvalifiseringsfiske vil gi mindre investeringspress. Kvoteutdelingen skal omlegges fra dagens system; i tonn, til tildeling av *kvoter etter verdi* i form av torskkeekvivalenter⁸⁷, for å sikre enkeltfartøy og distrikter en størst mulig verdiandel av de samlede gruppekvoteene. I et slikt system kan fiskeren fokusere mer på verdiskapning gjennom langsiktig spesialisering av investeringer i tid og penger, og mindre fokus på kapasitetsinvesteringer som motiveres av dagens system. I tillegg tildeles fartøykvoten etter lengdemeter, noe som innebærer at alle fartøy får kvote etter faktisk lengde.

⁸⁶ Kystfiskarlagets leder; Paul Jensen, ledet arbeidsgruppen, mens 1.amanuensis Torbjørn Trondsen, ved Norges Fiskerihøgskole var ansvarlig for datainnsamling og analyser.

⁸⁷ Forkortes gjerne TEK.

6.2 Drifts- og strukturordningene i kystfiskeflåten og havfiskeflåten.

Regjeringens stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) var altså resultatet av Fiskarlagets innstilling i 2001 om strukturordningene. Denne ble vedtatt i Stortinget 16. juni 2003, med kvotemessig effekt fra 2004, og innebar betydelige endringer i forhold til tidligere.

En sentral målsetting var; ”... å legge til rette for en mer lønnsom fiskerinæring, gi større muligheter for fornying av flåten og bidra til å skape attraktive arbeidsplasser som gjør at ungdommen ønsker å satse sin fremtid i dette yrket”.

For å oppnå dette mente Fiskeri- og kystdepartementet at det var nødvendig å redusere antall kystfiskefartøy slik at de gjenværende kunne tildeles større kvoter. Begrunnelsen var at færre båter ville sikre driftsgrunnlaget, samt finansiere nødvendig fornying, for de som ble igjen. Virkemidlene som ble iverksatt var følgende:

- * Strukturkvoteordning; kvoter fra to eller tre båter slås sammen på én båt, mot at de fartøyene som avgir kvotene blir tatt ut av fisket. 20 prosent av de strukturerte kvotene avkortet, og fordeles på hele fartøygruppen. Dette tiltaket var for fartøy i adgangsbegrensede⁸⁸ fiskerier, i størrelsesgruppene 15 til 28 meter.
- * Strukturfond til kondemnering av kystfiskefartøy under 15 meter i adgangsbegrensede fiskerier. Hele kystflåten ble pålagt en strukturavgift på 0,35 prosent av bruttofangsten for å finansiere fondet. Kvotene til de kondemnerte fartøyene skal gå tilbake til fellesskapet i angjeldende gruppe.
- * Driftsordninger som åpner for uavkortet utveksling av kvoter mellom fartøy, for ett år av gangen, i inntil tre år, uten at fartøy tas permanent ut av fisket.
- * Utrede innføring av ressursrente.⁸⁹

Den forventede effekten av tiltakene var at det ville øke lønnsomheten i

⁸⁸ Med adgangsbegrensede fiskerier menes fiskerier hvor det er stilt krav om tidligere deltakelse eller andre lignende krav, ut over krav om at fiskefartøyet må være innført i merkeregisteret for fiskefartøy og at eier og/eller høvedsmann må være ført i fiskerimantallet.

⁸⁹ Avkastning ut over normalt for arbeidskraft og kapital pga. utnyttelse av en

næringen, fordi det ble færre fiskere og fartøy, og kvotene ville bli større for de gjenværende.

Når det gjaldt havfiskeflåten ble det allerede på 1980-tallet innført virkemidler for å redusere kapasiteten her, først gjennom kondemneringsordninger og senere ulike sammenslåings- og strukturordninger, spesielt enhetskvoteordninger.

Strukturkvoteordningen for havflåten ble innført ved forskrift av 4. mars 2005, og erstattet da de tidligere enhetskvoteordningene. Forskjellen fra enhetskvoteordningen var at denne inneholdt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på inntil 13 eller 18 år, mens tildeling av strukturkvoter *ikke* ble underlagt noen tidsbegrensning.

En viktig forskjell mellom struktureringen av hav- og kystfiskeflåten var at staten medvirket i stor grad når havflåten gjennomførte reduksjonene. Staten støttet nedskjæringene i trålflåten økonomisk, og i tillegg fikk fryseindustrien statlig struktureringstilskudd for å bygge ned kapasiteten. I pelagisk fiskeri⁹⁰ er det også bevilget penger til nedbygging og strukturering, samt betydelige midler til fiskemelindustrien. Slike ordninger ble ikke stilt til rådighet for kystflåten, derfor ble struktureringskostnadene mye høyere for denne gruppen.

6.2.1 Konsekvensene av strukturtiltakene.

Meningene om hvorvidt Drifts- og strukturordningene var vellykkede eller ikke, var delte. Kystfiskarlaget hevdet at ordningen fikk mange uheldige følger, blant annet overinvesteringer fordi prisen på rettighetene økte, med den følgen at gjeldsbelastningen ble høyere og egenkapitalen lavere.⁹¹ Dette medførte økt press på

naturressurs. Også kalt grunnrente.

