



UiT Norges arktiske universitet

Sjøsamenes rettigheter til fiske i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet: En sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget

Rapport til Sametinget

Irene Dahl og Endalew Lijalem Enyew



Tittel:

Sjøsamenes rettigheter til fiske i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet: En sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget

Forfattere:

Irene Dahl, UiT Norges arktiske universitet,

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6593-589X>

Endalew Lijalem Enyew, UiT Norges arktiske universitet,

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4195-1158>

Rapporten har DOI <https://doi.org/10.7557/7.8351>

Sitering:

Dahl, I. V., & Enyew, E. L. (2025). Sjøsamenes rettigheter til fiske i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet: En sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. *Septentrio Reports*, (2). <https://doi.org/10.7557/7.8351>

© Forfatterne

Alt innhold i rapporten er publisert under lisensen [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Denne rapporten er utgitt av UiT Norges arktiske universitet som en del av *Septentrio Reports* nr. 2 (2025). Utgavens DOI er <https://doi.org/10.7557/sr.2025.2>

Septentrio Reports utgis av Septentrio Academic Publishing, en publiseringstjeneste i regi av Universitetsbiblioteket ved UiT Norges arktiske universitet.

Innholdsfortegnelse

1. Oppdrag og oppdragsforståelse	1
2. Faktisk kunnskapsgrunnlag	1
3. Folkerett og menneskerettigheter	6
3.1 Innledning.....	6
3.2 Internasjonale menneskerettigheter og Norges forpliktelser overfor sjøsamene	7
3.2.1 Generelt	7
3.2.2 Oversikt over menneskerettsinstrumenter med særlig relevans for sjøsamene.....	7
3.2.3 Spesifikke menneskerettsnormer relevante for samenes rett til fiske i havet	15
3.3 Andre relevante folkerettslige instrumenter for sjøsamenes rett til fiske i havet.....	43
3.4 Konklusjon	50
4. Utviklingen i nasjonal rett	51
4.1 Oversikt	51
4.2 Rett på historisk grunnlag	52
4.2.1 Et eksklusivt fiske for folkene i fjordene som utfordres av fremmede fartøyer	52
4.2.2 Statens argumentasjon om lokale rettigheter i fiskerigrensesaken.....	53
4.2.3 Saltvannsfiskeloven av 1955 og Kåfjord-dommen i 1985 - betydningen for lokale sedvaner.....	55
4.3 Grunnloven § 108 – sameparagrafen	57
4.4 1990-tallets innføring av fartøykvoter for torskefiskeriene	58
4.5 Nyere rettspraksis om rettigheter skapt ved langvarig bruk.....	59
4.6 Finnmarksloven av 2005 og Karasjok-saken i 2024	60
4.7 Kystfiskeutvalgets anbefalinger til lovgiver	61
4.7.1 Innledning.....	61
4.7.2 Forslaget om en egen lov	63
4.7.3 Forslaget om lovfesting av retten til fiske	63
4.7.4 Forslaget om lovfesting av en eksklusiv fjordrett	65

4.7.5	Forslaget om lovfesting av regionalt selvstyre – Finnmark fiskeriforvaltning	65
4.8	Lovgivers oppfølging av Kystfiskeutvalgets forslag	67
4.9	Fosen-saken og betydningen for rettstilstanden for sjøsamenes rett til å fiske i havet	71
5	Veien videre	76
5.1	Innledning.....	76
5.2	Lovfesting av retten til fiske.....	76
5.3	Sterkere vern av retten til medbestemmelse.....	77
5.4	Sterkere vern mot andre typer inngrep	79
5.5	Integrert tolkning av menneskerettigheter og havrett	79
	Liste over referanser.....	80

Forord

Vi takker Sametinget for oppdraget med å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag når det gjelder fiskerettigheter i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. Det finnes flere utredninger som belyser dette temaet. Vi har særlig bygget på Kystfiskeutvalgets utredning fra 2008. Også rettsvitenskapen har gitt betydelige bidrag til spørsmålet om sjøsamens rett til fiske, og vi vil særlig nevne Carsten Smith, Kirsti Strøm Bull, Susann Funderud Skogvang og Jørn Øyrehagen Sunde.

I tillegg til å belyse sentrale elementer i rettsutviklingen har vi hatt som mål å gi en utdypende og helhetlig fremstilling av de folkerettslige reglene som har særlig betydning for bevaring og styrking av grunnlaget for denne delen av sjøsamisk kultur. Vi har også ønsket å belyse den rettslige oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets forslag i lys av relevante menneskerettigheter. I denne sammenhengen er Fosen-saken fra 2021 av betydning. Vi diskuterer hvorvidt Høyesteretts argumentasjon for at det forelå brudd på menneskerettighetene til reindriftsutøvere, har overføringsverdi til sjøsamenes rettsstilling i dag.

Forsidebildet (foto: Irene Dahl) er tatt fra Vuorri (Årøya) i Lyngen kommune. Sannsynligvis har øya tjent som et sesongbasert sjøsamisk tilholdssted.

Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet, 20. oktober 2025

Irene Dahl (professor) og Endalew Lijalem Enyew (førsteamanuensis)

1. Oppdrag og oppdragsforståelse

Sametinget og UiT Norges arktiske universitet har inngått en avtale om en helhetlig sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget knyttet til fiskerettigheter i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. Det fremgår av avtalen at sammenstillingen burde inkludere en beskrivelse av både den historiske og den nåværende rettssituasjonen, samt en faglig fundert vurdering av hvilke juridiske innfallsvinkler som er mest aktuelle. Det fremgår videre av avtalen at sammenstillingen burde særlig belyse hvilke valg Sametinget står ovenfor med hensyn til å organisere et lovarbeid og gi en så klar anbefaling som mulig om hvilken strategi som med størst sannsynlighet vil kunne føre til måloppnåelse.

Oppdragets bakgrunn er at Sametingsrådet har satt seg som mål å styrke sjøsamiske rettigheter gjennom lovendringer som fastsetter og sikrer den samiske befolkningens rett til de marine ressursene i sine tradisjonelle leveområder.

Kapittel 2 inneholder en summarisk fremstilling av hvordan forholdene for samiske og andre lokale fiskere har vært opp gjennom historien. I kapittel 3 analyserer vi de relevante folkerettslige kildene. Vi behandler menneskerettigheter som har særlig betydning for sjøsamenes rett til fiske. Kapittel 4 inneholder en oversikt over utviklingen i nasjonal rett. Her fokuserer vi særlig på Kystfiskeutvalgets anbefalinger og oppfølgingen av dem. Vi diskuterer også hvordan Høyesteretts argumentasjon for at det forelå brudd på menneskerettighetene til reindriftsutøverne i Fosen-saken (2021), har betydning for rettsstillingen til sjøsamene i dag. På bakgrunn av analysene og funnene i rapporten inneholder kapittel 5 noen betraktninger og anbefalinger om den rettslige veien videre.

2. Faktisk kunnskapsgrunnlag

Det faktiske kunnskapsgrunnlaget for denne sammenstillingen av rettssituasjonen består av flere elementer. Innenfor rammene av rapporten er det ikke mulig å gi en fullstendig oversikt over alle kilder som har behandlet fiske i tradisjonelle samiske bosettingsområder, men noen sentrale NOU-er samt Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport vil bli trukket frem.

I NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* utredet Samerettsutvalget ulike spørsmål knyttet til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder.¹ Utvalget trekker blant annet frem at fisket i fjordene og

¹ NOU 2007: 13 s. 1069 flg.

kystnære farvann i Nord-Norge har vært en viktig samisk næring i uminnelige tider, og at fiskerirelatert virksomhet har vært viktig for å opprettholde den sjøsamiske bosetningen her. Det påpekes også at samiske og andre lokale fiskere i tillegg til å drive hjemmefiske i fjordene og kystnære områder, i adskillig utstrekning har deltatt i de ordinære nordnorske sesongfiskeriene. Utvalget trekker også frem noen faktorer som har virket negativt inn på kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder. Dette er for det første at samene etter 1900 «kom stadig dårligere ut i fiskeriene enn nordmenn», noe som kan ha sammenheng med at moderniseringen av fiskeriene bidro til et større kulturelt fornyingspress. En annen faktor er at det lokalt baserte kyst- og fjordfisket i Nord-Norge, med hovedsakelig passive redskaper, gjennom 1900-tallet har vært utsatt for stadig økende brukskonkurranse fra fartøy som bruker aktive redskaper og beskatter ressursene hardere enn kyst- og fjordflåten. For det tredje peker utvalget på ressurskrisen i fiskeriene på 1980-tallet, som gjorde seg særlig gjeldende i Troms og Finnmark.

I NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* hadde Kystfiskeutvalget fått i oppdrag «på prinsipielt grunnlag å utrede samers og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark». Dette var presisert til nærmere å gjelde retten til «saltvannsfiske i kystnære farvann og fjorder langs Finnmarks kyst». ² Det er i hovedsak rettsutviklingen som står sentralt i denne utredningen. Imidlertid inneholder den også, særlig i kapitlene 5-7, beskrivelser av det faktiske grunnlaget for utvalgets vurderinger og tilrådninger. Kystfiskeutvalget utdyper på mange måter det faktum som går frem av Samerettsutvalgets utredning.

I tillegg til at Kystfiskeutvalget har en nokså detaljert fremstilling av fisket i de ulike fjordene i Finnmark, finner vi flere forhold som også gjelder mer overordnet for sjøsamisk fiske. Det er verdt å merke seg at samisk bosetning langs Finnmarkskysten kan tidfestes til «slutten av siste årtusen f.Kr.». ³ Fiske er særlig omtalt i Ottars samtidige beretning ca. år 890, der han fortalte at samer slår seg ned for å fiske ved havet om sommeren.

Senere kom også nordmenn nordover for å fiske. Utvalget trekker blant annet frem en oversikt over den norske bosettingen fra 1567 som viser at nordmenn (som hadde strømmet til fiskeværerne i Finnmark i løpet av 14- og 1500-tallet) holdt til ytterst på Finnmarkskysten, mens samene holdt til i fjordene og i innlandet og baserte seg på et mer variert næringsgrunnlag, der

² NOU 2008: 5 s. 13.

³ Ibid. s. 162.

også fiske inngikk.⁴ Et annet forhold som kaster lys over fiskets betydning for sjøsamisk kultur, er kombinasjonen av et kystnært hjemmefiske og et innbringende fiske med levering til russerne om sommeren. Både for Laksefjorden og Altafjorden er denne delen av pomorhandelen som varte frem til 1917 (den russiske revolusjon), beskrevet som et viktig fundament for sjøsamenes økonomi.⁵

Konflikten mellom de som drev hjemmefiske og tilreisende fiskere fra andre steder av landet (de såkalte nordfarerne) som Samerettsutvalget var inne på, utdypes av Kystfiskeutvalget. Konflikten tiltok utover 1800-tallet, og er blant annet dokumentert av lensmann Brun ved sin befarings til Varangerfjorden i 1867. Et av hans funn var at samene, som den svakeste part blant fiskerne, var presset vekk fra de beste fiskeplassene. Samene våget heller ikke å trenge seg inn mellom de øvrige fiskerne, da de risikerte at redskapene deres ble utsatt for den «ryggesløseste Behandling».⁶ Denne brukerkonkurransen mellom lokalt baserte fiskere, typisk med passive redskaper (line, garn og juksa), og fartøy som bruker aktive redskaper (trål og snurpenot), har fortsatt opp til vår tid. Konflikten har ført til flere protester i Finnmark, blant annet mot fiske etter sildeyngel i finnmarksfjordene.⁷

Fra et sjøsamisk perspektiv kan særlig «fjordfredning som samesak» trekkes frem i denne sammenhengen.⁸ Krav om fredning av fjordene i Finnmark til fordel for kystfolket hadde vært fremsatt flere ganger i løpet av 1900-tallet, men uten at en etnisk dimensjon var blitt nevnt. «Å argumentere på denne måte ble ansett som brudd på god takt og tone, og nærmest et tabu.»⁹ Å gjøre fiskeripolitikk til samesak var «bortimot det samme som å betrakte rovdriften av fjordressursene som et norsk maktovergrep overfor den sjøsamiske befolkning».¹⁰ Fra 1967 ser vi imidlertid en ny tendens. Fra da har det samiske perspektivet vært fremtredende i flere sammenhenger, både når det gjelder fjordfredningskrav og andre fiskerirettslige spørsmål.

Kystfiskeutvalget trekker også frem betydningen av ressursnedgangen, særlig for torsk, på 1980-tallet. Det var sammensatte årsaker til dette, men utvalget peker på overfiske, store invasjoner av grønlandssel særlig på Finnmarkskysten og økologisk ubalanse i Barentshavet,

⁴ Ibid., s. 66.

⁵ Ibid. s. 85-86.

⁶ Ibid. s. 80.

⁷ Ibid. s. 138 flg.

⁸ Ibid. s. 143-144.

⁹ Ibid. s. 143.

¹⁰ Ibid.

der lodda var borte og torsken avmagret. Det var derfor «tvingende nødvendig å redusere beskatningen betydelig i de nærmeste årene». Det uttales i utredningen at ressursnedgangen og reguleringstiltakene som kom i kjølvannet fikk merkbare utslag i Troms og Finnmark.¹¹ Reguleringene, som blir nærmere redegjort for i kapittel 4, har blitt kritisert fra flere hold. Kystfiskeutvalget uttaler blant annet:

Reguleringene har i særlig grad rammet utøverne av det konvensjonelle fjordfisket, der samene utgjør et flertall. Det har vært hevdet at den reguleringsformen som ble gjennomført i 1990, var et av de sterkeste anslag mot samisk kultur, etter at den offisielle fornorskningsperioden tok slutt.¹²

Et annet trekk som er verdt å merke seg, er endringen i befolkningssammensetning som fant sted i Finnmark. I perioden 1200-1600 da det ble etablert en fiskeværsbefolkning med betydelig tilflytting av nordmenn sørfra, doblet antallet samer seg. I 1801 var det 4930 samer i Finnmark, tre ganger flere enn antall nordmenn.¹³ Men fra nå av begynte også den norske befolkningen å vokse, og i 1900 var det 17 974 nordmenn, 9 752 samer og 5 406 kvener i Finnmark. Det var ytterligere befolkningsvekst i Finnmark utover 1900-tallet, men etter 1980 har det vært en kontinuerlig tilbakegang, størst i kyst- og fjordområder.¹⁴ Når det gjelder de sjøsamiske områdene, er det en klar hovedtendens:

De fleste sjøsamiske områdene har hatt en til dels sterk negativ befolkningsutvikling i perioden 1990–2005. Det samme gjelder fiskerinæringen i disse områdene, og dermed også befolkningsgrunnlaget. Dette gjelder særlig i kommuner med en ensidig næringsstruktur.¹⁵

Et annet betydelig bidrag til et oppdatert kunnskapsgrunnlag når det gjelder sjøsamisk fiske, er Sannhets- og forsoningskommisjonens sluttrapport, Sannhet og forsoning, som ble avgitt til Stortinget 1. juni 2023.¹⁶ Også kommisjonen trekker frem den sjøsamiske tilpasningsformen til en «levemåte tuftet på en omfattende bruk av både landbaserte og marine ressurser».¹⁷ Bruken av det nære havområdet kom blant annet til uttrykk i samiskspråklig navnssetting av sjøbunnen.

