



# **Havressurslovens betydning for sjøsamisk kultur**

*av Ylva Helen Kvikstad*

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap  
ved Universitetet i Tromsø  
Det juridiske fakultet  
Våren 2013*

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>4</b>
1.1	Tema	4
1.2	Sjøsamisk kultur	5
1.3	Temaets aktualitet	6
1.4	Problemstilling og avgrensning	7
1.5	Rettskildebildet	8
1.6	Veien videre	10
<b>2</b>	<b><u>SJØSAMISK HISTORIE</u></b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b><u>VERN AV SJØSAMISK KULTUR</u></b>	<b>15</b>
3.1	Hva er grunnlaget for vern av sjøsamisk kultur?	15
3.2	SP artikkel 27	15
3.3	ILO-169	17
3.4	Grunnloven § 110 a	18
3.5	Oppsummering av sjøsamisk kulturs vern	19
<b>4</b>	<b><u>RETTSUTVIKLINGEN FRAM TIL I DAG</u></b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b><u>KONSULTASJONER MELLOM REGJERINGEN OG SAMETINGET</u></b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b><u>GJELDENDE RETT</u></b>	<b>27</b>
6.1	Innledning	27
6.2	Havressurslovens geografiske virkeområde for tiltak rettet mot samiske kultur	27
6.2.1	Innledning	27
6.2.2	Skaper innskrenkingen i tiltakenes geografiske virkeområde til områder med "sjøsamisk innslag" unødig konflikt?	30
6.3	Havressursloven og forholdet til folkeretten	31
6.4	Hensynet til å sikre samisk kulturs materielle grunnlag ved forvaltningstiltak	33
6.4.1	Innledning	33
6.4.2	Nærmere om havressursloven § 7 andre ledd bokstav g	34
6.4.3	Innebærer havressursloven § 7 andre ledd bokstav g en styrking av samenes rettigheter?	38
6.5	Fjordfisknemnd	38

6.5.1	Innledning	38
6.5.2	Fjordfiskenemndas medlemmer	39
6.5.3	Fjordfiskenemndas oppgaver	41
<b>6.6</b>	<b>Hensynet til samisk bruk og hva bruken har å si for samiske lokalsamfunn ved kvotetildelinger og andre ressursreguleringer</b>	<b>45</b>
6.6.1	Innledning	45
6.6.2	Hvilken vekt har havressursloven § 11 sjette ledd?	46
6.6.3	Tilleggskvoten på torsk til fiskere bosatt i sjøsamiske områder	48
<b>6.7</b>	<b>Oppsummering av bestemmelsene i havressursloven som er relevant for sjøsamisk kultur og konklusjon</b>	<b>50</b>
<b>7</b>	<b><u>VURDERINGER</u></b>	<b>52</b>
7.1	Legger fiskerireguleringene forholdene til rette for sjøsamisk kultur?	52
7.2	Forslag til nødvendige tiltak for bevaring og utvikling av sjøsamisk kultur	53
7.3	Avsluttende bemerkninger	54
<b>8</b>	<b><u>KILDEREGISTER</u></b>	<b>56</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

I denne avhandlingen skal jeg drøfte havressurslovens<sup>1</sup> betydning for sjøsamisk kultur. Gjennom å redegjøre for bestemmelsene i havressursloven som er særlig relevante for den sjøsamiske kulturen, vil jeg vurdere om bestemmelsene samlet gir tilstrekkelig grunnlag til å sikre og utvikle kulturen. Dersom dette ikke er tilfelle vil jeg vurdere hvilke endringer som må gjøres, slik at havressursloven gjenspeiler de folkerettslige forpliktelsene Norge har overfor sjøsamene.

Nærheten til fiskeressursene har gjennom tidene vært grunnlaget for bosettingen langs kysten av Norge. Fiskeressursene har vært ansett som en allemannsrett, og fisket har i stor grad vært fritt.<sup>2</sup> Havområdene utenfor Norge er blant verdens mest produktive, og fiskeressursene utgjør store økonomiske verdier.<sup>3</sup> For å forhindre utarming av fiskeressursene har det vært nødvendig med regulering av det frie fisket. Dette gjøres ved såkalte innsatsreguleringer, tekniske reguleringer og uttaksreguleringer. Havressursloven regulerer uttakssiden av fiskerireguleringen, det vil si hvor mye som kan fiskes, hvordan og hvor.

Havressurslovens formål er etter § 1 å sikre forvaltningen av de marine ressursene på en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. I tillegg skal loven medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Dette inkluderer forvaltningen av fisken i fjorder og kystnært farvann hvor sjøsamene tradisjonelt har drevet fiske i kombinasjon med jordbruk.

Som urfolk har sjøsamene et folkerettslig vern for sin kultur. Videre er Norge både gjennom folkeretten og nasjonal lovgivning forpliktet til å ta vare på og sikre den samiske kulturen. På bakgrunn av dette har det blitt uttalt at å sikre ”lys i husan”<sup>4</sup> langs kysten i nord ikke bare er et distriktpolitisk mål, men også ”langt på vei en folkerettslig plikt for myndighetene.”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (Havressursloven/havrl.).

<sup>2</sup> Susann Funderud Skogvang, ”Innføringen av fartøyskvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990”, *Natur, rett, historie. Oslo Studies in Legal History*, 2010 s. 211-245 (s. 213).

<sup>3</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/fiske-fangst-og-fiskeoppdrett-.html?id=481757> (mai 2013).

<sup>4</sup> NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* s. 269.

<sup>5</sup> *ibid* s. 269.

I rapport om samenes situasjon i Sápmi i Norge, Sverige og Finland<sup>6</sup> fra 2011 har FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter anbefalt Norge å slutføre den pågående ressursrettighetsavklaringsprosessen i Norge. Videre utdypes det for sjøsamers del at det anbefales at Norge iverksetter ”effective measures to secure fishing rights”<sup>7</sup>, og at Kystfiskeutvalgets funn vurderes nøye.<sup>8</sup> Uttalelsen kan tas til inntekt for at Norge på daværende tidspunkt ikke ivaretok de folkerettslige forpliktelsene til å bevare sjøsamisk kultur. Arbeidet med å vurdere Kystfiskeutvalgets funn er foretatt, og en kan dermed spørre om de folkerettslige forpliktelsene overfor sjøsamene nå er oppfylt.<sup>9</sup>

## 1.2 Sjøsamisk kultur

Et spørsmål er hva som menes med sjøsamisk kultur. Det er vanskelig å gi en eksakt definisjon av begrepet kultur. Innenfor antropologien er Edward Burnett Taylors kulturdefinisjon fra 1871 blitt et referansepunkt. Han definerte kultur som: ”that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society.”<sup>10</sup> Kultur kan dermed forstås som alle sider ved det samfunnet vi lever i. I dette perspektivet blir kulturen videreført fra en generasjon til den neste. Videre er kulturen alltid dynamisk, og under utvikling.

Samene og samisk kultur kan deles inn i grupper etter ulike kriterier. En vanlig inndelingsmetode er etter språktilhørighet, eksempelvis lulesamisk og nordsamisk. En annen måte er å skille etter næringsgrunnlag, for eksempel reindriftssamer, sjøsamere og elvesamer. Næringsveien er både en sentral del av kulturen, og selve grunnlaget for den. Det er gjennom et folks næringsgrunnlag at blant annet mattradisjoner, naturbruk, kunstuttrykk og oppdragertradisjon utvikles.

Reindriftssamer lever en halvnomadisk livsstil og flytter etter reinflokkene. Disse utgjør cirka 10 prosent av samene.<sup>11</sup> Både elvesamene og sjøsamene er fastboende og lever av en

---

<sup>6</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya, *The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, A/HRC/18/XX/Add.Y.

<sup>7</sup> *ibid* avsnitt 80.

<sup>8</sup> *ibid* avsnitt 80.

<sup>9</sup> Se Prop. 70 L (2011-2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (kystfiskeutvalet)*.

<sup>10</sup> <http://www.snl.no/kultur> (mai 2013).

<sup>11</sup> NOU 2008: 5 s. 265.

kombinasjonsnæring, som tidligere bestod av sanking, jakt, jordbruk og fiske. I nyere tid har det blitt vanlig å kombinere også annet, mer moderne arbeid med fiske. Sjøsamene er den klart største gruppen vurdert etter leveste.<sup>12</sup>

Den samiske kulturen, i likhet med mange andre urfolks kultur, er nært knyttet til landområdene og naturressursene. For sjøsamene har fisket i deres nærområder i uminnelige tider utgjort det materielle grunnlaget for kulturen.<sup>13</sup> Skulle muligheten til å fiske i nærområdene forsvinne, er det vanskelig å se for seg at kulturen vil overleve.

Sjøsamenes fiske har tradisjonelt vært et såkalt ”hjemmefiske” som hovedsakelig har funnet sted i fjordene og kystnære farvann.<sup>14</sup> Fisket karakteriseres ved at båtene daglig vender hjem til havn, og at fisket skjer lokalt og i mindre skala.<sup>15</sup> I dag er situasjonen for den sjøsamiske kulturen prekær, og uttrykket ”fem på tolv”<sup>16</sup> er blitt brukt for å beskrive at den sjøsamiske kulturen vil gå tapt dersom ikke noe nå gjøres.

### 1.3 Temaets aktualitet

Temaet havressurslovens betydning for sjøsamisk kultur er aktuelt av flere grunner. For det første fordi det er ny lovgivning på området. For det andre fordi sjøsamisk kultur er i ferd med å forsvinne. Derfor haster det med å vurdere om havressursloven faktisk gir det kulturvernet som behøves. Dersom det ikke er tilfellet er det behov for andre, mer effektive tiltak som sikrer oppfyllelsen av Norges folkerettslige forpliktelser overfor sjøsamene.

For det tredje er det aktuelt av etiske og moralske grunner. For staten Norge ligger det å fremme menneskerettighetene i ”hjertet av norsk utenrikspolitikk”<sup>17</sup>. Videre er arbeidet med urfolksrettigheter internasjonalt en ”prioritert sak”<sup>18</sup>. Dette arbeidet vil imidlertid miste all sin troverdighet både nasjonalt og internasjonalt dersom Norge ved sin marine ressursforvaltning ikke evner å bevare den sjøsamiske kulturen.

---

<sup>12</sup> <http://www.galdu.org/web/index.php?sladja=25&vuolitsladja=11&giella1=nor> (mai 2013).

<sup>13</sup> NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* kapittel s. 1069.

<sup>14</sup> Innstilling fra samisk fiskeriutvalg avgitt 10. april 1997, s. 17.

<sup>15</sup> <http://snl.no/hjemmefiske> (mai 2013).

<sup>16</sup> NOU 2008: 5 s. 393.

<sup>17</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter.html?id=1160> (mai 2013).

<sup>18</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/menneskerettigheter-urfolk.html?id=434498> (mai 2013).

#### 1.4 Problemstilling og avgrensning

Jeg tar sikte på å redegjøre for og vurdere bestemmelsene i havressursloven som kan ha betydning for sjøsamisk kultur. Disse bestemmelsene er vedtatt i havressursloven i to omganger. Første gang i forbindelse med lovens tilblivelse 1. januar 2009, og andre gang 1. januar 2013 i forbindelse med oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets innstilling.

Ved havressurslovens ikrafttredelse 1. januar 2009 ble hensynet til samisk kultur i fiskeriforvaltningen tydeliggjort. Etter § 7 andre ledd bokstav g skal det ved forvaltningen av de viltlevende marine ressursene legges vekt på at forvaltningstiltakene er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur. En problemstilling her er hvilken vekt dette hensynet skal ha.

Videre ble det fastslått at loven gjelder med de begrensningene som følger av internasjonale avtaler og folkeretten, jf. § 6. Et spørsmål er om dette også omfatter de folkerettslige regler som omhandler minoriteter og urfolk.

Fra og med 1. januar 2013 er havressurslovens vern av samisk kultur presumtivist ytterligere styrket gjennom to nye bestemmelser. For det første gjennom hjemmelen for opprettelsen av ei fjordfiskenemnd, jf. § 8 b. I denne sammenheng er det særlig interessant å se nærmere på nemndas tiltenkte oppgaver og forholdet til medbestemmelsesretten.

For det andre ved at det etter § 11 sjette ledd i nærmere bestemte områder skal legges vesentlig vekt på samisk bruk og dens betydning for lokalsamfunnene ved tildeling av kvoter og andre former for reguleringer av de marine ressursene. En problemstilling er om dette legger føringer på fiskeriforvaltningen.

Konsultasjons- og medbestemmelsesretten er en viktig del av retten til kultur, jf. ILO-169<sup>19</sup> artiklene 6, 7 og 15 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Norge har vedtatt en konsultasjonsavtale mellom statlige myndigheter og Sametinget.<sup>20</sup> Jeg vil derfor ta for meg konsultasjonsprosessene rundt vedtakelsen av havressursloven. Det kan

---

<sup>19</sup> ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater vedtatt 27. juni 1989 (ILO-169).

<sup>20</sup> "Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget" (Konsultasjonsavtalen). Fastsett ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.

særlig stilles spørsmål ved om enigheten som ble oppnådd mellom regjeringen og Sametinget medfører konsekvenser for eventuelle senere samiske rettighetskrav.

Havressursloven forvalter et av næringsgrunnlagene til sjøsamene. Det er derfor naturlig at avhandlingen behandler lovens betydningen for sjøsamisk kultur. Som en følge av at norsk lovgivning ikke har virkning i andre stater, vurderes bare betydningen for sjøsamisk kultur i Norge.

## 1.5 Rettskildebildet

Problemstillingen tilsier at lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressursloven/havrl.) er en sentral rettskilde i denne avhandlingen. Videre vil forarbeidene, og da særlig Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)*, være av betydning.

Rett til kultur er en grunnleggende menneskerett nedfelt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Konvensjonen ble ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) gjort gjeldende som norsk lov, jf. § 2 nr. 3. Ved motstrid skal SP gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3.

En rettskilde til forståelsen av SP er uttalelser, rapporter og avgjørelser fra FNs Menneskerettighetskomité (MRK/Menneskerettighetskomiteen/Komiteen) som kontrollerer etterlevelsen av konvensjonen. Dette skjer hovedsakelig ved statsrapporter, og eventuelle generelle tolkningsuttalelser jf. SP artikkel 40 (1) og (4). I tillegg kan Komiteen etter samtykke fra staten behandle enkeltsaker som blir innklaget enten ved individuelle klager etter valgfri protokoll til den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter vedtatt 16. desember 1966, (Første tilleggsprotokoll/TP1) artikkel 1, eller statsklager etter artikkel 41. Da Norge har ratifisert TP1 og samtykket til statsklager kan Menneskerettighetskomiteen behandle denne type klager i relasjon til Norge.<sup>21</sup> Et spørsmål blir hvilken virkning fortolkninger foretatt av Menneskerettighetskomiteen skal ha i møtet med intern norsk rett.

---

<sup>21</sup> Norge ratifiserte TP1 den 20. mars 1968. Tilleggsprotokollen trådte i kraft den 23. mars 1976.



Spørsmålet ble behandlet av Høyesterett i sak inntatt i Rt. 2008 s. 1764. Saken gjaldt om en ankenektelse etter straffeprosessloven var i strid med SP artikkel 14 nr. 5. Høyesterett uttaler at de betraktningene som er gitt i tidligere dommer om forholdet mellom norske lovbestemmelser og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen også vil ha gyldighet i forholdet mellom SP og norsk lov.<sup>2223</sup>

Om hvilken virkning Menneskerettighetskomiteens fortolkning skal ha i møtet med norsk intern rett uttalte Høyesterett at komiteens avgjørelser ikke uten videre kan legges til grunn å ha samme gjennomslagskraft som den europeiske menneskerettighetsdomstolens avgjørelser. Konklusjonen er at ”en konvensjonstolkning foretatt av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt som rettskilde.”<sup>24</sup>

Hva dette konkret innebærer er ikke nærmere utdypet. I saken foretar imidlertid Høyesterett en nærmere gjennomgang av Menneskerettighetskomiteens avgjørelser, og kommer på bakgrunn av dette frem til at det er en generell begrunnelsesplikt ved ankenekt i intern norsk rett.

En annen konvensjon som er relevant for avhandlingens tema er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.<sup>25</sup> Urfolks kultur er tett knyttet til deres bruk av landområder og naturressursene. Etter konvensjonens artikkel 6 og 7 har urfolk en konsultasjons- og medbestemmelsesrett. For samers del vil det bety en rett til deltakelse i fiskeriforvaltningen.

Videre har sjøsamer en rett til særskilt sikring av fiskeressursene etter artikkel 15 nr. 1 første punktum, sammenholdt med artikkel 13 nr. 2 og artikkel 14. Bestemmelsen tilsvarer SP artikkel 27 i sitt innhold. Etter samme artikkel andre punktum har de en rett til deltakelse i bruk, styring og bevaring av fiskeressursene. I tillegg skal blant annet fiske anerkjennes som en viktig faktor for opprettholdelsen av sjøsamisk kultur, jf. artikkel 23 nr. 1.

ILO-169s rettskildemessige betydning må sees i sammenheng med utgangspunktet i norsk rett, som er at en folkerettslig regel ikke automatisk ansees som intern rett. Dette er det såkalte

---

<sup>22</sup> Rt. 2008 s. 1764 avsnitt 76.

<sup>23</sup> Betraktningene fremkommer blant annet i Rt. 2000 s. 996 og Rt. 2001 s. 1006.

