

Bivdu

Årsmøtet 9. september 2023.

Årsmøtesak Sak 04/2023

Tilbakeføring av saltvannsfiskeretten til befolkningen i samiske områder.

Forslag til vedtak:

- 1. Årsmøtet i Bivdu anerkjenner befolkningen i sjøsamiske områder sin hevdvunnen rett til saltvannsfiske som er opparbeidet gjennom alders tids bruk, kultur og hevd som må anerkjennes og respekteres også i h.h.t. urfolksretten, og ligge til grunn for all lovgivning og offentlig forvaltning i Norge.*
- 2. Årsmøtet ber styret om å bringe på det rene (undersøke) om befolkningens rett til fiske i havet i sjøsamiske områder følges opp på en god måte av lovgiver og i forvaltning, i henhold til de ovennevnte rettsprinsippene.*
- 3. Årsmøtet ber styret legge frem utredningen (i punkt 2) for et seinere årsmøte, slik at medlemmene kan ta stilling til om det er grunnlag for Bivdu – som representant for fiskeribefolkningen i sjøsamiske områder – å reise sak mot staten v/ Nærings- og Fiskeridepartementet, for å få slått fast retten til fiske og tilbakeføre befolkningens hevdvunne rettigheter til saltvannsfiske i samiske områder – slik det i sin tid ble konkludert med av Kystfiskeutvalget.*

Bakgrunn for saken:

Lokalbefolkningen i de sjøsamiske områdene har gjennom flere hundre års dominans og delvis eksklusiv bruk, opparbeidet seg rettigheter til fiske i sjøen i de samiske områdene. Dette er en sterk og utbredt rettsoppfatning blant befolkningen, og er understøttet av forskning og utredninger gjennom mange tiår, samt et enstemmig Kystfiskeutvalg i 2008, sammensatt av de fremste ekspertene i landet.

Det er påviselig at fjordfisket til dels utelukkende har vært utøvd av fjordbefolkningen helt frem til utpå 1900-tallet, og historisk har vært ansett som en eksklusiv rett. Dette med unntak av russere og muligens kvener etter hvert, som tok del i fisket på en måte som må anses som en form for tålt bruk fra lokalbefolkningens side. Fisket har vært bærekraftig og stabilt all den tid de lokale hadde styringen både over forvaltning og beskatning. I takt med økt til-strømming av tilreisende fiskere oppstod det trengsel på fiskefeltene og overbeskatning av fiskeressursene (sild, lodde, torsk o.l.), noe som medførte massivt protestert fra fiskere ovenfor nasjonale myndigheter. Dette vitner om en sterk og utbredt rettsoppfatning om lokal fiskerett, og om lokal avhengighet til fiskeressursene, og om et overgrep fra den norske stat gjennom sin velsignelse av både overbeskatningen og fortrengingen av de lokale rettighetshaverne.

Lokale fiskerettigheter har vært en alminnelig regel i Norge, godt bevist i fiskerisaken mot England fra 1951, der Norge vant fram mot England ved domstolen i Haag, nettopp på grunnlag av disse lokale fiskerirettighetene ¹.

¹ Kystfisket i Finnmark – en rettshistorie av Kirsti Strøm Bull, Universitetsforlaget, Oslo (2011)

I perioden 1989-92 lukket og privatiserte norske myndigheter torskfiskeriene for å kunne bygge opp torskebestanden (NAC) som da bestanden var nede på et lavt nivå. Etter anbefaling fra Havforskningsinstituttet i Bergen var det allerede på dette tidspunktet gitt opplysninger fra Havforskningsinstituttet i Bergen² om at dette var en forbigående situasjon (en bølgedal), og at situasjonen allerede i 1991-92 ville være bedret og på riktig vei oppover. Dette hadde sammenheng med at de store årsklassene av 3-åringer i 1983 og 1985 ville komme inn i fisket, noe som også senere stemte.

Lukkingen av torskfiskeriene i 1990 fikk store konsekvenser for sjarkene og de mindre fartøyene, da svært mange av disse ble utestengt fra fisket, og ble avspist med små og uforutsigbare kvoter. Dette var et alvorlig brudd på de opparbeidede rettighetene, samt et alvorlig angrep på den sjøsamiske kulturen. Svært mang – og i enkelte områder nesten alle - ble tvunget til å avslutte sitt fiske og flytte fra bygdene der de alltid har bodd, og levne forutsetningene for videreføring av samisk kultur. Det materielle kulturgrunnet for sjøsamisk kultur ble stengt for sjøsamene, og overført til utenforstående. Dette overgrepet fra statens side ble aldri rettet opp.