¹¹ NOU 2008: 5 s. 149-150.

¹² Ibid. s. 151.

¹³ Ibid. s. 167.

¹⁴ Ibid. s. 197 flg.

¹⁵ Ibid. s. 202.

¹⁶ Dokument 19 (2022-2023) Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen.

¹⁷ Ibid. s. 243.

Dette levesettet var fremtredende ved inngangen til 1900-tallet, men også Sannhets- og forsoningskommisjonen peker på flere forhold som kom til å virke negativt inn i tiårene som fulgte. Dette gjelder for eksempel bortfallet av pomorhandelen og den tiltakende nedgangen i norsk økonomi som forverret livsvilkårene for folk flest langs kysten. Myndighetene initierte flere avbøtende krisetiltak, som en statlig lånekasse for jordbrukere og fiskere, minstepris på fisk, og råfiskloven som begrenset fiskeoppkjøpernes makt.¹⁸ Følgelig ble den økonomiske situasjonen for kystbefolkningen som sådan betydelig forbedret fra slutten av 1930-tallet, men det nye politiske fellesskapet «hadde ikke rom for andre grupper enn den norske».

Det siste sitatet må sees i sammenheng med det som Sannhets- og forsoningskommisjonen benevner som «Fremveksten av en korporativ stat i fiskeripolitikken» og «Allmenningens tragedie i fjordene».¹⁹ Den korporative utviklingen kjennetegnes særlig av etableringen av Fiskeridepartementet i 1946 og at Norges Fiskarlag samme år fikk status som forhandlingspart med staten. Denne organisasjonen skulle ifølge vedtektene «være myndighetenes fremste premissleverandør og samarbeidspartner i utformingen av norsk fiskeripolitikk». Kommisjonens rapport beskriver konsekvensene slik:

Denne politikken skulle etter hvert få negative konsekvenser for den sjøsamiske befolkningen og deres mulighet til å ivareta sin samiske livsform med tilhørende kunnskaper, språk og ferdigheter. Sjøsamisk og også kvensk kultur og livsform i etterkrigstiden ble satt under hardt press av de korporative interessene i fiskeri-Norge.

Utgangspunktet for «Allmenningens tragedie i fjordene» er doktrinen om «fritt hav» som utviklet seg fra slutten av 1800-tallet, til tross for at fiskeriloven av 1830 hadde begrenset adgangen til fiskefeltene i Finnmark av hensyn til lokale interesser. Fiskeripolitikken i etterkrigstiden var basert på en industrimodell som favoriserte byene og større fiskevær, med etableringen av Findus i Hammerfest som et eksempel. «Med et slikt utgangspunkt var det lite rom for fjordfiskernes interesser».²⁰

En stadig mer effektiv fiskeflåte gjorde også at det som tidligere nevnt, kom tilreisende fartøy fra hele kysten. Illustrerende er snurpenotflåten, «som i 2-3 uker raker over gytefjordene [og] etterlater seg praktisk talt intet tilbake som heter fisk». Flere lokale fiskerlag protesterte mot

¹⁸ Ibid. s. 243-245.

¹⁹ Ibid. punktene 21.1 og 21.2.

²⁰ Ibid. s. 567.

det som skjedde, men «Finnmark Fiskarlag støttet etter hvert aktivt opp om snurpenotfisket og avviste klagene fra fjordfiskerne».²¹

Mot slutten av 1960-tallet inntraff en kollaps i sildebestanden langs hele kysten. Fjordfiskernes krav om fredning fikk etter hvert et visst gehør ved etablering av sesongfredning av flere gytefelt på 1980-tallet og forbudet fra 1983 mot notfiske etter torsk nord for 62. breddegrad. «For noen fjorder kom fredningen for sent».²² Rapporten peker på store økologiske endringer i både Porsanger og Tana, der småsilda var forsvunnet og dermed også gyteinnsigene. Situasjonen ble forsterket av den tidligere nevnte selinvasjonen i årene 1986-1990.

*Fisket gikk til dels sterkt tilbake og med det også antall fjordfiskere.*²³

I skrivende stund (våren 2025) er vi inne i en ny periode med fallende kvoter på viktige fiskeslag som torsk og hyse. Totalkvoten på nordøstarktisk torsk har gått gradvis nedover fra 708 000 tonn for 2022 til 340 000 tonn for 2025.

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi trekke frem etableringen av organisasjoner som skal ivareta sjøsamiske interesser. Bivdu ble etablert i 2014 og er en ideell og politisk uavhengig landsdekkende næringsorganisasjon. «Bivdus målsetting er å ivareta interessene til alle som bor i sjøsamiske områder, når det gjelder sin rett til høsting og bruk av marine ressurser i sine nærområder.»²⁴ Gamvik Kystsameforening ble stiftet 4. januar 2025 og er ifølge deres Facebook-side «en forening som jobber for å gi kystfolket fisken og rettighetene sine tilbake».²⁵ Bárru – Hammerfest sjøsamiske forening ble stiftet 6. januar 2025. Bárru er en frivillig organisasjon «som vil jobbe for å fremme sjøsamiske tradisjoner og samisk språk».²⁶

3. Folkerett og menneskerettigheter

3.1 Innledning

Dette kapitlet fremhever de mest relevante og anvendelige folkerettslige instrumentene som har betydning for sjøsamenes rettigheter til marine områder og fiskeressurser. Kapitlet drøfter først

²¹ Ibid. s. 567.

²² Ibid.

²³ Ibid. s. 567-568.

²⁴ Se Bivdu: <https://bivdu.no/> (14.10.25).

²⁵ Se Gamvik Kystsameforening: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61571757323663> (14.10.25).

²⁶ Bárru - Hammerfest sjøsamiske forening: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61569368994687> (14.10.25).

relevante internasjonale menneskerettsinstrumenter og Norges forpliktelser overfor det sjøsamiske folk (punkt 3.2). Punkt 3.3 belyser Norges forpliktelser overfor sjøsamene etter andre relevante folkerettslige instrumenter, nemlig konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og FNs havrettskonvensjonen (UNCLOS). Punkt 3.4 inneholder en konklusjon.

3.2 Internasjonale menneskerettigheter og Norges forpliktelser overfor sjøsamene

3.2.1 Generelt

Med utviklingen av internasjonale menneskerettigheter fra 1960-tallet har urfolk fått større anerkjennelse av sine rettigheter knyttet til tradisjonelle landområder og naturressurser. Likevel fastsetter verken generelle globale og regionale menneskerettsinstrumenter eller urfolksspesifikke instrumenter uttrykkelige bestemmelser som anerkjenner urfolks rettigheter til tradisjonelt brukte marine områder og tilhørende ressurser.²⁷ Dette fraværet av uttrykkelige juridiske bestemmelser har bidratt til fortsatt neglisjering og marginalisering av urfolks rettigheter til å utnytte marine områder og ressurser, samt til å delta i forvaltningspraksis i mange kyststater. Til tross for fraværet av uttrykkelige bestemmelser kan det imidlertid utforskes nye veier for å beskytte urfolks rettigheter til marine områder og ressurser gjennom tolkning av eksisterende regler. Denne delen av kapitlet undersøker i hvilken grad eksisterende menneskerettsinstrumenter kan tolkes og anvendes på en måte som anerkjenner samenes rettigheter til marine områder og ressurser.

3.2.2 Oversikt over menneskerettsinstrumenter med særlig relevans for sjøsamene

I løpet av 1960-tallet ble flere menneskerettsinstrumenter utviklet på FN-nivå, innenfor ILO-systemet og i regionale menneskerettssystemer. Denne delen gir en kort oversikt over de mest relevante instrumentene.

Generelle globale og regionale menneskerettsinstrumenter

I tråd med sitt mål, slik det er fastsatt i FN-pakten, har FN vedtatt flere universelt anvendelige (generelle globale) menneskerettskonvensjoner, inkludert blant annet: Internasjonal

²⁷ Det eneste unntaket i denne sammenhengen er FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) sin henvisning til havet i artikkel 25.

konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD-konvensjonen),²⁸ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)²⁹ og Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).³⁰ Parallelt fant det også sted utvikling på regionalt nivå, der viktige generelle regionale menneskerettsinstrumenter ble inngått. Den generelle regionale menneskerettskonvensjonen som er mest relevant for denne sammenhengen, er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).³¹

Disse generelle globale og regionale menneskerettsinstrumentene bekrefter imidlertid prinsippet om at menneskerettigheter kun gjelder for individer og ikke for kollektiv – med unntak av retten til selvbestemmelse for folk, som er nedfelt både i SP og ØSK. Videre anerkjenner ingen av disse generelle menneskerettsinstrumentene uttrykkelig urfolk som rettighetssubjekter for de ulike rettighetene som er nedfelt i dem. Likevel, som diskutert nedenfor, har FNs traktatovervåkingsorganer i stor grad tolket og anvendt relevante generelle menneskerettsnormer på en måte som adresserer spesifikke forhold som gjelder for urfolk. Gjennom dette har disse menneskerettsorganene spilt en betydelig rolle i å tilpasse og utvikle generelle menneskerettsinstrumenter til urfolks-spesifikke kontekster.³² Faktisk har urfolk over hele verden nå i stor grad brukt de generelle globale og regionale menneskerettskonvensjonene og deres overvåkningsmekanismer som hovedkanaler for anerkjennelse og beskyttelse av sine ulike rettigheter, inkludert retten til landområder, marine områder, og naturressurser.

ILO-konvensjon nr. 169

Menneskerettsinstrumenter som spesifikt gjelder for urfolk, har også blitt utviklet siden 1980-tallet. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater,³³ som erstattet ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957,³⁴ er den mest relevante traktaten som er spesifikk for urfolk. Integreringsprinsippet og den antatte kulturelle underlegenheten til urfolk – sentrale prinsipper

²⁸ Den internasjonale konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD-konvensjonen), inngått i New York 21. desember 1965, 660 UNTS 195 (i kraft 4. januar 1969).

²⁹ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), inngått i New York 16. desember 1966, 999 UNTS 171 (i kraft 23. mars 1976).

³⁰ Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), inngått i New York 16. desember 1966, 993 UNTS 3 (i kraft 3. januar 1976).

³¹ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen: Konvensjonen for beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter (EMK), vedtatt i Roma 4. november 1950, 213 UNTS 2 (trådte i kraft 3. september 1953).

³² Se E Stamatopoulou, 'Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic' (1994) 16(1) *Human Rights Quarterly* 58, 60.

³³ ILOs Konvensjon (nr. 169) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, inngått i Genève 27. juni 1989 (i kraft 5. september 1991).

³⁴ Konvensjon om beskyttelse og integrering av urfolk og andre stamme- og halvstammefolk i selvstendige stater, inngått i Genève 26. juni 1957 (i kraft 2. juni 1959).

som lå til grunn for den tidligere ILO-konvensjon nr. 107 – ble uakseptable på slutten av 1970-tallet. Dermed ble ILO-konvensjon nr. 169 fremforhandlet, og den erstattet ILO-konvensjon nr. 107 i 1989.³⁵ ILO-konvensjon nr. 169 introduserte flere endringer i den tidligere konvensjonen. For det første, i motsetning til integrering, baserer ILO-konvensjon nr. 169 seg på prinsippet om anerkjennelse og respekt for de distinkte kulturene, levemåtene, tradisjonene og skikkene til urfolk.³⁶ For det andre karakteriserer konvensjon nr. 169 urfolks rettigheter som tilhørende "urfolk", i motsetning til ILO-konvensjon nr. 107s referanse til "urbefolkningsgrupper (Indigenous population)". Dette innebærer at konvensjon nr. 169 anerkjenner urfolk som "folk" i folkerettslig forstand, som har rett til å utøve kollektive rettigheter.³⁷ Kort sagt representerer ILO-konvensjon nr. 169 en betydelig forskjell med orienteringen til ILO-konvensjon nr. 107, og gir sterkere anerkjennelse og beskyttelse av de ulike rettighetene til urfolk. Derfor er ILO-konvensjon nr. 169 det viktigste juridisk bindende internasjonale instrumentet som spesifikt (og omfattende) omhandler de ulike rettighetene til urfolk.

De overnevnte konvensjoners status i norsk rett

Norge ratifiserte SP og ØSK, samt tilleggsprotokoll I til SP om konvensjonens individuelle klagemekanisme, i 1972. Norge ratifiserte også rasediskrimineringskonvensjonen (CERD-konvensjonen) i 1970 og aksepterte anvendelse av konvensjonens individuelle klageprosedyre i sin erklæring fra 1976 i henhold til konvensjonen artikkel 14. Norge har videre ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 i 1990. Norges menneskerettslov, som har til formål å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, gjør fem menneskerettskonvensjoner med tilleggsprotokoller gjeldende som norsk rett.³⁸

Det følger av menneskerettsloven § 2 nr. 1-3 at SP med tilleggs-protokoll I, ØSK, og EMK skal «gjelde som norsk lov». Det følger videre av § 3 at bestemmelser i disse konvensjonene og protokollene «skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Konvensjonenes bestemmelser er dermed gitt forrang foran norsk lov. CERD-konvensjonen er ikke inkorporert

³⁵ Per i dag har 24 stater ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Se [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314\(14.10.25\)](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314(14.10.25))

³⁶ For en detaljert diskusjon, se L Heinämäki, 'The Rapidly Evolving International Status of Indigenous Peoples: The Example of the Sami People in Finland' in C Allard and SF Skogvang (eds), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sami Law* (Ashgate Publishing 2015) 189, 193.

³⁷ Se P Macklem, 'Indigenous Recognition in International Law: Theoretical Observations' (2008) 30(1) *Michigan Journal of International Law* 177, 197.

³⁸ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), LOV-1999-05-21-30 (i kraft 21.05.1999).

i menneskerettsloven. Likevel gjelder CERD-konvensjonen som norsk lov ifølge likestillings- og diskrimineringsloven § 5.³⁹ Denne bestemmelsen slår uttrykkelig fast at FNs rasediskrimineringskonvensjon «gjelder som norsk lov». Likevel er denne bestemmelsen taus om hvorvidt CERD-konvensjonen går foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid.