<sup>24</sup> Rt. 2008 s. 1764 avsnitt 81.

<sup>25</sup> Norge ratifiserte ILO-169 den 20. juni 1990. Konvensjonen trådte i kraft den 5. september 1991.

dualistiske prinsipp. Skal en folkerettsregel ansees som intern rett må det enten konstateres rettsharmoni, eller den må i lovs form bli inkorporert eller transformert til norsk rett.<sup>26</sup>

Dette innebærer at ILO-169 må inkorporeres i norsk lovgivning for å bli en del av gjeldende norsk rett.

Havressursloven gjelder imidlertid ”med dei avgrensingane som følgjer av internasjonale avtalar og folkeretten elles”, jf. § 6. Folkeretten er dermed her gjort til en del av norsk lov, uavhengig om den folkerettslige forpliktelsen er særskilt gjennomført i den interne retten eller ikke. Dette er et uttrykk for at loven er sektormonistisk. ILO-169 som er en folkerettslig avtale får dermed betydning ved tolkningen av havressursloven.

Videre vil lov 17. mai 1814 om Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven/Grl.) være av betydning. Det følger av Grunnloven § 110 a at det påligger ”Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle ... sin Kultur”. Bestemmelsen er en prinsipperklæring som legger moralske og politiske føringer på styresmaktene. Etter Lex Superior-prinsippet vil Grunnloven gå foran annen lovgivning ved motstrid. Videre må annen lovgivning tolkes slik at en unngår motstrid med Grunnloven.<sup>27</sup>

Havressurslovens betydning for sjøsamisk kultur har i liten grad vært berørt i juridisk litteratur. Her kan imidlertid nevnes Carsten Smith som er innom problemstillingen i artikkelen *Norge som menneskerettsstat*.<sup>28</sup>

## 1.6 Veien videre

I det videre vil jeg i punkt 2 si noe om sjøsamisk historie. Siden sjøsamisk kulturs stilling i dag er et resultat av historien, er dette viktig. Jeg vil deretter i punkt 3 peke på de bestemmelsene som særlig verner sjøsamisk kultur både etter folkeretten, og etter intern lov. I denne sammenheng er SP artikkel 27 den sentrale bestemmelsen, men også ILO-169 artikkel 6, 7, 13, 14, 15 og 23 har betydning. Av intern lovgivning er det særlig verdt å nevne Grunnloven § 110 a, også kjent som sameparagrafen. Deretter vil jeg i punkt 4 si noe om rettsutviklingen fra Havressurslovutvalget ble oppnevnt til i dag. Etter dette vil jeg i punkt 5

---

<sup>26</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3. utgave, Oslo 2006 s. 58.

<sup>27</sup> Susann Funderud Skogvang, *Samerett*, 2. utgave, Oslo 2009, s 181.

<sup>28</sup> Carsten Smith, ”Norge som menneskerettsstat” i *Juss i nord: Hav, fisk og urfolk. En hyllest til det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 25-årsjubileum*, Oslo 2012 s. 13-28.

se på konsultasjonsprosessen mellom Sametinget og regjeringen i forbindelse med havressursloven. Videre vil jeg i punkt 6 gjennomgå havressursloven §§ 6, 7 andre ledd bokstav g, 8 b og 11 sjette ledd som kan sies å være mest relevant bestemmelsene for sjøsamisk kultur. Gjennomgangen vil redegjøre for gjeldende rett, og vurdere eventuelle svakheter ved bestemmelsene. Et sentralt spørsmål i oppgaven er om havressursloven oppfyller de folkerettslige forpliktelsene Norge har til å legge til rette for sikring og utvikling av sjøsamisk kultur. På bakgrunn av mine funn angående dette spørsmålet vil jeg til sist i punkt 7 foreta en vurdering av hvordan Norge bedre kan oppfylle de folkerettslige forpliktelsene.

## 2 Sjøsamisk historie<sup>29</sup>

De tidligste beretningene som finnes om samer er av en høvding eller stormann ved navn Ottar som trolig levde i Malangen på slutten av 800-tallet. Han forteller at nord for ham bor finner som i hovedsak fisker og jakter. Arkeologiske funn viser imidlertid at også før dette var områdene nord i dagens Norge, Sverige, Finland og Russland bebodd av samer. Først på 12- 1300-tallet begynte nordmenn å bosette seg i Finnmark, da hovedsakelig langs kysten, med unntak av fjordene hvor det stort sett bodde samer. Kart og folketellinger fra 1888 til 1900 viser at det var sjøsamiske bosetningsområder i hele Finnmark og Nord-Troms, samt noen samisktalende områder og strøk lengre sør.<sup>30</sup>

Langs kysten har det vært vanlig å drive kombinasjonsnæring med fiske og jordbruk både blant den norske, kvenske og samiske befolkningen. Fordelen med kombinasjonsnæring er tilpasningen til naturen. År med rik fisketilgang kan man fiske mye, år med dårligere tilgang kan man livnære seg på andre ting. Samisk fiske var hovedsakelig et hjemmefiske, utført i små båter og med passive redskaper<sup>31</sup>.<sup>32</sup> Det vanlige var dermed å dra ut på havet og komme tilbake samme dag. Imidlertid er det dokumentert at samer i Vesterålen også deltok på

---

<sup>29</sup> For utfyllende lesning se NOU 2008: 5 kapittel 6 og Innstilling fra samisk fiskeriutvalg kapittel 3.

<sup>30</sup> Figur 6.1 i NOU 2008: 5 s. 168.

<sup>31</sup> Passive redskaper står i ro i havet, og fisken oppsøker disse, eksempel garn, jukse og line. Motsatsen er de aktive redskapene, eksempel trål, ringnot og snurrevad, søker opp fisken.

<sup>32</sup> NOU 2008: 5 s. 184.

havfiske, og enkelte dro på sesongfiske til Lofoten og Finnmark.<sup>33</sup> Både samer og nordmenn drev handel med varer seg i mellom, og med russere under den såkalte pomortiden.

Selv om mye var likt mellom samer og nordmenn, var det også enkelte forskjeller som medførte et vist samisk særpreg. Samene var blant annet langt inn på 1900-tallet mer mobile, kvinnene deltok i større grad i fisket, og i tillegg hadde de et mer utbredt bytte- og samarbeidsforhold med reindrifsamene. Etter andre verdenskrig gikk utviklingen i retning av at det ble vanligere å drive fiske i kombinasjon med andre næringer enn jordbruk.<sup>34</sup> Likevel er det en kulturell kontinuitet mellom dagens sjøsamiske kultur hvor fiske drives i kombinasjon med andre yrker, og den som var tidligere da jordbruk var den sentrale kombinasjonsnæringen. Dette kan begrunnes i at det fisket som utøves i stor grad er av samme type som tidligere, og at de områdene som benyttes og bebos er de samme.<sup>35</sup>

Norske myndigheter har gjennom tidene iverksatt tiltak og ordninger for å fremme ulike fiskerimålsettinger. I 1830 ble de begrensninger som var på andres fiske i Finnmark fjernet. Resultatet var økt norsk bosetting i fylket. Dette var trolig en av grunnene til at samene på 1800-tallet gikk fra å være i flertall, til å bli i mindretall i Finnmark.

I 1905 ble det for Finnmark opprettet et lånefond som støttet en del av kjøpesummen til modernisering av båt eller nyanskaffelse. Mange fjordfiskere benyttet seg ikke av denne ordningen da den bare ga delvis støtte, og anskaffelse av restfinansieringen var vanskelig. På kysten hadde det vokst fram store handelshus som fiskerne var knyttet til. Fiskerne fikk dermed restfinansiering gjennom handelsmennene. De nye båtene kunne både gå lengre ut og fiske større kvantum. Resultatet ble økt konkurranse, og dermed en forverring i driftsforholdene for de som ikke fikk finansiering.<sup>36</sup>

I en satsningen på distriktene på 1930-tallet ga staten tilskudd til å forbedre og vedlikeholde båter og utstyr til de mest sårbare fiskeutøverne. Da sjøsamene ofte drev kombinasjonsnæring

---

<sup>33</sup> Johan I. Borgos ”Samiske fiskeriinteresser i Vesterålen”, og Henry Minde, ”Perspektiver på samisk deltakelse i fiskeriene i nordre Nordland/Sør-Troms”, *Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg*, 1997, hhv. s. 19 og 61.

<sup>34</sup> NOU 2008: 5 s. 182-184.

<sup>35</sup> *ibid* s. 205.

<sup>36</sup> *ibid* s. 190.

var de ikke like sårbare, dermed falt de utenfor. Dette medførte en ytterligere differensiering i redskapsstandard og båtstørrelse.<sup>37</sup>

Etter andre verdenskrig ønsket myndighetene å satset på fryse- og filetindustri som en del av gjenoppbygningen av Nord-Norge. Derfor ble det viktig med råstofftilgang hele året, noe som større fiskebåter kunne sikre. Småskalafisket som karakteriserte sjøsamisk fiske ble ikke lenger ansett som lønnsomt.

På 1980-tallet ble presset på fiskeressursene så stort at bestanden av norsk-arktisk torsk kollapset. For å redde torskebestanden innførte myndighetene fartøykvoteordningen.<sup>38</sup> Denne skulle være midlertidig, men har vist seg å bli permanent. Tanken var at de som var mest torskeavhengig fikk mulighet til å fiske innenfor gitte kvoter. Om man var såkalt torskeavhengig ble bestemt ut fra kvantum fisket i enten 1987, 1988 eller 1989. De som ikke kom inn under denne ordningen ble, så lenge de oppfylte kravene, henvist til å fiske innenfor den såkalte maksimalkvoteordningen. Sjøsamene som drev fiske i kombinasjon med annen næring fylte ofte ikke kravene til torskekvanter for å bli tildelt fartøykvote, og ble derfor henvist til å fiske innenfor maksimalkvoteordningen. En kan dermed si at sjøsamene som historisk hadde drevet fiske i tusenvis av år, nå ble fratatt denne retten på bakgrunn av tre dårlige år. Den økologiske og økonomiske fordelene med sjøsamenes kombinasjonsnæring, som nettopp er muligheten til å fiske mindre de årene med dårlig fiske, ble dermed i møte med norske myndigheters forvaltningstiltak en ulempe.

Selv om de nevnte tiltakene behandlet samer og nordmenn likt, ble resultatet ulikt, i det myndighetenes tiltak ikke var tilpasset fjordfiskerne og deres behov. Disse har dermed i mange henseende kommet dårligere ut enn andre fiskere langs kysten. Da fjordfiskerne stort sett var sjøsamere vil det i praksis si at deres kultur ble rammet. Denne problemstillingen er like aktuell i dagens fiskerireguleringer. At alle blir behandlet likt og kan fiske etter de samme regler, er ikke ensbetydende med resultatlikhet for sjøsamere og nordmenn. Selv i de tilfellene det oppnås resultatlikhet er det ikke gitt at Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk oppfylles.

---

<sup>37</sup> NOU 2008: 5 s. 191.

<sup>38</sup> For utfyllende omtale se Susann Funderud Skogvang, "Innføringen av fartøykvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990", *Natur, rett, historie. Oslo Studies in Legal History*, 2010 s. 211-245 (s. 213).

I dag er situasjonen for den sjøsamiske kulturen prekær. Kystfiskeutvalget har i sin utredning dokumentert at de sjøsamiske områdene i Finnmark har opplevd en sterk nedgang i folketall og svekkelse i næringsgrunnlaget. Selv om det samme kan sies om resten av kyst-Finnmark, er tallene særlig dystre for områder som tradisjonelt har hatt stor sjøsamisk bosetting.<sup>39</sup> Følgende betraktning fra Kystfiskeutvalget illustrerer sammenhengen mellom fraflytting fra sjøsamiske områder og faren for at den sjøsamiske kulturen forsvinner:

”Det er i samhandling mellom mennesker at det oppstår kultur. Det er i samhandling mellom samer at det skapes samisk kultur. Det er i samhandling mellom samer ved fjord og kyst at den sjøsamiske kultur videreføres og utvikles. Denne samhandling forutsetter at det er lokalsamfunn der samene bor og har sin virksomhet.”<sup>40</sup>

Kultur skapes med andre ord ved samhandling mellom mennesker innenfor deres boområder. Sjøsamisk kultur sikres og utvikles derfor i sjøsamiske bygder. En indikator på at dette stemmer er konsekvensen med tap av språk når sjøsamer flytter fra bygda og til større sentre.

De siste årene har det imidlertid skjedd en revitalisering av den sjøsamiske kulturen. Dette er viktig da tiltak fra norske myndigheter alene ikke er nok til å sikre overlevelsen av den sjøsamiske kulturen. Til dette trengs også et ønske fra sjøsamene selv om kulturbevaring og utvikling. Myndighetenes rolle er dermed som tilretteleggere for sjøsamisk kultur, mens det samiske samfunns rolle er å utvikle og bevare egen kultur.<sup>41</sup>

Den gjennomgåtte historien viser at den sjøsamisk kulturen er knyttet til utnyttelsen av fiskeressursene i deres tradisjonelle nærrområder. Når muligheten til å drive fiske blir dårligere, fraflyttes de sjøsamiske bygdene, og den sjøsamiske kulturen blir konsumert av den norske. En kan dermed si, slik Kystfiskeutvalget påpeker, at en forutsetning for den sjøsamiske kulturen er sjøsamisk bosetting. En forutsetning for bosetting er næringsgrunnlag. Siden dette næringsgrunnlaget er fiske, vil bevaring og utvikling av sjøsamisk kultur nødvendigvis innebære at man kan fiske i et så stort omfang at det gir grunnlag for bosetting.

---

<sup>39</sup> NOU 2008: 5 s. 197-206.

<sup>40</sup> *ibid* s. 269.

<sup>41</sup> *ibid* s. 203.

### 3 Vern av sjøsamisk kultur

#### 3.1 Hva er grunnlaget for vern av sjøsamisk kultur?

Samisk kultur er vernet både gjennom folkerettslige regler og intern norsk rett. De folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg utgjør selve grunnlaget for vernet av den sjøsamisk kultur.<sup>42</sup> De to mest betydningsfulle konvensjonene er SP og ILO-169.<sup>43</sup>

Høyesterett har lagt til grunn at samene faller inn under definisjonen av urfolk i ILO-169 artikkel 1 nr. 1 bokstav b.<sup>44</sup> Videre har Høyesterett fastslått det som uomtvistelig at samene er en etnisk minoritet, og dermed beskyttet av SP artikkel 27.<sup>45</sup>

Også i intern norsk rett er samisk kultur vernet. Dette er gjort gjennom Grunnloven § 110a, i egne særlover og som enkelt bestemmelser i enkelte andre lover.

#### 3.2 SP artikkel 27

SP er en generell menneskerettighetskonvensjon som i utgangspunktet gjelder for alle. Imidlertid er det gitt en bestemmelse i SP artikkel 27 som gir vern for språk, kultur og religion for alle etniske, religiøse eller språklige minoriteter. Bestemmelsen lyder:

“In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

Bestemmelsens formål er å sikre minoriteters overlevelse og mulighet til utvikling.<sup>46</sup> Et urfolk er ikke nødvendigvis en minoritet, men det er forutsatt i en rekke avgjørelser fra Menneskerettighetskomiteen at også urfolk etter en konkret vurdering kan ansees som en minoritet som nyter vern etter bestemmelsen.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Susann Funderud Skogvang, ”Ny minerallov og samiske rettigheter”, *Lov og rett*, 2010 s. 47-67 (s. 50).

<sup>43</sup> Norge ratifiserte ILO-169 den 20. juni 1990. Den 5. september 1991 trådte konvensjonen i kraft.

<sup>44</sup> Rt. 2001. s. 769 s. 791.

<sup>45</sup> Rt. 1982 s. 241 s. 299.

<sup>46</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27), 50th. Session, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 pkt. 9.

<sup>47</sup> Se for eksempel *Sandra Lovelace v. Canada* (1981), Communication No. R.6/24; *Ominayak v. Canada* (1990), Communication no. 169/1984; *Ilmari Länsman v. Finland* (1994) Communication No. 511/199.

Etter denne bestemmelsen er Norge forpliktet til å legge til rette for sikring og utvikling av sjøsamisk kultur. Det følger av Menneskerettighetskomiteens praksis og dens uttalelse om at retten til kultur “may include such traditional activities as fishing or hunting”<sup>48</sup> at også det materielle grunnlaget i utgangspunktet omfattes av begrepet ”culture”.<sup>49</sup> Komiteen har videre slått fast at også urfolk har rett til utvikling, og til å praktisere sin kultur “with the help of modern technology”<sup>50</sup>. For sjøsamers del utgjør fiske et materielt grunnlag for deres kultur. Retten til kultur etter SP artikkel 27 vil dermed omfatte en rett til å fiske. Dette fisket kan skje ved hjelp av moderne redskaper innenfor visse tradisjonelle rammer. Siden sjøsamisk fiske har vært et hjemmefiske med passive redskaper er det denne typen fiske som er vernet etter bestemmelsen.<sup>51</sup>

Videre viser en uttalelse fra Menneskerettighetskomiteen at SP artikkel 27 forplikter stater til å iverksette positive tiltak.<sup>52</sup> Stater kan forvalte naturressursene og foreta inngrep av mindre omfang. Imidlertid kan ikke inngrepene umuliggjøre urfolks kulturutøvelse. Med andre ord innebærer bestemmelsen en absolutt skranke for staters inngrep i urfolks naturgrunnlag.<sup>53</sup> Etter en helhetsvurdering av alle tiltak og lover som påvirker sjøsamisk kultur, er det det gjenværende kulturgrunnlaget som er avgjørende for om statens inngrep er innenfor rammene av SP artikkel 27.<sup>54</sup>

Det følger videre av komiteens praksis at en del av retten til kultur etter SP artikkel 27 innebærer at urfolk sikres aktiv deltakelse i avgjørelser som kan ha betydning for dem.<sup>55</sup> Manglende deltakelse kan innebære at SP artikkel 27 er krenket.