Selv etter at torskebestanden – den som var selve årsaken til at allmenningen ble stengt – viset en sterk vekst i årene etter 1990, fikk aldri de som mistet sin rett til fiske i 1990 tilbakeført denne retten. I dag er det to muligheter for å kunne startet og drive et kulturbasert fiske (ordinært fiske): 1) kjøpe båt med kvote, eller 2) kjøpe båt og fiske på en liten båtkvot i åpen gruppe samt en enda mindre kvote som følge av avsetningen til Kystfiskekvote i sjøsamiske områder.

Ut fra nyere rettshistorien og praksis fra sedvanerett og alders tids bruk, vil Bivdu gjennom rettsapparat arbeide for å få tilbakeført befolkningens rett til fiske for de som bor i sjøsamiske områder.

Når det gjelder befolkningens rett til fiske i sjøsamiske områder ut fra sedvanerett og alders tids bruk, vil Bivdu også ta opp lovligheten av dagens praksis ved etablering av oppdrettsanlegg og industri som fortrenger fjordfiskerne fra deres tradisjonelle fiskefelter.

Bivdu ønsker å bevare og utvikle fisket som næring og kulturbærer i samiske områder med grunnlag i en avklart og trygg rettighetssituasjon for lokalbefolkningen

Befolkningen i samiske områder har over lang tid mistet sine rettigheter til fiske, og dermed både sin kulturbærende næring og sitt livsgrunnlag i sine tradisjonelle områder. Den sjøsamiske delen av den samiske befolkningen er særlig hardt rammet av både fornorskningen og av omfattende næringsmessig marginalisering som følge av statens styring gjennom lange tider. Dette kommer tydelig fram i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport³, lagt fram i år (s. 582):

Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet i kyst- og havfiske fra 2020 vurderte ikke oppfølgingen av de samepolitiske forpliktelser som kommer til uttrykk i havressursloven og deltakerloven. Heller ikke kvote- politikens konsekvenser for sjøsamiske eller kvenske lokalsamfunn ble vurdert, hverken med tanke på muligheten for næringsutvikling, og hvilken rolle fiskeri spilte for opprettholdelse av bosetting, lokale språk og kultur.

Dette er et faktum som både legger et stort ansvar for gjenopprettende tiltak fra statens side, og et stort ansvar for at dette arbeidet tillegges høy prioritet. Bivdu, som har som mål å ivareta befolkningens rettigheter i sjøsamiske områder, fremmer derfor søksmål mot staten v/ Nærings- og

² Jf. Møtereferatene fra Reguleringsrådet i Bergen i tidsrommet 1990-1992.

³ Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjon, Dokument 19 (2022–2023) - Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Avgitt til Stortingets presidentskap 01.06.2023

Fiskeridepartementet om tilbakeføring av fiskerettigheter som befolkningen i sjøsamiske områder har tapt både med begrunnelse i oppbygging av ulike fiskebestander.

Dette er ikke til hinder for at statens reguleringer av fiskeriene som ledd i å sikre bærekraftige fiskebestander. Disse reguleringene må likevel sikre lokalbefolkningens rett til fiske, slik at forvaltning av sjøarealer og økosystemene i havet ikke medfører et innhugg/inngrep i det rettighetsbaserte fisket, eller at det skjer en omfordeling av tilgangen til fisket der rettighetshaverne blir forfordelt.

Faglig bakgrunn

Regulering og lukking av torskfiskeriene i Norge, skapte en total ny situasjon for de som bor og ønsker å drive fiske i sjøsamiske områder, som eneyrke eller i kombinasjon med annen næring, for å kunne leve av dette.

Befolkningen i sjøsamiske områder har helt frem til 1990 kunne starte å fiske etter torsk og andre lokale fiskearter i sine områder (åpen allmenning). I 1989-1990 var kvotene på torsk historisk lave som følge av dårlig vekst i bestanden, kaldt klima og mulig overfiske til havs. Til tross for nevnte forhold så var 3-årsklassen for torsk i både 1983 eksepsjonelt stor. Dette skapte både optimisme og tro på at en f.o.m. 1991 ville få gode fangster når disse årsklassene kom inn i fisket, noe også Havforskningsinstituttet i Bergen bekreftet.

Etter lukkingen av allmenningen i 1990 ble det innført ulike reguleringsgrupper som bygget på båt lengde der de store båtene fikk tildelt mye større kvoter enn hva en liten båt fikk. Ved innføring av kvoter ble det også lagt til grunn et «aktivitetskrav» som bygget på at en må ha fisket en viss mengde torsk (3 tonn) for å få tildelt kvote i lukket gruppe (gruppe I). Alle andre fikk tildelt en kvote i åpen gruppe (gruppe II) som var svært mye mindre.