Det finnes ingen generell bestemmelse om at ILO-konvensjon nr. 169 skal gjelde som norsk lov på tilsvarende måte som for ovennevnte konvensjoner. ILO-konvensjon nr. 169 må være inkorporert i norsk rett for å kunne anvendes direkte av norske domstoler og myndigheter. Norsk rett presumeres likevel å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser – presumpsjonsprinsipp. Det følger av Grunnloven § 92 at norske myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som er bindende for Norge.⁴⁰ Denne bestemmelsen kan ikke tolkes som en inkorperasjonsbestemmelse, men må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett. Grunnloven § 92 medfører derfor ingen endringer i utgangspunktet om at ILO-konvensjon nr. 169 må inkorporeres for å komme direkte til anvendelse i norsk rett.

Tre lover med særlig relevans for sjøsamenes rettigheter har inntatt regler om forholdet til ILO-konvensjon nr. 169. Finnmarksloven «skal legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv».⁴¹ Etter § 3 gjelder lovens bestemmelser med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169, og loven skal også anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter og bestemmelser i overenskomster med fremmede stater om fisket i grensevassdragene. Dersom det foreligger motstrid mellom ILO nr. 169 og finnmarkslovens bestemmelser, har derfor ILO-konvensjon nr. 169 forrang, og konvensjonen får dermed betydning ut over presumpsjonsprinsippet. En tilsvarende bestemmelse som finnmarksloven § 3 er inntatt i havressursloven § 6, hvor det fastsettes at loven skal gjelde med de «avgrensingene som følger av internasjonale avtaler og folkeretten elles».⁴² Denne henvisningen omfatter også

³⁹ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), LOV-2017-06-16-51, (i kraft 01.01.2018).

⁴⁰ Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven), LOV-1814-05-17.

⁴¹ Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven), LOV-2005-06-17-85 (i kraft, 25.11.2005, 01.07.2006, 14.03.2008), § 1.

⁴² Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven), LOV-2008-06-06-37 (i kraft 01.01.2009), § 6.

ILO-konvensjon nr. 169. I deltakerloven § 1a er det fastsatt at loven skal anvendes «i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter».⁴³ Bestemmelsen må trolig forstås på samme måte som finnmarksloven § 3 og havressursloven § 6, selv om ordlyden ikke er like entydig. Dette innebærer at deltakerlovens bestemmelser ikke kan anvendes i strid med ILO-konvensjon nr. 169.

Betydningen av FNs erklæring om urfolks rettigheter

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) er resultatet av en langvarig prosess med oppstart i 1982. Erklæringen ble vedtatt 13. september 2007 av FNs generalforsamling (UNGA). Som en resolusjon fra FNs generalforsamling er ikke UNDRIP et juridisk bindende instrument. Likevel har den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) konkludert med at «[UNGA] resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris».⁴⁴ ICJ konkluderte videre med at innholdet i resolusjonen og betingelsene for dens vedtakelse er essensielle faktorer for å avgjøre om en bestemt UNGA-resolusjon har en slik karakter.⁴⁵ UNDRIP har vist seg å ha de nevnte egenskapene. Når det gjelder innhold, er flere bestemmelser i erklæringen identiske med de som finnes i eksisterende generelle og urfolksspesifikke menneskerettskonvensjoner. For eksempel er bestemmelsene i UNDRIP som omhandler retten til selvbestemmelse ordrette kopier av SP og ØSK. Bestemmelsene om eiendomsrett og kulturelle rettigheter i UNDRIP ligner også på de som finnes i de generelle menneskerettskonvensjonene, bortsett fra at UNDRIP kollektiviserer disse normene innenfor urfolks leveområder. Bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 som omhandler retten til land og naturressurser, retten til kultur, retten til konsultasjon og deltakelse, ligner også på de som finnes i UNDRIP. Dermed gjenspeiler, klargjør og videreutvikler UNDRIP i stor grad eksisterende traktatrettslige normer, og bidrar således til tolkningen av bestemmelsene i de aktuelle traktatene.⁴⁶

⁴³ Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), LOV-1999-03-26-15 (trer i kraft, 01.01.2000), § 1a.

⁴⁴ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion) [1996] ICJ Rep 226, [70]; Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965 (Advisory Opinion) [2019] General List No 169, [151].

⁴⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, *ibid*, [70].

⁴⁶ M Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press 2016), 75. For en detaljert diskusjon om UNDRIPs bidrag til generelle menneskerettsstandards, see A Xanthaki, 'Indigenous Rights at the United Nations: Their Impact on International Human Rights Standards' (2014) 71(3-4) *Europa Ethnica* 69.

Når det gjelder måten UNDRIP ble vedtatt på, ble erklæringen utviklet gjennom mer enn to tiår med forhandlinger og vedtatt med støtte fra et overveldende flertall av stater – med 143 stemmer for, 4 stemmer mot (Canada, Australia, New Zealand og USA) og 11 avholdende.⁴⁷ Alle de fire statene som stemte mot vedtakelsen av UNDRIP, endret senere sin posisjon og ga formelt sin støtte til erklæringen.⁴⁸ Vedtakelsen av UNDRIP etter så langvarige forhandlinger og med en slik overveldende støtte, samt den påfølgende endringen i posisjonene til de statene som motsatte seg erklæringen, kan reflektere en kollektiv vilje blant disse statene til å handle i samsvar med reglene som er nedfelt i erklæringen – selv om de ikke er juridisk forpliktet til å gjøre det. Dette tilsier at det finnes nødvendig statspraksis og opinio juris for å bekrefte at UNDRIP reflekterer eksisterende eller fremvoksende normer i folkerettslig sedvanerett, i det minste med hensyn til noen av dens bestemmelser.⁴⁹

Effekten av UNDRIP etter vedtakelsen er også betydelig. FNs generalforsamling oppfordret i sin resolusjon fra 2014 FNs traktatovervåkingsorganer til å ta hensyn til UNDRIP i deres respektive praksis.⁵⁰ UNDRIP har faktisk hatt en betydelig innflytelse på praksisen til ikke bare FNs traktatovervåkingsorganer, men også rettspraksisen til de interamerikanske og afrikanske menneskerettsdomstolene og -kommisjonene. Disse organene har ofte referert til erklæringen når de har tolket og anvendt sine respektive menneskerettsinstrumenter for å anerkjenne ulike rettigheter for urfolk, spesielt rettighetene til land, territorier og naturressurser.

Avslutningsvis er UNDRIP det meste omfattende og progressive instrumentet for urfolks rettigheter, og det anses som en hjørnestein i moderne internasjonale rettsstandarder for urfolks rettigheter. Den ble vedtatt gjennom bred konsensus og dekker hele spekteret av rettigheter som allerede er anerkjent i ILO-konvensjon nr. 169 og andre generelle menneskerettskonvensjoner. I tillegg tilpasser og videreutvikler UNDRIP betydningen og omfanget av eksisterende folkerettslige normer på en måte som spesifikt tar hensyn til urfolks særlige omstendigheter. Som sådan kan noen av bestemmelsene i UNDRIP, om ikke erklæringen i sin helhet, gi bevis

⁴⁷ Se UNGA, <https://www.un.org/press/en/2007/ga10612.doc.htm> (14.10.25)

⁴⁸ Se United Nations, Department of Economic and Social Affairs: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html> (14.10.25).

⁴⁹ S Nikolaishen, 'Customary International Law and The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples' (2012) 17 *Appeal* 11.

⁵⁰ Se Outcome Document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, UNGA Res 69/2, UN Doc A/RES/69/2 (4th plenary meeting, 22 September 2014), [29].

på eksisterende eller fremvoksende normer i folkerettslig sedvanerett,⁵¹ eller i det minste representere autoritative tolkninger av relevante bestemmelser i eksisterende juridisk bindende menneskerettskonvensjoner.⁵² Disse unike egenskapene og kvalitetene gir UNDRIP en spesiell status som en folkerettskilde som er relevant for anerkjennelse og beskyttelse av urfolks rettigheter generelt, og sjøsamiske rettigheter spesielt.

Praksis fra FNs traktatovervåkingsorganer for menneskerettigheter

FNs traktatovervåkingsorganer er komitéer av uavhengige eksperter opprettet for å overvåke statspartenes etterlevelse av hver av de viktigste menneskerettskonvensjonene. Traktatovervåkingsorganene som ofte har behandlet ulike rettigheter for urfolk i sin praksis, inkluderer blant annet menneskerettighetskomitéen (HRC),⁵³ komitéen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komité)⁵⁴ og komitéen for avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD-komité).⁵⁵ Disse komitéene utfører tre grunnleggende funksjoner. For det første vedtar de generelle kommentarer som gir veiledning om tolkningen av spesifikke bestemmelser i deres respektive konvensjoner. For det andre utsteder de «konkluderende/avsluttende observasjoner» om statspartenes periodiske rapporter.⁵⁶ For det tredje vedtar de «uttalelser» (views) i individuelle saker (klager fremmet av enkeltpersoner eller grupper) dersom statspartene aksepterer de individuelle klageprosedyrene.⁵⁷ CERD-komitéen har også vedtatt en tilleggsordning, kalt «tidlige varslingstiltak og hastebehandlingsprosedyre», for å uttrykke sin bekymring for urfolksspørsmål som krever umiddelbar oppmerksomhet.

⁵¹ B Saul, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Hart 2016), 9.

⁵² Se DS Dorrough, 'The Significance of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and its Future Implementation' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 264-278; C Charters, 'The Legitimacy of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 280-303.

⁵³ Menneskerettighetskomitéen (HRC) ble opprettet i henhold til artikkel 28 av SP.

⁵⁴ Komitéen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komité) ble opprettet gjennom FNs økonomiske og sosiale råds (ECOSOC) resolusjon 1985/17, med et mandat til å utføre overvåkningsfunksjonene som er tildelt ECOSOC under del IV av ØSK.

⁵⁵ CERD-komitéen ble opprettet i henhold til artikkel 8 av CERD-konvensjonen.

⁵⁶ SP, Artikkel 40(4); ØSK, artikkel 19; CERD-konvensjonen, artikkel 9.

⁵⁷ Se Valgfri Protokoll til den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, vedtatt 16. desember 1966, 999 UNTS 71 (i kraft 23. mars 1976), artikkel 1 og 5(3); Valgfri Protokoll til den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, vedtatt 10. desember 2008, 993 UNTS 3 (trådte i kraft 5. mai 2013), artikkel 1 og 2. CERD-komitéens kompetanse til å motta og vurdere kommunikasjoner fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som hevder å være ofre for et brudd på noen av rettighetene nedfelt i konvensjonen av en statspart, stammer fra statspartenes uttrykkelige erklæring om å anerkjenne denne spesifikke kompetansen (CERD-konvensjonen, artikkel 14).

Under disse prosedyrene reagerer CERD-komitéen på brudd enten ved å vedta en beslutning, utstede en uttalelse eller sende et brev rettet til den aktuelle staten.⁵⁸

Selv om resultatene av de ovennevnte praksisene til FNs traktatovervåkingsorganer i prinsippet er rådgivende og ikke bindende, representerer de autoritative tolkninger av bestemmelsene i deres respektive konvensjoner og klargjør omfanget av statenes forpliktelser. Når det gjelder betydningen av sine «uttalelser» (Views) i individuelle saker, uttalte menneskerettighetskomitéen (HRC) at:

*While the function of the Human Rights Committee in considering individual communications is not, as such, that of a judicial body, the views issued by the Committee under the Optional Protocol exhibit some important characteristics of a judicial decision. They are arrived at in a judicial spirit, including the impartiality and independence of Committee members, the considered interpretation of the language of the Covenant, and the determinative character of the decisions.*⁵⁹

Dermed får HRCs «uttalelser» sin juridiske kraft og rettslige karakter fra komitéens integrerte rolle under både konvensjonen og tilleggsprotokollen. Denne oppfatningen kan likeledes gjelde for lignende praksis fra andre av FNs traktatovervåkingsorganer.⁶⁰ De generelle anbefalingene og avsluttende observasjonene fra ILOs ekspertkomité for anvendelse av konvensjoner og anbefalinger (ILO CEACR) anses også som betydelige kilder med stor verdi.

Arbeidet til andre FN-organer som spesifikt behandler urfolks rettigheter, er også viktig. Tematiske studier utført av FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter, FNs permanente forum for urfolksspørsmål (PFII) og FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) er relevante instrumenter som vurderes i denne rapporten.⁶¹ Siden disse organene består av kvalifiserte juridiske eksperter, er deres forskningsbaserte råd og rapporter kilder som, med rette, kan tillegges samme vekt som juridisk litteratur anerkjent i artikkel 38 i statuttene for Den

⁵⁸ Se <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx> (14.10.25).

⁵⁹ HRC, *General Comment No 33: The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Doc CCPR/C/GC/33 (5 November 2008), [11] (emphasis added).

⁶⁰ For en detaljert diskusjon om kompetansen til FNs traktatovervåkingsorganer til å føre tilsyn med sentrale konvensjoner og måtene disse organene styrker menneskerettighetssystemet, se J Connors, 'The Human Rights Treaty Body System' in S Chesterman, DM Malone and S Villalpando (eds), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties* (Oxford University Press 2019) 377-396.

⁶¹ Se J Burger, 'Making the Declaration Work for Human Rights in the UN System' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 304-312.

internasjonale domstol (ICJ). Arbeidet til disse organene har hatt betydelig innflytelse på utformingen av internasjonale normer for urfolks rettigheter og i veiledningen av staters og internasjonale rettsorganers etterlevelse av menneskerettsinstrumenter i møte med urfolksspørsmål.⁶² All denne praksisen er relevant i konteksten til det samiske folk.

3.2.3 Spesifikke menneskerettsnormer relevante for samenes rett til fiske i havet

Dette punktet undersøker spesifikke normer i internasjonale menneskerettigheter som er relevante for anerkjennelsen og beskyttelsen av samenes rettigheter til fiske i havet. De relevante normene inkluderer blant annet retten til selvbestemmelse, retten til kulturell integritet, eiendomsrett, retten til ikke-diskriminering og retten til konsultasjon og deltakelse.

Selvbestemmelsesrett

Selvbestemmelsesrett er en kollektiv rettighet for folk. Normen er basert på premisset om at mennesker, individuelt og som grupper, har lik rett til å ha kontroll over sin egen skjebne.⁶³ Normen er anerkjent i artikkel 1(2) i FN-pakten, samt i likelydende artikkel 1 i SP og ØSK. Sistnevnte fastsetter følgende:

1. *All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*
2. *All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources. (....) In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*

Artikkel 1(2) fremhever den økonomiske dimensjonen av retten til selvbestemmelse, som er av særlig betydning for sjøsamenes rett til fiske. På samme måte bekrefter ØSK artikkel 25 og SP artikkel 47, med identiske formuleringer, retten til økonomisk selvbestemmelse og fastsetter at «[n]othing in the present Covenant[s] shall be interpreted as impairing the inherent right of all peoples to enjoy and utilize fully and freely their natural wealth and resources».⁶⁴

⁶² Se B Saul (n 51), 4.

⁶³ J Anaya, 'The Right of Indigenous Peoples to Self-determination in the Post Declaration Era' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 184, 187.

⁶⁴ SP, art 47; ØSK, art 25.