Artikkelen gir uttrykk for en resultatforpliktelse for staten, som innebærer at minoriteten skal kunne sikre og videreutvikle sin kultur. Hvordan dette skal oppnås er ikke nærmere bestemt. Staten står dermed ganske fritt i sitt valg av virkemidler.

---

<sup>48</sup> UN doc. General Comment No. 23 (1994), pkt. 7.

<sup>49</sup> Se for eksempel *Ivan Kitok v. Sweden* (1988), Communication No. 197/1985; *Ominayak v. Canada* (1990); *Apirana Mahuika v. New Zealand* (2000), Communication No. 547/1993.

<sup>50</sup> *Ilmari Länsman v. Finland*, para. 9.3.

<sup>51</sup> NOU 2008: 5 s. 184.

<sup>52</sup> UN doc. General Comment No. 23 (1994), pkt. 6.1.

<sup>53</sup> Skogvang, ”Ny minerallov og samiske rettigheter”, s. 51.

<sup>54</sup> *Jouni Länsman v. Finland* (2005) Communication No. 1023/2001, para. 10.2.

<sup>55</sup> UN doc. General Comment No. 23 (1994), pkt. 7, og *Apirana Mahuika v. New Zealand*.



Et spørsmål er om minoritetens næringsutøvelse må være en kulturspesifikk aktivitet for å komme inn under SP artikkel 27. I saken *Apirana Mahuika mot New Zealand* var et av spørsmålene om statlige reguleringer av saltvannsfiske krenket maorienes rett til kultur etter SP artikkel 27. På bakgrunn av at maorienes fiske ikke skiller seg noe særlig fra resten av befolkningen på New Zealands fiske, har Kystfiskeutvalget tolket det at Menneskerettighetskomiteens foretok en avgjørelse i saken til støtte for at det ikke er et krav om at næringsutøvelsen må være kulturspesifikk.<sup>56</sup> De beste grunner taler for denne konklusjonen. Næringsutøvelse skjer vanligvis uavhengig av kulturell tilknytning ved jordbruk, jakt, sanking eller fiske. Et krav om at næringen skal være kulturspesifikk for å komme inn under artikkel 27 vil medføre at langt de fleste næringer faller utenfor. Dette ville i praksis innebære at det materielle grunnlaget ikke er vernet, noe som videre uthuler kulturvernet etter artikkelen.

### 3.3 ILO-169

ILO-169 er en særegen urfolkskonvensjon. Etter konvensjonens artikkel 6 nr.1 har urfolk rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Videre har urfolk rett til medbestemmelse etter artikkel 7. Bestemmelsen gir dermed rett til samisk deltakelse i fiskeriforvaltningen.

Artikkel 13 nr. 1 anerkjenner den spesielle sammenhengen mellom urfolks territorier og deres kultur. Artikkelens nummer 2 presiserer at ordet ”landområder” i artiklene 15 og 16 skal forstås som ”territorier”, et begrep som dekker totalmiljøet urfolk lever i eller bruker.

Urfolks rett til eierskap og besittelse av landområder hvor de tradisjonelt har levd er beskyttet gjennom ILO-169 artikkel 14 nr. 1. Det har vært diskutert om uttrykket ”lands” i artikkel 14 nr. 1 også omfatter saltvann og fjorder. Det sikreste standpunkt på bakgrunn av ordlyden ”lands” sett i sammenheng med artikkel 13 nr. 2 er imidlertid at det ikke gjør det.<sup>57</sup> Uansett så har urfolk etter artikkel 15 nr. 1 rett til at naturressursene i deres landområder sikres spesielt. At dette også omfatter fiskeressursene kan utledes av presiseringen i artikkel 13 nr. 2 av at ”landområde” skal omfatte totalmiljøet urfolk bebor. Også juridisk teori støtter dette.<sup>58</sup> Videre

---

<sup>56</sup> NOU 2008: 5 s. 256.

<sup>57</sup> *ibid* s. 273.

<sup>58</sup> Patrick Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester 2002, s. 356.

fremkommer det av teorien at ”ressurser” må forstås som både de fornybare, og de ikke fornybare, så som trevirke, vann, sand, fisk og mineraler.<sup>59</sup>

Retten til sikring av naturressursene omfatter også en rett til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursene, jf. artikkel 15. Sjøsamene har dermed rett til at staten sikrer deres rett til fiskeressursene i de områdene de tradisjonelt bor.

Fra ILO-169 artikkel 23 nr. 1 kan det utledes at tradisjonell samisk virksomhet så som fiske skal anerkjennes som en viktig faktor for å opprettholde samisk kultur, økonomisk selvberging og utvikling. Videre skal regjeringen sikre at slik virksomhet blir styrket og fremmet med deltakelse fra samer.

### 3.4 Grunnloven § 110 a

Internt i norsk rett er den tydeligste og mest symboltunge markeringen av statens forpliktelser overfor samene gitt i Grunnloven § 110 a. Bestemmelsen lyder:

”Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.”

Etter bestemmelsen har staten en plikt til å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur. Det er en prinsippbestemmelse som hovedsakelig gir uttrykk for en politisk og moralsk plikt.<sup>60</sup> Likevel innebærer bestemmelsen visse rettslige forpliktelser for statsmyndighetene. Eksempelvis beskytter den mot tvungen assimilasjon.<sup>61</sup>

Høyesterett har i en sak uttalt at Grunnloven § 110 a ”først og fremst retter seg mot Stortinget og regjeringen”<sup>62</sup>. Bestemmelsen innebærer at Stortinget og regjeringen vil være forpliktet etter den i den samepolitiske utformingen. I juridisk litteratur har det imidlertid blitt pekt på at det ikke vil være mulig å få en domstol til å fastsette bevilgninger eller positive tiltak etter

---

<sup>59</sup> Indigenous and Tribal Peoples’ Rights in Practice – A Guide to ILO Convention No. 169, International Labour Organization s. 107, finnes her:

[http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS\\_106474/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_106474/lang--en/index.htm) (mai 2013).

<sup>60</sup> Skogvang, *Samerett*, s. 181.

<sup>61</sup> NOU 1995: 16 *Ny lovgivning om opplæring* s. 327.

<sup>62</sup> Rt. 1992 s. 1037 s. 1038.

bestemmelsen. En domstol kan bare kjenne et Stortingsvedtak eller forvaltningsvedtak ugyldig.<sup>63</sup>

### 3.5 Oppsummering av sjøsamisk kulturs vern

Oppsummert kan retten til kultur sies å innebære at norske myndigheter er forpliktet til å sikre at sjøsamisk kultur overlever og videreutvikles. Også fiske som utgjør det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur er vernet. Fiske er en vesentlig faktor for sjøsamisk bosetting, og det er i de sjøsamiske bosettingene at kulturen utvikles. Norske myndigheter må derfor sikre at sjøsamene har en reell mulighet til å fiske i et omfang som sikrer bosetting i de sjøsamiske bygdene.

Det er klart at myndighetene kan forvalte fiskeressursene, men denne forvaltningen kan ikke skje på en måte som vil gripe utilbørlig inn i den sjøsamiske kulturutøvelsen. Myndighetene har også et ansvar for å iverksette ulike positive tiltak for å sikre den sjøsamiske kulturen. Videre er det en plikt å konsultere med sjøsamene før beslutninger om forvaltningen av fiskeressursene tas. Dersom konsultasjoner ikke er foretatt medfører det en krenkelse av retten til kultur.

## 4 Rettsutviklingen fram til i dag

Før havressursloven ble vedtatt var reglene om reguleringen av fiske og fangst spredt i ulike lover. Havressurslovutvalget ble derfor den 14. mars 2003 oppnevnt til å gå igjennom denne lovgivningen. Formålet med en ny lov var tredelt. For det første skulle utvidelse av lovens virkeområde vurderes. For det andre skulle utvalget vurdere revisjon og forenkling av eksisterende bestemmelser. Til sist skulle innføring av nye bestemmelser som harmoniserer med ny lovgivning og folkerettslige forpliktelser vurderes.<sup>64</sup> Dette siste formålet kan sees i lys av Norges økte folkerettslige forpliktelser, deriblant forpliktelsene overfor samene. Saltvannsfiskeloven<sup>65</sup>, forgjengeren til havressursloven, hadde ingen bestemmelser som særlig omhandlet samiske interesser.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Skogvang, *Samerett*, s. 194.

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* s. 9.

<sup>65</sup> Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (opphevet).

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 53.

Spørsmålet om hvilke forpliktelser Norge etter folkeretten har overfor samene ble behandlet av Havressurslovutvalget.<sup>67</sup> Utvalgets flertall konkluderte med at det i den nye havressursloven verken var grunnlag for å anerkjenne at samene har særlige historiske rettigheter til å fiske, eller å innføre særskilte vilkår for historiske rettigheter.<sup>68</sup> Konklusjonen må leses på bakgrunn av flertallets uttalelse om at økonomiske aktiviteter må være et ”essensielt og vesentlig element”<sup>69</sup> i urfolks kultur for at det skal omfattes av SP artikkel 27, og at tiltak hvor innvirkningen på urfolks kultur er begrenset ikke nødvendigvis er en krenkelse av bestemmelsen. Det ble også sagt at vilkårene for høsting er lik i Norge for samer og befolkningen for øvrig, og at samers bruk ikke er såkalt tradisjonelt fiske slik som hos urfolk andre steder.<sup>70</sup>

Mindretallet, bestående av Berit Ranveig Nilssen, var uenig. Etter en redegjørelse for blant annet SP artikkel 27, ILO-169, Konvensjonen om biologisk mangfold og Grunnloven § 110a kom hun frem til at kyst- og fjordfiske i samiske områder slik det utføres i dag er omfattet av SP artikkel 27. Hun mente det viktigste var å utforme lovbestemmelser slik at de sikrer overlevelsen til de fiskeriavhengige samiske lokalsamfunnene.<sup>71</sup> Dette gjaldt selv om det skulle overskride de folkerettslige minimumskravene. Hun foreslo derfor at loven skulle inneholde ulike bestemmelser ment for å styrke sjøsamisk kultur. Blant annet måtte henvisningen til folkeretten utformes slik at det ikke ville være tvil om at også forpliktelsene overfor samene var inkludert. I tillegg var det nødvendig at samiske interesser ble tatt hensyn til og vektlagt i myndighetenes ressursforvaltning. Videre skulle det fastsettes særskilte reguleringer i områder med tradisjonelt samisk fiske. Også samenes tradisjonelle kunnskaper om ressursbruk måtte bli vektlagt i loven.

I den etterfølgende Odelstingsproposisjonen besluttet departementet å ikke drøfte urfolksspørsmål noe nærmere. Dette ble gjort på bakgrunn av at Stortinget hadde fattet vedtak den 6. juni 2005 om at det skulle foretas en utredning av samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark.<sup>72</sup> Likevel ble det allerede da inntatt en bestemmelse om forholdet til

---

<sup>67</sup> NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av villevende marine ressurser* kapittel 3.

<sup>68</sup> *ibid* s. 44.

<sup>69</sup> *ibid* s. 44.

<sup>70</sup> *ibid* s. 44.

<sup>71</sup> *ibid* s. 51.

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 55.

folkeretten i § 6, og en bestemmelse om sikring av grunnlaget for samisk kultur som forvaltningsprinsipp i § 7 andre ledd bokstav g.

Det kan for øvrig tilføyes at spørsmålet om sjøsamenes situasjon og hvordan kulturen kan sikres ikke var nytt på tidspunktet for vedtakelsen av havressursloven, da det allerede da forelå utredninger og konkrete forslag. Her kan nevnes utredningen og forslag fra det første Samerettsutvalget,<sup>73</sup> Samisk fiskeriutvalg,<sup>74</sup> Ekspertgruppen for en nordisk samekonvensjon,<sup>75</sup> et fiskeriutvalg oppnevnt av Sametinget<sup>76</sup> og det andre Samerettsutvalget.<sup>77</sup>

Den 30. juni 2006 ble Kystfiskeutvalget for Finnmark oppnevnt. Utvalgets arbeid resulterte i en enstemmig innstilling levert den 18. februar 2008.<sup>78</sup> Utvalget kom til at det på grunnlag av historisk bruk og folkeretten eksisterer en rett til fiske i havet utenfor Finnmark for folk bosatt ved kysten og langs fjordene av Finnmark. På bakgrunn av dette foreslo utvalget en egen lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark.<sup>79</sup>

Kystfiskeutvalget foreslo at retten til å fiske skulle gjelde uavhengig av myndighetenes fiskeriregulering. Den omfattet en rett til å fiske til eget forbruk, en rett til å begynne som yrkesfisker, og at fangstmengden skulle kunne gi et økonomisk grunnlag for en husholdning. Retten var personlig, og kunne ikke overdras. Kvoter og andre tillatelser som det ville være nødvendig å innføre på grunn av ressurs hensyn skulle ivareta retten til å fiske i tilstrekkelig grad. Ved kvotefastsettelsen skulle det vektlegges at det materielle grunnlaget til sjøsamisk kultur sikres. Utvalget foreslo også lovfestet en særlig områderett til fjordfiske.<sup>80</sup>

Videre foreslo Kystfiskeutvalget opprettelsen av et eget organ kalt Finnmark fiskeriforvaltning. Organets oppgaver skulle omfatte blant annet kvoteforvaltning og mulighet

---

<sup>73</sup> NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur* kapittel 5.6.

<sup>74</sup> Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg avgitt 10. april 1997, upublisert, kapittel 9.

<sup>75</sup> Utkast til nordisk samekonvensjon:

[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami\\_samekonvensjon\\_norsk.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf) (mai 2013), artikkel 38 og tilhørende merknader, s. 262-265.

<sup>76</sup> Innstillingen ”*Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene (2004)*” finnes på Sametingets hjemmeside: [www.sametinget.no/Dokumenter](http://www.sametinget.no/Dokumenter) under fanen ”Meldinger”.

<sup>77</sup> NOU 2007: 13 kapittel 22.

<sup>78</sup> NOU 2008: 5.

<sup>79</sup> *ibid* s. 370.

<sup>80</sup> *ibid* s. 370.

til å gi regler for fisket i havet ut til fire nautiske mil utenfor grunnlinjen av Finnmark. Organet skulle også fastsette hvor langt ut fjorden strekker seg, og avgjøre om andre eventuelt skulle ha tilgang til å fiske i den enkelte fjord dersom ressursituasjonen tilsier det.<sup>81</sup>

Om den sjøsamiske kulturen uttalte Kystfiskeutvalget at det nå var ”et være eller ikke være.”<sup>82</sup> Etter utvalgets mening var ikke havressursloven bare en ny mulighet for staten til å oppfylle kulturansvaret overfor sjøsamene, men sannsynligvis den siste muligheten.<sup>83</sup>

Fiskeri- og kystdepartementet fant i sin vurdering at det ikke var grunnlag for en slik rett til å fiske som Kystfiskeutvalget hadde kommet frem til. Dette ble begrunnet i at så lenge historisk bruk i intern norsk rett i seg selv ikke kan gi rett til å fiske, så kan den heller ikke det i kombinasjon med folkeretten.<sup>84</sup> Videre mente departementet at Kystfiskeutvalgets forslag gikk utover folkerettens minimumskrav. Dette blant annet fordi utvalget ville at rettighetene skulle gis til alle i Finnmark uavhengig av etnisitet. I tillegg mente departementet at siden bosetting også er avhengig av andre ikke kulturspesifikke næringer og faktorer, ville ikke opprettholdelsen av bosettingen være en del av folkeretten. Her mente departementet at Kystfiskeutvalget ikke skilte klart nok mellom distriktpolitikk og kulturvern, når det fant at omfanget av SP artikkel 27 tilsa at bosettingen langs kysten måtte opprettholdes.<sup>85</sup> Både departementets kritikk av uklart skille mellom kulturvern og distriktpolitikk, og dets avvisning av en rett til å fiske kan kritiseres.

Det er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold mellom distriktpolitikk og kulturvern. SP artikkel 27 angir en resultatforpliktelse i form av vern av sjøsamisk kultur. Da sjøsamisk kultur bare kan sikres ved bosetting i sjøsamiske bygder, innebærer dette at bosettingen faktisk må opprettholdes for at Norge skal oppnå denne resultatforpliktelsen.

Ved avvisningen av en rett til å fiske uttalte departementet blant annet at den historiske samiske bruken ikke ”skil seg frå den bruken lokalbefolkninga har langs heile kysten i ein eller annan historisk periode”<sup>86</sup>. Det kan se ut til at departementet mente at dersom bruken

---

<sup>81</sup> NOU 2008: 5 s. 371.

<sup>82</sup> *ibid* s. 371.

<sup>83</sup> *ibid* s. 371.

<sup>84</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 7 og side 99.

<sup>85</sup> *ibid* s. 89 og 101.

<sup>86</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 98.

hadde vært kulturspesifikk, så kunne den gitt grunnlag for en rett til å fiske. Etter min mening kan departementets argument tilbakevises, da det etter SP artikkel 27 ikke er noe krav om at urfolks næringsutøvelse må være kulturspesifikk.