Disse tildelingskriteriene førte til at svært mange sjarkfiskere i sjøsamiske områder mistet sin fulle rett til fiske, og fikk en liten kvote som igjen førte til at svært mange fjord- og kystfiskere sluttet som fiskere og flyttet fra sine bygder. Dette resulterte i at når den sterke 1983-årsklassene kom inn i fisket i 1990 – og havet var fult av fisk og kvotene gikk oppover utover på 1990-taller - så var retten til fiske for befolkningen i sjøsamiske områder så begrenset at en vanskelig kunne leve av sitt fiske, og derav mange som også hadde avsluttet sitt fiske.

Dette førte også til at en historisk trend var brutt, nemlig at en fisket mye i gode tider for så å tære på dette overskuddet i dårlige tider.

Mange sentrale politiske partier, instanser, organisasjoner og enkeltpersoner personer hevder at denne reguleringsformen som ble innført i 1990-1992 var et «genialt godt påfunn» for fiskeri Norge, mens få eller ingen bryr seg om ulempen reguleringene skapte der mange fiskerne i sjøsamiske mistet sin hevdvunne rett til fiske og sin levevei. Dette gjorde også at de eldre fiskerne frarådet ungdommen til å bli fiskere, og de mente at det var bedre å få en jobb i byen.

Denne omfordelingen av fiskerettigheter har også hendte i nyere tid (2000-2023) og da i fiske etter kongekrabbe i Øst-Finnmark. Her mistet 46 små fiskere med båtene u/6 meter sin rett til av kongekrabbefiske. Senere (i 2021) ble krabbefiske i dette området åpnet for krabbefiskere fra Vest-Finnmark og deltakelsen økte med ca. 350 fartøy, uten å åpne opp for å gi tilbake retten til de 46 fiskerne som tidligere hadde mistet sin rett til fiske (kvote).

Senere vet vi at det har gått fra galt til verre når det gjelder bosetting og fraflytting fra sjøsamiske fjord- og kystområder. Kvoteene er nå blitt fritt omsettelige uten bindinger til område, noe som føret til at de som i dag har penger kan kjøper kvoter og båter i lukket gruppe. Før eller senere vil alle kvotene vare solgt ettersom det i dag er en gjeldende regel om at ingen personer over 75 år kan eie en kvote i lukket gruppe.

Følge av denne regelen er at ingen fiskere som er registret i fiskerimantallet på blad B og som er over 75 år kan eie en kvote. Og en fisker som har vært registret i fiskerimantallet på blad A å fisker i åpen gruppe, mister sin rett til fiske ved fylte 75 år selv om fiskeren ønsker å fortsette sitt yrke og hun/han har god fysisk og psykisk helse.

Disse reglene har som følge over tid (20-40 år) at kvotene blir samlet av de som har kapital - og som sjelden er bosatt i sjøsamiske områder – blir å eie og drive norske fiskerier. I tillegg så har vi sett at kvotene på de små båtene gjerne kjøpes opp og flyttes over til større fartøy som sjelden eller aldri er eid av personer som bor i fjordene.

Ifølge referat fra Reguleringsrådets møte i Bergen den 10. og 11. desember 1990 (s.14) sluttet alle høringsinstansene seg til Fiskeridirektoratets forslag til deltakelsesvilkår for fartøy- og maksimalkvoteordningen. Det fremkommer videre at (sitat s. 14):

«Hensikten med en deltakelsesbegrensning er at de fartøy som får delta i et fartøykvoteregulert fiske skal få et driftsgrunnlag de fleste kan «leve av».

Vilkårene for å delta i dette fartøykvoteregulert fiske var at:

- Fartøyet må være over 8 meter lengste lengde (også forslag om 9 meter)
- Eier må være ført på blad B i fiskerimantallet
- Fartøyet må i 1990 ha vært med i fartøykvoteordningen og deltatt i torskefiske i 1989 eller 1990.

Norsk arktisk torsk (NAC) i perioden 1982 – 1992

I møtereferatet til Reguleringsrådet i Bergen den 10. og 11. desember 1991 (s. 7) ble det for perioden 1982-1992 framlagt følgende beregnet størrelse for totalbestand, gytebestand og ungfiskbestand og prognoser for utviklinga frå 1992 til 1997 (kvantum i tusen tonn):

<u>År</u>	<u>Totalbestand</u>	<u>Gytebestand</u>	<u>Ungfiskbestand</u>
1982	939	371	568
1983	791	324	437
1984	913	270	643
1985	1014	200	814
1986	1292	173	1119
1987	1115	152	963
1988	809	161	648
1989	874	172	702
1990	980	327	653
1991	1222	571	651
1992	1234	591	643
1993	1348	582	766
1994	1605	566	1039
1995	1854	613	1241
1996	2141	701	1440
1997	2370	938	1432

Ifølge denne tabellen ser en at totalbestanden for torsk er lavest i 1988, men vokser raskt i årene. Gytebestanden har sitt laveste nivå i 1987, men viser også en vekst i årene etter dette. Særlig stor vekst i gytebestanden har det vært etter 1987. Den samme trenden viser seg i vekst av ungfiskbestanden, der denne bestanden har variert litt først i måleperioden med en lav bestand i 1992 på 653 tusen tonn. Deretter vokste ungfiskebestanden raskt utover 1990-årene. Ifølge referatet fra Reguleringsrådet i desember 1992 var det positivt omtalt av både veksten som hadde vært og prognose som Havforskningen fremla i møtet.