⁹⁰ Pelagisk fiskeri er fangst etter fisk i de frie vannmasser i motsetning til bunnlevende fisk. Når det gjelder omsetning av fisk er det Sildesalgslaget som tar i mot pelagisk fisk: Sild, makrell, lodde og kolmule, mens de andre salgslagene tar i mot bunnfisk: torsk, sei osv. Men dette er noe misvisende fordi også torsk og sei kan befinne seg i de øvre vannmassene.

⁹¹ En undersøkelse Norges Naturvernforbund gjorde av økonomien i etterkant av strukturtiltakene i fiskeflåten og sammenlignet med tall fra 1998 viste at den

fiskebestandene gjennom overfiske og feilbeskatning, ved at man ikke fisket på fiskeslag med lavere salgsverdi. Dermed ble det stort fokus på de mest lukrative artene som torsk, makrell og sild, mens arter som sei og hyse i stor grad ble stående ufisket, med det resultat industrien mistet råstoff og nasjonen inntekter. I tillegg gikk overreguleringene⁹² ned fordi de minst aktive fartøyene først ble strukturert, noe som på sikt fører til lavere kvoter og dårligere driftsvilkår, slik at båteiere som i utgangspunktet ikke ønsket å strukturere, ville bli tvunget til å gjøre det. Mange av de som begynte å slite økonomisk i etterkant av struktureringen hadde investert og kjøpt så mange kvoterettigheter at de ikke rakk å fiske annet enn torsken, og de som tradisjonelt hadde drevet lønnsomt på små kvoter mistet tidligere overreguleringer og re tildelinger av torsk, noe som gav lavere lønnsomhet for alle.

(www.norgeskystfiskarlag.no).

Kystfiskarlaget fikk støtte for dette, også fra personer innenfor Fiskarlaget, blant annet Thor Wold som er formann i Andenes og Andøy Fiskarlag. Han sa i et intervju med avisa Fiskaren at han selv hadde satt seg i gjeld for å kjøpe ekstra rettigheter, men dersom systemet med overregulering og bifangst hadde fortsatt, ville han aldri ha gjort det. I tillegg hevdet han at struktureringen førte til at folk bare fisket torsk og ikke tok kvotene av sei og hyse, som igjen betyr tap for flåte, industri, marked, verdiskapning og bosetting. (Fiskaren, 25.1.2006).

Hersoug (2005) har i tillegg uttalt at i denne siste runden for å lukke fiskeriene i kystfiskeflåten forutså ikke politikerne at konsekvensene ble et kvasiomsettelig kvotesystem, der rettighetene ble en handelsvare. Dette illustrerer også den politiske forvirringen som nå finner sted i forkant av stortingsbehandlingen av strukturmeldingen, og som jeg vil komme tilbake til i kapittel 6.4.1.

Strukturkvotene ble som nevnt ikke tillagt tidsbegrensning, og det mente Kystfiskarlaget også ville åpne opp for muligheten til å spekulere i kvotekjøp, samt at

økonomiske tilstanden var forverret. Egenkapitalen som i 1998 var på 916 millioner kr hadde i 2004 falt til minus en milliard, men gjelden var økt fra 9,5 til 18 milliarder kr. (Album/Pettersen, 2006, Bakgrunnsdata til Strukturutvalget.)

⁹² Overregulering = Differansen mellom summen av maksimalkvotene og gruppekvoten.

ressursfordelingen mellom hav og kyst ville bli ytterligere sementert. De hevdet derfor at Drifts- og strukturordningene ville føre til at Stortinget mistet et av sine viktigste virkemidler, nemlig ressursfordelingen, noe også Riksrevisjonen påpekte i sin analyse (2003-2004) av norsk fiskeriforvaltning.

6.3 *Kystfiskarlagets gjennomslag i strukturpolitikken.*

I etterkant av utskiftingen av den politiske ledelsen i Fiskeri- og kystdepartementet etter stortingsvalget høsten 2005, ble Kystfiskarlaget innkalt til møte med den nye Fiskeri- og kystministeren.⁹³ Her la de fram en liste med deres krav og anbefalinger, deriblant deres motstand mot den nyinnførte Drifts- og strukturordningen. På slutten av møtet spurte ministeren om hva som var viktigst for Kystfiskarlaget, og da svarte de at det var å tenke nøye gjennom alle avgjørelser som skulle tas, og ikke la seg stresse av de som til enhver tid har mest panikk eller får de største oppslagene i avisene. På bakgrunn av dette foreslo Kystfiskarlaget derfor at struktureringen måtte stanses, og at ordningen måtte gjennomgås på nytt, og vurderes av en bredere sammensetning av næringens aktører, og ikke bare Fiskarlaget. Kystfiskarlaget krav var at strukturkvoteordningen skulle opphøre, og at allerede tildelte strukturkvoter måtte tidsbegrenses.

Dette ønsket ble innfridd, og det ble nedsatt et strukturutvalg som skulle vurdere ordningen, som ifølge lederen i Kystfiskarlaget var etter initiativ fra dem.

6.3.1 *Strukturpausen.*

20. oktober 2005 ble det innført stopp i strukturiltakene for kystflåten, fordi de ikke hadde tilstrekkelig legitimitet, spesielt i den minste flåtegruppen. (www.odin.no/fkd).