Etter dette drøftet departementet om historisk bruk i intern rett kan gi en rett til å fiske, noe som ble besvart negativt. I forlengelsen av dette påpekte departementet at heller ikke folkeretten kunne gi rettigheter sammen med det interne rettsgrunnlaget historisk bruk. Departementet har altså vurdert sjøsamenes rett til å fiske på bakgrunn av et annet rettsgrunnlag enn SP artikkel 27. Imidlertid er SP artikkel 27 i norsk rett et selvstendig rettsgrunnlag, som er uavhengig av annen intern rett. Derfor kan utgangspunktet for om samene har en rett til å fiske være SP artikkel 27. Når Kystfiskeutvalget anvendte begrepet historisk bruk må det ses i sammenheng med at det er den historiske bruken av fiskeressursene som har bidratt til utviklingen av den sjøsamiske kulturen. SP artikkel 27 verner nettopp denne kulturen. Hadde ikke sjøsamene drevet fiske i uminnelige tider, ville deres kulturelle utvikling vært en annen. Da ville det vært denne alternative kulturen som hadde vært vernet.

I tillegg hadde ikke Kystfiskeutvalget vurdert retten til å fiske i havet etter historisk bruk som rettsgrunnlag. Rett nok ble dette drøftet i relasjon til en egen fjordrett, men uten at det ble konkludert.<sup>87</sup> Departementets drøftelse er dermed foretatt på bakgrunn av noe utvalget ikke hadde hevdet.<sup>88</sup>

Da departementet ikke anvendte korrekt rettsgrunnlag, og heller ikke vurderte SP artikkel 27 på selvstendig grunnlag mener jeg dets avvisning av en rett til å fiske er feil. Kystfiskeutvalget har avgitt en svært grundig og faglig sterk utredning om retten til å fiske utenfor Finnmark, og jeg slutter meg til utvalgets forståelse av SP artikkel 27, og de konsekvensene artikkelen medfører.

På bakgrunn av at det uansett er et mål å styrke og legge til rette for tradisjonell sjøsamisk fiske, foreslo imidlertid departementet enkelte nye bestemmelser i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> NOU 2008: 5 s. 377.

<sup>88</sup> Carsten Smith, "Retten til fiske i havet utenfor Finnmark", *Artic Review*, 2010 s. 4-27 (18).

<sup>89</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 8-9.

For det første skal deltakerloven nå anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, jf. § 1 a. For det andre skal personer bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av paragrafens første ledd, ha rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper.<sup>90</sup> Retten gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter, jf. § 21 tredje ledd.

Videre medfører det nye tillegget i finnmarksloven<sup>91</sup> § 29 første ledd andre punktum at Finnmarkskommisjonen også skal utrede krav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det.

I tillegg kan det nå etter havressursloven § 8 b opprettes ei fjordfiskenemnd. Til sist skal det ved tildeling av kvoter og ved andre former for regulering de marine ressurser, legges vesentlig vekt på samisk bruk og hva denne bruken har å si for samiske lokalsamfunn, jf. § 11 sjette ledd. Stortingets flertall voterte den 4. juni 2012 for alle foreslåtte endringer. Fra 1. januar 2013 trådte endringene i kraft.

## **5 Konsultasjoner mellom regjeringen og Sametinget**

Konsultasjonsavtalen ble inngått mellom den norske regjering og Sametinget den 11. mai 2005. Avtalen følger opp samenes rett til å bli konsultert etter ILO-169 artikkel 6.<sup>92</sup> I tillegg har Menneskerettighetskomiteen uttalt at en del av retten til kultur etter SP artikkel 27 innebærer at urfolk sikres aktiv deltakelse i avgjørelser som kan ha betydning for dem.<sup>93</sup>

Havressurslovutvalgets utredning ble sendt til Sametinget den 24. juni 2005 for konsultasjon. Sametinget mente at Havressurslovutvalgets flertall ikke hadde oppfylt utvalgets mandat som var å vurdere de folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har overfor samene som urfolk.

---

<sup>90</sup> De konvensjonelle redskapene omfatter de passive redskapene (se fotnote 27) og snurrevad.

<sup>91</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven/finml.).

<sup>92</sup> Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner mellom Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 23. juni 2006, s. 2.

<sup>93</sup> UN doc. General Comment No. 23 (1994), pkt. 7, og *Apirana Mahuika v. New Zealand*, punkt 9.5.



Videre mente Sametinget at dersom mandatet ikke ble oppfylt før havressursloven ble vedtatt ville det være et ”markant brudd”<sup>94</sup> på folkeretten. I tillegg mente Sametinget at flertallet flere gang hadde konkludert ”åpenbart feilaktig”<sup>95</sup> og rettslig tvilsomt. Sametinget uttrykt også at bestemmelsen i havressursloven § 7 andre ledd bokstav g om det materielle grunnlaget for samisk kultur, ikke ville være nok til å oppfylle folkerettens krav til kulturvern og medbestemmelse.<sup>96</sup>

Ved odelstingsbehandlingen mente Sametinget at fremmelsen av forslag om ny havressurslov uten at urfolksspørsmålene var avklart medførte at loven ikke ville bli helhetlig behandlet. Videre mente de at siden departementet ville vente med å ta stilling til urfolksspørsmål, ville det bli et mer helhetlig bilde dersom proposisjonen ikke ble fremmet før Kystfiskeutvalgets innstilling forelå.<sup>97</sup>

Den 16. mars 2012 fremmet regjeringen Prop. 70 L (2011-2012) som en oppfølging av Kystfiskeutvalgets innstilling. Dette ble gjort på bakgrunn av enighet mellom Sametinget og regjeringen om nye bestemmelser i havressursloven, deltakerloven og finnmarksloven. På forhånd hadde Sametinget besluttet å gi sin tilslutning til forslagene i plenum i juni 2011.

Selv om det ble oppnådd enighet om de nye bestemmelsene i havressurslov, deltakerloven og finnmarksloven, var det ikke enighet om fortolkningen av rettsgrunnlaget. Regjeringen mente at det ikke forelå rett til fiske basert på historisk bruk og folkeretten. Sametinget mente at en slik rett forelå, og har tatt forbehold om sin forståelse av folkeretten i ”Sametingets vedtak”<sup>98</sup>. Videre uttrykte Sametinget i vedtaket at de foreslåtte tiltakene ikke fullt ut sikrer og anerkjenner de samiske rettighetene til de viltlevende marine ressursene. Grunnen til at Sametinget til tross for en annen forståelse av rettsgrunnlaget kom til enighet med regjeringen, var at de valgte å være løsningsfokusert. Hensikten var å sikre befolkningen i sjøsamiske områder en rett til å fiske.<sup>99</sup> Så mens Sametinget er av den oppfatning at Norge

---

<sup>94</sup> Sametingets høringsuttalelse punkt 2, se

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2005/0009/ddd/pdfv/264757-sametinget.pdf> (mai 2013).

<sup>95</sup> *ibid* punkt 2.

<sup>96</sup> *ibid* punkt 6.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 173.

<sup>98</sup> Prop. 70 L (2011-2012) ”Vedlegg 5”.

<sup>99</sup> *ibid* s. 195.

ikke oppfyller sine folkerettslige forpliktelser, mener regjeringen tvert i mot at fiskerilovgivningen hele tiden har vært i samsvar med folkeretten.<sup>100</sup>

Målet med konsultasjonsprosessene er å oppnå enighet, jf. ILO-169 artikkel 6 nr. 2. Det er som vist utvilsomt oppnådd enighet mellom Sametinget og regjeringen hva angår vedtakelsen av havressursloven. Det kan imidlertid spørres om Sametingets enighet med regjeringen har vanskeliggjort en eventuell oppfølging av rettighetskrav ved internasjonale organer senere.

I MRK-saken *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* var en viktig begrunnelse for at det ikke forelå en krenkelse av SP artikkel 27, at det forut for fiskerilovgivningen som innebar inngrep i maorienes rett til å fiske, var foretatt omfattende konsultasjoner som medførte forlik. Videre fikk maoriene gjennom det nye systemet både mulighet til å sikre sine interesser, og å kontrollere dem.

Som vist ovenfor har det også i Norge pågått omfattende konsultasjonsprosesser rundt vedtakelsen av havressursloven og endringene i denne som resulterte i enighet. Imidlertid har Sametinget gjennom hele konsultasjonsprosessen gitt et klart uttrykk for at det ikke er enighet om rettsgrunnlaget. I tillegg ble Sametingets vedtak gitt med forbehold om denne uenigheten, samt med forbehold om innholdet i fjordfiskerinemnda med vekt på muligheten til deltakelse i fiskeriforvaltningen.<sup>101</sup> Til tross for disse forbeholdene kan det tenkes at de internasjonale organisasjonene vil tolke konsultasjonsprosessene og den påfølgende enigheten som et forlik. *De lege ferenda* mener jeg derfor det beste ville vært om Sametinget hadde uttrykt at de ikke ønsket å fortsette forhandlingene så lenge uenigheten gjaldt noe så vesentlig som rettsgrunnlaget, og muligheten til å delta i beslutningsprosessene gjennom ei fjordfiskerinemnd. Følgen av dette ville blitt at Sametinget ikke hadde gitt sin tilslutning til havressursloven slik den er utformet nå.

---

<sup>100</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 89 og 101.

<sup>101</sup> *ibid* s. 196.

## 6 Gjeldende rett

### 6.1 Innledning

I det følgende vil jeg redegjøre for gjeldende rett hva angår havressursloven §§ 6, 7 andre ledd bokstav g, 8 b og 11 sjette ledd. Jeg vil også drøfte det problematiske med de ulike bestemmelsene. Uavhengig av om hver enkelt bestemmelse har svakheter, er det avgjørende om bestemmelsene *samlet* oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser til å legge forholdene til rette for at sjøsamisk kultur kan sikres og utvikles.

### 6.2 Havressurslovens geografiske virkeområde for tiltak rettet mot samiske kultur

#### 6.2.1 Innledning

En problemstilling er hvilket geografisk virkeområde de ulike tiltakene rettet mot sjøsamisk kultur i havressursloven har.

Havressursloven gjelder i utgangspunktet for norske fartøy i norsk sjøterritorium og indre farvann, jf. havrsl. § 4. Imidlertid er virkeområdet etter § 8 b om ei fjordfiskeremnd og § 11 sjette ledd om vektlegging av samisk bruk og betydningen for lokalsamfunnene innsnevret til enkelte områder. Etter § 8 b skal fjordfiskeremnda opprettes for ”Finnmark, Troms og Nordland”, mens § 11 sjette ledd gjelder i områder omfattet av ”deltakerloven § 21 tredje ledd”. Sistnevnte bestemmelse gjelder for personer bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter. I relasjon til havressursloven § 7 andre ledd bokstav g om sikring av samisk kulturs materielle grunnlag er det geografiske virkeområdet ikke nærmere avgrenset.

Havressursloven §§ 7 andre ledd bokstav g, 8 b og 11 sjette ledd har dermed etter bestemmelsenes ordlyd ulikt virkeområde. Imidlertid ble spørsmålet om geografisk virkeområde drøftet ved vedtakelsen av havressursloven §§ 8 b og 11 sjette ledd.

Departementet uttrykte at tiltakene etter de to ovenfor nevnte bestemmelsene skulle gjelde alle de sjøsamiske områdene, det vil si områder både i Nordland, Troms og Finnmark. Dette utgangspunktet ble ytterligere moderert til at tiltakene skulle omfatte alle i Finnmark og Nord-

Troms. For det øvrige Troms og Nordland skulle tiltakene gjelde i områder med ”sjøsamisk innslag”.<sup>102</sup>

Spørsmålet blir hva som regnes som område med ”sjøsamisk innslag”.

Ordlyden ”sjøsamisk innslag” tilsier at det er en sjøsamisk bosetting der. Imidlertid må ”innslaget” ha vært av et viss omfang, sporadisk bosetting av tilfeldig tilflyttede sjøsamere er ikke nok.

Det fremgår av forarbeidene at det over en viss tid tradisjonelt må ha vært sjøsamisk innslag.<sup>103</sup> Sjøsamisk innslag relaterer seg dermed ikke til et bestemt folketall, men til historisk tilknytning. Dette er fornuftig. For det første fordi det samsvarer med synet på sjøsamisk kultur som nært knyttet til de tradisjonelle landområdene. For det andre fordi det vil være uheldig å vektlegge folketall, da den sjøsamiske kulturen er under sterkt press, og mange av områdene har opplevd høy fraflytting.

Videre fremgår det av forarbeidene at områder med ”sjøsamisk innslag” omfatter kommuner i Troms og Nordland som faller innenfor det geografiske virkeområdet for Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning til næringsvirksomhet.<sup>104</sup> Siden Sametinget avgrensner virkeområdet til både hele og deler av kommuner mente departementet at det beste var å bruke en avgrensning lik den i fiskermanntallet. Slik ville hele kommunen omfattes dersom deler av den skulle falle innenfor virkeområdet for den søkerbaserte tilskuddsordningen. Fra dette ble det gjort unntak for Tromsø kommune, hvor kun enkeltdeler av kommunen skal regnes som områder med ”sjøsamisk innslag”. Videre skal heller ikke områder innenfor den søkerbaserte tilskuddsordningen der bare den samiske befolkningen kan søke tilskudd bli inkludert. Dermed vil verken Lenvik kommune eller de andre kommunene på Senja være omfattet. Begrunnelsen var at de foreslåtte tiltakene bare skal gjelde i kommuner, og deler av kommuner, der hele befolkningen er inkludert.<sup>105</sup>

Etter dette regnes alle kommunene i Finnmark som områder med ”sjøsamisk innslag”. Videre omfattes kommunene Gratangen, Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lavangen, Lyngen,

---

<sup>102</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 110-111.

<sup>103</sup> *ibid* s. 111.

<sup>104</sup> *ibid* s. 111.

<sup>105</sup> *ibid* s. 112.

Nordreisa, Skjærvøy, Skånland, Storfjord, Sørreisa, samt delene Jøvik, Olderbakken, Lakselvbukt, Lakselvdalen, Sjøvassbotn, Stordal, Sjursnes, Reiervik, Breivika og Ullsfjordmoan av Trømsø kommune i Troms. I Nordland omfattes kommunene Evenes, Hamarøy, Narvik og Tysfjord.

Denne inndelingen kan kritiseres. For det første følger det av rettspraksis at samisk kultur er vernet i alle de samiske områdene.<sup>106</sup> Dette gjelder følgelig også for sjøsamisk kultur, og uavhengig av tildelingskriteriene for Sametingets tilskuddsordning. For det andre vil områder som har sjøsamisk bosetting falle utenfor virkeområdet for ulike tiltak ved å utelukke områder der kun den samiske befolkningen kan søke på en gitt ordning, slik som i Lenvik kommune og andre kommuner i Senja. Den sjøsamiske kulturen er avhengig av at det iverksettes ulike positive tiltak for at den skal overleve, de sjøsamiske områdene som ikke får ta del i disse tiltakene kommer, slik jeg ser det, med stor sannsynlighet ikke til å klare å opprettholde den sjøsamiske bosettingen.

For det tredje er det ingenting i veien for at de foreslåtte tiltakene gjelder for hele befolkningen, selv i de sjøsamiske områdene der bare samer kan søke tilskudd. Det behøver med andre ord ikke være sammenfall mellom at bare samer kan søke tilskudd og at tiltak bare skal omfatte sjøsamere.

I tillegg er denne innsnevringen til områder med sjøsamisk innslag bare drøftet i relasjon til havressursloven §§ 11 sjette ledd om hensynet til samisk bruk og betydningen for lokalsamfunn og 8 b om fjordfiskerikommisjonen, og ikke til § 7 andre ledd bokstav g om vektleggingen av forvaltningstiltaks betydning for det materielle grunnlaget for samisk kultur. Dette gir et inkonsekvent lovverk, da virkeområdet for tiltak avgjøres etter hvorvidt hjemmelen er § 7 andre ledd bokstav g eller § 11 sjette ledd. I tillegg vil det oppstå usikkerhet og mindre forutberegnelighet i de tilfellene begge de ovennevnte paragrafene er hjemmelsgrunnlaget for forvaltningstiltak.

---

<sup>106</sup> Se Rt. 2001 s. 769.

## 6.2.2 Skaper innskrenkingen i tiltakenes geografiske virkeområde til områder med ”sjøsamisk innslag” unødig konflikt?

Ettersom kun deler av Troms, og endra mindre deler av Nordland er omfattet av områder definert til å ha ”sjøsamisk innslag”, oppstår spørsmålet om denne innskrenkingen i geografisk virkeområde skaper unødig konflikt.

Å tilkjenne kollektive rettigheter til alle som er bosatt i et område, uavhengig av etnisk tilknytning, på bakgrunn av urfolksrettigheter er antageligvis innenfor folkeretten.<sup>107</sup> En viktig begrunnelse for å tilkjenne slike kollektive rettigheter er at en ordning der enkelte får goder på bakgrunn av etnisk tilknytning kan skape konflikt. Kystfiskeutvalget fant blant annet på grunn av dette, samt den brede enigheten både fra Fylkestinget og Sametinget, at alle som bor i Finnmark skulle ha de samme rettighetene.<sup>108</sup> Departementet var enig i utvalgets vurdering hva gjelder Finnmark og Nord-Troms, men har altså valgt en annen løsning for resten av Troms og deler av Nordland.<sup>109</sup> Etter min mening er dette ulogisk, da hensynet til å ikke skape konflikt også gjør seg gjeldende her.