Gytebestanden for Norsk arktisk torsk (NAC) i perioden 1986-1992⁴ endret seg sterkt fra ca. 150 000 i perioden 1986-1989 til 880 000 tonn i 1992. Den raske økningen skyldtes i stor grad at 1983-årsklassen, som da var den dominerende årsklassen i bestanden, ble kjønnsmoden.

Gytebestanden falt til 540.000 tonn i 1995, for så å øke til 730.000 tom i 1997. Gytebestanden avtok som ventet fra 1997 til 1999, og er nå i 1999 beregnet til 574.000 tonn.

Ifølge rapporten fra Havforskningsinstituttet (HI) i 1999 synes alle årsklassene i perioden 1989-1992 å være middels gode eller over middels. Ifølge HI vil dette bidra til å holde bestanden på et middels

⁴ Se Rapporten «Havets ressurser 1999» fra Havforskningsinstituttet, Bergen.

godt nivå, selv om fangstuttaket også er høyt. HI mente videre at med en fornuftig beskatningsgrad (fiske) så vil disse årsklassene sikre en gytebestand som vil ligge på et relativt høyt nivå i flere år framover. Disse opplysningen skapte optimisme og trygghet i fiskeriene, og at årene 1989 og 1990 med lite fisk ikke ville komme tilbake.

Samiske interesse - Reguleringsrådet

På Reguleringsrådets møte den 20. september 1990 ble utredningen professor Carsten Smith hadde utført – på oppdrag for Fiskeridepartementet – om hvilken rettslig forpliktelse myndighetene er forbundet av ovenfor den samiske befolkning ved regulering i fiske, framlagt. Det var ingen i Reguleringsrådet som kommenterte saken, men i sin oppsummering foreslo Fiskeridirektøren Viggo Jan Olsen, at «den beste farbare vei var å ta tilstrekkelig hensyn til de samiske interessene innenfor det generelle reguleringsopplegget». De øvrige representantene i Reguleringsrådet sluttet seg til dette.

Av tilgjengelige referater fra Reguleringsrådet i perioden 1989 – 1992, er det ikke registret noen diskusjon om å tilbakeføre fiskerettigheter til personer/fartøy som mistet sine rettigheter som følge av gjennomføring av reguleringene i 1989-1991. Dette til tross for at torskebestanden – som var selve grunnlaget for innføring av kvoter og lukking av allmenningen – nå var kommet opp på et akseptabelt og høstbart nivå med gode utsikter.

Sametinget eller andre som representerte den samiske befolkning i de sjøsamiske områder, var ikke representert som deltakere på møtene i Reguleringsrådet:

- 3. mai 1989
- 20. og 21. september 1989
- 18. og 19. desember 1989
- 20. mai 1990,
- 20. september 1990,
- 10. og 11. desember 1990,
- 5. juni 1991
- 10. og 11. desember 1991
- 7. og 8. desember 1992.

Sametingets vedtatte innstilling til Fiskeridirektoratets høringsforslag i Regulering etter norsk-arktisk torsk med konv. redskap av 13.11.1989 (Sametinget sak 8/90)

Sametingets uttalelse til reguleringssaken i 1990 (Sametingets sak 8/90) er ikke registret blant innkomne dokumenter som tilligger sakens behandling i Reguleringsrådet, og ei heller tatt med som dokument i Referatet fra Reguleringsrådets møtet.

Viser her til noen aktuelle punkter fra Sametingets vedtak i sak 8/90;

Møtebok 1/90 (s. 31)

Fisken i Barentshavet er en nasjonal ressurs så lenge ressurs-situasjonen er slik at det er nok til alle. Dette er ikke tilfelle nå. Ilandføring av råstoff må derfor styres til de mest fiskeriavhengige distriktene. Sametinget sier seg derfor tilfreds med det vedtak det felles fylkestingsmøtet i Tromsø kom frem til at et reguleringsopplegg for 1990 må sikre en geografisk fordeling av torskekvoten. Likeledes at fangst tatt i norsk økonomisk sone utenfor landsdelen bør landes og videreføres her. Det må avgjørt

til en sterkere binding av fangst og foredling til Nord-Norge for å kunne oppnå en tilfredsstillende distriktsmessig fordeling av fiskerivirksomheten og derunder bidra til å bevare det bosettingsmønsteret en helst ønsker.