I tiden som fulgte etter strukturstoppen var det mange som hadde meninger om situasjonen, og fiskeripressen formidlet daglig leserbrev og reportasjer som illustrerte den store uenighet innen næringen. Kystfiskarlaget var selvsagt fornøyd, og gikk aktivt ut å informerte om de negative konsekvensene ved strukturordningen.

⁹³ Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen (AP).

Fiskebåtredernes Forbund uttrykte sterk misnøye med at struktureringen stanset, og hevdet at det eneste som tjener næringen er lønnsomhet, og at strukturstoppen nå avbrøt fiskerinæringens mulighet til å omstille seg for å møte framtida.

Fiskebåtledelsen hevdet at markedet er det som styrer best, og at politikerne heller burde konsentrere seg om å bedre rammevilkårene for næringa og tale Norges sak i internasjonale forhandlinger, samt å bekjempe det russiske overfisket. Landets finans og bankvesen så også med uro på den usikkerheten som oppstod i forbindelse med strukturpausen, og hevdet den motvirket en positiv og nødvendig utvikling.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen mente flåten trengte kapasitetstilpasning og effektivisering, samt at det var behov for fortløpende fornying. De to bankforeningene mente at dersom strukturordningene ble opphevet eller reversert, ville næringen miste et viktig grunnlag for lånefinansiering.

Selv om det var uenighet mellom Fiskarlagets medlemmer, støttet ledelsen strukturordningene, så til sammen med Fiskebåt og finansnæringen var det sterke krefter som jobbet imot strukturstansen. Kyst- og fiskeridepartementet, og spesielt statsråden, ble i etterkant av strukturstoppen utsatt for hard kritikk fra disse aktørene.

6.3.2 Strukturutvalget.

Regjeringen oppnevnte i januar 2006 et utvalg som skulle evaluere strukturtiltakene, som hadde vært i funksjon fra 2004 til og med 2005. De skulle samtidig komme med forslag til hvordan den framtidige strukturpolitikken burde utformes. De ville ha en offentlig diskusjon rundt eier og disposisjonsretten over fiskeressursene for å få bredere oppslutning, både politisk, i fiskerinæringen og i samfunnet for øvrig. (www.regjeringen.no/fkd).

Utvalget var bredt sammensatt, med representanter fra blant annet Fiskarlaget, Kystfiskarlaget, Fiskebåt, FHL, Skagerakfisk, forskningsmiljøet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og LO. Leder var Trygve Myrvang, adm. dir. i Norges Råfisklag. Deres mandat var å vurdere hvordan de nåværende strukturtiltakene, både i havfiskeflåten og kystfiskeflåten, virket i forhold til de konkrete målsettingene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom. De skulle også sørge for at fiskeflåten fortsatt skal bidra til aktivitet langs kysten, og samtidig være lønnsom og tilpasset

ressursgrunnlaget. Utvalget skulle så, i august 2006, komme med forslag til hvordan strukturpolitikken kunne utformes for å ivareta disse målsettingene.

Kystfiskarlaget var fornøyd med at det ble nedsatt et bredt sammensatt utvalg der motpolene i næringa ble representert, fordi det garanterer for en frisk meningsutveksling, samt at det var et signal om at Fiskeri- og kystministeren ønsket å høre på flere enn Fiskarlaget og Fiskebåt når hun skulle utforme fiskeripolitikken. (intervju).

De korporative ordningene har vært kritisert nettopp fordi de gir noen organisasjoner for mye makt, med den følgen at åpne debatter og reelle flertallsavgjørelser forhindres. (Nordby, 1994:12). Nedsettelsen av strukturutvalget var dermed enda en indikasjon på at Fiskarlaget har svekket sin stilling i forhold til myndighetene.

6.4 *Stortingsmeldingen.*

Strukturutvalget la fram sin utredning, 19.8.2006,⁹⁴ og den var grunnlaget for regjeringens stortingsmelding nr. 21(2006-2007) som kom 16.3.2007. I korte trekk gikk den ut på at regjeringen ville innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år i strukturkvoteordningen, mens allerede tildelte strukturkvoter fikk en tidsbegrensning på 25 år.⁹⁵ I tillegg ville de starte en varsom strukturkvoteordning for kystflåten mellom 11 og 15 meter.

Regjeringens argumentasjon for å tidsbegrense strukturkvotene var at de mente det ville legge forholdene bedre til rette for en rettferdig fordeling og variert eierskapsstruktur, samt aktivitet langs hele kysten og lokalt forankrede fiskebåtredier. De mente også at kvotepriene ville bli lavere, og dermed lette rekrutteringen til yrket. I tillegg understreket tidsbegrensningen fellesskapets styringsrett, altså at ressursene er fellesskapets eiendom.

Regjeringen senket i tillegg kvotetakene⁹⁶ i kystflåten, men videreførte kvotetaket for havfiskeflåten. Kvotetak begrenser konsentrasjon, og sammen med

⁹⁴ NOU 2006:16.-19. august 2006.

⁹⁵ Flertallet i Strukturutvalget hadde gått inn for 15 års tidsbegrensning.

⁹⁶ Kvotetak er den øvre grensen på antall kvoter som er tillatt på et fartøy.

tidsbegrensning kan det være effektive virkemidler. Regjeringen besluttet å videreføre kondemneringsordningen for de minste kystfartøyene, og å avvikle driftsordningen. Det ble også bestemt at det ikke skulle innføres ressursavgift, med den begrunnelsen at verdiskapningen skulle forbli i kystsamfunnene.