Dermed anerkjenner de to menneskerettskonvensjonene retten til økonomisk selvbestemmelse som en iboende rettighet for folk, og gir dem frihet til fritt å disponere over sine naturressurser til egen fordel, inkludert for å dekke sine eksistensbehov. Med andre ord gir retten til økonomisk selvbestemmelse folk muligheten til å ta kontroll over sine tradisjonelle landområder og ressurser, og til å bestemme over bruken av disse ressursene til egen fordel.⁶⁵

Selv om det i en periode var debatt om hvorvidt urfolk er «folk» med rett til selvbestemmelse, har HRC og ØSK-komiteén gjennom en evolutiv tolkning⁶⁶ av likelydende artikkel 1 i SP og ØSK ansett denne som anvendelig for urfolk.⁶⁷ UNDRIP har også uttrykkelig anerkjent urfolks rett til selvbestemmelse, som omfatter utøvelse av autonomi eller selvstyre i saker som angår interne og lokale forhold, inkludert politiske, sosiale, kulturelle og økonomiske aspekter.⁶⁸ Spesielt har FN-komiteéene klart anerkjent urfolks rett til fritt å disponere over sine naturressurser «til egen fordel», inkludert for å dekke sine eksistensbehov, som en iboende rettighet. De har tilpasset den generelle retten til økonomisk selvbestemmelse til de spesifikke situasjonene som gjelder urfolks forhold til tradisjonelle landområder og naturressurser.⁶⁹

Praksisen til HRC viser at urfolks rett til intern selvbestemmelse inkluderer retten til fritt å disponere over sine naturressurser, samt retten til ikke å bli fratatt midlene til sitt livsopphold («not to be deprived of the means of subsistence») i henhold til SP artikkel 1. For eksempel uttrykte HRC i sin observasjon av Norge i 1999 bekymring over statspartens manglende rapportering om «the Sami people's right to self-determination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article».⁷⁰ HRC ga lignende tolkninger av SP artikkel 1 i sine

⁶⁵ A Farmer, 'Towards a Meaningful Rebirth of Economic Self-determination: Human Rights Realization in Resource-Rich Countries' (2006) 39 *Journal of International Law and Politics* 417, 420.

⁶⁶ Prinsippet om 'evolutiv' eller 'dynamisk' tolkning av en traktat krever at en traktat tolkes ikke bare i lys av omstendighetene som rådet på tidspunktet for dens inngåelse, men også i lys av senere faktiske og rettslige utviklinger. For en detaljert diskusjon om konseptet evolutiv tolkning, se J Arato, 'Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences' (2010) 9 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 443.

⁶⁷ For en detaljert diskusjon om tolkningene til traktatovervåkningsorganer, se Endalew L Enyew, *Indigenous Peoples, Marine Space and Resources, and International Law: The Interaction between International human rights law and the law of the sea* (Routledge 2024), p. 76-81.

⁶⁸ UNDRIP, Arts 3, 4, 46. For en generell diskusjon om omfanget av urfolks interne selvbestemmelserett, se J Anaya (n 63).

⁶⁹ Se Endalew L Enyew, 'Application of the Right to Permanent Sovereignty over Natural Resources for Indigenous Peoples: Assessment of Current Legal Developments' (2017) 8 *Arctic Review on Law and Politics* 222.

⁷⁰ HRC, avsluttende observasjon: Norge, FN-dokument CCPR/C/79/Add. 112 (1999), [17].

observasjoner av Sverige og Finland.⁷¹ Disse observasjonene peker tydelig i retning av at HRC anerkjenner de samiske urfolkene i de nordiske statene som «folk» som er i stand til å utøve retten til økonomisk selvbestemmelse i henhold til artikkel 1 av SP. ØSK-komiteén har også tolket retten til økonomisk selvbestemmelse, nedfelt i artikkel 1(2) av ØSK, til å omfatte urfolk. I sin generelle kommentar nr. 26 fra 2022 om land uttalte ØSK-komiteén uttrykkelig at «land is closely linked to the right to self-determination enshrined in article 1», og understreket at «Indigenous peoples can freely pursue their political, economic, social and cultural development and dispose of their natural wealth and resources for their own ends only if they have land or territory in which they can exercise their self-determination».⁷² Ifølge ØSK-komiteén krever retten til selvbestemmelse at den kollektive eiendomsretten til landområder, territorier og ressurser for urfolk skal respekteres, noe som innebærer at disse landområdene og territoriene skal avgrenses og beskyttes av statspartene.⁷³

Retten til økonomisk selvbestemmelse gjelder like fullt for urfolks rettigheter til marine områder og marine levende ressurser. Selv om den likelydende artikkel 1 i SP og ØSK ikke definerer begrepet «naturressurser», er begrepet vidt, og dets alminnelige betydning må omfatte marine naturressurser. Dermed gir retten til økonomisk selvbestemmelse urfolk en rett til å eie eller besitte visse marine områder som de okkuperer eller bruker som en del av sine tradisjonelle territorier, eller til å høste tilknyttede marine levende ressurser på en ikke-eksklusiv basis for å dekke sine eksistensbehov.⁷⁴ Retten gir også urfolk rett til å delta aktivt i bevaring og forvaltning av marine ressurser. Norge, som en statspart til de ovennevnte menneskerettsinstrumentene, er derfor forpliktet til å respektere og fremme realiseringen av samers rett til selvbestemmelse, som fungerer som en overordnet norm for alle andre spesifikke rettigheter knyttet til fiske i havet.

⁷¹ HRC, avsluttende observasjon: Finland, FN-dokument CCPR/CO/82/FIN (2004), [17]; HRC, avsluttende observasjon: Finland, FN-dokument CCPR/C/FIN/CO/6 (2013), [16]; og HRC, avsluttende observasjon: Finland, FN-dokument CCPR/C/FIN/CO/7 (2021), [42 og 43(a og b)].

⁷² ØSK-komité, Generell Kommentar nr. 26 (2022) om land og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-dokument E/C.12/GC/26 (januar 2023), [11].

⁷³ Ibid, [11].

⁷⁴ Se Endalew L Enyew, 'International Human Rights Law and the Rights of Indigenous Peoples in Relation to Marine Space and Resources', in S Allen, N Banks and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart, 2019) 45, 50.

Retten til kultur

Det finnes ingen enkelt og universelt akseptert definisjon av «kultur», selv om ulike definisjoner har blitt foreslått internasjonalt.⁷⁵ Følgende definisjon av kultur reflekterer imidlertid kjerneelementene i urfolks kultur:

*Culture is the sum total of the material and spiritual activities and products of a given social group which distinguishes it from other similar groups. [It is] a coherent self-contained system of values, and symbols as well as a set of practices that a specific cultural group reproduces over time and which provides individuals with the required signposts and meanings for behavior and social relationships in everyday life.*⁷⁶

Dette gjør det klart at urfolks kultur har mangefasetterte trekk og manifesterer seg blant annet gjennom deres språk, åndelige praksis, skikker og ritualer, bruk av hellige steder, tradisjonelle landområder og ressurser, samt andre tradisjonelle aktiviteter. Beskyttelse av det samiske folkets kultur krever derfor anerkjennelse av alle disse aspektene av kulturen.⁷⁷

Retten til kultur er en bredt anerkjent menneskerettighet som er nedfelt i ulike instrumenter. ØSK artikkel 15(1) anerkjenner retten for «everyone to take part in the cultural life of the [community]».⁷⁸ SP artikkel 27 fastsetter at «persons belonging to... minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language».⁷⁹ CERD-konvensjonen anerkjenner på tilsvarende måte alles rett til lik deltakelse i kulturelle aktiviteter og bekrefter at alle kulturer fortjener lik anerkjennelse og beskyttelse, ettersom de har lik verdi og ingen kultur er overlegen en annen. Ingen av de ovennevnte bestemmelsene refererer

⁷⁵ Se for eksempel ØSK-komité, *General Comment No 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (art 15, para 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc E/C.12/GC/21 (21 December 2009), [10].

⁷⁶ R Stavenhagen, 'Cultural Rights: A Social Science Perspective' in A Eide, C Krause and A Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: A Text Book*, 2nd edn (Martinus Nijhoff 2001) 85, 89 (emphasis in the original).

⁷⁷ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), 'Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples with Respect to their Cultural Heritage', UN Doc A/HRC/EMRIP/2015/2 (11 May 2015), [53-57].

⁷⁸ ØSK, art 15(1)(a).

⁷⁹ SP, art 27.

uttrykkelig til urfolk. Imidlertid har alle disse bestemmelsene blitt tolket og anvendt av sine respektive traktatovervåkingsorganer for å anerkjenne og beskytte urfolks kulturer.⁸⁰

Menneskerettsinstrumentene som er spesifikke for urfolk, gir omfattende referanser til beskyttelse av det samiske folkets kultur, tradisjoner og verdenssyn. For eksempel pålegger ILO-konvensjon nr. 169 Norge en forpliktelse til å iverksette tiltak «for promoting the full realization of the... cultural rights of [Sami] people with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions».⁸¹ Artikkel 5(a) krever videre at Norge anerkjenner og beskytter, blant annet gjennom å iverksette særskilte tiltak, samenes sosiale, kulturelle, religiøse og åndelige verdier og praksiser, med behørig hensyn til arten av de utfordringene de står overfor både som grupper og som enkeltindivider.⁸² UNDRIP anerkjenner på tilsvarende måte samenes rett til kultur i alle dens manifestasjoner, inkludert «the right to maintain, control, protect and develop their cultural heritage, traditional knowledge and traditional cultural expressions».⁸³ UNDRIP anerkjenner også spesifikke aspekter av retten til kulturell identitet, inkludert forbudet mot tvungen assimilering (artikkel 8), retten til å revitalisere kulturelle tradisjoner og skikker (artikkel 11), samt retten til å manifestere, praktisere, utvikle og undervise i åndelige og religiøse tradisjoner, skikker og seremonier, inkludert retten til tilgang til religiøse og kulturelle steder (artikkel 12). Det er tydelig at disse urfolksspesifikke instrumentene beskytter en bred forståelse av det samiske folkets rett til kultur.

Alle de ovennevnte rettskildene anerkjenner og beskytter samenes rett til kultur med dens flerdimensjonale aspekter og manifestasjoner. En av manifestasjonene av samefolkets kultur er dens kollektive dimensjon. Åhrén bemerker at urfolks kultur mister all relevans hvis den frakobles fellesskapet som sådan.⁸⁴ Beskyttelsen av samefolkets kulturelle rettigheter retter seg derfor ikke bare mot kulturen til individuelle medlemmer, men også mot samiske samfunn eller grupper som kollektiver. ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP er tydelige i sin anerkjennelse

⁸⁰ Se for eksempel HRC, generell kommentar nr. 23(50), FN-dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994); ØSK-komité, General Comment 21 (n 75); og CERD-komiteén, generell anbefaling nr. 23: Urfolk (femti-første sesjon, 1997).

⁸¹ ILO-Konvensjon nr. 169, Art 2(2)(b).

⁸² Se også Ibid, Arts 4(2), 13 & 23.

⁸³ UNDRIP, Art 31.

⁸⁴ M Åhrén, *Indigenous Peoples' Status* (n 46), 91.

av samefolkets kollektive kulturelle rettigheter.⁸⁵ Selv om bestemmelsene om kulturelle rettigheter i de generelle globale menneskerettighetsinstrumentene ikke har en kollektiv orientering, har FNs traktatovervåkingsorganer tolket og anvendt disse bestemmelsene på en måte som gir beskyttelse av urfolks kulturelle rettigheter som kollektiver. I sin generelle kommentar nr. 23 bemerker HRC at beskyttelsen av retten til kultur i henhold til artikkel 27 er «directed to ensure the survival and continued development of the cultural... identity of *the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole*».⁸⁶ HRC har også anerkjent urfolks kollektive rett til kultur i flere saker, inkludert, blant annet, i *Lovelace v. Kanada*,⁸⁷ *Kitok v. Sweden*,⁸⁸ *Ominayak v. Kanada*,⁸⁹ *Ilmari Länsman v. Finland*,⁹⁰ og *Apirana Mahuika v. New Zealand*.⁹¹ ØSK-komiteén har fulgt HRCs tilnærming i å anerkjenne den kollektive dimensjonen av urfolks rett til kultur. I sin tolkning av ØSK artikkel 15 har ØSK-komiteén konkludert med at urfolks kultur er sterkt kollektiv og kan bare uttrykkes og nytes som et fellesskap. ØSK-komiteén har videre understreket at denne sterke kollektive dimensjonen av urfolks kulturelle liv er uunnværlig for deres eksistens, velvære og fulle utvikling.⁹² CERD-komiteén har vedtatt lignende tolkninger.⁹³

Oppsummert anerkjenner en rekke internasjonale rettskilder, inkludert generelle og urfolksspesifikke menneskerettsinstrumenter samt den entydige praksisen som har utviklet seg fra FNs traktatovervåkingsorganer, samenes rett til kultur, inkludert dens kollektive dimensjon. Den andre viktige manifestasjonen av samenes kultur relaterer seg til dens materielle innhold, som diskuteres i det følgende.

⁸⁵ Se for eksempel ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 13(1) og UNDRIP, artikkel 1. For en generell diskusjon om kollektiviseringen av urfolks rettigheter i konteksten av UNDRIP, se M Scheinin and M Åhrén, 'Relationship to Human Rights, and Related International Instruments' in J Hohmann and M Weller (eds), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary* (Oxford University Press 2018) 63-86.

⁸⁶ HRC, General Comment No 23 (n 80), [9]; HRC, *Jovsset Ante Sara v. Norge*, Communication No. 3588/2019, UN Doc CCPR/C/141/D/3588/2019 (19 July 2024), [9.3].

⁸⁷ HRC, *Sandra Lovelace v Canada*, communication No R.6/24, UN Doc Supp. No 40 (A/36/40) at 166 (30 July 1981).

⁸⁸ HRC, *Ivan Kitok v Sweden*, Communication No 197/1985, UN Doc CCPR/C/33/D/197/1985 (27 July 1988).

⁸⁹ HRC, *Ominayak v Canada*, Communication No 167/1984, UN Doc CCPR/C/38/D/167/1984 (26 March 1990).

⁹⁰ HRC, *Ilmari Länsman et al v Finland*, Communication No 511/1992, UN Doc CCPR/C/52/D/511/1992 (26 October 1994).

⁹¹ HRC, *Apirana Mahuika et al v New Zealand*, Communication No 547/1993, UN Doc CCPR/C/70/D/547/1993 (27 October 2000).

⁹² ØSK-komité, *General Comment* 21 (n 75), [36 og 37].

⁹³ CERD-komité, *General Recommendation* No 23 (n 80), [4(e)].