Møtebok 1/90, 6.1 Flåten (s. 35)

Svikten i torskebestanden betyr at vel- 2/3 av de fartøyer i Finnmark som deltok i torskefisket i 1988 ikke vil få egen torskekvote i 1990. Av den totale flåten i Finnmark vil- ca. 88% ikke få tildelt slik kvote. I tillegg er det anbefalt ingen kvote for hysefisket i 1990. Ingen hysekvote neste år vil ramme kystflåten like sterkt som den lave torskekvoten. Det er da innlysende at driftsgrunnlaget vil falle helt bort for store deler av flåten....

Og

Sametinget vil også overfor Fiskeridirektoratet peke på at det fremsatte reguleringsforslag for deltakelse i torskefisket for 1990 sterkt vil ramme fjordfiskerne. Mange fjord- og kystfiskere har de siste årene ikke hatt mulighet til å fiske det kvantum som direktoratet krever for å få adgang til deltakelse i torskefisket neste år. Den foreslåtte reguleringen vil slå geografisk uheldig ut og ramme enkelte fartøygrupper. For fjordfiskere som ofte kombinerer næringen med småbruk vil ikke kunne oppfylle de kriteriene som direktoratet foreslår for å delta i fisket.

Selinvasjon de siste 10-15 årene har gjort at mange fjordfiskere ikke har maktet å fiske nok for å komme i betraktning. Hvis reguleringene blir slik at de minste enhetene blir presset ut, vil Sametinget peke på at dette vil være i strid med intensjonen i sameloven og grunnlovparagrafen. For den kystsamiske befolkningen vil dermed ikke forholdene bli lagt til rette for å sikre samisk kultur og samfunnsliv. Det vil være dypt urettferdig at de som har drevet med konvensjonelle redskaper på fjordene, og som ikke er skyldig i fiskerikrisen, skal rammes hardest.

Møtebok 1/90, 7.2 Langsiktige tiltak (s. 39)

For å bedre situasjonen på varigbasis er det nødvendig med helt gjennomgripende endringer i norsk ressursforvaltning – og fiskeripolitikk. Sametinget vil derfor oppsummere følgende ordninger som må innføres:

- en lovfestet økologisk høsting av havets ressurser.
- en lovfestet førsterett til tradisjonelt fjord - og kystfiske.
- en lovfestet regional styring av ressursforvaltningen.
- at Sametinget får medinnflytelse i regional ressursforvaltning.
- at Sametinget får plass i reguleringsrådet.
- at kombinasjonsbrukerne sikres lovfestet rett i fiskerisammenheng.
- at det utarbeides bruksplaner for fjordområdene.

Rettslig grunnlag for Bivdus rettighetskrav.

Bivdus rettighetskrav vil ha sitt grunnlag i ordinære nasjonale tingsrettslige regler om historisk bruk, og vil i stor grad basere seg på samme rettsregler og vurderinger som Kystfiskeutvalget gjorde i NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.

Kystfiskeutvalget gjorde en grundig gjennomgang av fisket i Finnmark gjennom historien, og vurderte hvorvidt dette fisket hadde skapt rettigheter med grunnlag i nasjonale tingsrettslige regler. Slike rettigheter kan skapes gjennom *langvarig* og *eksklusiv bruk* for en viss personkrets (for eksempel folket ved en fjord), og ved at disse brukerne har vært av den oppfatning at de handler rettmessig, i såkalt *god tro*. I tillegg skal det ved samisk bruk ses hen til de internasjonale forpliktelsene som behandler urfolks rettigheter, for å sikre at den norske rettsanvendelsen klarer å tilpasse seg samiske forhold.

Kystfiskeutvalget foreslo en egen finnmarksfiskelov som tar utgangspunkt i samenes og andres opparbeidede rettigheter til fiske og fiskeområder, og Stortinget har gjennom vedtakelsen av § 29 første ledd annet punktum i Finnmarksloven⁵, erkjent at slike rettigheter kan foreligge (sitat:

«Det opprettes en kommisjon (Finnmarkskommisjonen) som på grunnlag av gjeldende nasjonal rett skal utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter § 49. Kommisjonen skal også 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»

Bestemmelsen sier at Finnmarkskommisjonen skal utrede rettighetskrav i sjø, og er en oppfølging av Kystfiskeutvalgets lovforslag.

Kystfiskeutvalget foreslo en enerett til å fiske i fjordene for beboere rundt den aktuelle fjorden, som lød som følger: «Folk som er bosatt ved den enkelte fjord har retten til fiske i denne fjorden (fjordretten).» (§ 3). Retten var foreslått som en enerett for folket ved den enkelte fjord, og var basert på det historiske fisket i fjordene og lokale rettsoppfatninger kombinert med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Senere er det kommet mer rettspraksis fra både nasjonale domstoler og internasjonale organer, som vil underbygge vårt krav. De senere års rettskartlegginger i Finnmark gjennom Finnmarkskommisjonen og de øvrige instansene utgjør også viktige rettskilder.