Med denne endringen i strukturordningene viste regjeringen av det er mulig å ta det politiske ansvaret for rammebetingelsene til norsk fiskerinæring, og å gå utenom Fiskarlaget i en så viktig sak som dette. Konstituert fiskeri- og kystminister Dag Terje Andersen uttalte i forbindelse med overleveringen av stortingsmeldingen at de ved å gjeninnføre tidsbegrensning i strukturordningen, hadde understreket fellesskapets styringsrett, ved at myndighetene hadde grepet inn og endret en uønsket utvikling. Dette har vært en viktig sak for Kystfiskarlaget helt siden oppstarten i 1989, og det at politikerne blir bevisst i forhold til problematikken rundt eventuelt eierskap til fiskekvotene mener de er av stor betydning.

6.4.1 Tiden etter stortingsmeldingen.

Debatten omkring strukturordningene har synliggjort motsetningene i fiskerinæringen, og disse har også kommet klarere fram i offentligheten nå enn ved tidligere reguleringer. Fiskarlaget var misfornøyd med at strukturordningene ble stanset, men har støttet regjeringens stortingsmelding som vedtok å videreføre strukturordningene, til tross for tidsbegrensningene. Kystfiskarlaget fikk gjennomslag for deres krav om å stanse strukturordningene, men er klart misfornøyd med regjeringens beslutning om å videreføre ordningen, selv om kvotene ble tidsbegrenset. De fikk, som tidligere nevnt, støtte fra flere hold for sitt syn på fiskerireguleringene, og har dermed ikke vært alene om å markere motstand mot strukturforslaget. Kystfiskarlaget har også inngått samarbeid med fiskekjøpere fra Nordland, Troms og Finnmark, som har dannet en ny organisasjon; Fiskekjøpernes Forening, eller FIFOR. De vil, ifølge daglig leder i foreningen Helge Haug, arbeide for kampen mot privatisering av fiskeressursene, og for å overføre fiskerettigheter fra havfiskeflåten til kystflåten. (Bladet Vesterålen, 24.1.2007).

Selv om Kystfiskarlaget var misfornøyd med stortingsmeldingen, oppnådde de

å skape debatt omkring strukturordningene ved sin omfattende kritikk. De utgjør ingen økonomisk sterk part i næringen, men har likevel vist at det er mulig å nå fram hvis de går fram på den måten de har gjort, som ifølge lederen er med “*rak rygg*“, gode argumenter og styrke til å stå imot presset utenfra. Dette bekrefter også direktør for politisk kommunikasjon i lobbyselskapet Argument, som har uttalt følgende i forbindelse med etableringen av FIFOR: *”Det er ikke bare kjøttvekta som teller. Selv en liten organisasjon kan ha gjennomslagskraft ... ved å ta de riktige grepene. Til tross for at fiskerinæringen både er komplisert og vanskelig å forstå, kan man både sette dagsorden og prege debatten i den retningen man ønsker. Det selv i en fiskerinæring hvor man fra før av har et vell av organisasjoner og interessegrupper. ... Forutsetningen er at det spilles på de rette strengene. I all debatt er det viktig å være tidlig ute og ha en strategi i budskapet som alle lett kan forstå og assosiere seg med. Man kan til og med få andre til å føre budskapet videre, uten at det koster organisasjonen en eneste krone.”* (Fiskaren, 25.4.2007).

Jeg mener Kystfiskarlaget er et godt eksempel på at det i dag er mulig også for mindre organisasjoner å få gehør for sine synspunkter.

I forbindelse med struktursaken har Kystfiskarlaget hatt flere møter med stortingspolitikere, Næringskomiteen og Fiskeri- og kystdepartementet for å legge fram deres syn på konsekvensene av stortingsmeldingen.⁹⁷ Flere andre aktører, blant annet Sametinget, har også kritisert meldingen, og i forhold til dette har Fremskrittspartiet markert at de har gått over til den “*andre sida*” i synet på strukturkvoter i sjarkflåten, ved at de ikke lenger vil åpne opp for kvotehandel i denne gruppen. Og i et intervju til avisa Fiskeribladet uttalte nestleder i Næringskomiteen, Øyvind Korsberg (Frp) at det var kritikken mot strukturmeldinga som hadde snudd partiet. Han sa videre: *“Det er kommet så mange og sterke argumenter imot nedbygging av sjarkflåten at vi må ta hensyn til dem. Etter vår mening er det i alle fall ikke tilrådelig å åpne for handel med sjarkkvoter før det blir laget en skikkelig konsekvensanalyse...”* I realiteten har både Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti samme mening, men de er bundet av regjeringsforliket med Arbeiderpartiet. (Fiskeribladet, 19.5.2007).

⁹⁷ Stortingsmelding nr. 21 (2006-2007).

I tillegg blir departementet nå kritisert av et av strukturutvalgets medlemmer, professor Claire Armstrong, som i en artikkel i Aftenposten, peker på problemet med at strukturkvotene etter tidsbegrensningen skal tilfalle "*fellesskapet*". Dette fellesskapet utgjør nemlig fiskebåteierne selv, og hun hevder dermed at disse gis en gavepakke verdt flere milliarder kroner. (Aftenposten, 15.5.2007). Dermed er situasjonen rundt debatten i forkant av stortingsbehandlingen som nevnt noe forvirret.