Marine områder og fiske som et materielt grunnlag for sjøsamenes kultur

Urfolks tradisjonelle landområder og naturressurser er ikke bare et middel til økonomisk livsopphold for urfolk, men er også avgjørende for deres kulturelle overlevelse, religiøse og sedvanlige praksiser samt deres eksistens som et folk. Derfor har anerkjennelsen av urfolks rett til kultur blitt forstått som å inkludere dens materielle grunnlag (dvs. retten til tradisjonelle landområder, territorier og naturressurser). Menneskerettsinstrumentene som er spesifikke for urfolk, er klare i sine anerkjennelser av det materielle innholdet i retten til kultur. I flere av sine bestemmelser anerkjenner ILO-konvensjon nr. 169 uttrykkelig urfolks tilknytning til deres landområder, territorier og naturressurser samt viktigheten av denne tilknytningen for overlevelsen og utviklingen av deres kultur.

Spesielt ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 13(1) fastsetter at « [in applying the provisions related to lands and territories], states should respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship».⁹⁴ UNDRIP anerkjenner også at kontroll over landområder, territorier og ressurser av urfolk vil gjøre det mulig for dem å opprettholde og styrke sine kulturer og tradisjoner. Spesielt krever UNDRIP artikkel 25 at statene anerkjenner urfolks rett til å opprettholde og styrke deres særegne åndelige og kulturelle forhold til disse landområdene og territoriene. UNDRIP gir ytterligere anerkjennelse og beskyttelse av urfolks rett til naturressurser som en integrert del av deres kultur i flere artikler, inkludert artiklene 11, 12, 15 og 31.

FNs traktatovervåkingsorganer har også spilt en betydelig rolle i å uttrykke det materielle innholdet av urfolks kultur gjennom sin dynamiske tolkning av relevante bestemmelser om kulturelle rettigheter. HRC har gitt en bred tolkning av kultur slik det brukes i artikkel 27 av SP i sin generelle kommentar nr. 23, som dette:

*[C]ulture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law.*⁹⁵

⁹⁴ ILO-konvensjon nr. 169, Art 13(1).

⁹⁵ HRC, *General Comment No 23 (n 80)*, [7].

HRC har anvendt denne forståelsen av kultur i flere saker som omhandler urfolkssamfunn under artikkel 27. I *Daniel Billy m.fl. v. Australia* uttalte HRC at «article 27 of the Covenant, interpreted in the light of the [UNDRIP], enshrines the inalienable right of indigenous peoples to enjoy the territories and natural resources that they have traditionally used for their subsistence and cultural identity». ⁹⁶ I *Ominayak v. Kanada* konkluderte HRC med at rettighetene som beskyttes av artikkel 27 inkluderer retten til at personer, i fellesskap med andre, kan delta i økonomiske og sosiale aktiviteter som er en del av kulturen til det samfunnet de tilhører. I *Jovsset Ante Sara v. Norge*,⁹⁷ *Kitok v. Sweden* og de tre *Länsman-sakene mot Finland* bekreftet HRC at reindrift utgjør en integrert del av samenes kultur.

ØSK-komiteén har fulgt en lignende tilnærming i sin tolkning av ØSK artikkel 15(1)(a). Komiteén har bekreftet at den sterke kollektive dimensjonen av urfolks kulturelle liv inkluderer retten til landområder, territorier og ressurser som de tradisjonelt har eid, okkupert eller på annen måte brukt eller tilegnet seg. Dette er hovedsakelig fordi land fungerer som et grunnlag for sosiale, kulturelle og religiøse praksiser eller uttrykk for kulturell identitet av urfolk.⁹⁸ Komiteén bemerker videre at: «the spiritual relationship of indigenous peoples to land is linked not only to spiritual ceremonies but also to every activity on land, such as hunting, fishing, herding, and gathering plants, medicines, and foods». ⁹⁹ Dermed understreket ØSK-komiteén at statene bør anerkjenne og beskytte urfolks rettigheter til sine forfedres landområder og deres forhold til naturen for å sikre «the rights of indigenous peoples to their ancestral lands and their relationship with nature in order to prevent the degradation of their particular way of life, including their means of subsistence, the loss of their natural resources and, *ultimately, their cultural identity*». ¹⁰⁰

Som vist i kapittel 2 ovenfor utgjør marine områder og marine ressurser et grunnlag for, og er essensielle for å opprettholde, de kulturelle og åndelige strukturene til kystsamene. Dermed er bestemmelsene om kulturelle rettigheter i generelle og urfolksspesifikke menneskerettsinstrumenter, samt konklusjonene fra de relevante menneskerettsorganene om

⁹⁶ HRC, *Daniel Billy et al v Australia*, Communication No. 3624/2019, UN Doc CCPR/ C/135/D/3624/2016 (22 September 2022), [8.13].

⁹⁷ HRC, *Jovsset Ante Sara v. Norge* (n 86), [9.4].

⁹⁸ ØSK-Komiteén, *Generelle Kommentar nr. 26* (n 72), [10 og 36].

⁹⁹ *Ibid*, [16].

¹⁰⁰ *Ibid*, [36].

det materielle grunnlaget for kultur, anvendelige på marine områder og marine ressurser.¹⁰¹ Faktisk anerkjenner ILO-konvensjon nr. 169 uttrykkelig urfolks fiske, uten å skille mellom ferskvannsfiske og saltvannsfiske, som en integrert del av urfolks kultur. Artikkel 23(1) fastsetter spesifikt at:

Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the [indigenous] peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping, and gathering, shall be recognized as important factors in the maintenance of their cultures and their economic self reliance and development. Governments shall, with the participation of these peoples and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.

Denne bestemmelsen bekrefter ikke bare at urfolks utøvelse av jakt og fiske er tradisjonelle aktiviteter som danner grunnlaget for deres livsoppholdsøkonomi, men også at disse aktivitetene er uunnværlige for opprettholdelsen og den fortsatte utviklingen av deres kulturer.

ILO-konvensjon nr. 169 forplikter dermed Norge til å anerkjenne slike aktiviteter som en del av sjøsamenes kulturelle rettigheter og til å iverksette positive tiltak for å styrke og fremme dem. Tilsvarende anerkjenner UNDRIP artikkel 25 uttrykkelig at kysturfolk har et særegent kulturelt og åndelig forhold til havet, og at deres rettigheter til naturressurser inkluderer marine ressurser, inkludert fiske.

HRC bekreftet dette videre i generell kommentar nr. 23 (diskutert ovenfor) og i sine uttalelser (views) i *Apirana Mahuika*, som spesifikt omhandler maorifolkets rettigheter til marine fiskerier. Som HRC bemerket:

*It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 of the Covenant; it is further undisputed that the use and control of fisheries is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of a community. The recognition of Maori rights in respect of fisheries by the Treaty of Waitangi confirms that the exercise of these rights is a significant part of Maori culture.*¹⁰²

¹⁰¹ Se SF Skogvang, 'Local Community Right to Fish: A Sami Perspective' in C Allard and SF Skogvang (eds), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sami Law* (Ashgate Publishing 2015) 127, 136; C Smith and M Dodson (Special Rapporteurs), 'Report on Indigenous Fishing Rights in the Seas with Case Studies from Australia and Norway', Permanent Forum on Indigenous Issues, UN Doc E/c.19/2010/2 (2010); Endalew L Enyew (n 74), 45-68.

¹⁰² HRC, *Apirana Mahuika et al v New Zealand*, (n 91), [9.3] (vår vektlegging). Se også A Eructi, 'New Zealand/Aotearoa and the Rights of Māori to Natural Resources in Marine Areas' in S Allen, N Bankes, and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 237–249.

HRC gjorde det klart at det er betydningen av fiskeaktiviteten for urfolks kulturelle identitet, snarere enn stedet for høsting (enten det er fra ferskvann eller saltvann), som må vurderes i forbindelse med anvendelsen av artikkel 27. HRC bekreftet denne forståelsen i sin uttalelser fra 2022 i *Daniel Billy m.fl. v. Australia*, hvor komitéen aksepterte påstanden fra Torres Strait Islanders om at konsekvensene av klimaendringer, forårsaket av Australias unnlattelse av å iverksette tilstrekkelige tiltak for avbøting og tilpasning, har erodert deres tradisjonelle landområder og naturressurser som de bruker til tradisjonelt fiske og til kulturelle seremonier som kun kan utføres på øyene.¹⁰³ HRC konkluderte med at:

*Australia's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life, to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources discloses a violation of [its] positive obligation to protect the authors' right to enjoy their (. . .) culture.*¹⁰⁴

HRC understreket også den kulturelle verdien av marine områder og ressurser for sjøsamer. I sin observasjon av Norge i 2010 ba HRC om redegjørelse for hvilke tiltak norske myndigheter hadde iverksatt for å følge opp Kystfiskeutvalgets innstilling angående sjøsamenes fiskerettigheter i havet/kysten av Finnmark.¹⁰⁵ I svaret fra Norge ble det vist til at det var oppnådd enighet med Sametinget om lovfesting av rett til fiske på nærmere vilkår, en tilleggskvote for torsk og å etablere et lokalt rådgivende organ. Disse forslagene ville bli fremmet overfor Stortinget.¹⁰⁶ HRC har fulgt opp dette og ba i 2016 Norge om oppdatert informasjon om hvilke tiltak som var truffet for å sikre samiske rettigheter til land og ressurser og for å sikre særlig beskyttelse for samisk fiske.¹⁰⁷ Komitéens spørsmål er foreløpig ikke besvart. I sine merknader i 2018 kritiserte HRC Norge for å ikke ha fulgt 2008-forslagene fra Kystfiskeutvalget om anerkjennelse av kystsamenes rettigheter til fiske i havet som et materielt grunnlag for sjøsamers kultur, samt for ikke å ha vedtatt en klar lov som sikrer beskyttelsen av

¹⁰³ HRC, *Daniel Billy et al v Australia* (n 96), [8.14].

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ HRC, Concluding Observation on Norway, UN Doc. CCPR/C/NOR/Q/6 (11 November 2010).

¹⁰⁶ HRC, Replies from the Government of Norway to the list of issues (CCPR/C/NOR/Q/6) to be taken up in connection with the consideration of the sixth periodic report of Norway (CCPR/C/NOR/6), UN Doc. CCPR/C/NOR/Q/6/Add.1 (29 July 2011).

¹⁰⁷ HRC, List of issues prior to submission of the seventh Periodic Report of Norway, adopted by the Committee at its 117th session (20 June -15 July 2016).

disse rettighetene.¹⁰⁸ HRC anbefalte at Norge følger opp forslagene fra Kystfiskeutvalget og styrker det juridiske rammeverket for å sikre at samenes sedvanlige fiskerettigheter i havet anerkjennes ved lov.¹⁰⁹ Komitéen for avskaffelse av rasediskriminering (CERD-komitéen)¹¹⁰ og FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter¹¹¹ har også kommet med lignende kritikk og anbefalinger til Norge.¹¹²

Beskyttelsen av retten til det materielle grunnlaget for kultur omfatter ikke bare fiske med tradisjonelle metoder, men også fiske som har blitt tilpasset moderne fisketeknologier. I *Apirana Mahuika* bemerker HRC at: «[t]he right to enjoy one's culture cannot be determined in *abstracto* but has to be placed in context. In particular, Article 27 does not only protect traditional means of livelihood of minorities, but *allows also for adaptation of those means to the modern way of life and ensuing technology*».¹¹³ ØSK-komitéen bemerker på tilsvarende måte at retten til å delta i kulturlivet er nært knyttet til retten til å nyte fordelene av vitenskapelig fremgang og dens anvendelser, som er anerkjent i ØSK artikkel 15(1)(b).¹¹⁴ Slike fordeler av vitenskapelig fremgang inkluderer blant annet de materielle resultatene eller produktene av vitenskapelige fremskritt, som teknologiske instrumenter, samt urfolks deltakelse i vitenskapelige forskningsaktiviteter og integreringen av deres tradisjonelle kunnskap.¹¹⁵

Ved å konkludere på denne måten anerkjenner ØSK-komitéen tydelig urfolks rett til å bruke moderne teknologier i sine metoder for høsting av naturressurser, inkludert fiske. Dermed har FN-komitéene lagt til grunn et dynamisk syn på kultur. Kort sagt har de relevante

¹⁰⁸ HRC, Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Norway, UN Doc CCPR/C/NOR/CO/7 (25 April 2018), [36].

¹⁰⁹ Ibid, [37(d)&(e)].

¹¹⁰ CERD Committee, Concluding Observations on the Combined Twenty-Third and Twenty-Fourth Periodic Reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/23–24 (2 January 2019), [21(d) & 22(e)]; CERD Committee, Concluding Observations on the Combined Twenty-First and Twenty-Second Periodic Reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/21–22 (25 September 2015), [29 (d) and 30 (b) & (f)].

¹¹¹ Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on the Human Rights Situations of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland, V Tauli-Corpuz, UN Doc A/HRC/33/42/Add 3 (9 August 2016), [27, 76–78]; Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on the Situation of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland, J Anaya, UN Doc A/HRC/18/35/Add 2 (6 June 2011), [81].

¹¹² For en detaljert diskusjon om den rettslige beskyttelsen av kystsamenes kultur og levekår i Norge, se Ø Ravna and L Kalak, 'Legal Protection of Coastal Sami Culture and Livelihood in Norway' in S Allen, N Bankes, and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 213–236.

¹¹³ HRC, *Apirana Mahuika* (n 91), [9.4].

¹¹⁴ ØSK-komité, General Comment No 21 (n 75), [2].

¹¹⁵ ØSK-komité, General Comment No 25 (2020) on science and economic, social, and cultural rights (article 15(1)(b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc E/C.12/GC/25 (30 April 2020), [8, 10, 39, 40]. Se også Farida Shaheed: The right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, UN Doc A/HRC/20/26 (14 May 2012).

menneskerettsorganene anerkjent at kulturelle metoder kan ha utviklet seg over århundrer, og at retten til kulturutøvelse ikke bør begrenses til en bestemt tidsperiode i fortiden. Denne progressive forståelsen av kultur – som gjør det mulig for urfolk å modernisere sin egen identitet – er spesielt relevant for kysturfolk, ettersom mange stater begrenser urfolks rettigheter til å høste marine levende ressurser ved å forby bruk av moderne høstingsmetoder. Denne tendensen til å begrense sjøsamenes rett til å bruke moderne fisketeknologier har blitt reflektert i norsk politikk og forvaltning. Vi kan nevne at daværende fiskeriminister Ludvigsen tilbake i 2004 uttrykte at sjøsamene ikke hadde krav på folkerettslig vern, fordi de «ikke opprettholder et tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskaper på linje med øvrige aktører i næringen».¹¹⁶ Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport understreker at «en slik oppfatning om at eventuelle folkerettslige hensyn forutsetter tradisjonelle driftsformer er i dag tilbakevist innen folkeretten. «Tradisjonelle næringer» er ikke nødvendigvis ensbetydende med tradisjonell teknologi, og fjordfiske må ikke nødvendigvis utøves med seil og årer».¹¹⁷

Omfanget av Norges forpliktelser og terskelen for ulovlig inngrep i retten til kultur

Omfanget av staters forpliktelse til å anerkjenne og beskytte urfolks rett til kultur har vært omstridt i lengre tid. For eksempel antyder en tekstuell tolkning av SP artikkel 27 at statspartene har en forpliktelse til å forbli nøytrale snarere enn å aktivt beskytte en bestemt kultur. Den negative formuleringen av bestemmelsen («skal ikke nektes/shall not be denied») kan forstås som om den ikke innebærer en positiv forpliktelse for statspartene til å beskytte minoriteters kulturer.