Fiskerisaken mot England, der dom falt ved domstolen i Haag i 1951, er en viktig rettskilde i denne saken. Der vant Norge fram nettopp med grunnlag i lokalebefolkningens eksklusive rett til fiske i sine nære områder. et fiske som utviklet regler som avvek fra romerrettens lære om fritt hav.

Bivdu vil her bemerke at fjord- og kystfiskerne aldri har gitt avkall på sine opparbeidede rettigheter!

Utdrag / henvisninger

For å belyse litt av problemstillingen i saken, så tas det her med noen relevante henvisninger fra sentrale dokumenter som berører samiske bruk og tilhørende rettigheter.

⁵ Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven), LOV-2005-06-17-85

Kystfiskeutvalgets utredning, NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

1.1.3 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark (s. 14)

«Folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Grunnlaget for denne retten er historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Retten gjelder uavhengig av myndig hetenes fiskerireguleringer. Utvalget foreslår at denne retten gjennomføres ved en egen lov»

1.1.4 Lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark (s. 14)

«Utvalget foreslår en egen lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark (finnmarksfiskeloven). Lovens hovedformål er å fastslå retten til fiske i fjord- og kystfarvann utenfor Finnmark. Formålet er videre å legge til rette for at fiskeressursene forvaltes på en bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket, og særlig som grunnlag for sjøsamisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv»

1.1.5 En anerkjennelse av retten til fiske i fjord- og kystfarvann i Finnmark (første avsnitt) (s. 14)

«Utvalget er kommet frem til at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark, på grunn lag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, har en rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Retten skal gjelde for alle folkegrupper i Finnmark»

Og (siste avsnitt)

«Retten skal kunne gjøres gjeldende overfor fiskerimyndighetene. Dersom myndighetene må sette begrensninger i fisket av ressurs hensyn, skal retten til fiske i tilstrekkelig grad bli gjennomført ved kvoter eller tillatelser. Ved fastsettelsen av slike kvoter og tillatelser skal det legges vekt på at det materielle grunnlag for sjøsamisk kultur og annen kystkultur i Finnmark blir sikret»

1.1.6 Retten til fiske i fjordene (fjordretten) (første avsnitt) (s. 14)

«Det fremgår av den historiske utredning at folk ved fjordene har hatt en særstilling til fiske i den enkelte fjord gjennom tidene. Når fiskere fra andre områder har utnyttet fjordressursene i større utstrekning, og særlig om det har skjedd med aktive redskaper, har de blitt møtt med motstand fra fjordfiskernes side»

1.1.7 Retten til fiske utenfor fjordene (s. 14)

«Utenfor fjordene er det i hovedsak klart at finnmarksfiskerne ikke har hatt noen sedvanemessig særstilling. Også fiskere som kommer fra områder sør for Finnmark, har gjennom århundrer tatt del i det kystfisket som har foregått utenfor fjordene. Disse fremmedfiskerne har ikke bare vært konkurrenter til fiskerne fra Finnmark. De har også vært viktige for Finnmark økonomisk sett, først og fremst gjennom deres betydelige leveringer av fisk til landbasert virksomhet i Finnmark, men også ved bosetting. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at de har samme rett som Finnmarks egne fiskere til fiske utenfor fjordene»

1.1.12 Statens ansvar for ressurser til Finnmark fiskeriforvaltning (s. 15)

«Utvalget foreslår lovfestet prinsippet om statens ansvar for å bevare og sikre det materielle grunnlag for sjøsamisk kultur og annen kystkultur i Finnmark. Staten skal tilføre Finnmark fiskeriforvaltning ressurser, i form av kapital, kvoter eller fisketillatelser, slik at dette kulturgrunnlaget sikres»

Prop. 70 L (2011–2012) Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet). En oppfølging av gjennomførte Fiskeridepartementet.

I oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets arbeid i NOU 2008:5 ble Prop. 70 L (2011–2012) Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven, utarbeid og stadfesta ved kongen i statsråd. Her er noen sitat av departementets standpunkter:

12.3.3.1 Vurdering av fjordretten (s. 103)

Departementet kan ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, korkje i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten. Den bruken fjordbefolkninga i Finnmark eller andre stader langs kysten har hatt, kan ikkje gje grunnlag for ein allmenn rettsregel om at dei som bur langs fjordane i Finnmark har ein særleg rett til å fiske i sin fjord, jf. vurderingane i kapittel 11. Det er i tillegg vanskeleg å sjå for seg at den bruken utvalet har kartlagt, skil seg frå den bruken lokalbefolkninga har utøvd langs heile kysten i ein eller annan historisk periode.