Et tiltak som det faktisk har blitt konflikt rundt, er tilleggskvoten på 3000 tonn torsk i åpen gruppe til de som bor innenfor det ovennevnte geografiske området.<sup>110</sup> I debatten som pågår blir kvoten sagt å være et ”raseskille”<sup>111</sup>, og de som bor i områder som havner utenfor de sjøsamisk definerte områdene føler seg ”diskriminerte”<sup>112</sup>. Det er liten forståelse for hvorfor noen får høyere kvote enn andre basert på etnisitet, all den tid de fisker i de samme områdene, med samme redskaper og etter samme art.

Det er klart at en slik misnøye som det er gitt uttrykk for fra fiskere i Nordland skaper unødig aggresjon rettet mot samer. Samtidig vil en alltid måtte stille spørsmålet om hvor en eventuell grense for tiltak rettet mot sjøsamer skal gå. Jeg mener imidlertid at det i denne grensedragningen burde ha vært foretatt nærmere undersøkelser av hvor et hensiktsmessig

---

<sup>107</sup> NOU 2008: 5 s. 277.

<sup>108</sup> *ibid* s. 278.

<sup>109</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 111.

<sup>110</sup> Jf. forskrift 18. desember 2012 nr. 1297 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2013 § 2 andre ledd første punktum.

<sup>111</sup> Fiskeribladet Fiskaren 22. desember 2012, ”Sjøsamiske kvoter skaper storm av raseri”.

<sup>112</sup> Lokalavisa Nord Salten 10. januar 2013 ”Frustrert over ”same-kvote””, [www.nord-salten.no](http://www.nord-salten.no).

skille kunne ha gått. Dermed ville en kanskje ha unngått at de som tradisjonelt fisker på samme sted opplever å bli ulikt behandlet.

### 6.3 Havressursloven og forholdet til folkeretten

Et av Havressurslovutvalgets tre mandat var å harmonisere lovverket med de folkerettslige forpliktelsene.<sup>113</sup> Dette er søkt løst ved blant annet havressursloven § 6 som lyder: ”Lova gjeld med dei avgrensingane som følgjer av internasjonale avtalar og folkeretten elles.”

Under konsultasjonsprosessene uttrykte Sametinget at de primært ønsket at ILO-169 ble delvis inkorporert gjennom en bestemmelse likelydende finnmarksloven § 3. Departementet valgte på bakgrunn av at Norges folkerettslige plikter overfor urfolk skulle bli behandlet som en egen sak av Kystfiskeutvalget, å følge flertallet i Havressurslovutvalgets forslag til formulering.

Det ble sagt at havressursloven § 6 er en videreføring av den tilsvarende bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 3,<sup>114</sup> og at loven er sektormonistisk.<sup>115</sup> Forarbeidene til saltvannsfiskeloven drøftet imidlertid ikke bestemmelsen med tanke på vern av samisk kultur. Utvalgets mindretall, som departementet ikke fulgte, mente at den nye sektormonismebestemmelsen måtte ”utformes slik at det ikke vil herske noen tvil om at det også henvises til forpliktelsene som gjelder i forhold til det samiske urfolk.”<sup>116</sup>

På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om de folkerettslige regler som omhandler minoriteter og urfolk også er omfattet av havressurslovens § 6.

Som allerede nevnt er SP inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2, og ved motstrid gitt forrang, jf. § 3. Det ble drøftet om ILO-169 også skulle inkorporeres, men av ulike grunner ble ikke dette gjort.<sup>117</sup> Hvordan havressursloven § 6 skal forstås vil dermed særlig ha betydning for ILO-169.

---

<sup>113</sup> NOU 2005: 10 s. 22.

<sup>114</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 181.

<sup>115</sup> *ibid* s. 55.

<sup>116</sup> NOU 2005: 10 s. 50.

<sup>117</sup> Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* s. 30-31.

Ordlyden i havressursloven § 6 er generelt utformet. Dette tilsier at også de folkerettslige reglene om urfolk og minoriteter er omfattet. Videre ble det i den etterfølgende behandlingen av Kystfiskeutvalgets utredning foreslått at det skulle inntas en paragraf som henviser til folkeretten i deltakerloven. Dette ble gjort på bakgrunn av at deltakerloven ikke hadde noen bestemmelse som viser til de folkerettslige pliktene Norge har overfor urfolk og minoriteter. Det ble videre uttalt at en slik henvisning ville være naturlig siden havressursloven hadde en slik bestemmelse.<sup>118</sup> Forslaget ble vedtatt og er nå inntatt i deltakerloven § 1a og lyder: ”Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.”

Deltakerloven har altså fått en bestemmelse som henviser spesielt til urfolk og minoriteter på bakgrunn av den generelle henvisning til folkeretten i havressursloven § 6. Både havressurslovens ordlyd og senere lovgivning på bakgrunn av bestemmelsen taler dermed for at havressursloven også gjelder med de begrensningene som følger av folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter.

Jeg er enig med Sametinget, og mener at det beste ville ha vært å ytterligere tydeliggjøre urfolks rettigheter ved å innta en tilsvarende henvisning som i finnmarksloven § 3. Det ville dermed, slik Havressurslovutvalgets mindretall mente, ikke oppstå noen tvil om at også urfolks rettigheter er omfattet av havressursloven.

---

<sup>118</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 113.



## 6.4 Hensynet til å sikre samisk kulturs materielle grunnlag ved forvaltningstiltak

### 6.4.1 Innledning

Det følger av havressursloven § 7 andre ledd bokstav g at det ved forvaltninga av de marine ressursene blant annet skal legges vekt på at forvaltningstiltakene er med på å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Det fantes ingen tilsvarende bestemmelse i tidligere fiskerilovgivning, den var dermed ny ved havressurslovens ikrafttredelse i 2009.

Bestemmelsen lyder:

”Departementet skal vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane.

Ved forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet skal det leggjast vekt på (...)

g) at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur.”

Med ”samisk kultur”, må det i bestemmelsen siktes til den sjøsamiske kulturen. Dette følger av havressurslovens saklige virkeområde som blant annet er de viltlevende marine ressursene i sjøen, jf. havrsl. § 3 første ledd, sammenholdt med at det blant samene særlig er sjøsamene som har drevet fiske i havet. At sjøsamisk kulturs materielle grunnlag er de marine ressursene blir også lagt til grunn av departementet.<sup>119</sup>

Det følger av forarbeidene til § 7 andre ledd bokstav g at bestemmelsen har karakter av å være en foreløpig løsning. Departementet ville ikke ta stilling til urfolksspørsmål før Kystfiskeutvalgets utredning forelå. Det ble derfor bestemt at forslaget til Havressurslovutvalgets flertallet skulle vedtas.<sup>120</sup>

Havressursloven § 7 andre ledd bokstav g er et uttrykk for statens forpliktelse til å sikre den sjøsamiske kulturen i henhold til SP artikkel 27. Ved bestemmelsen ønskte Havressurslovutvalgets flertall å fremheve at de folkerettslige forpliktelsene staten har overfor samene, kan ivaretas innenfor havressurslovens generelle fullmakter.<sup>121</sup> Det er forvaltningen, som oftest departementet, som er gitt fullmakt etter loven. Med andre ord kan forpliktelsen til

---

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 87.

<sup>120</sup> *ibid* s. 183.

<sup>121</sup> NOU 2005: 10 s. 30.

å muliggjøre sikring og utvikling av sjøsamisk kultur ivaretas av forvaltningen gjennom de ulike forskriftene og rundskrivene som gis.

Utvalgets mindretall ønsket derimot å sikre sjøsamiske lokalsamfunns overlevelse ved konkrete adgangsregulerende- og positive tiltak. Det ble foreslått at sikring av utviklingen og opprettholdelsen av tradisjonell samisk utnyttelse av marine ressurser skulle være et av de sentrale hensynene bak forvaltningen.<sup>122</sup> Forslaget om at det fastsettes konkrete adgangsregulerende- og positive tiltak ville ha medført at samisk kultur ikke bare blir ivaretatt av forvaltningen gjennom forskrifter og rundskriv.

Sametinget uttalte i høringsuttalelsen at de var positive til § 7 andre ledd bokstav g. Grunnen var at alle lovens bestemmelser etter deres oppfatning skulle tolkes i lys av dette hensynet. I tillegg mente Sametinget at bestemmelsen kunne bidra til sikring og anerkjennelse av samiske rettigheter til fiskeressursene. Det ble for øvrig sagt at bestemmelsen alene ikke var nok til å få en helhetlig løsning som er innenfor folkeretten.<sup>123</sup>

#### 6.4.2 Nærmere om havressursloven § 7 andre ledd bokstav g

Av havressursloven § 7 første ledd fremgår det at det er departementet som skal vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei bærekraftig forvaltning av de villlevende marine ressursene. Ordlyden ”skal” tilsier at departementet er forpliktet til å foreta en vurdering. Det samme følger av forarbeidene.<sup>124</sup> Videre fremgår det av forarbeidene at bestemmelsen ikke fastsetter nærmere vilkår for vurderingen av forvaltningstiltakene, verken hva angår tidspunkt, tidsintervaller, eller hvordan vurderingene skal skje. Dette er overlatt til forvaltningens skjønn å avgjøre. Imidlertid forutsettes det at det skjer jevnlig.<sup>125</sup>

Eksempel på forvaltningstiltak er regulering av fiske ved at det fastsettes kvoter for hvor mye det kan fiskes av hver enkelt bestand. Dette gjøres for alle de kommersielt viktigste fiskebestandene i Norge, deriblant bestander som sjøsamiske fiskere tradisjonelt har fisket på. Andre forvaltningstiltak er en utbedring av forhold som har betydning for fiskens gyting og oppvekst og krav tilknyttet redskap og båtlengde. Eksempel på forvaltningstiltak som er med

---

<sup>122</sup> NOU 2005: 10 s. 51.

<sup>123</sup> Sametingets høringsuttalelse punkt 6.

<sup>124</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 181.

<sup>125</sup> *ibid* s. 181.

på å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur vil være store nok kvoter til den sjøsamiske befolkningen, gode rekrutteringsordninger blant ungdom, tilrettelegging for fiske med passive redskaper som samer tradisjonelt har brukt, og landingsmulighet for fangst.

Det følger av havressursloven § 7 andre ledd bokstav a til g hvilke forvaltningsprinsipp og grunnleggende hensyn det skal legges vekt på. Disse er, foruten om at forvaltningstiltakene etter bokstav g er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur, en føre-var- og økosystembasert tilnærming, jf. bokstav a og b. Muligheten til effektiv ressurskontroll, jf. bokstav c. En formålstjenlig ressursfordeling, som blant annet medvirker til bosetting og sysselsetting ved kysten, jf. bokstav d. En optimal ressursutnyttelse tilpasset marin verdiskaping, marked og industri, jf. bokstav e, og at høstingsmetodene og redskapsbruken tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på de marine ressursene, jf. bokstav f. Med andre ord er det ulike og dels motstridende interesser som skal vektlegges. Bestemmelsen angir de viktigste hensynene og forvaltningsprinsippene som vil være retningslinjer i den praktiske uttaksreguleringen.<sup>126</sup> Andre hensyn og prinsipper enn de som er nevnt vil også kunne tillegges vekt.

Videre er det i overskriften til havressursloven § 7 inntatt en henvisning til lovens formål i § 1. Det fremgår av forarbeidene at hensynene som er nevnt i havressursloven § 7 er en utdyping av lovens § 1.<sup>127</sup> Paragrafen må dermed leses i sammenheng med lovens formål som er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning, og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, jf. havrsl. § 1. Hensynene og prinsippene i bokstavene a til g er ansett som en utdyping av lovens formål.<sup>128</sup> Særlig i de tilfellene de ulike hensynene i § 7 andre ledd bokstav a til g ikke kan forenes, vil de være underlagt det overordnede formålet i lovens § 1.<sup>129</sup>

Siden havressursloven § 7 andre ledd bokstav g gir uttrykk for at statens forpliktelser overfor samene kan ivaretas innenfor de generelle fullmaktene, oppstår spørsmålet om hvilken vekt forvaltningen må tillegge hensynet til at forvaltningstiltakene skal sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

---

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 69 og 181.

<sup>127</sup> *ibid* s. 181.

<sup>128</sup> *ibid* s. 69.

<sup>129</sup> NOU 2005: 10 s. 219.

Havressursloven § 7 andre ledd bokstav g er én i en oppramsing av syv forvaltningsprinsipper og grunnleggende hensyn som det skal ”leggjast vekt på”. Ordlyden tilsier at de hensynene som nevnes skal være en del av vurderingen som foretas. Videre er ordlyden felles for de oppramsede hensynene. Det er med andre ord ikke noe ved ordlyden som uttrykker at hensynet til samisk kulturs materielle grunnlag har en annen vekt enn de øvrige oppramsede prinsipper og hensyn.

Av forarbeidene fremgår det at hensynene er retningslinjer som skal vektlegges, men at listen ikke er uttømmende. Videre fremgår det at hensynene er likeverdige.<sup>130</sup> I tillegg påpekes det at havressursloven § 7 andre ledd bokstav a til g ikke medfører en rettslig plikt til å legge hensynene til grunn hver gang. Begrunnelsen er at siden hensynene kan være motstridende, er den innbyrdes prioritering og vekting overlatt til styresmaktene. Den eneste begrensning er at lovens formål må være ivaretatt ved de prioriteringene som velges.<sup>131</sup>

Lovgiver har med andre ord uttalt at det er politiske vurderinger som vil være avgjørende for hvordan de ulike hensynene vektet når de marine ressursene forvaltes. Dette samsvarer med det syn at det i forvaltningen av fiskeressursene må gis rom for ulike politiske vurderinger. Dermed vil hensynene som vektlegges innenfor fiskeriforvaltningen variere etter den politiske sammensetningen i regjeringen.

Det er klart at det i utgangspunktet må være et slikt politisk spillerom innenfor fiskeriforvaltningen. Motsetningsvis ville konsekvensen ha blitt at den til enhver tid sittende regjering, kunne ha vedtatt lover som i praksis la føringer på etterfølgende regjeringer med motsatt politisk grunnsyn.

Imidlertid er det gode grunner til at politiske vurderinger ikke bør være avgjørende for i hvilken grad hensynet til det materielle grunnlaget for samisk kultur vektlegges. Hensynet bak kulturvernet etter folkeretten er å sikre minoriteters overlevelse og utvikling. Det er et kjent problem at minoriteters mulighet til å sikre sine rettigheter gjennom det demokratiske system er svakere enn majoritetsbefolkningens mulighet. Det er derfor nødvendig med særskilte folkerettslige bestemmelser som sikrer at minoriteter kan bevare og utvikle sin kultur uavhengig av majoritetens velvilje. Overført til sjøsamers situasjon, betyr det at når

---

<sup>130</sup> NOU 2005: 10 s. 182.

<sup>131</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 183.

vektleggingen av hensynet til deres materielle kulturgrunnlag ved vurderingen av forvaltningstiltak beror på hvilket parti som er valgt, kan en risikere at den sjøsamisk kulturs overlevelse og utvikling ikke sikres slik som påkrevd etter folkeretten og nasjonal rett. Jeg mener derfor det er grunn til kritikk, når det er bestemt at politiske vurderinger er avgjørende for hvilken vekt hensynet til samisk kulturs materielle kulturgrunnlag skal ha ved forvaltningen av de marine ressursene. I tillegg stemmer ikke dette med Sametingets uttalelse om at alle bestemmelser i havressursloven må tolkes i lys av havressursloven § 7 andre ledd bokstav g. Dermed blir ikke Sametingets mening eller forståelse hva angår bestemmelsen tillagt vekt. Dette er kritikkverdig sett i sammenheng med Konsultasjonsavtalen og forpliktelsene etter ILO-169 artikkel 6 om konsultasjonsrett.

En annen problemstilling er hvilken vekt havressursloven § 7 andre ledd bokstav g om sjøsamisk kulturs materielle grunnlag bør ha *de lege ferenda*.

For å sikre at Norge oppfyller de folkerettslige forpliktelser er det nærliggende å ta utgangspunkt i de samme vurderingene som etter SP artikkel 27. Bestemmelsen vil alltid være relevant i vurderingen av ulike forvaltningstiltak som medfører inngrep i sjøsamenes materielle kulturgrunnlag som er å fiske. Det vil være brudd på bestemmelsen dersom forvaltningstiltakene medfører et så stort hinder for tilgang til fiskeressursene at den sjøsamiske kulturen på sikt ikke vil overleve. Videre må hvert enkelt forvaltningstiltak sees i sammenheng med de andre tiltakene som vurderes.

Etter min mening taler den kritiske situasjonen for sjøsamisk kultur, *de lege ferenda*, for at ordlyden ”skal det leggjås vekt på” i havressursloven § 7 andre ledd i dagens situasjon, angir en plikt til alltid å vektlegge at forvaltningstiltakene sikrer det materielle grunnlaget til sjøsamisk kultur. Dersom de forvaltningstiltakene som gjennomføres i sjøsamiske områder ikke også er med på å sikre det materielle kulturgrunnlaget vil sjøsamisk kultur forsvinne. Jo mer kritisk situasjonen blir for sjøsamisk kultur, desto sterkere vekt mener jeg havressursloven § 7 andre ledd bokstav g må tillegges.