Fiskeri- og kystministeren mener mulighetene for et bredt forlik om strukturtiltakene i fiskeflåten er så godt som lik null. I Næringskomiteen står regjerings- og opposisjonspartiene hver på sitt, og regjeringspartiene hadde så store problemer med å bli enige om struktursaka at de ikke har mer å gå på, sier hun. (Fiskeribladet, 19.5.2007).

Strukturmeldingen skal avgjøres i Stortinget 5. juni 2007, jeg vil dermed ikke få med utfallet av dette i denne oppgaven.

6.5 *Oppsummering.*

I dette kapitlet har jeg sett på de siste årenes hendelser innen fiskerisektoren, som startet med at Drifts- og strukturordningene ble vedtatt av Stortinget i 2003. Fiskarlaget stod bak utformingen av virkemidlene, som etter hvert ble politisk kontroversielle. Kystfiskarlaget mener selv av de hadde en medvirkende rolle i at ordningene ble omstridte, fordi de var aktive i forhold til å informere om det de mente ville være negative følger av ordningen, både gjennom Kystkvotemodellen, media og møtevirksomhet. De ba også Kyst- og fiskeriministeren om å stanse struktureringen, og dette ønsket ble etterkommet. Like etterpå ble det nedsatt et strukturutvalg, som skulle gjennomgå situasjonen og komme med forslag om hva som kunne gjøres for å øke legitimiteten i reguleringene. Denne utredningen ble senere fulgt opp av regjeringen i 2007, og inneholdt endringer i forhold til den opprinnelige ordningen.

Jeg valgte å trekke fram det politiske skiftet i regjeringen i forbindelse med Kystfiskarlagets gjennomslag i strukturordningen, fordi dette sannsynligvis var en viktig forutsetning. Dersom det ikke hadde blitt et slikt skifte, er det tvilsomt at det ville blitt noen gjennomgang av Drifts- og strukturordningene, og disse hadde da sannsynligvis fortsatt, med evigvarende strukturkvoter, og et høyere kvotetak på

kyststrukturkvotene.

Jeg ville også undersøke om Kystfiskarlaget i denne perioden hadde fått styrket sin posisjon i forhold til myndighetene, og disse hendelsene kan tyde på at situasjonen i næringen har endret seg. Fiskarlagets tidligere reguleringsforslag har vært styrende for myndighetenes fiskeripolitikk helt fram til strukturordningen. Stansen i denne skjedde som nevnt etter stortingsvalget i 2005, og den nye Fiskeri- og kystministeren ønsket å høre på flere parter, og det tyder på at Fiskarlaget har fått konkurranse om utformingen av fiskeripolitikken. Men selv om Kystfiskarlaget satte sitt preg på strukturordningene, ser det ut til at den i stor grad vil bli videreført etter Fiskarlagets forslag, noe som illustrerer at Fiskarlaget har stor gjennomslagskraft.

6.6 Konklusjon.

I forhold til den teoretiske vinklingen i oppgaven, skulle problemstillingen sammenlignes med korporativisme- og lobbyismeperspektivet. I den forbindelse stilte jeg noen spørsmål i kapittel 2.4, som jeg ville utrede, og etter de funnene som jeg har gjort vil jeg oppsummere følgende:

* Er Kystfiskarlagets gjennomslag et uttrykk for *lobbyisme*?

Det er mange ting som tyder på det. I tillegg til at de selv hevder at de driver utstrakt lobbyvirksomhet, kan deres framgangsmåte i forkant av at de fikk representasjon i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, ifølge Espelis definisjoner, beskrives som lobbyisme. Det andre eksempelet jeg vil trekke fram er Kystfiskarlagets framgangsmåte i forhold til strukturordningene, der de informerte om deres syn blant annet gjennom møtevirksomhet og telefonkontakt.

Men et av problemene med å diskutere om Kystfiskarlaget har fått større innflytelse i næringen er at det er mange aktører som jobber for samme sak, blant annet Sametinget, mange kystkommuner og miljøvernorganisasjoner. Det blir derfor vanskelig å holde fram konkrete hendelser som viser Kystfiskarlagets innflytelse, bortsett fra strukturstansen og konkrete reguleringsforslag,⁹⁸ men lederen mener

⁹⁸ På Reguleringsmøtet har fiskeridirektørens framlegg vært preget av

Kystfiskarlaget har mye større innflytelse i Fiskeri- og kystdepartementet og i Fiskeridirektoratet enn for eksempel Sametinget og miljøvernorganisasjonene, fordi de er tyngre representert i disse organene, og fordi de er en fagorganisasjon.

- * Har de *tradisjonelle korporative strukturene*, der Fiskarlaget var sentral, endret seg etter hvert som Kystfiskarlaget fikk formelle posisjoner i fiskeriforvaltningen?

De tradisjonelle strukturene har helt klart endret seg etter hvert som Kystfiskarlaget ble representert. I tillegg til at Kystfiskarlaget har fast plass i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, deltar de også i flere utvalg og møter, der Fiskarlaget tidligere var eneste interesseorganisasjon for fiskerne. Fortsatt er Fiskarlaget tyngre representert, og har betalte verv, men de er ikke enerådende lenger. Det kan dermed fastslås at den tradisjonelle korporative strukturen har forandret seg i løpet av de siste årene, etter hvert som Kystfiskarlaget har fått innpass.