Departementet meiner difor ein fjordrett ikkje kan byggjast på historisk bruk eller anna sedvanerettsleg grunnlag. Det betyr at det ikkje er grunnlag for å etablere ein eksklusiv rett til fiske i fjordane i Finnmark eller i andre fjordar for dei som bur langs fjorden.

12.7.4 Forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter (114)

Departementet kan som nemnt ikkje sjå at det eksisterer nokon rett til fiske for dei som bur langs fjordane, korkje i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten, og departementet ser heller ikkje at det er tenleg å avgrense hausting frå framandfartøy i fjordane gjennom ein eksklusiv rett til fiske i fjordane for lokale fartøy.

12.3.2 Vurdering av ein kollektiv rett til fiske for alle i eit område (s. 102)

Departementet kan ikkje sjå at det er nødvendig å innføre ein kollektiv rett til fiske for alle som bur i Finnmark og andre sjøsamiske område, for å medverke til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Departementet kan heller ikkje sjå at det ligg eit slikt krav i folkeretten. Det kan vidare stillast spørsmål ved om ein slik kollektiv rett vil vere eit målretta verkemiddel dersom formålet er å styrkje den samiske kulturen.

Og

Staten sine plikter overfor samane som minoritet etter SP artikkel 27 er ei resultatplikt, og ikkje eit krav til at spesielle verkemiddel skal nyttast. Det avgjerande er at eventuelle tiltak medverkar til å styrkje sjøsamiske kyst- og fjordsamfunn. Departementet meiner det ikkje ligg eit krav om at det må innførast individuelle rettar i SP artikkel 27. Styresmaktene står difor relativt fritt i å velje om det skal innførast kollektive eller individuelle tiltak. Føresegna gjev heller inga nærare rettleiing om korleis tiltak skal gjennomførast, inkludert kva for modellar som skal veljast, til dømes i høve til reguleringar av omsyn til ei berekraftig utnytting av dei aktuelle naturressursane.

Fosendommen - HR-2021-1975-S, (sak nr. 20-143891SIV-HRET)

Enstemmig dom i saken ble avsagt 11. oktober 2021 av Høyesterett i storkammer. Dommen dreide seg om grunnleggende samiske rettsoppfatninger kombinert med folkerettens regler om urfolk og minoriteter i forhold som angår reindrift. Sjøsamisk fiske er også en kulturnæring som samene i all kjent tid har drevet, og som da naturlig ligger omfattes av den samme bruks- og rettsvern som ligger til grunn for Fosendommen. Noen aktuelle sitat fra dommen (s. 24):

Avsnitt 124

Ordlyden i artikkel 27 åpner i utgangspunktet ikke for at statene kan foreta en interesseavveining mellom urfolks rettigheter og andre legitime formål. Rettighetene fremstår som absolutte, likevel slik at de kan fravikes ved en nasjonal krisesituasjon, jf. artikkel 4. Artikkel 27 skiller seg her fra en rekke andre rettighetsbestemmelser i SP, blant annet artikkel 12 om retten til bevegelsesfrihet, artikkel 18 om tros- og religionsfrihet, artikkel 19 om ytringsfrihet og artikkel 22 om foreningsfrihet. Disse bestemmelsene åpner uttrykkelig for at statene på visse vilkår kan begrense rekkevidden, og det legges opp til en forholdsmessighetsvurdering. Det er heller ikke noe i ordlyden i artikkel 27 som tyder på at statene kan innvilges en skjønnsmargin.

Avsnitt 125

Menneskerettskomiteen har i Ilmari Länsman mfl. mot Finland (CCPR-1992-511) slått fast at statene ikke har noen skjønnsmargin ved anvendelsen av artikkel 27. Om dette uttaler komiteen i punkt 9.4:

«A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27.»

Avsnitt 126

Videre presiserer komiteen i Ángela Poma Poma mot Peru (CCPR-2006-1457) punkt 7.4 at hensynet til økonomisk utvikling ikke kan undergrave rettighetene etter artikkel 27.

Avsnitt 127

I tråd med dette heter det i NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark (side 252) at en majoritet i befolkningen ikke skal kunne begrense vernet etter artikkelen, og at statene ikke har noen skjønnsmargin. Tilsvarende uttaler Samerettsutvalget i NOU 2007: 13 A *Den nye sameretten side 195–196 at statene ikke har noen skjønnsmessig tolkningsmargin*. Utvalget fortsetter slik på side 196:

«I denne relasjonen er det dermed tale om en absolutt rettighet, som beskytter minoritetene mot at flertallet begrenser deres rettigheter. Dette er en naturlig følge av begrunnelsen for bestemmelsen. Dens minoritetsbeskyttelse ville fort bli lite effektiv dersom flertallsbefolkningen skulle kunne begrense den ut fra en vurdering av sine legitime behov.»