### 6.4.3 Innebærer havressursloven § 7 andre ledd bokstav g en styrking av samenes rettigheter?

I lovens forarbeider uttales det at havressursloven § 7 andre ledd bokstav g innebærer en styrking av samenes rettigheter sammenlignet med tidligere fiskerilovgivning.<sup>132</sup> Det mener jeg er å overdrive bestemmelsens betydning.

Uavhengig av bestemmelser i havressursloven er samenes rett til vern av det materielle kulturgrunnlaget i SP artikkel 27 inkorporert og gitt forrang ved menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 3. I tillegg er samenes kultur vernet etter Grunnloven § 110a. I beste fall mener jeg bestemmelsen vil fungere som en påminnelse til forvaltningen om å vektlegge også hensynet til samisk kulturs materielle grunnlag. En påminnelse er imidlertid ikke det samme som en styrking, da en styrking tilsier en sterkere rettsstilling enn den som allerede foreligger på tidspunktet for bestemmelsens vedtakelse. Til dette tilkommer at lovgiver har ment at vernet for det materielle kulturgrunnlaget ikke må vektlegges i ethvert tilfelle, og at dets vekt er overlatt styresmaktene. Imidlertid følger det av SP artikkel 27 at Norge skal sikre det materielle grunnlaget til samisk kultur. Dette er et krav som er uavhengig av regjerende politiske partis prioriteringer.

## 6.5 Fjordfiskeremnd

### 6.5.1 Innledning

Et av Kystfiskeutvalgets forslag var opprettelsen av et eget organ kalt Finnmark fiskeriforvaltning.<sup>133</sup> Dette forslaget ble ikke vedtatt, men det ble bestemt at det i havressursloven § 8 b skulle gis hjemmel for opprettelse av ei fjordfiskeremnd.

Bestemmelsen lyder:

”Departementet kan opprette ei fjordfiskeremnd for Finnmark, Troms og Nordland. Sametinget og dei tre fylkeskommunane skal ha rett til å nemne opp medlemmer til nemnda. Departementet kan gje nærare reglar om samansetjinga av fjordfiskeremnda og kva for oppgåver ho skal ha.”

Etter havressursloven § 8 b første punktum ”kan” departementet opprette ei fjordfiskeremnd.

---

<sup>132</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 183.

<sup>133</sup> NOU 2008: 5 s. 371.

Ordlyden ”kan” tilsier at det er opp til departementet om ei slik nemnd skal opprettes eller ikke. Videre fremkommer det av forarbeidene at bestemmelsen kun er hjemmelen for opprettelsen av ei fjordfiskerinemnd.<sup>134</sup> Bestemmelsen garanterer med andre ord ikke for at en opprettelse vil skje.

Fjordfiskerinemnda har ved en eventuell opprettelse to formål. For det første å styrke samisk medbestemmelsesrett og innvirkning på avgjørelsesprosessene. For det andre vil ei nemnd med sitt helhetlig bilde av utfordringene i området og de lokale forholdene, kunne være en styrke for en konsistent og samlet forvaltning av fiskeressursene.<sup>135</sup>

Under lovbehandlingen av spørsmålet var det bare KrF, foruten om de daværende regjeringspartiene som stemte for forslaget om § 8 b. Høyre mente at ei fjordfiskerinemnd vil føre til økt byråkrati, og at nemnda i seg selv ikke vil oppveie de ulempene økt byråkrati kommer til å medføre.<sup>136</sup> Siden fjordfiskerinemnda ved utgangen av april 2013 fortsatt ikke er opprettet, og det høsten 2013 er stortingsvalg kan det se ut til at opprettelsen av nemnda vil kunne avhenge av utfallet av stortingsvalget.

### 6.5.2 Fjordfiskerinemndas medlemmer

Jeg vil i det følgende se på nemndas medlemssammensetting, da den har direkte sammenheng med samenes medbestemmelsesrett. Valgperiode for styret, regler om avsetting og valg av leder og nestleder er av mindre relevans i den sammenheng, og vil derfor ikke drøftes her.

Det er Sametinget og fylkeskommunene Nordland, Troms og Finnmark som har rett til å oppnevne medlemmer til nemnda, jf. havrsl. § 8 b andre punktum. Videre kan departementet gi nærmere regler om fjordfiskerinemndas sammensetning, jf. havrsl. § 8 b tredje punktum. Måten nemnda skal bli organisert på bygger i følge forarbeidene på samme modell som Finnmarkseiendommen. Nemnda skal også ha likhetstrekk med Kystfiskeutvalgets foreslåtte styre i Finnmark fiskeriforvaltning.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 123.

<sup>135</sup> *ibid* s. 115.

<sup>136</sup> Innst. 336 L (2011-2012) s. 24.

<sup>137</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 115.

Siden fjordfiskerikommisjonen ennå ikke er opprettet er det for å få et inntrykk av eventuell organisering naturlig å se nærmere på hvordan Finnmarkseiendommen er organisert. Det vil også være interessant å se på Kystfiskeutvalgets forslag til Finnmark fiskeriforvaltning.

Finnmarkseiendommens organisering fremkommer av lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finmarksloven /finml.) § 7. Etter paragrafens første ledd ledes Finnmarkseiendommen av et styre på seks personer. Sametinget og Finnmark fylkesting velger selv tre medlemmer hver, jf. § 7 andre ledd første punktum.

Begrunnelsen for at Sametinget og Finnmark fylkesting velger tre styremedlemmer hver, er fordi det ble ansett å best samsvare med ILO-169 artiklene 6 og 7 nr. 1 som skal sikre urfolk praktisk og reell innflytelse over forvaltningen av arealer.<sup>138</sup>

Havressursloven § 8 b gir ingen anvisning til hvor mange styremedlemmer fjordfiskerikommisjonen skal ha. Imidlertid gjør de samme hensyn til effektivitet og rom for ulike oppfatninger seg gjeldende her som ved Finnmarkseiendommen. Videre vil folkerettens krav til praktisk og reell innflytelse også her innebære at Sametinget skal oppnevne like mange medlemmer som de øvrige fylkeskommunene til sammen. En annen løsning vil i praksis føre til at Sametinget blir underrepresentert. Også Kystfiskeutvalget foreslo at styret i Finnmark fiskeriforvaltning skulle ha samme valgeregler og sammensetning som Finnmarkseiendommen.<sup>139</sup>

Ett av Finnmarkseiendommens styremedlem som er valgt av Sametinget må være representant for reindriften, jf. finml. § 7 andre ledd tredje punktum. Begrunnelsen er reindriftsnæringens sentrale betydning som kulturbærer.<sup>140</sup> Et spørsmål er om det vil bli stilt et lignende krav for et av Sametingets oppnevnte medlemmer til fjordfiskerikommisjonen. Et slikt krav vil i så fall innebære at et av medlemmene må være en aktiv sjøsamisk fisker. Kystfiskeutvalget sa i sitt forslag til styre for Finnmark fiskeriforvaltning, at Finnmarkseiendommens regel om reindriftsutøver som styremedlem vil kunne erstattes av en regel om fjord- og kystflåtens representasjon i styret.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* s. 109.

<sup>139</sup> NOU 2008: 5 s. 395.

<sup>140</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 109.

<sup>141</sup> NOU 2008: 5 s. 395.



Ulempen med en slik regel er at Sametinget ikke står helt fritt i valg av medlemmer. Videre kan det tenkes at det kan være vanskelig å finne en representant. Fordelen med regelen er at interessene til den sjøsamiske fiskeren blir bedre ivaretatt. I tillegg vil regelen kunne styrke nemndas kunnskap om lokale forhold, og dermed bidra til et mer helhetlig bilde. Noe som samsvarer med formålet bak ei fjordfiskerinemnd.

Gode grunner taler dermed for at det blir stilt et krav om at et av nemndas medlem er aktiv sjøsamisk fisker. Det kan kanskje diskuteres om en av fylkeskommunenes representanter ikke også burde være kyst- eller fjordfisker. Dette spørsmålet lar jeg imidlertid ligge da det er av mindre relevans for sjøsamisk kultur.

### 6.5.3 Fjordfiskerinemndas oppgaver

Havressursloven § 8 b sier ingenting om hvilke oppgaver fjordfiskerinemnda skal ha. Den sier imidlertid at departementet ”kan” gi nærmere regler om nemndas oppgaver, jf. § 8 b siste punktum. Ordlyden ”kan” taler for at departementet selv velger om den vil gi slike regler. Imidlertid vil det være meningsløst om det opprettes ei fjordfiskerinemnd uten at dens arbeidsoppgaver angis. ”Kan” må dermed forstås som at departementet ved en eventuell opprettelse også angir nemndas arbeidsoppgaver. Det må dermed tas stilling til hvilke arbeidsoppgaver som kan tenkes.

I forarbeidene forutsettes det at Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet skal utarbeide en rammeavtale. I arbeidet med rammeavtalen skal nemndas arbeidsområde og betydningen av nemndas vurderinger drøftes videre. Det ble imidlertid foreslått at fiskeridirektoratets regionskontor skal kunne utføre administrativt arbeid, saksforberedelser og utredninger.<sup>142</sup> På bakgrunn av det, kan det derfor antas at nemnda ikke skal gjøre de ovennevnte oppgavene.

Videre fremkommer det av forarbeidene eksempler på mulige arbeidsoppgaver for fjordfiskerinemnda. Et slikt eksempel er at nemnda i områder for Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning for næringsvirksomhet kan ”vurdere og uttale seg om bruken av føringsmidlar og mottaksstasjonar for å sikre ein god infrastruktur for den mindre kystflåten”<sup>143</sup>. Særlig den mindre flåten er avhengig av at det er fiskeriaktivitet i nærheten av

---

<sup>142</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 115.

<sup>143</sup> *ibid* s. 121.

høstingsfeltet. Det vil med andre ord ikke være tilstrekkelig å ha mulighet til å fiske, men man må også ha et sted å levere fisken for videre salg. Siden nemnda har kunnskap om lokale forhold vil den være godt egnet til å uttale seg om disse spørsmålene. Eksempel på føringsmiddel er tilleggskvoten til åpen gruppe som for tiden er på 3000 tonn torsk. Her kan det tenkes at nemnda foreslår hvordan tilleggskvoten skal disponeres, eventuelt også størrelse på tilleggskvoten.

Det fremkommer videre av forarbeidene at nemnda vil kunne uttale seg om spørsmål som relaterer seg til forslaget om å innføres et generelt forbud mot fiske innenfor fjordlinjen for fartøy over 15 meter, med mulighet for unntak.<sup>144</sup> Som tidligere nevnt har det særlig vært sjøsamer som har fisket i fjordene. Det er også disse som har blitt skadelidende av at større fartøy med effektive redskaper har drevet et fiske i fjordene som har ført til kontinuerlig nedgang i kysttorskbestanden.<sup>145</sup> Det er derfor klart at et forbud mot fiske innenfor fjordlinjen for båter over 15 meter vil kunne ha stor betydning for sjøsamer forutsatt at de kan fiske i fjorden.

I forarbeidene er det forutsatt at det vil være naturlig at fjordfiskerinemnda med sin kunnskap om lokale forhold og behov uttaler seg om og drøfter spørsmål angående fjordlinjen, slik som unntak for fartøy, grensen for fjordlinjen og lignende spørsmål.<sup>146</sup> Jeg finner det derfor nødvendig å gå nærmere inn på forslaget om forbud mot fiske innenfor fjordlinjen her, da det i dagens situasjon ser ut til å henge tett sammen med ei eventuell fjordfiskerinemnd.

Bakgrunnen for forslaget om et forbud innenfor fjordlinjen for båter over 15 meter er et ønske om å styrke muligheten til de minste båtene til å fiske i fjordene uten konkurranse fra større båter. I tillegg vil et slikt forbud bidra til en bedre forvaltning av kysttorsken. Størrelsen på 15 meter ble fastslått på bakgrunn av at det er mange båter mellom 11 og 15 meter som fisker med passive redskaper, slik at en grense på 11 meter ville medføre et behov for en stor mengde unntak.<sup>147</sup> Dette synes fornuftig da det i hovedsak er en kombinasjon av båtstørrelse

---

<sup>144</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 115.

<sup>145</sup> ICES har tidligere anbefalt høstningsstopp på kysttorsk. Nå anbefalesfølging av gjenoppbygningsplan. For ytterligere informasjon se havforskningsinstituttet hjemmeside:

[http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/kysttorsk\\_nord\\_for\\_62\\_breddegrad/status\\_rad\\_og\\_fiskeri/status\\_rad\\_og\\_fiskeri/nb-no](http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/kysttorsk_nord_for_62_breddegrad/status_rad_og_fiskeri/status_rad_og_fiskeri/nb-no) (april 2013).

<sup>146</sup> *ibid* s. 115.

<sup>147</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 114.

og redskapstype som fører til at konkurransen blir for hard. Ved å begrense redskapsbruken til kun passive redskaper vil fiskeuttaket automatisk bli lavere og jevnere fordelt.

Per dags dato<sup>148</sup> er det i forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°<sup>149</sup> med hjemmel i havressursloven, satt forbud mot fiske etter torsk med konvensjonelle redskaper innenfor nærmere angitte fjordlinjer for fartøy over 15 meter. I tillegg er det forbud mot fiske av alle arter med snurrevad innenfor fjordlinjen. Et unntak er for fartøy under 11 meter som kan fiske etter flyndre og lysing i en gitt periode, jf. forskriften § 31 andre ledd.

Forskriften om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N vurderes hvert år, og kan følgelig endres av departementet. Innføring av et konkret forbud i selv lovteksten mot fiske innenfor fjordlinjen for nærmere bestemte fartøy vil innebære en mer permanent løsning. Videre er hensikten bak det nåværende forbudet er å verne kysttorsken fra overfiske. Et generelt forbud vil i tillegg gis på bakgrunn av ønske om å tilgodese de minste fartøyene. Dette vil særlig være fordelaktig for sjøsamene. En risikerer dermed ikke at vernet fjernes i det kysttorskbestanden har normalisert seg. I tillegg gjelder dagens forbud mot fiske med konvensjonelle redskaper for fartøy over 15 meter bare for torsk. Større fartøy kan dermed fiske med andre konvensjonelle redskaper, unntatt snurrevad, innenfor fjordlinjene etter andre arter, noe som kan medføre bifangst av kysttorsk. Det foreslåtte forbudet gjelder derimot i utgangspunktet for alle fiskeslag for fartøy over 15 meter, på denne måten vil man verken få noen bifangstproblematikk, eller risikere at andre bestander blir nedfisket i fjordene slik at sjøsamene ikke har noe å fiske etter. En annen fordel med et slikt totalforbud for fiske innenfor fjordlinjen for fartøy over 15 meter er at det blir enklere å kontrollere at forbudet blir overholdt.

Begrunnelsen for at forbudet foreløpig bare gis i forskrift i medhold av havressursloven, i motsetning til at det er fastsatt i selve lovteksten, er i følge nåværende fiskeriminister Lisbeth Berg Hansen at spørsmål angående hva slags fjordlinjer som omfattes, og hvilke båter som får unntak ikke er nærmere behandlet. Siden dette er mulige problemstillinger for fjordfiskerikommisjonen, vil etableringen av kommisjonen først bli prioritert.<sup>150</sup> Et forbud i lovteksten er

---

<sup>148</sup> 03.05.2013.

<sup>149</sup> Forskrift 18. desember 2012 nr. 1297 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2013 (forskriften) § 31.

<sup>150</sup> NRK Sápmi 20. august 2012, ”Nekter å jage bort den havgående flåten fra fjordene”.

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.8287581](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.8287581) (mai 2013).

dermed avhengig av at nemnda etableres. Deretter vil lovfestelsen av et slikt forbud være avhengig av Stortingets politiske sammensetning. Det kan sies at Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti var i mot forslaget.<sup>151</sup> Skulle dermed ei nemnd bli opprettet risikerer en at nemnda arbeider med spørsmål rundt et lovforslag som er politisk dødt.

En annen problemstilling er hvilken vekt fjordfiskeremndas uttalelser og vurderinger eventuelt vil bli gitt.

I forarbeidene fremgår det at fjordfiskeremnda skal ”vurdere og uttale seg om”<sup>152</sup> ulike spørsmål. Hvilken vekt nemndas uttalelser og vurderinger blir gitt er ikke nevnt, men skal bli drøftet videre i rammeavtalen.<sup>153</sup> Det er imidlertid klart at norske myndigheter ønsker at nemnda blir et rådgivende organ, uten egen beslutningsmyndighet.

Det kan stilles spørsmål ved behovet for opprettelsen av ei nemnd som gjennom sine arbeidsoppgaver ikke gis reell makt, men bare en viss innflytelse. Sametinget har i tillegg uttalt at det vil være under den folkerettslige minstestandarden i ILO artikkel 15 dersom fjordfiskeremnda ikke har beslutningsmyndighet.<sup>154</sup>

Både det andre Samerettsutvalget og Kystfiskeutvalget har etter en gjennomgang av folkerettslige kilder vurdert forpliktelsene etter ILO-169 artikkel 15. Jeg velger derfor å forholde meg til deres funn. Begge utvalgene konkluderte med at ILO-169 artikkel 15 ikke gir en rett utover den konsultasjonsretten som er nedfelt i artikkel 6 og 7.<sup>155</sup> I relasjon til artikkel 15 nr. 1 uttalte Samerettsutvalget II at artikkelen, sett i lys av at konsultasjonsretten og retten til å delta etter artikkel 6 og 7 var så omfattende, nok ikke var en utvidelse av retten etter artikkel 6 og 7.<sup>156</sup> Det er med andre ord ikke noe krav om beslutningsmyndighet etter artikkel 15. Dersom det opprettes ei fjordfiskeremnd som skal vurdere og uttale seg om ulike tiltak så som mottaksstasjoner, fordeling av 3000 tonn torsk og fjordlinjer innebærer dette at de blir konsultert, og at de gjennom konsultasjonene deltar i beslutningsprosessene. Ei fjordfiskeremnd vil dermed ytterligere styrke samenes medbestemmelsesrett.