Likevel tolker HRC bestemmelsen annerledes. I sin generelle kommentar nr. 23 uttaler HRC at: «the enjoyment of those rights [the right to culture, including its material content] may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them».¹¹⁸ I *Poma Poma* konkluderte HRC på tilsvarende måte med at Peru har en forpliktelse ikke bare til å gi en effektiv oppreisning og reparasjonstiltak som står i forhold til den påførte skaden, men også til

¹¹⁶ Innlegg til Sametingets fiskeripolitiske debatt 23.09.2004. Gjengitt i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport 2023, s. 575.

¹¹⁷ Dokument 19 (n 16), s. 575.

¹¹⁸ HRC, *General Comment No 23 (n 80)*, [7].

å iverksette nødvendige positive tiltak for å sikre at lignende brudd ikke skjer i fremtiden.¹¹⁹ På samme måte bemerker ØSK-komiteén at retten til kultur i henhold til ØSK artikkel 15 krever at stater iverksetter positive tiltak for å beskytte urfolk mot ulovlig eller urettferdig utnyttelse av deres landområder, territorier og ressurser av statlige enheter eller private eller transnasjonale selskaper.¹²⁰ Denne positive forpliktelsen krever videre at stater gjør det mulig for urfolk å eie, utvikle, kontrollere og bruke sine felles landområder, territorier og ressurser, og, dersom disse har blitt bebodd eller brukt uten deres frie og forhåndsinformert samtykke, å iverksette tiltak for å returnere disse landområdene og territoriene.¹²¹

Denne praksisen fra FNs komitéer harmonerer godt med bestemmelsene i urfolksspesifikke menneskerettsinstrumenter som pålegger stater uttrykkelige forpliktelser til å iverksette positive tiltak for å fremme og styrke urfolks rettigheter til kultur. For eksempel fastsetter ILO-konvensjon nr. 169 mer generelt at:

*Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the [indigenous] peoples concerned, coordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their [cultural] integrity.*¹²²

For å begrense staters skjønnsmargin når de avgjør hva som utgjør «passende positive tiltak» for å beskytte det materielle grunnlaget for urfolks rett til kultur, krever ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 4(2) at disse tiltakene skal vedtas i samsvar med de berørte urfolks uttrykte ønsker. Oppsummeringsvis bekrefter urfolksspesifikke instrumenter og praksisen til traktatovervåkingsorganer at Norges forpliktelse knyttet til samenes rett til kultur ikke er begrenset til å avstå fra inngrep, men omfatter også plikt til å iverksette positive tiltak for å beskytte og fremme grunnlaget for deres kultur.

Likevel kan samenes rett til kultur begrenses, og enhver statlig inngripen i retten til kultur kan ikke betraktes som en nektelse av retten i henhold til SP artikkel 27. Dermed kan Norge legitimt iverksette tiltak som begrenser retten til kultur for sjøsamene. Imidlertid skal omfanget av Norges frihet til å iverksette slike tiltak ikke vurderes med henvisning til en skjønnsmargin,

¹¹⁹ HRC, *Ángela Poma Poma v Peru*, Communication No 1457/2006, UN Doc CCPR/C/95/D/1457/2006 (27 March 2009), [9].

¹²⁰ ØSK-komiteé, General Comment No 21 (n 75), [50(c)].

¹²¹ *ibid*, [36].

¹²² ILO-konvensjon nr. 169, Art 2(1). Vår vektlegging. Se også UNDRIP, Art 8.

men med henvisning til de forpliktelsene den har påtatt seg i artikkel 27 – forpliktelser om ikke å nekte retten til kultur.¹²³

HRC har i flere saker anvendt ulike kriterier (tester) for å avgjøre når statlige tiltak vil utgjøre en nektelse av retten til kultur. Komitéen har fastslått at begrensninger i retten til kultur basert på både en rimelig og objektiv begrunnelse kan være i samsvar med forpliktelsene under artikkel 27. HRC har videre fastslått at: «measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27».¹²⁴ Komitéen gjør det klart at tiltak som iverksettes på urettferdige grunnlag eller som har negative konsekvenser for livsformen til sjøsamiske samfunn, utgjør en nektelse av retten til kultur. Rimeligheten, objektiviteten og alvorlighetsgraden av konsekvensene av statlige tiltak bør vurderes i lys av konteksten og fakta i de enkelte sakene.

HRC har også innført ytterligere prosessuelle garantier. I *Apirana Mahuika* og *Poma Poma* konkluderte komitéen med at:

*The acceptability of measures that affect or interfere with the culturally significant economic activities of [indigenous community] depends on whether the members of the [community] in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy.*¹²⁵

For at statlige tiltak som begrenser sjøsamenes rett til fiske skal være forenlige med forpliktelsene etter SP artikkel 27, må staten godtgjøre at myndighetene på forhånd har konsultert eller innhentet det frie og forhåndsinformerte samtykket (FPIC) fra de berørte samiske samfunnene. Det kreves videre at det er på plass mekanismer som gjør det mulig for sjøsamene å fortsette å høste fra tradisjonelle fiskerier, om enn i en mer begrenset skala enn tidligere. Mulige tilnærminger for å sikre fortsatt utøvelse av tradisjonelle aktiviteter kan ta ulike former, inkludert å gi kvotebaserte eller andre unntak fra ellers gjeldende fiskeriforvaltningstiltak.

Adgangen for staten til å gripe inn i sjøsamenes rett til å bruke kulturelt viktige marine områder, eller til å høste fra tradisjonelle fiskerier er betinget av at inngrepet er rettferdiggjort, står i

¹²³ HRC, *Sandra Lovelace* (n 87), [16]; HRC, *Ivan Kitok* (n 88), [9.8].

¹²⁴ HRC, *Ilmari Länsman* (n 90), [9.4]; HRC, *Apirana Mahuika* (n 91), [9.4]; HRC, *Poma Poma* (n 119), [7.4].

¹²⁵ HRC, *Apirana Mahuika*, ibid, [9.5]; HRC, *Poma Poma*, ibid, [7.6]. Vår vekt legging.

forhold til samfunnets interesser, og at det berørte samiske samfunnet har deltatt i beslutningsprosessen.

Det skal videre bemerkes at de materielle kravene og prosessuelle beskyttelsene er kumulative. I Fosen-saken ga Høyesterett en detaljert tolkning av SP artikkel 27, der de la vekt på de kumulative materielle og prosessuelle kravene. Høyesterett fastslo at selv om vurderingen av hvorvidt og i hvilken grad det samiske samfunnet har blitt konsultert i prosessen er essensielt, kan det likevel foreligge brudd på SP artikkel 27, dersom konsekvensene av inngrepet er tilstrekkelig alvorlige.¹²⁶ Det følger av dette at hvis statens tiltak ikke oppfyller de materielle kravene, vil det foreligge krenkelse av SP artikkel 27, uavhengig av om staten har konsultert det berørte samiske samfunnet. Tilsvarende gjelder at, selv om statlige tiltak er innenfor terskelen for de materielle kravene, foreligger krenkelse av SP artikkel 27, dersom staten unnlater å involvere det berørte samiske samfunnet i beslutningsprosessen. Disse strenge kravene viser tydelig at folkeretten gir garantier mot ulovlige inngrep i urfolks rett til kultur.

Eiendomsrett

Eiendomsrett kan generelt beskrives som normer som regulerer hvordan rettigheter til eiendom kan etableres, og i hvilken grad innehaveren av en eiendomsrett kan utøve kontroll over og bruke sin eiendom.¹²⁷ De urfolksspesifikke menneskerettsinstrumentene anerkjenner og beskytter uttrykkelig urfolks eiendomsrett til sine tradisjonelle landområder og territorier. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 utgjør kjernen i disse rettighetene og fastslår at: «The rights of ownership and possession of the [indigenous] peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognized».¹²⁸ Artikkel 26 av UNDRIP fastslår på tilsvarende måte at urfolk har rett til landområder, territorier og ressurser som de tradisjonelt har eid, bebodd eller på annen måte brukt eller ervervet. Disse rettighetene inkluderer retten til å eie, bruke, utvikle og kontrollere tradisjonelle landområdene, territoriene og ressursene. ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP gjør det tydelig at tradisjonell okkupasjon eller bruk utgjør hovedgrunnlaget for urfolks eiendoms-, og besittelsesrettigheter til sine landområder og territorier. En slik forståelse har doble implikasjoner. For det første antyder den at urfolks eiendomsrett er foruteksisterende og av forfedrenes opprinnelse, forankret i urfolks tradisjoner

¹²⁶ Norges Høyesterett – Dom, HR-2021-1975-S (Fosen saken), [121].

¹²⁷ M Áhrén, Indigenous Peoples' Status (n 46), 164.

¹²⁸ ILO-konvensjon nr. 169, Art 14(1).

og skikker, snarere enn noe som kan oppnås gjennom statens velvilje.¹²⁹ Med andre ord har tradisjonell bruk eller okkupasjon av landområder en tilsvarende effekt som en statlig tildelt full eiendomstittel, og denne formen for besittelse er tilstrekkelig for at urfolk kan kreve offisiell anerkjennelse og registrering av sine kollektive eierskap. For det andre innebærer det at anerkjennelse og beskyttelse av urfolks eiendomsrett til sine landområder nødvendigvis krever anerkjennelse av de spesifikke modalitetene og de unike formene for naturbrukssystemer som gjelder for de aktuelle urfolkssamfunnene. Disse kravene er eksplisitt fastsatt i UNDRIP artikkel 26(3), som sier at anerkjennelse av urfolks landområder «shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned».¹³⁰ I denne sammenheng legger urfolksspesifikke menneskerettsinstrumenter særlig vekt på det kollektive aspektet av urfolks landrettigheter.¹³¹

Når det gjelder innholdet i rettigheten, gir eiendoms- og besittelsesrettighetene til urfolk over sine tradisjonelle landområder mulighet til å utøve alle fullmakter som tilkommer en eier eller besitter – retten til å bruke, høste fruktene av området og å avhende det.¹³² Følgelig har urfolk rett til ikke å bli fjernet fra sine landområder, unntatt i visse tilfeller der deres flytting anses som nødvendig og uunngåelig.¹³³ I slike tilfeller bør flytting av urfolkssamfunn gjennomføres i samsvar med passende prosedyrer fastsatt ved lov og skal garantere adekvate rettsmidler. Disse prosedyrene og rettsmidlene inkluderer blant annet plikten til å konsultere eller innhente samtykke fra de berørte urfolkene, retten til å vende tilbake til sine tradisjonelle landområder når grunnlaget for flyttingen opphører, eller, dersom retur ikke er mulig (av objektive, spesifikke og begrunnede årsaker), erstatning med landområder av tilsvarende kvalitet og juridisk status, samt betaling av passende kompensasjon for ethvert tap som følge av flyttingen.¹³⁴

I tillegg til eksklusive eiendoms- eller besittelsesrettigheter har urfolk også rett til fortsatt ikke-eksklusiv tilgang til og bruk av landområder og naturressurser. Den andre setningen i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14(1) krever at: «[States take appropriate measures to safeguard the rights of indigenous peoples] *to use lands not exclusively occupied by them, but to which they*

¹²⁹ G Otis and A Laurent, 'Indigenous Land Claims in Europe: The European Court of Human Rights and the Decolonization of Property' (2013) 4(2) *Arctic Review on Law and Politics* 156, 162.

¹³⁰ For lignende bestemmelser, se ILO-konvensjon nr. 169, Arts 5(a), 8(1) & 13(1).

¹³¹ ILO-konvensjon nr. 169, Art 13(1); UNDRIP, Art 26.

¹³² G Ulfstein, 'Indigenous Peoples' Right to Land' (2004) 8 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1, 22.

¹³³ ILO-konvensjon nr. 169, Art 16(1)(2); UNDRIP, Art 10.

¹³⁴ ILO-konvensjon nr. 169, Arts 15(2) & 16; UNDRIP, Arts 10 & 28.

*have traditionally had access for their subsistence and traditional activities».*¹³⁵ Denne bestemmelsen gir beskyttelse til det typiske trekket ved de fleste urfolks mønstre for arealbruk, som kjennetegnes ved å være nomadiske, ikke-eksklusive, overlappende og delt mellom grupper. Den tredje setningen i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14(1) gjentar beskyttelsen av denne formen for arealbruk ved eksplisitt å kreve at statene gir spesiell oppmerksomhet til situasjonen for nomadiske folk og svedjebrukere. Disse bestemmelsene, lest sammen med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 13(1) og UNDRIP artikkel 25, trekker i retning av at urfolks rettigheter til å fortsette å bruke landområder og territorier for å dekke sine livsoppholdsbehov og utføre andre tradisjonelle aktiviteter – som kulturelle og spirituelle ritualer og seremonier – ikke nødvendigvis krever deres permanente tilstedeværelse på, eller eksklusive kontroll over disse landområdene og territoriene.

ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP pålegger også statene spesifikke forpliktelser for å garantere effektiv beskyttelse av urfolks rettigheter til eierskap, besittelse eller fortsatt bruk av sine tradisjonelle landområder. For det første er statene forpliktet til å treffe passende lovgivende tiltak – enten ved å vedta nye lover eller ved å endre eksisterende lover som hindrer beskyttelsen av urfolks rettigheter – for eksplisitt å anerkjenne de kollektive eiendomsrettighetene til urfolkssamfunn over sine tradisjonelle landområder og territorier.¹³⁶ For det andre er statene forpliktet til å treffe nødvendige tiltak for å identifisere og avgrense de landområdene som tradisjonelt er okkupert.¹³⁷ FNs studie om forholdet mellom urfolk og deres landområder definerer avgrensning som en formell prosess for å identifisere de faktiske plasseringene og grensene for urfolks landområder eller territorier og fysisk merke disse grensene på bakken.¹³⁸ Studien understreker betydningen av å avgrense urfolks landområder og bemerker at rent abstrakt eller juridisk anerkjennelse av urfolks landområder, territorier eller ressurser kan være praktisk talt meningsløs med mindre den fysiske identiteten til eiendommen er bestemt og merket.¹³⁹ Manglende avgrensning av urfolks landområder og territorier gjør urfolk ikke bare sårbare for inntrenging fra utenforstående, men skaper også usikkerhet om omfanget av sine eiendomsrettigheter og begrenser deres evne til effektivt og fritt å utvikle sine

¹³⁵ For tilsvarende anerkjennelse av rettigheter til ikke-eksklusiv bruk, se Art 26(1) av UNDRIP.