Avsnitt 128

Utvalget følger opp dette i oppsummeringen av rettstilstanden på side 210 ved å fremheve at rettighetene etter artikkel 27 har et «absolutt preg». Også i juridisk teori er det lagt til grunn at rettighetene etter bestemmelsen er absolutte, og at det ikke åpnes for noen skjønnsmargin eller forholdsmessighetsvurdering. Jeg viser til Skogvang, Samerett, 3. utgave, 2017 side 174, Nowak's CCPR Commentary, 3. utgave, 2019 side 833–834 og Åhrén, Indigenous Peoples' Status in the International Legal System, 2016 side 94.

Avsnitt 129

Det klare utgangspunktet må etter dette være at statene ikke innvilges noen skjønnsmargin etter SP artikkel 27, og at bestemmelsen ikke åpner for en forholdsmessighetsvurdering hvor andre samfunnsinteresser veies mot minoritetens interesser. Dette er en naturlig følge av begrunnelsen for bestemmelsen, da minoritetsbeskyttelsen ville blitt lite effektiv hvis flertallsbefolkningen kunne begrense den ut fra en vurdering av sine legitime behov.

Samerettsutvalgets utredning om retten til og forvaltningen av land og vann i Finnmark (NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur), ble offentliggjort i januar 1997, kap. 30 s. 572. ⁶

Kap. 30. Sjøsamiske fiskerettigheter og kystzoneplanlegging av Synne Movik (s. 573)

I dette kapittelet utforskes spørsmål knyttet til samiske fiskerettigheter og hvordan samiske interesser blir håndtert i kystzoneplanlegging. Kystfiskeutvalgets argument om en grunnleggende rett til fiske for folk bosatt i Finnmark ble ikke anerkjent – i stedet ble det inngått kompromisser ved at eksisterende lovgivning ble justert for å vektlegge samiske interesser. Spørsmålet er hvordan slike interesser blir håndtert i lokal kystzoneplanlegging, når ulike interesser står mot hverandre.

30.1 Sjøsamiske fiskerettigheter og kystzoneplanlegging (s. 573)

Kystsonene er i økende grad gjenstand for kryssende interesser, og konfliktnivået kan bli høyt mange steder⁷. Det er derfor nødvendig å forstå bedre hvilke interesser som vinner frem på hvilket grunnlag, og hvordan ulike interesser og rettigheter ivaretas gjennom planleggingsprosesser for kystområder. Havbruksnæringen har vokst raskt, og bruk av sjøarealer for f.eks. rekreasjon og småskalafiske kommer hyppigere i konflikt med mer kommersielle interesser.

Det er særlig konflikter knyttet til etablering av nye akvakulturanlegg. Disse flyttes stadig lenger nordover, blant annet pga. klimaendringer, og påvirker eksisterende lokale interesser – inkludert sjøsamisk fiske. I Nord-Norge har den samiske befolkningen vært i en historisk særstilling når det gjelder bruk av naturressurser.

Fra midten av 1800-tallet ble det øvet press på samene gjennom en aktiv «fornorskingspolitikk» som førte til en marginalisering av samisk identitet,⁸ se også Eythórsson's bok om sjøsamene mer spesifikt⁹. Det er først i de senere tiårene at samenes kultur og livsgrunnlag har fått større anerkjennelse¹⁰ og det er gjort flere utredninger for å kartlegge deres rettigheter. Samenes status som urfolk i henhold til ILO-konvensjonen nr. 169 (ratifisert av den norske stat i 1990) pålegger staten

⁶ Hauge, K.B. & Stokke, K.B. (red.) (2021). Integriert kystzoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget.

⁷ Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen Oslo: Universitetsforlaget, 2012, s. 13.

⁸ Eidheim, Harald (1971) «Aspects of the Lappish Minority Situation» Oslo: Universitetsforlaget

⁹ Eythórsson, Einar (2008) Sjøsamene og kampen om fjordressursene CálliidLágádus, se s. 13–19.

¹⁰ Ivar Bjørklund 'Sápmi: en nasjon blir til: Fremveksten av samenes nasjonale fellesskap. Tromsø museum: 2000.

visse forpliktelser overfor den samiske befolkningen, og konvensjonen gis forrang foran annen lovgivning¹¹

Denne forpliktelsen forsterkes også gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, som sikrer samene vern som en etnisk minoritet. Artikkel 27 beskytter sjøsamenes levevei gjennom fiske da dette er et grunnlag for, og et viktig element i, kulturutøvelsen¹².

Plikten norske myndigheter har for å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv, følger også av Grunnloven § 108.¹³

¹¹ Menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 3.

¹² Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 11–12.

¹³ Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 10. og s. 11-12.