---

<sup>151</sup> Innst. 336 L (2011-2012) s. 24.

<sup>152</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 121.

<sup>153</sup> *ibid* s. 115.

<sup>154</sup> *ibid* s. 196.

<sup>155</sup> NOU 2008: 5 s. 275.

<sup>156</sup> NOU 2007: 13 s. 849-850.

Det kan imidlertid argumenteres for at fjordfiskeremnda med sin lokalkunnskap burde gis beslutningsmyndighet. Når det kommer til spørsmålet om et forbud mot fiske innenfor fjordlinjene for nærmer angitte fartøy vil nemnda muligens ha bedre kunnskaper om den enkelte fjords økologi. I en økosystembasert forvaltning vil det være mest hensiktsmessig om samme organ forvalter alle fiskeressursene, slik at et helhetlig perspektiv oppnås. Imidlertid har mange fjorder sin særegne fjordøkologi. Det vil dermed ikke stride mot en økosystembasert tilnærming om nemnda gis ansvaret for forvaltningen av fjordene, ved å fastsette hvor fjordlinjene skal gå, redskapstyper og eventuelle unntak. Dersom dette gjøres vil det i tillegg gi det mest helhetlige bildet om nemnda også beslutter uttakskvantum på kysttorsken, siden den ofte har hele sin livssyklus innenfor en fjord.<sup>157</sup>

## 6.6 Hensynet til samisk bruk og hva bruken har å si for samiske lokalsamfunn ved kvotetildelinger og andre ressursreguleringer

### 6.6.1 Innledning

En måte å forhindre at fiskeressursene blir utarmet ved nedfiske er ved å fastsette hvor mye det er tillatt å fiske ved en såkalt kvote.<sup>158</sup> Havressursloven § 11 er hjemmelen for fastsettelsen av nasjonal kvote, gruppekvote og distriktskvote. For sjøsamisk kultur er det særlig paragrafens sjette ledd som kan ha betydning. Bestemmelsen lyder:

”I område som er omfatta av deltakerloven § 21 tredje ledd, skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.!

Etter bestemmelsen skal det ved kvotetildelinger og andre reguleringsformer legges vesentlig vekt på samisk bruk og hva bruken har å si for samiske lokalsamfunn. Det kan spørres om hva som skal forstås med ”samisk bruk”. Dette er ikke nærmere presisert i forarbeidene. På

---

<sup>157</sup> Halvor Knutsen, Esben M. Olsen, Lorenzo Ciannelli mfl., ”Egg distribution, bottom topography and small-scale population structure in a coastal marine system.” i *Marine Ecology-Progress Series*, 2007 s. 249-255.

<sup>158</sup> Kvotefastsettelse skjer på bakgrunn av råd om en totalkvote fra Det internasjonale rådet for havforskning (ICES). Når den norske andelen av totalkvoten er bestemt gis ulike reguleringer. Kvoter til andre formål, så som forskning og undervisning, trekkes vanligvis i fra før det fastsettes en nasjonal kvote. Denne fordeles på fartøygrupper, før denne igjen fordeles innad i gruppen. Denne typen fordeling innebærer at dersom en gruppe får en prosentmessig høyere andel, må en annen gruppe få en mindre del. (Prop. 70 L (2011-2012) s. 17)

bakgrunn av at samisk fiske i hovedsak har vært et hjemmefiske med passive redskaper, tilsier det at det er denne type fiske som tenkes tilgodesett ved kvotetildelinger og andre ressursreguleringer.<sup>159</sup> Videre fremgår det av ordlyden ”og” at det ikke er tilstrekkelig med samisk bruk alene, men at denne bruken også må ha betydning for lokalsamfunn.

Hensikten bak havressursloven § 11 sjette ledd er i følge forarbeidene å tydeliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk. Videre anerkjennes det at samenes rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 inkluderer fiske som yrke da dette er et av deres materielle kulturgrunnlag. I tillegg får havressursloven en ny ”dimensjon”<sup>160</sup>, fordi forvaltninga også skal vektlegge samisk bruk og betydning for samiske lokalsamfunn ved kvotetildelinger og andre ressursregulerende tiltak. Bestemmelsen må for øvrig sees i sammenheng med § 7 andre ledd bokstav g om at forvaltningstiltak skal være med på å sikre samisk kulturs materielle grunnlag.<sup>161</sup>

#### 6.6.2 Hvilken vekt har havressursloven § 11 sjette ledd?

En problemstilling er hvilken vekt havressursloven § 11 sjette ledd skal ha. Etter ordlyden i bestemmelsen skal det legges ”vesentleg vekt” på samisk bruk og hva denne har å si for samiske lokalsamfunn. Ren ordlydsfortolkning tilsier at det legges betydelig vekt, eller iallfall mer enn normal vekt på samisk bruk og hva denne har å si for lokalsamfunn. Forarbeidene sier ikke noe nærmere om hvordan ordlyden ”vesentlig vekt” skal forstås.

Den kritiske situasjonen for sjøsamisk kultur, sett i sammenheng med at havressursloven § 11 sjette ledd skal tydeliggjøre de folkerettslige forpliktelsene etter SP artikkel 27, tilsier at bestemmelsen legger konkrete føringer på kvotetildelingene og andre ressursreguleringer slik at sjøsamisk kultur kan sikres og utvikles. Dette vil for eksempel innebære at et tilstrekkelig kvantum fisk bindes opp til kvotetildelinger i sjøsamiske områder. Dermed vil fiskeripolitiske vurderinger om hvilke av havressurslovens formål kvotetildelingene skal ivareta i en viss grad være bundet. Imidlertid presiseres det i forarbeidene at havressursloven § 11 sjette ledd ikke er ment å innebære bestemte føringer for fiskeripolitikens utforming. Dette gjelder både i

---

<sup>159</sup> NOU 2008: 5 s. 184.

<sup>160</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 124.

<sup>161</sup> *ibid* s. 124.

hvor stor grad man skal vektlegge hensynet til samisk bruk, og hva denne bruken har å si for lokalsamfunnet.<sup>162</sup>

Resultatet er dermed at havressursloven § 11 sjette ledd, i likhet med § 7 andre ledd bokstav g om at forvaltningstiltak skal være med på å sikre samisk kulturs materielle grunnlag, innebærer et politisk spillerom. Her som der mener jeg det er uholdbart at sjøsamenes kulturvern avhenger av fiskeripolitikken som føres, all den tid denne politikken er et uttrykk for majoritetsbefolkningens vilje.

*De lege ferenda* mener jeg at dersom havressursloven § 11 sjette ledd skal leses i samsvar med folkeretten, jf. havrsl. § 6, og menskrl. § 3, jf. § 2 nr. 3, så må det bety at vern av sjøsamisk kultur nettopp innebærer fiskeripolitiske føringer. Nemlig føringen om at fiskeripolitikken skal fremme sikring og utviklingen av sjøsamisk kultur. I den sammenheng vil det særlig ved kvotetildelinger, som er selve utgangspunktet for å kunne drive fiske, være viktig at det tas hensyn til sjøsamisk bruk og betydningen for lokalsamfunn. En annen konsekvens er at dersom ressursituasjonen blir knapp, må de sjøsamiske områdene tilgodeses først. Dette selv om det er et uttalt mål om en stabil kvotefordeling mellom de ulike gruppene, og de fiskeripolitiske målene heller skulle være ei samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning.

Det kan videre stilles spørsmålet ved hvilken selvstendig betydning havressursloven § 11 sjette ledd faktisk har i fiskeriforvaltningen.

At fiske som yrke også er inkludert i kulturvernet er en viktig anerkjennelse. Imidlertid skal forvaltningen ved kvotetildelinger holde seg innenfor lovens formål angitt i § 1, og tildeling skal skje blant annet etter de forvaltningsprinsipp og grunnleggende hensyn nevnt i § 7. Hensynet til samisk kulturs materielle grunnlag er allerede fremhevet i § 7 andre ledd bokstav g. Det er dermed ikke tvil om at dette hensynet skal vektlegges. I tillegg bekreftes dette ytterligere ved at § 11 sjette ledd må ses i sammenheng med § 7 andre ledd bokstav g. Bestemmelsen kan dermed etter min mening ikke sies å tilføre noe nytt hva angår hensynet til samisk kulturs materielle grunnlag.

Videre er den nye dimensjonen bestemmelsen tilfører lovgivningen ved at samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn skal vektlegges etter min mening uklart. Her kan det

---

<sup>162</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 124.

spørres hva som menes med at det skal legges vekt på hva den samiske bruken har å si for samiske lokalsamfunn. Spørsmålet er ikke nærmere behandlet i forarbeidene. For meg fremstår det som et svært vanskelig vurderingstema å avgjøre hva samisk bruk har å si for samiske lokalsamfunn.

I juridisk teori blir vektleggingen av samisk bruk og hva bruken har å si for samiske lokalsamfunn ved kvotetildelinger beskrevet som en retningslinje, uten at den gir noen en konkret rett.<sup>163</sup> Dette slutter jeg meg til. Konsekvensen er, slik jeg ser det, at havressursloven § 11 sjette ledd ikke har selvstendig betydning i fiskeriforvaltningen.

### 6.6.3 Tilleggskvoten på torsk til fiskere bosatt i sjøsamiske områder

Med hjemmel i havressursloven § 11 sjette ledd sammenholdt med paragrafens første ledd er det i forskrift gitt en tilleggskvote på for tiden 3000 tonn torsk.<sup>164</sup> Kvoten er gitt til bosatte i sjøsamiske områder som fisker i åpen gruppe etter deltakerloven § 21, jf. forskriften § 21 andre ledd. Fiskerne som oppfyller vilkårene kan med andre ord fiske et større kvantum torsk enn de som ikke oppfyller vilkårene.

Hensikten med tilleggskvoten på torsk er å styrke de minste fartøyenes næringsgrunnlag. Det hevdes at kvoten vil medføre et ”vesentleg løft for dei mest aktive fartøya”<sup>165</sup>. Videre vil tilleggskvantumet kunne bidra til økt rekruttering.<sup>166</sup> Tall over kvantum torsk tillatt fisket for åpen gruppe i 2013, viser at de som får tilleggskvoten og har fartøy under 8 meter har garantert kvantum på 27 tonn. Til sammenligning har de utenfor denne ordningen 15 tonn garantert torsk.<sup>167</sup> Dette må kunne sies å være en betydelig forskjell i fangstkvantum, og vil klart styrke de minste fartøyene. Imidlertid er det ikke sikkert at det medfører en økning i antallet fiskere som fisker i åpen gruppe. Tall fra perioden 1992 til 2008 viser en halvering i

---

<sup>163</sup> Smith, ”Norge som menneskerettsstat”, s. 27.

<sup>164</sup> Forskrift 18. desember 2012 nr. 1297 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2013 (forskriften) § 2 andre ledd første punktum.

<sup>165</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 114.

<sup>166</sup> *ibid* s. 114.

<sup>167</sup> Forskriften § 21.



antall fartøy i åpen gruppe.<sup>168</sup> Skulle det vise seg at flere ønsker å fiske i åpen gruppe, så vil kvantumet måtte fordeles på flere. Dermed vil hver fisker få et lavere fangstkvantum.

Det fremgår av forarbeidene til § 11 sjette ledd at tilleggskvantumet skal trekkes fra toppen av den nasjonale kvoten.<sup>169</sup> Dette er hensiktsmessig siden kvotefordeling er et nullsumspill. Ved å ta fra toppen vil en fordele denne belastningen på alle som fisker.

Departementet ønsker ikke å fastsettes et spesifikt kvantum. Begrunnelsen er at det mest hensiktsmessige er å vurdere kvantum årlig, fordi man da kjenner den generelle ressursituasjonen, kvotegrunnlaget i åpen gruppe og hvilke ekstra behov som er til stede. Det vises til at enkelte år er det muligens ikke behov for en tilleggskvote.<sup>170</sup> Tilleggskvoten fastsettes altså i forskrift etter en konkret årlig vurdering. Dette er en klar svakhet ved tilleggskvoten. Den gir ingen garantert minstekvantum. I tillegg nevnes muligheten for å ikke gi en slik kvote enkelte år. Det er dermed klart at tilleggskvoten kan settes til null dersom forholdene tilsier det. Videre vil det også her i praksis være politiske prioriteringer som avgjør om kvoten skal gis.

Dersom tilleggskvoten på torsk skal bidra til å sikre sjøsamisk bruk, og ivareta kulturens materielle grunnlag mener jeg at den for det første må gis i et større kvantum, slik at sjøsamiske fiskere kan ha fiske som levevei. For det andre må det fastsettes et minimumskvantum. På den måten vil den enkelte fisker oppnå større grad av stabilitet og forutberegnelighet med tanke på inntektsgrunnlag. Jeg mener det vanskelig kan tenkes at tilleggskvoten bidrar til økt rekruttering til fiskeryrket, eller at frafallet av fiskere stoppes. Til det er kvoten for usikker og per dags dato gitt i for lavt kvantum. Tilleggskvoten er derfor slik jeg ser det et dårlig egnet middel til å sikre sjøsamisk kultur.

---

<sup>168</sup> Fiskeridirektoratets utgivelse: Statistikk og faktabeskrivelse åpen gruppe, ”En oversikt over fisket etter torsk nord 62° N med konvensjonelle redskap i åpen gruppe -”Statistikk og faktabeskrivelse over utviklingen i åpen gruppe i torskefiskeriene””, figur 3.

<sup>169</sup> Prop. 70 L (2011-2012) s. 118.

<sup>170</sup> *ibid* s. 114.

## 6.7 Oppsummering av bestemmelsene i havressursloven som er relevant for sjøsamisk kultur og konklusjon

Havressursloven § 6 om folkerettens forrang, § 7 andre ledd bokstav g om at forvaltningstiltak skal være med på å sikre samisk kulturs materielle grunnlag, § 8 b som er hjemmelen for ei fjordfiskerinemnd og § 11 sjette ledd om vektlegging av samisk bruk og hva bruken har å si for samiske lokalsamfunn er bestemmelser som kan ha betydning for sjøsamisk kultur.

Redegjørelsen har vist at §§ 7 andre ledd bokstav g og 11 sjette ledd både overlapper hverandre og ikke medfører fiskeripolitiske føringer. Med andre ord er bestemmelsenes vekt usikker, og avhengig av de til enhver tid politiske føringene. Også § 8 b om ei fjordfiskerinemnd har betydelige usikkerhetsmomenter. For det første fordi paragrafen kun er hjemmelen for opprettelsen av ei nemnd som ennå ikke er opprettet. For det andre fordi fjordfiskerinemndas arbeidsoppgaver ikke er klarlagt. For til sist fordi det er usikkert om nemnda bare blir et rådgivende organ, eller om den får beslutningsmyndighet.

Et positivt tiltak som er foreslått iverksatt er forbud mot all fiske innenfor fjordlinjen for fartøy over 15 meter. Forslaget har ennå ikke blitt gjennomført, da man avventer opprettelsen av ei fjordfiskerinemnd. Et annet positivt tiltak er avsettingen av et tilleggskvantum på torsk. Selv om dette tiltaket er gjennomført, er det flere usikkerhetsmomenter rundt tiltaket. Det ene er at tiltaket bare er gitt i forskrift, og ikke i lovs form. Det andre momentet er at det ikke er fastsatt et minstekvantum for torsk.

Havressursloven er en såkalt fullmaktslov. Det vil si at andre forvaltningsorgan får myndighet til å gi nærmere bestemmelser med hjemmel i fullmaktsloven. I fiskeriforvaltningene er det nødvendig fordi mye detaljreguleres.<sup>171</sup> På grunn av detaljomfang og behov for årlige justeringer vil det ikke være mulig i lovsform å ha bestemmelser som angir kvoter for ulike bestander, hvilke redskaper man kan fange ulike fiskearter med, hvilke fartøy det kan fangstes med på ulike steder og så videre.

Etter min mening er det de vide fullmaktrammene som er problematisk med havressursloven med tanke på dens betydningen for sjøsamisk kultur. Til dette kommer at den norske fiskeriforvaltningen er politisk styrt. I denne sammenheng aksepterer ikke lovgiver at det

---

<sup>171</sup> NOU 2005: 10 s. 40.

folkerettslige vernet av samisk kultur medfører føringer på fiskeriforvaltningen. Dermed blir bestemmelsene som særlig skal styrke samiske interesser ikke annet enn én av en rekke bestemmelser som skal ivareta ulike hensyn.

Imidlertid tilsier havressursloven § 6 og menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 3 om folkerettens forrang ved motstrid, at sjøsamisk kulturs vern etter SP artikkel 27 likevel innebærer føringer på fiskeripolitikken, og dermed også på forvaltningen. Denne føringen innebærer at de samlede reguleringene skal muliggjøre sikring og utvikling av sjøsamisk kultur.