¹³⁶ ILO-konvensjon nr. 169, Art 14(2); UNDRIP, Art 26(3).

¹³⁷ ILO-konvensjon nr. 169, Art 14(2).

¹³⁸ EIA Daes (Special Rapporteur), Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities: Indigenous Peoples and their Relationship to Land, Final Working Paper, UN Doc E/CN.4/Sub.2/2001/21 (2001), [50].

¹³⁹ Ibid.

landområder og ressurser på egne premisser.¹⁴⁰ Når det gjelder landområder og territorier som ikke utelukkende er bebodd av urfolk, er statene forpliktet til å treffe passende tiltak for å gjøre tilgang til disse områdene mulig.

Urfolks rettigheter til naturressursene som tilhører deres landområder er også spesifikt fastsatt i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15(1), som fastsetter at:

The rights of the [indigenous] peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

ILO-konvensjon nr. 169 gir en spesiell beskyttelse av urfolks rettigheter til naturressursene som tilhører deres landområder, men det definerer ikke begrepet «naturressurser». Den vanlige betydningen av uttrykket naturressurser som tilhører urfolks landområder kan forstås som en henvisning til alle naturressurser som finnes på eller innenfor alle landområder og territorier der urfolk har eierskaps-, besittelses- og bruksrettigheter ervervet gjennom tradisjonelt eierskap, tradisjonell okkupasjon eller tradisjonell bruk.¹⁴¹ De naturressursene som gis spesiell beskyttelse, er de ressursene som tradisjonelt brukes av, eller er kulturelt relevante for de aktuelle urfolkene. UNDRIP artikkel 26 klargjør dette. Tradisjonelt brukte eller kulturelt relevante naturressurser er de ressurser som urfolk tradisjonelt har brukt til livsopphold, kulturelle og religiøse aktiviteter.¹⁴² Disse typene ressurser er knyttet til de spesifikke kulturelle situasjonene til urfolk og varierer avhengig av kulturene og de lokale omstendighetene til de aktuelle urfolkene. Derfor må Norge anerkjenne og beskytte samenes eiendomsrett til landområder og naturressurser i tråd med overnevnte standarder.

Retten til marine områder og fiske i havet som eiendomsrett

Bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP som omhandler retten til landområder og naturressurser, diskutert ovenfor, refererer ikke eksplisitt til marine områder og marine ressurser. Likevel inkluderer ILO-konvensjon nr. 169 andre bestemmelser som indirekte fanger

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ EIA Daes, 'Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources' in N Ghanua and A Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-determination* (Martinus Nijhoff 2005) 75, 88.

¹⁴² Ibid.

opp anvendelsen av dens eiendomsrettsbestemmelser på marine områder og marine ressurser. ILO-konvensjon nr. 169 definerer «land» nokså vidt. Artikkel 13(2) fastslår at:

The use of the term lands in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the [indigenous] peoples concerned occupy or otherwise use.

Denne bestemmelsen omfatter marine områder som en del av urfolks tradisjonelle landområder, i den grad de tradisjonelt har vært okkupert eller brukt av de aktuelle urfolkene. Dermed utvider artikkel 13(2) av ILO-konvensjon nr. 169 konseptet «land» betydelig og utvider følgelig beskyttelsen av urfolks rettigheter til landområder til også å omfatte marine områder og marine ressurser. UNDRIP artikkel 25 forsterker denne bredere forståelsen ved eksplisitt å anerkjenne urfolks rett til å opprettholde og styrke sitt særegne spirituelle forhold til sine tradisjonelt eide, eller på annen måte okkuperte og brukte landområder, territorier, vann og kysthav og andre ressurser. En nylig FN-studie om forholdet mellom urfolk og Stillehavet understøtter denne bredere forståelsen og konkluderer med at: «the scope of [indigenous peoples'] rights to their lands, territories and oceans is not limited to the orthodox perception of a sea boundary but extends to [the sea areas including] the seabed». ¹⁴³

Dermed bekrefter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 13(2) og senere utvikling at betydningen av «land» når det gjelder urfolk, også omfatter marine områder der urfolk oppholder seg eller bruker som en del av sine tradisjonelle territorier, eller tradisjonelt har hatt tilgang til for å dekke sine livsoppholdsbehov eller for å utføre sine spirituelle, sedvanlige og tradisjonelle aktiviteter. Disse marine områdene kan inkludere indre farvann (som bukter, elvemunninger og fjorder), territorialfarvannet og den økonomiske sonen (EEZ), i den grad urfolk tradisjonelt har brukt dem. Den faktiske utstrekningen av urfolks okkupasjon eller tradisjonelle bruk avgjør det geografiske omfanget av «land», eller territorium ute på havet.

Den bredere forståelsen av «land» indikerer arten og omfanget av urfolks rettigheter over marine områder og marine ressurser, inkludert fiske. Artikkel 13(2) fastslår tydelig at den utvidede betydningen av «land» gjelder for artikkel 16 – en bestemmelse som forbyr fjerning

¹⁴³ V Toki, Study on the Relationship between Indigenous Peoples and the Pacific Ocean, UN Doc E/C.19/2016/3 (New York 2016), [7].

av urfolk fra sine tradisjonelle landområder. Dette innebærer at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 16 gir beskyttelse mot ekskludering/fortrenging av urfolk fra sine tradisjonelt brukte kystområder eller tradisjonelle fiskefelt. En slik beskyttelse forutsetter nødvendigvis en anerkjennelse og beskyttelse av urfolks eierskaps- eller besittelsesrettigheter over disse marine områdene.

Det følger av dette at selv om artikkel 14 ikke eksplisitt refererer til eierskaps- eller besittelsesrettigheter over marine områder, tolkes ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 13(2) og 16 slik at disse rettigheter faller innenfor konvensjonens virkeområde. Følgelig har Norge som en statspart til ILO-konvensjon nr. 169 en plikt til å anerkjenne sjøsamiske samfunns eksklusive områdebaserte rettigheter over tradisjonelle fiskefelt i visse deler av det marine området, særlig i farvann nær kysten, inkludert fjorder og territorialfarvannet. Dette innebærer også at sjøsamiske samfunn ikke skal flyttes fra disse områdene, med mindre en slik flytting er klart nødvendig; i så fall skal flyttingen kun finne sted med deres frie og forhåndsinformerte samtykke.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 13(2) refererer også til artikkel 15, som omhandler retten til naturressurser som tilhører urfolks landområder. En lesning av artikkel 13(2) sammen med artikkel 15 trekker i retning av at uttrykket «naturressurser som tilhører urfolks landområder» ikke bare omfatter terrestriske naturressurser, men også marine naturressurser som befinner seg innenfor de marine områdene som tradisjonelt er bebodd eller brukt av kystnære urfolkssamfunn. Rettighetene som er beskyttet under artikkel 15(1) inkluderer retten til å delta i bruken, forvaltningen og bevaringen av marine ressurser. De eiendomsrettighetene som er nevnt i bestemmelsen, er imidlertid ikke uttømmende, og kan derfor også omfatte eksklusive eierskaps- og besittelsesrettigheter over et bestemt fiskefelt. Denne bestemmelsen forplikter dermed Norge til å anerkjenne og beskytte sjøsamiske samfunns eiendomsrettigheter til å fiske i tradisjonelt brukte marine områder.

Oppsummert er de kollektive eiendomsrettighetene til sjøsamiske samfunn knyttet til tradisjonelle landområder, territorier og naturressurser ikke begrenset til terrestriske områder. De marine områdene som sjøsamiske samfunn har benyttet og vært avhengige av for sitt livsopphold i århundrer, bør behandles på samme måte, ettersom «land» forstås å inkludere bredere territorier i konteksten til urfolk. Den utvidede forståelsen av «land» har to viktige implikasjoner for det sjøsamiske folket. For det første reflekterer den samenes verdenssyn, der

land- og sjøterritorier oppfattes som en enkelt integrert enhet, i motsetning til den binære oppfatningen som mange stater anvender. For det andre rettferdiggjør den anvendelsen av eiendomsrettsnormer knyttet til urfolks tradisjonelle landområder og «naturressurser» *mutatis mutandis* på marine områder og marine ressurser, inkludert fiske.

Retten til ikke-diskriminering knyttet til fiske i havet

Rasediskriminering mot urfolk er resultatet av en lang historisk prosess med assimilasjonspolitikk som springer ut fra holdninger om majoritetens overlegenhet og urfolk som «primitive» og «underlegne». ¹⁴⁴ Diskrimineringen av urfolk har en dobbel karakter: på den ene siden en gradvis ødeleggelse av de materielle og spirituelle forutsetningene som er nødvendige for å opprettholde deres unike livsform, og på den andre siden holdninger og atferd som signaliserer ekskludering eller negativ diskriminering når urfolk søker å delta i det dominerende samfunnet. ¹⁴⁵ Det samiske folket har vært utsatt for slike diskriminerende praksiser som følge av den langvarige fornorskningspolitikken. ¹⁴⁶

På denne bakgrunn krever retten til ikke-diskriminering fravær av enhver form for diskriminering mot urfolk, som en forutsetning for at de fullt ut skal kunne ivareta sine menneskerettigheter. I denne sammenheng fastslår ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 3(1) at urfolk fullt ut skal nyte godt av sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter, uten hinder eller diskriminering. UNDRIP artikkel 2 fastslår på tilsvarende måte at:

Indigenous peoples and individuals are free and equal to all other peoples and individuals and have the right to be free from any kind of discrimination, in the exercise of their rights, in particular that based on their indigenous origin or identity. ¹⁴⁷

Derfor gir ILO-konvensjon nr. 169 og UNDRIP generell beskyttelse til det samiske folk mot diskriminering i utøvelsen av alle kategorier av deres menneskerettigheter.

¹⁴⁴ Artikkel 1(1) av CERD-konvensjon definerer 'rasediskriminering' bredt som: "any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life". Se også CERD-komité, *General Recommendation No 24: Concerning Article 1 of the Convention*, UN Doc A/54/18 (Fifty-fifth session 1999), Annex V.

¹⁴⁵ Report of the UN Seminar of Experts on the Effects of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations between Indigenous Peoples and States, UN Doc E/CN.4/1989, HR/PUB/89/5 (1989), 5.

¹⁴⁶ Dokument 19 (n 16).

¹⁴⁷ Artiklene 44 og 46(2) og (3) av UNDRIP anerkjenner også retten til likhet og ikke-diskriminering.

Retten til likhet og ikke-diskriminering er også bredt anerkjent i flere generelle globale menneskerettsinstrumenter. SP artikkel 7 fastslår at alle er like for loven og har rett til lik beskyttelse av loven uten diskriminering. SP artikkel 26 fastsetter videre at loven skal forby enhver form for diskriminering og garantere alle personer lik og effektiv beskyttelse mot diskriminering på ethvert ulovlig grunnlag, inkludert rase, språk, religion, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom eller annen status. På tilsvarende måte pålegger ØSK artikkel 2(2) en generell forpliktelse for statspartene til å sikre at alle rettighetene som er nedfelt i konvensjonen, utøves uten noen form for diskriminering. CERD-konvensjonen er i sin helhet viet retten til likhet og ikke-diskriminering. Den uttrykker at: «[all states] parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms».¹⁴⁸ I denne sammenheng forplikter CERD-konvensjonen statspartene ikke bare til å avstå fra enhver rasediskriminerende handling mot personer, grupper av personer eller institusjoner, men også til å iverksette tiltak for å sikre at alle offentlige myndigheter og offentlige institusjoner, nasjonale og lokale, handler i samsvar med denne forpliktelsen.¹⁴⁹

Selv om ingen av disse generelle menneskerettsinstrumentene spesifikt refererer til urfolk, har de respektive traktatovervåkingsorganene behandlet spørsmålet om diskriminering mot urfolk. CERD-komitéen har for eksempel fastslått at: «[the CERD] Convention is a living instrument that must be interpreted and applied taking into account the circumstances of contemporary society».¹⁵⁰ I 1997 ga komitéen også en generell anbefaling som spesifikt omhandler urfolk, der den anerkjenner at diskriminering mot urfolk faller innenfor virkeområdet til CERD-konvensjonen.¹⁵¹ Følgelig oppfordrer komitéen statspartene til å treffe alle passende tiltak for å bekjempe og eliminere alle former for diskriminering mot urfolk i deres anvendelse av konvensjonen, særlig å anerkjenne og beskytte urfolks rettigheter «to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources». HRC og ØSK-komitéen har kommet med lignende tolkninger.¹⁵²

¹⁴⁸ CERD-konvensjon, Art 1(1).

¹⁴⁹ CERD-konvensjon, Art 2(1)(a).

¹⁵⁰ CERD-komité, *General Recommendation No 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, CERD/C/GC/32 (24 September 2009), [5].

¹⁵¹ CERD-komité, *General Recommendation No 23* (n 80), [1].

¹⁵² Se HRC, *General Comment No 18: Non-discrimination* (Thirty-seventh session, 1989); ØSK-komité, *General Comment No 20: Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc E/C.12/GC/20 (2 July 2009).

Generelt krever retten til ikke-diskriminering, som er innlemmet i ulike menneskerettsinstrumenter, at Norge blant annet gjennomgår sin politikk, sine lover og sin praksis for å sikre at det samiske folk behandles likt med andre i utøvelsen av sine menneskerettigheter, inkludert retten til marine områder og høsting av marine ressurser. Dersom norsk lov anerkjenner eiendomsrett til marine områder og rett til fiske for nordmenn, bør den også anerkjenne eiendomsrettighetene til de samiske samfunnene over deres tradisjonelt brukte kystfarvann og fiskerier.¹⁵³ Denne retten krever også at Norge anerkjenner kommersielt fiske i samiske samfunn (fiske som næring) i den grad staten anerkjenner samme rett for andre grupper. Norge har etablert ulike former for kvotebaserte eller territoriebaserte eiendomsrettssystemer for kommersielt fiske, inkludert individuelle fartøykvoter¹⁵⁴ og territorielle bruksrettigheter for sjømatnæringen, som for eksempel akvakultur.¹⁵⁵ Følgelig krever retten til ikke-diskriminering at Norge også anerkjenner sjøsamiske samfunns sedvanlige eiendomsrettigheter over tradisjonelle fiskefelt og fiskerettigheter. Normen forbyr Norge å pålegge unødvendig tyngende byråkrati og restriktive reguleringer for samisk fiske. Videre forplikter den staten til å gjennomgå de juridiske og politiske rammene for fiske, med sikte på å legge til rette for samiske samfunns tilgang til fiske og oppheve eventuelle diskriminerende restriksjoner for deres fiskerettigheter.