Kystfiskarlagets leder tror at Fiskarlaget også framover vil få en vanskelig jobb med å forene interessene internt i organisasjonen, og for at Kystfiskarlaget og Fiskarlaget skal kunne slå seg sammen må gruppeorganisasjonen bort, og i tillegg må Fiskarlaget bli en demokratisk organisasjon, noe han mener er urealistisk å håpe på i dag. Men han sier videre at det ikke er sikkert at det er en fordel at alle fiskerne samles i en organisasjon, kanskje det beste er å ha *en* organisasjon for kystfiskerne og *en* for havfiskerne. Mye tyder også på at fiskerierorganisasjonene nå er blitt sterke koalisjoner på hver sin side, og antakelig vil konfliktene heretter merkes mer åpent, og ikke som tidligere, da de utspant seg innenfor Fiskarlaget. Dette indikerer at de tradisjonelle korporative strukturene er endret, og kanskje dette vil føre til at flere blir mer aktive i forhold til fiskeripolitikken, etter hvert som det blir mer åpenhet rundt området.

- * Hvis de har endret seg, hvilke betydning har det i så fall hatt for

Kystfiskarlagets forslag, blant annet ble samlekvoteordningen opphevet for 2006, og det ble innført fritt fiske på sei og hyse for kystflåten.

maktforholdene i norsk fiskerinæring?

De tradisjonelle korporative strukturene har altså endret seg, og resultatet av dette vil kanskje bli at departementet heretter blir mindre bundet av Norges Fiskarlag, og siden flere parter deltar, vil ikke Fiskarlaget lenger få så tunge forpliktelser overfor implementeringen av politikken som de har hatt.

Privatiseringen av fiskekvoter er allerede kommet langt, og et problem rundt dette er at Stortingets og forvaltningens beslutninger får mindre betydning, fordi utviklingen i større grad styres av aktørene i markedet; som kjøper og selger fiskerrettigheter. Et interessant spørsmål blir derfor om organisasjonenes representasjon i offentlige beslutningsarenaer har fått mindre betydning, etter hvert som privatiseringen har skredet fram. På spørsmål til Kystfiskarlagets leder om hvordan de ser på sin egen situasjon, svarer han: *”Det føles mindre meningsfylt å jobbe på disse arenaene, når politikerne signaliserer maktesløshet, men det er ikke Kystfiskarlagets makt som er blitt mindre, det er politikernes.”*

Dette betyr ikke nødvendigvis at politikernes makt er blitt mindre, men tidligere kompromisser binder opp beslutninger, for eksempel Soria Moria erklæringen, i forhold til struktursaken. Jeg skal ikke gå inn i diskusjonen rundt dette, men jeg vil nevne Espelis uttalelser om ta det er *få formelle begrensninger* i Stortingets muligheter til å foreta endringer i regjeringens forslag og retningslinjer, eller for at Stortinget kan komme med selvstendige initiativ. *Lobbyistenes innflytelsesmuligheter er derfor betydelige* hvis de klarer å vinne sentrale stortingsaktører for sin sak. (Espeli, 1999:253). Også Nordby (1994:132) har framhevet betydningen av å være klar over at Stortinget alltid sitter med et overtak ved at de har myndighet til å gripe inn ved lovgivningen.

Når det gjelder Fiskarlagets framtidige posisjon mener Kystfiskarlagets leder at Fiskarlaget er blitt en belastning for Fiskeri- og kystdepartementet. De har som kjent, i mange år, fulgt opp vedtak fra Fiskarlaget, både når det gjelder reguleringer av fisket og i andre saker. Dette har de også fått kritikk for, blant annet i Faglagsdommen og da de ble pålagt av Stortinget å gi Kystfiskarlaget representasjon, samt Sivilombudsmannens kritikk av lånesaken. Også når det gjelder fiskerireguleringer har de blitt kritisert, fordi reguleringene har ført til en privatisering av fiskeressursene,

som mange ikke verken kjente til, eller skjønnte konsekvensene av.

Ved at det nå er blitt flere aktører involvert i beslutningene vil sannsynligvis også de ulike sidene i sakene belyses bedre enn tidligere, og flere vil delta i beslutningen, noe som er positivt ut ifra et demokratisk synspunkt. Kystfiskarlagets leder mener også at Fiskeri- og kystdepartementet nå i større grad vil kunne velge og vrake i det som kommer fra Reguleringsmøtene, i stedet for som tidligere da de kun forholdt seg til Fiskarlaget.

* Hvilke *muligheter* har dette gitt Norges Kystfiskarlag?

De får nå presentere sine synspunkter på en mer formell måte enn tidligere, og kanskje de også blir tatt mer seriøst ettersom de er blitt tilkjent posisjoner i fiskeriforvaltningen. Hvorvidt dette vil gi seg utslag i en reell endring i reguleringene av fiskeriene i retning av Kystfiskarlagets målsettinger er vanskelig å si. Jeg har i denne forbindelsen også berørt motsetningen mellom at flere aktører har fått innpass, mens det parallelt har foregått en utvikling der ressursene har blitt privatisert, og dermed redusert den offentlige styringen. Men det er ingenting som tyder på at Kystfiskarlaget vil gi opp arbeidet med å få en fiskeriregulering som er mer i tråd med deres reguleringsprinsipper.