Det kan også presiseres at vernet av sjøsamisk kultur er ansett som en menneskerett. Kun gjennom at menneskerettighetene ikke er en del av de politiske vurderingene, vil en oppnå at individet eller gruppen vernes mot overgrep fra flertallet eller staten. Menneskerettighetene innebærer dermed en begrensning i statens makt.<sup>172</sup> Betydningen av dette er at vernet av sjøsamisk kultur ikke skal underlegges politiske vurderinger og avvies mot andre konkurrerende ikke-menneskerettslige hensyn. Argumenter om at vernet av sjøsamisk kultur ikke innebærer føringer på fiskeripolitikken blir dermed svakt. *De lege ferenda* mener jeg hensynet til sjøsamisk kultur må stå i en særstilling i møte med havressurslovens øvrige hensyn. Videre vil dette hensynet medføre begrensninger på fiskeriforvaltningen. I tillegg innebærer hensynet en plikt til å iverksette positive tiltak slik at sjøsamisk kultur kan sikres og utvikles.

En kan stille spørsmål ved om en fullmaktslov som havressursloven er forenelig med den folkerettslige forpliktelsen til å sikre og utvikle sjøsamisk kultur. I dagens situasjon hvor sjøsamisk kultur er under sterkt press mener jeg havressursloven hjemler for få konkrete positive tiltak. At det er mulighet til å iverksette slike tiltak innenfor lovens rammer er ikke nok. Nettopp fordi denne muligheten kun er en mulighet, og attpåtil en mulighet som er politisk styrt.

---

<sup>172</sup> Morten Kinander, "Menneskerettigheter og Grunnloven – Om Menneskerettsutvalgets forslag om inkorporering av internasjonale menneskerettigheter i Grunnloven", *Jussens Venner*, 2013 s. 1-154 (s.118).

## 7 Vurderinger

### 7.1 Legger fiskerireguleringene forholdene til rette for sjøsamisk kultur?

Ovenfor har jeg kommet til at havressursloven ikke i tilstrekkelig grad legger forholdene til rette for sjøsamisk kultur. Imidlertid er det sentrale spørsmål for om Norge oppfyller de folkerettslige forpliktelsene om fiskerireguleringene *samlet* legger forholdene til rette for sikring og videreutvikling av sjøsamisk kultur. Disse reguleringene finnes i ulik lovgivning, blant annet i både deltakerloven og havressursloven. Jeg har i avhandlingen kun drøftet havressurslovens betydning for sjøsamisk kultur og ikke annen relevant lovgivning. Etter min mening kan en imidlertid ved å vurdere situasjonen for den sjøsamiske kulturen i dag, si noe om den samlede effekten av fiskerireguleringene på kulturen. Ut fra dette kan det konkluderes med om Norge oppfyller de folkerettslige forpliktelsene til å sikre og utvikle sjøsamisk kultur.

Sjøsamisk kultur skapes og videreføres i sjøsamiske bygder.<sup>173</sup> Fraflytting fra bygdene er derfor en viktig årsak til at den sjøsamisk kultur er i en kritisk situasjon. En ytterligere fraflytting vil medføre at den sjøsamiske kulturen forsvinner. Fiskerireguleringer er et inngrep i sjøsamers materielle kulturgrunnlag. Videre er det klart at reguleringene har vært de samme i flere år. Samtidig har innbyggertallet og antall fiskere i sjøsamiske bygder gått ned, og det fortsetter å minke. Siden det er en nær sammenheng mellom fiske som næring og bosetting i sjøsamiske bygder, mener jeg det kan slås fast at de fiskerireguleringen vi har i dag ikke bidrar til å opprettholde de sjøsamiske bosettingene, snarere tvert i mot. Dermed blir heller ikke forholdene lagt til rette for sikring og utvikling av sjøsamisk kultur. Konsekvensen er at Norge ikke oppfyller de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som urfolk og minoritet.

I forlengelsen av dette kan nevnes at brudd på SP artikkel 27 om retten til kultur kan innklages til Menneskerettighetskomitéen, jf. TP1 artikkel 2. Videre har statene forpliktet seg til at enhver skal kunne prøve om rettighetene etter konvensjonen er krenket ved tilgang på effektive rettsmidler, jf. SP artikkel 2 tredje avsnitt. Det er ikke tvilsomt at påstand om brudd på inkorporerte konvensjoner er et ”rettskrav” etter tvisteloven § 1-3, og at en dermed kan reises søksmål for norske domstoler med påstand om brudd på SP artikkel 27.<sup>174</sup> Et problem

---

<sup>173</sup> NOU 2008: 5 s. 203.

<sup>174</sup> Se Rt. 2003 s. 301 og Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning – domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis*, Oslo 2010, s. 362-364.

er imidlertid at en domstol bare vil kunne avgjøre om det foreligger brudd på SP artikkel 27, men den kan ikke dømme staten til å gjennomføre nærmere angitte positive tiltak.<sup>175</sup>

## 7.2 Forslag til nødvendige tiltak for bevaring og utvikling av sjøsamisk kultur

Slik jeg ser det vil den beste måten å ivareta sjøsamisk kultur på være gjennom lovbestemmelser som gir konkrete rettigheter. Dette kan gjøres i havressursloven, imidlertid vil det mest ryddige være å lovfeste disse rettighetene i en egen lov, slik Kystfiskeutvalget foreslo.<sup>176</sup> Utvalget har i tillegg, på bakgrunn av den kritiske situasjon for sjøsamisk kultur, kommet frem til en rekke tiltak som de anser som nødvendige for å bevare og videreutvikle kulturen. Jeg er enig i utvalgets forslag, og vil i det følgende basere meg på disse.

Kystfiskeutvalget foreslo en rett til å fiske i et kvantum som gir økonomisk grunnlag til en husholdning.<sup>177</sup> Siden det som nevnt er muligheten til å fiske som er grunnlaget for den sjøsamiske bosettingen, er dette en sentral rett for bevaring og utvikling av sjøsamisk kultur.

En kan stille spørsmål ved om ikke den retten til å fiske som er fastslått i deltakerloven § 21 tredje ledd er tilstrekkelig for kulturbevaring. Denne bestemmelsen regulerer fiske i såkalt åpen gruppe. For å gjøre retten gjeldende må en stå i fiskermanntallet og eie et merkeregistrert fartøy under 11 meter, jf. deltakerloven § 21 tredje ledd. Åpen gruppe får tildelt et betydelig lavere kvantum fisk av nasjonal kvote, enn den såkalte lukkede gruppen. Følgelig har de som fisker i åpen gruppe gjerne fiske som binæring. Bestemmelsen sier heller ikke noe om hvilket kvantum man har rett til å fiske. Det er imidlertid svært viktig for den enkelte fisker at kvantum fastsettes til en slik mengde at fiske kan utgjøre en levevei. Et på forhånd fastsatt kvantum vil i tillegg skape økonomisk forutsigbarhet for fiskerne.

Også Kystfiskeutvalgets forslag om at retten til å fiske er personlig og uoverdragelig er jeg enig i.<sup>178</sup> At retten er personlig og uoverdragelig, står i kontrast til dagens fartøyskvoter, hvor kvotene følger fartøy og ikke fiskeren. Et resultatet av innføringen av fartøyskvoter er et marked for kjøp og salg av fartøy, hvor fartøyprisen er gjenspeilt i de medfølgende

---

<sup>175</sup> Skogvang, *Samerett*, s. 194.

<sup>176</sup> NOU 2008: 5 s. 370.

<sup>177</sup> *ibid* s. 370.

<sup>178</sup> *ibid* s. 413-414.

kvoterettighetene.<sup>179</sup> Særlig for unge kan kostnaden og risikoen ved å kjøpe fartøy bli høy, slik at de velger å avstå fra fiskeryrket. For å sikre sjøsamisk kultur er det imidlertid viktig at det rekrutteres ungdommer til fiskeyrket. Ved at retten til å fiske forblir gratis, vil ungdom kunne starte som fiskere uten at det medfører annen økonomisk risiko enn investering i utstyr.

Kystfiskeutvalget foreslo å lovfeste en særlig områderett til fjordfiske.<sup>180</sup> Sett i sammenheng med at fjordene tradisjonelt har hatt den største sjøsamisk bosettingen, mener jeg dette tiltaket er særlig viktig som kulturvern. Dersom en slik rett innføres vil det innebære at fjordfiskerne har førsterett til fiske i fjorden. Dette sikrer et stabilt inntektsgrunnlag, som i sin tur medfører at forholdene for bosetting blir bedre. Videre vil det etter min mening være hensiktsmessig å fastsette forbud mot fiske innenfor fire nautiske mil utenfor grunnlinjen av områder med sjøsamisk bosetting, for fartøy som fisker med aktive redskaper eller er over 15 meter. Et slikt forbud vil bedre driftsforholdene for sjøsamiske fiskere ved at konkurransen blir mindre.

Jeg mener at det også er nødvendig med et forvaltningsorgan lik det som ble foreslått av Kystfiskeutvalget.<sup>181</sup> Et forvaltningsorgan vil kunne bidra til å sikre medbestemmelsen for den sjøsamiske befolkningen, i tillegg til å oppnå lokal forvaltning. Fordelene med et slikt organ er at det vil kjenne til de lokale forhold, og dermed vil være godt egnet til å tildele kvoter til de som har en rett til å fiske, tildele ulike stønader og fastsette fjordlinjer.

### 7.3 Avsluttende bemerkninger

I Norge er det enighet om innholdet i SP artikkel 27, og at sjøsamisk kultur er vernet etter bestemmelsen. Det er imidlertid ikke enighet om bestemmelsens omfang, med andre ord hva som kreves for å sikre oppfyllelsen av kulturvernet i relasjon til naturressursene. Et sentralt hinder fra myndighetenes side synes å være å anerkjenne at sjøsamene har en rett til å fiske.

Enighet om innhold, men uenighet om omfang er et relativt vanlig fenomen innenfor urfolksretten, og benevnes gjerne som ”implementation gap”, et gjennomføringsskille. I forbindelse med dette skillet stiller Mattias Áhrén spørsmål om hva årsaken til det såkalte ”implementation gap” kan være. Hans korte svar er at det hovedsakelig er et spørsmål om penger, og at det vil være for kostbart både politisk og økonomisk å tilkjenne rettigheter til

---

<sup>179</sup> NOU 2008: 5 s. 398.

<sup>180</sup> *ibid* s. 370-371.

<sup>181</sup> *ibid* s. 371.

naturressurser og landområder.<sup>182</sup> Jeg mener denne forklaringen også har sin gyldighet i relasjon til norske myndigheters tilbakeholdenhet med å anerkjenne sjøsamers rett til å fiske.

Dersom sjøsamere tilkjennes en rett til å fiske vil det medføre at den norske totalkvoten må fordeles på flere fiskere. Resultatet ville blitt at hver enkelt fisker oppnår et lavere kvantum, enn det de potensielt ville ha fått dersom sjøsamere ikke har rett til å fiske. Skulle fiskebestanden et år vise seg å være så lav at de sjøsamiske fiskerne, som følge av kulturvernet etter folkeretten, måtte bli prioritert ved kvotetildelingen, ville dette ytterligere forverre den økonomiske situasjonen for de som har kjøpt fartøy med tilhørende kvote. Jeg mener det er utvilsomt at sistnevnte gruppe fiskere og deres fagforeninger ville reagert både politisk, og gått til rettslige skritt for å prøve muligheten for økonomisk kompensasjon mot staten.

Jeg mener derfor at det kan konkluderes med at selv om Norge ønsker å være et foregangsland hva gjelder urfolksrettigheter,<sup>183</sup> så gjelder det ikke dersom det blir for kostbart økonomisk eller politisk. En rett til å fiske for sjøsamere, og et lokalt forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet er nettopp for kostbart.

Ser en på konsekvensene av de rettslige løsningene som er valgt i havressursloven blir de etter min mening at den sjøsamiske kulturen forsvinner. Dette vil svekke den samiske kulturen som helhet, men også den norske troverdighet som menneskerettsstat generelt og som urfolksrettspådriver spesielt.

---

<sup>182</sup> Mattias Åhrén, "The provisions on lands, territories and natural resources in the UN declaration on the rights of indigenous peoples: An introduction" i *Making the Declaration Work – The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, København 2009 s. 200-215 (s. 204).

<sup>183</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/menneskerettigheter-urfolk.html?id=434498> (mai 2013).

## **8 Kilderegister**

### **Lover**

Lov 17. mai 1814 om Kongeriget Norges Grundlov

Lov 22. mai 1902 nr. 10 om Almindelig borgerlig Straffelov

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar

### **Opphevede lover**

Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

### **Forskrifter med mer**

Forskrift 18. desember 2012 nr. 1297 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2013

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget  
(Konsultasjonsavtalen)



## **Internasjonale konvensjoner og avtaler**

- SP            International Covenant on Civil and Political Rights adopted on 19th.  
December 1966  
Den internasjonale konvensjon 23. mars 1976 om sivile og politiske rettigheter
- ILO-169      ILO Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent  
Countries, adopted on 27th. June 1989  
ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

## **Høyesterettspraksis**

Rt. 1982 s. 241

Rt. 1992 s. 1037

Rt. 2000 s. 996

Rt. 2001 s. 1006

Rt. 2001. s. 769

Rt. 2008 s. 1764

Rt. 2008 s. 1764

Rt. 2003 s. 301

## **Avgjørelser fra FNs Menneskerettskomité**

Communication No. R.6/24, *Sandra Lovelace v. Canada* views adopted on 30th. July 1981.

Communication No. 197/1985, *Ivan Kitok v. Sweden*, views adopted on 27th. July 1988.

Communication No. 167/1984, *Ominayak v. Canada*, views adopted on 26th. March 1990,

Communication No. 511/199, *Ilmari Länsman et al. v. Finland* views adopted on 26th. October 1994

Communication No. 547/1993, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, views adopted on 27th. October 2000

Communication No. 1023/2001, *Jouni E. Länsman et al. v. Finland*, views adopted on 17th. March 2005

### **Generelle kommentarer fra FNs Menneskerettskomité med mer**

UN Human Rights Committee, *General Comment No. 23: The rights of minorities* (Art. 27), 50th. Session, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya, *The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, A/HRC/18/XX/Add.Y.

### **Forarbeider, utredninger og innstillinger**

NOU 1995: 16 *Ny lovgivning om opplæring*

NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*

NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser*

NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*

NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*

Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*

Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar*

Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (kystfiskeutvalet)*

Innstilling fra samisk fiskeriutvalg avgitt 10. april 1997 (upublisert)

Høringsuttalelse fra Sametinget (090/05), udatert

## **Litteratur**

Kinander, Morten, ”Menneskerettigheter og Grunnloven – Om Menneskerettighetsutvalgets forslag om inkorporering av internasjonale menneskerettigheter i Grunnloven”, *Jussens Venner*, 2013 s. 1-154

Knutsen, Halvor, Esben M. Olsen, Lorenzo Ciannelli mfl., ”Egg distribution, bottom topography and small- scale population structure in a coastal marine system.” i *Marine Ecology-Progress Series*, 2007 s. 249-255

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3. utgave (Oslo 2006)

Skoghøy, Jens Edvin A., *Twisteløsning – domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis* (Oslo 2010)

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 2. utgave (Oslo 2009)

Skogvang, Susann Funderud, ”Innføringen av fartøykvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990”, *Natur, rett, historie. Oslo Studies in Legal History*, 2010 s. 211-245

Skogvang, Susann Funderud, ”Ny minerallov og samiske rettigheter”, *Lov og rett*, 2010 s. 47-67

Smith, Carsten, ”Norge som menneskerettsstat” i *Juss i nord: Hav, fisk og urfolk. En hyllest til det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsøs 25-årsjubileum*, Tore Henriksen og Øivind Ravna (red) (Oslo 2012) s. 13-28

Smith, Carsten, ”Retten til fiske i havet utenfor Finnmark”, *Artic Review*, 2010 s. 4-27

Thornberry, Patrick, *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester 2002)

Áhrén, Mattias, ”The provisions on lands, territories and natural resources in the UN declaration on the rights of indigenous peoples: An introduction” i *Making the Declaration Work – The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters og Rodolfo Stavenhagen (red) (København 2009) s. 200-215

International Labour Office, *Indigenous and Tribal Peoples’ Rights in Practice – A Guide to ILO Convention No. 169*, (Geneva 2009)

Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner mellom Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 23. juni 2006

## **Internettisider**

Store norske leksikon:

- <http://www.snl.no/kultur>
- <http://snl.no/hjemmefiske>

Gáldu:

- <http://www.galdu.org/web/index.php?sladja=25&vuolitsladja=11&giella1=nor>

ILO-169 guide:

- [http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS\\_106474/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_106474/lang--en/index.htm)

Regjeringen:

- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter.html?id=1160>
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/fiske-fangst-og-fiskeoppdrett-.html?id=481757>
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/menneskerettigheter-urfolk.html?id=434498>

Sametinget:

- <http://www.sametinget.no/Internasjonalt-arbeid/Internasjonalt-urfolkssamarbeid>

Havforskningsinstituttets hjemmeside:

- [http://www.imr.no/radgivning/kvoterad/kvoterad\\_for\\_2013/ices-rad\\_for\\_arktiske\\_bestander/nb-no](http://www.imr.no/radgivning/kvoterad/kvoterad_for_2013/ices-rad_for_arktiske_bestander/nb-no)
- [http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/kysttorsk\\_nord\\_for\\_62\\_breddegrad/status\\_rad\\_og\\_fiskeri/status\\_rad\\_og\\_fiskeri/nb-no](http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/kysttorsk_nord_for_62_breddegrad/status_rad_og_fiskeri/status_rad_og_fiskeri/nb-no)

Antall ord i besvarelsen: 17 840