Selv om organiseringen av fiskerinæringen i dag er annerledes enn den var for tjue år siden, har Fiskarlagets utspill fortsatt stor innflytelse. Men siden flere av "*de nye deltakerne*" i fiskeriforvaltningen har sammenfallende synspunkt med Kystfiskarlaget i flere saker, så kan dette øke sjansen for at Kystfiskarlagets får gjennomslag for "*sine*" saker.

Når det gjelder framtiden for Kystfiskarlaget vil de jobbe for å forhindre struktureringer i flåten under 15 meter, og for å redusere følgene av de innførte strukturordningene. I tillegg skal driftsordningene avvikles, og dermed vil mange driftsordningskvoter nå legges ut for salg, noe som gir gode muligheter for spekulasjon. Kystfiskarlaget presser derfor på for at det ikke må gå for lang tid mellom opphevelsen av strukturstoppen og stortingsbehandlingen av den nye havressursloven. Dersom de lykkes i dette vil ikke strukturordningen få så store

konsekvenser, ifølge lederen, fordi spekulanter da ikke rekker å starte oppkjøp av rettighet, i tråd med dagens praktisering av deltakerloven og hjemmelslengdeordningen.

Ellers må Kystfiskarlaget selvsagt forholde seg til de vedtak som blir gjort, men det åpner også for nye muligheter. På Island er kystfiskerorganisasjonen sterk i dag, og det er mange likhetstrekk mellom denne og Kystfiskarlaget. Der tapte de kampen mot omsettelige kvoter, men de jobber aktivt på andre områder og finner stadig nye åpninger, noe også Kystfiskarlaget har mulighet til.

Og det er lite som tyder på at de får mindre å gjøre i framtiden, deres aktivitet har gjort at de blir lagt merke til, og ifølge Kystfiskarlagets leder blir han stadig kontaktet av byråkrater, politikere og journalister fordi de ønsker å høre hans mening. At det i tillegg er blitt flere deltakere i debatten mener Kystfiskarlagets leder vil styrke deres posisjon, og han understreker at så lenge det er behov for Kystfiskarlaget så vil de være der. Det at de taper enkeltslag er ikke det som vil ødelegge dem, det gjør bare folk enda mer motiverte til kamp.

6.7 *Avslutning.*

Arbeidet med denne hovedoppgaven har vært utfordrende på mange måter. Det har krevd at jeg har måttet sette meg inn i forholdene i fiskerinæringen, som både er innviklet og omfattende, men til tross for at det har vært krevende, har det gitt meg mye kunnskap.

Jeg har studert Norges Kystfiskarlag og forsøkt å gi en beskrivelse av hvorfor de startet kampen mot Norges Fiskarlag. Og hvordan de sakte, men sikkert har brutt det som må kunne kalles for et monopol, nemlig den posisjonen Fiskarlaget innehadde både i forhold til myndighetene og overfor fiskerne, som alle var med å finansiere, enten de var medlemmer eller ikke.

Fiskarlagets oppbygning, og rolle i forhold til myndighetene, har vært helt sentral for å forklare hvorfor Kystfiskarlaget møtte så stor motstand mot kravet om å få delta på de aktuelle arenaene. Og prosessen med å få gjennomslag har pågått helt fra Kystfiskarlagets oppstart i 1989, og fram til i dag. Dette er interessant nok i seg

selv, men når vi tar i betraktning at fiskeriene utgjør den nest største inntektskilden for landet blir det kanskje enda viktigere at forvaltningen av denne ressursen foregår på en ordentlig måte.

Hvis jeg går tilbake til hovedoppgavens problemstilling, der oppdraget var:

”Å forklare hvordan Norges Kystfiskarlag har fått gjennomslag i fiskeriforvaltningen, og hvorfor dette arbeidet har engasjert en gruppe fiskere som i utgangspunktet var relativt liten og svak.”

Så valgte jeg her å sette undersøkelsen i sammenheng med to teoretiske retninger; korporativisme og lobbyisme.

Kystfiskarlaget har fått gjennomslag i fiskeriforvaltningen, blant annet ved deres inntreden i Norges Råfisklag, Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Mye tyder på at det er lobbyvirksomhet som har gjort at de har lyktes i dette arbeidet. Faglagssaken illustrerer også at de har hatt gjennomslag, men den kan ikke settes i forbindelse med lobbyisme.

I Kystfiskarlagets prosess med å slå igjennom, har Fiskarlaget, og koblingen mellom dem og myndighetene, vanskeliggjort Kystfiskarlagets oppgave. Denne forbindelsen har tydelige korporative trekk, og for at Kystfiskarlaget skulle nå målsettingen om å få innflytelsen på fiskeripolitikken, måtte dette korporative systemet endres.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor dette arbeidet engasjerte en gruppe fiskere, som var såpass ubetydelig i forhold til de store aktørene i næringen, så var det fordi de betraktet de gjennomførte reguleringene i fiskeriene som uheldige. Dette har jeg også gitt en gjennomgang av, der jeg har forsøkt å få fram de konsekvensene Kystfiskarlaget mener er negative, og som både rammer den enkelte fisker, kystsamfunn og hele nasjonen.

LITTERATURLISTE

- Andersen, Ib, 1990: *Valg af organisationssociologiske metoder*, Samfunnslitteratur, København.
- Anderson, Charles W., 1984: "Politisk design og interesseorganisasjoner", i Hagtvet og Lafferty (red.): *Demokrati og demokratisering*, Aschehoug, Oslo.
- Christensen, Pål og Hallenstvedt, Abraham, 2005: *I kamp om havets verdier*, Norges Fiskarlag, Trondheim.
- Dreyer, Bent et al., 1998: "Vertikal integrering - er det veien å gå?", Fiskeriforskning.
- Eckhoff, Torstein, 2001: *Rettskildelære*, 5. utg. ved Helgesen, Universitetsforlaget, Oslo.
- Espeli, Harald, 1999: *Lobbyvirksomhet på Stortinget*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Grønmo, Sigurd, 1996: "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Hallenstvedt, Abraham, 1996: "Struktur og kapasitet i kystflåten", NFH.
- Hersoug, Bjørn, 2005: *Closing the commons*, paperback.
- Holm, Petter, Stein Arne Rånes og Bjørn Hersoug, 1996: "Political Attributes of Rights Based Management Systems: The Case of Individual Vessel Quotas in the Norwegian Coastal Cod Fishery", i Symes, David (red.): *Property Rights and Regulatory Systems in Fisheries*, Oxford.
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang, 1991: *Metodevalg og metodebruk*, 2. utg., Tano, Oslo.
- Holter, Harriet, 1996: "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning", i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Kvale, Steinar, 1997: *Det kvalitative forskningsintervju*, Ad notam Gyldendal, Oslo.
- Langholm, Sivert, 1997: *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse*, Andresen & Butenschøn as, Oslo.
- Nilsen, Ragnar, 2002: "Makt og motmakt på kysten", bidrag til Makt og demokratiutredningens Rapportserie, rapport 45.
- Nordby, Trond, 1994: *Korporativisme på norsk. 1920 - 1990*, Universitetsforlaget,

Oslo.

Rommetvedt, Hilmar, 1995: "Miljølobbyisme og næringskorporatisme? Norske miljø- og næringsorganisasjoners politiske påvirkning." LOS-senter Notat 9522.

Rommetvedt, Hilmar, 1996: "Utviklingsfaser i det norske organisasjon/stat – forholdet. Med vekt på lobbyistene og de folkevalgte i den pluralistiske fasen." LOS-senter Notat 9621.

Rutledal, Toralf, 2005: "Konflikt og konsensus. Samarbeid i Den norsk-russiske fiskerikommisjon", masteroppgave, Historisk institutt, Bergen.

Schmitter, Philippe C., 1982: "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going." I Lembruch & Schmitter: *Patterns of corporatist policy-making*.

Trondsen, Torbjørn, 2004: "Regionalisering og kystfiskere".

RETTSDOKUMENTER:

Rettsbok for Nord-Troms herredsrett, 6.2.1995, sak nr. 103/94A.

Hålogaland lagmannsrett, 12.2.1996, sak nr. 95-492A.

Rettsbok for Nord-Troms herredsrett, 14.1.1997, sak nr. 1566/96B (Bevisopptak til Høyesterett).

Norges Høyesterett, 3.7.1997, dom i sak lnr 50B/1997.

NETTSIDER:

<http://odin.no>

www.fiskarlaget.no

www.fiskebat.no

www.fiskeridir.no

www.fiskeriforskning.no

www.imr.no

www.nfh.uit.no

www.norgeskystfiskarlag.no

www.nrk.no

www.nu.no

www.odin.no

www.rafisklaget.no

www.regjeringen.no

www.wikipedia.org

AVISER, MAGASINER, RAPPORTER OG UTREDNINGER:

Aftenposten, 15.5.2007.

Bladet Vesterålen, 24.1.2007.
Fiskaren, 2.9.2005, 2.1.2006, 25.1.2005, 25.4.2007.
Fiskeribladet, 5.1.2006, 28.1.2006, 15.5.2007, 19.5.2007.
Fiskeriforskning, rapport 1/2006.
Norges Kystfiskarlags Kystkvotemodell, 2004.
Norges Kystfiskarlags Reguleringsmodell, 2002.
Norsk Fiskerinæring, nr. 11/12, 2005.
NOU 1990:24, *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår*.
NOU 2005:10, *Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser. Havressursloven*.
NOU 2006:16, *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*.
Riksrevisjonen: ”Riksrevisjonen, dokument nr. 3:13” 2003-2004.
Stortingsmelding nr 58, 1991-1992, *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten*.
Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003, *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*.
Stortingsmelding nr. 21, 2006-2007, *Strukturpolitikk for fiskeflåten*.

BREV:

Brev fra Norges Kystfiskarlag til Fiskeridepartementet, 16.1.2004: ”Spørsmål vedrørende dokumenterte medlemstall som grunnlag for forholdsmessig representasjon innen styrende organer i Norges Råfisklag, samt skjult ulovlig støtte til Norges Fiskarlag.”

Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges Kystfiskarlag, 14.2.2005: ”Vedrørende spørsmål om dokumenterte medlemstall som grunnlag for forholdsmessig representasjon innen styrende organer i Norges Råfisklag samt påstand om skjult ulovlig støtte til Norges Fiskarlag.”