I denne sammenhengen uttrykte CERD-komitéen bekymring over at de tiltakene Norge innførte i kjølvannet av Kystfiskeutvalgets innstilling¹⁵⁶ knyttet til sjøsamenes rett til fiske, ikke var tilstrekkelige til å bevare og fremme kulturen til det samiske folk. I sine avsluttende bemerkninger (concluding observations) i 2015 uttrykte komitéen at de lovendringene som ble gjort av Stortinget i 2012 i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner at sjøsamene hadde etablerte rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser langs kysten i sjøsamiske områder:

The 2012 amendments to legislation relating to fisheries, namely, the Marine Resources Act, the Participation Act and the Finnmark Act, did not include a recognition that Sami have established

¹⁵³ Skogvang, Local Community Right to Fish (n 101), 137.

¹⁵⁴ Generelt om ITQs, se D Symes and K Crean, 'Privatization of the Commons: The Introduction of Individual Transferable Quotas in Developed Fisheries' (1995) 26 *Geoforum* 175.

¹⁵⁵ CNT Quynh et al, 'Territorial Use Rights for Fisheries (TURFs): State of the Art and the Road Ahead' (2017) 75 *Marine Policy* 41.

¹⁵⁶ NOU 2008: 5.

*rights to fisheries and other renewable marine resources in the Sami coastal area, and that the legal frameworks may therefore require future reform.*¹⁵⁷

Følgelig anbefalte CERD-komitéen norske myndigheter å gjennomgå fiskerilovgivningen for å sikre at samenes rett til fiske basert på alders tids bruk og lokale sedvaner anerkjennes fullt ut: «Review the fisheries legislation and ensure that it fully recognizes the Sami fishing rights based on immemorial usage and local customs.»¹⁵⁸ I sine avsluttende bemerkninger i 2019 gjentok komitéen sin kommentar om at sjøsamenes fiskerettigheter ikke har vært anerkjent som historisk rett, og anbefalte at Norge styrker de rettslige rammene for å sikre at sjøsamenes fiskerettigheter blir anerkjent i lov.¹⁵⁹ CERD-komitéen var altså i 2019 av den oppfatning at endringene som skjedde i etterkant av Kystfiskeutvalgets utredning ikke i tilstrekkelig grad sikrer sjøsamenes etablerte rettigheter.

I motsetning til den tradisjonelle forståelsen av retten til ikke-diskriminering har innholdet i og betydningen av denne retten utviklet seg over tid og etter hvert fått en annen mening. Den nyere forståelsen av retten til ikke-diskriminering krever ikke bare at alle mennesker behandles likt, men også at grupper med ulike kulturelle bakgrunner behandles forskjellig. Eide argumenterer for at kjernen i urfolks krav ikke bare er å få like muligheter i den dominerende kulturen, men også en rett til å opprettholde en annen kultur – en egen livsform.¹⁶⁰ Denne forståelsen krever at Norge treffer spesielle tiltak som gjør det mulig for det samiske folket å opprettholde sin særegne kollektive livsform og kulturelle identitet, samtidig som de sameksisterer med andre deler av samfunnet.

De relevante FNs menneskerettskomitéene har tydelig bekreftet denne forståelsen av retten til ikke-diskriminering i sine uttalelser, gjennom tolkning av ikke-diskrimineringsbestemmelsene i sine respektive konvensjoner. For eksempel bemerker HRC at retten til likhet ikke betyr identisk behandling i alle tilfeller.¹⁶¹ Komitéen bekrefter nødvendigheten av differensiert behandling av visse segmenter av samfunnet, så lenge kriteriene for slik differensiering er rimelige og objektive.¹⁶² CERD-komitéen bemerker på tilsvarende måte at ensartet behandling

¹⁵⁷ CERD-komité, Concluding observations on the combined twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/21-22, 25 September 2015, [29(d)].

¹⁵⁸ Ibid, [30(f)].

¹⁵⁹ CERD-komité, Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/23-24, 2 January 2019, [21(d) og 22(e)].

¹⁶⁰ A Eide, Indigenous Self-government in the Arctic, and their Right to Land and Natural Resources' (2009) 1 *Yearbook of Polar Law* 245, 250.

¹⁶¹ HRC, *General Comment No 18 (n 152)*, [8].

¹⁶² Ibid, [10 & 13].

av individer eller grupper hvis situasjoner er objektivt forskjellige, vil kunne utgjøre diskriminering i praksis. Anvendelsen av retten til ikke-diskriminering krever derfor at det tas hensyn til de unike egenskapene til urfolkssamfunn som kollektiver.¹⁶³ CERD-komitéen har understreket at: «differentiation of treatment will not constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged against the objectives and purposes of the Convention, are legitimate».¹⁶⁴ På samme måte bemerker ØSK-komitéen at ikke-diskriminering i praksis krever tilstrekkelig oppmerksomhet til grupper av individer som har vært utsatt for historiske eller vedvarende fordommer. Komitéen understreker spesielt behovet for å anerkjenne urfolks rettigheter gjennom passende modaliteter.¹⁶⁵ Dette innebærer at urfolks spesifikke menneskerettigheter realiseres på en måte som er relevant og passende for deres kulturelle modalitet eller kontekst, det vil si respektfullt overfor kulturen og de kulturelle rettighetene til urfolk.

Denne dimensjonen av retten til ikke-diskriminering er av særlig relevans for sjøsamenes rett til marine områder og marine ressurser. For det første krever normen at Norge anerkjenner sjøsamenes fiskerettigheter på en måte som respekterer deres sedvanebaserte eller tradisjonelle ressursbruk og forvaltningssystemer, i samsvar med deres særegne livsform og kulturelle identitet. Dette innebærer spesielt en anerkjennelse av bruken av tradisjonelle fiskemetoder, som også omfatter retten for samiske fiskere til å tilpasse sine fiskemetoder til moderne teknologier. For det andre krever normen at staten iverksetter særskilte tiltak for å sikre at sjøsamene kan bruke sine tradisjonelle fiskefelt og utøve sine fiskerettigheter. I denne sammenheng, med vekt på at sjølaksefiske utgjør en viktig del av den sjøsamiske kulturen, oppfordret FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter Norge til å anerkjenne og beskytte disse fiskerettighetene gjennom særskilte tiltak for å sikre at de kan utøves og opprettholdes i samsvar med samisk tradisjon på en kulturelt og økologisk bærekraftig måte.¹⁶⁶ Slike særskilte tiltak eller fortrinnsrett kan anta ulike former, inkludert å forbeholde tradisjonelle fiskeområder for eksklusiv bruk av sjøsamene, eller å gi unntak til sjøsamene fra ellers strenge forvaltningstiltak, som for eksempel etablering av marine verneområder (MPAs).¹⁶⁷

¹⁶³ CERD-komité, *General Recommendation No 32 (n 150)*, [4(e) and 8].

¹⁶⁴ CERD-komité, *General Recommendation No 14 on Article 1, Paragraph 1, of the Convention* (Forty-second session, 1993) [2].

¹⁶⁵ ØSK-komité, *General Comment No 20 (n 152)*, [8(b), 9 og 16(e)].

¹⁶⁶ *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on the Human Rights Situations of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland*, V Tauli-Corpuz (n 111), [78].

¹⁶⁷ Se S Farran, 'Marine Protected Areas and Indigenous Rights' in S Allen, N Bankes and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 319-340; NC Ban and A Frid, 'Indigenous Peoples' Rights and Marine Protected Areas' (2018) 87 *Marine Policy* 180.

Oppsummeringsvis kan normen om ikke-diskriminering tjene som et viktig rettslig grunnlag for anerkjennelsen av sjøsamiske rettigheter til sine tradisjonelt brukte fiskefelt og fiskeressurser. Normen pålegger staten et dobbelt sett av forpliktelser. For det første forplikter den myndighetene til å avstå fra å iverksette noen politikk, lovgivning eller praksis som diskriminerer sjøsamene i utøvelsen av sine rettigheter til tradisjonelt brukte marine områder og fiskeressurser. For det andre krever normen at staten utøver en differensiert behandling og iverksetter særskilte tiltak for å bevare og styrke sjøsamenes unike livsform, herunder utnyttelse av marine ressurser.

Retten til konsultasjon, og fritt og forhåndsinformert samtykke

Retten til konsultasjon er en viktig prosessuell rettighet, som gjør de materielle rettighetene til urfolk effektive og anvendelige. Den gir urfolk rett til å delta, enten direkte eller gjennom sine valgte representanter, i alle saker som kan påvirke deres rettigheter og interesser negativt. Dette er en prosedyre for dialog og forhandling mellom urfolk og stater for å sikre en effektiv beskyttelse av førstnevntes rettigheter. Urfolks rett til konsultasjon og deltakelse er solid forankret i folkeretten.

ILO-konvensjon nr. 169 reflekterer urfolks rett til konsultasjon og deltakelse, blant annet i artiklene 6, 7, 15 og 16. Spesielt fastslår artikkel 6(1)(a) at: «State parties shall consult the [indigenous] peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly».¹⁶⁸ Artikkel 6(2) uttrykker videre at: «the consultations shall be undertaken in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures».¹⁶⁹ En pro forma-konsultasjon eller et enkelt informasjonsmøte, etter at beslutningen er tatt, utgjør derfor ikke en reell konsultasjon, ettersom det ikke gir urfolk noen reell mulighet til å påvirke beslutningen. Artikkel 6(1)(b) pålegger videre statene en positiv forpliktelse til å etablere mekanismer som gjør det mulig for urfolk å delta fritt på alle nivåer av beslutningsprosesser som angår dem, inkludert i utforming, konsekvensutredninger,

¹⁶⁸ ILO-konvensjon nr. 169, Art 6(1)(a).

¹⁶⁹ ILO-konvensjon nr. 169, Art 6(2).

gjennomføring og evaluering av foreslåtte tiltak som kan påvirke dem.¹⁷⁰ ILOs ekspertkomité for anvendelse av konvensjoner og anbefalinger (CEACR) understreker betydningen av dette og bemerker at konsultasjon og deltakelse utgjør hjørnesteinen i konvensjon nr. 169, som alle dens bestemmelser er basert på.¹⁷¹ Tilsvarende forplikter UNDRIP artikkel 19 statene til å konsultere og samarbeide i god tro med urfolk for å oppnå deres frie og forhåndsinformerte samtykke (FPIC) før det treffes vedtak som kan påvirke dem.¹⁷²

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 og UNDRIP artikkel 19 er generelle og gjelder for et bredt spekter av saker. I konteksten til denne rapporten krever dette at staten konsulterer sjøsamere før det treffes fiskeriforvaltningsvedtak som har en negativ innvirkning på lokalsamfunnene, slik som vedtak om fiskeforbud, kvotefastsettelse, restriksjoner på bruk av fiskemetoder/-redskaper, fisketider, eller etablering av marine verneområder (MPA) innenfor tradisjonelle fiskefelt. Det krever også sjøsamenes deltakelse i forvaltningen av fastsatte MPAs.¹⁷³ Slik deltakelse gjør det mulig for sjøsamere å beskytte sine interesser mot negative konsekvenser av kommersielt fiske, ettersom det gir dem mulighet til å forhindre eller begrense antall fartøy som kan komme inn i tradisjonelle fiskefelt, samt mengden fangst av fiskebestander som har kulturell betydning for dem.¹⁷⁴

Videre krever ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15(2) og UNDRIP artikkel 32(2) konsultasjon og deltakelse i ulike prosjekter om ressursutnyttelse på urfolks tradisjonelle landområder og territorier. Dette innebærer at staten må konsultere sjøsamere i god tro før godkjenning av ethvert prosjekt som påvirker deres tradisjonelt brukte marine områder og tradisjonelle fiskefelt – slik som prosjekter som involverer utvikling, utnyttelse eller utvinning av marine ressurser – og involvere dem i konsekvensutredninger.¹⁷⁵ Dette inkluderer kommersielt fiske, akvakultur,

¹⁷⁰ ILO-konvensjon nr. 169, Arts 6(1)(b) & 7.

¹⁷¹ ILO CEACR, *General Observation on the Right of Indigenous and Tribal Peoples to Consultation* (Observation 2010/81), 6.

¹⁷² Artikkene 10, 18, 29, 30(2) og 32 av UNDRIP anerkjenner også retten til konsultasjon.

¹⁷³ Den 10. partskonferansen for Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) anerkjenner at: "Protected areas should . . . be established and managed in close collaboration with, and through equitable processes that recognize and respect the rights of indigenous and local communities, and vulnerable population. These communities should be fully engaged in governing and managing protected areas according to their rights, knowledge, capacities, and institutions, and should equitably share in the benefits arising from protected areas and should not bear inequitable costs". Se Partskonferansen for Konvensjonen om biologisk mangfold, Strategisk plan for biologisk mangfold 2011–2020, UNEP/CBD/COP/10/INF/12/Rev 1 (Nagoya, 18.–29. oktober 2010), Mål 11.

¹⁷⁴ Se C Smith and M Dodson (n 101), [8].

¹⁷⁵ ILO-konvensjon nr. 169, Art 7; J Anaya, 'Indigenous Peoples' Participatory Rights in Relation to Decisions About Natural Resource Extraction: The More Fundamental Issue of What Rights Indigenous Peoples Have in Land and Resources' (2005) 22(1) *Arizona Journal of International and Comparative Law* 1.

ulike former for utvinningsindustrielle aktiviteter (inkludert olje-, gass- og mineralutvinning) og utvikling av marin fornybar energi innenfor eller i nærheten av marine områder som tradisjonelt brukes av sjøsamer. Kravet til «god tro» krever at myndighetene må være åpne for å høre og bli påvirket av sjøsamiske samfunns synspunkter og være forberedt på å oppgi eller endre det aktuelle tiltaket på en måte som minimerer dets potensielle konsekvenser. Konsultasjon som kun gjennomføres som en symbolsk gest eller for å gi informasjon uten oppfølgende tiltak, utgjør ikke konsultasjon i god tro.

Prosessuelle rettigheter kan også gå utover konsultasjon i god tro og kreve at myndighetene innhenter frie og forhåndsinformerte samtykke (FPIC) fra sjøsamer. Det finnes to klare og utvetydige tilfeller der FPIC er påkrevd: når gjennomføringen av det foreslåtte tiltaket, eller prosjektet krever at sjøsamiske samfunn fjernes fra sine tradisjonelt brukte marine områder og tradisjonelle fiskefelt,¹⁷⁶ og når prosjektet innebærer lagring eller deponering av farlig avfall i disse områdene.¹⁷⁷ I andre tilfeller avhenger spørsmålet om FPIC fra sjøsamer er påkrevd, av arten av det foreslåtte tiltaket og omfanget av dets påvirkning. Ekspertmekanismen for urfolks rettigheter (EMRIP) bemerker at: «the consent of indigenous peoples is mandatory with respect to matters of fundamental importance for their rights, survival, dignity and well-being».¹⁷⁸ FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter argumenterer på lignende måte for at «FPIC is required where the rights implicated are essential to the survival of indigenous groups as distinct peoples and the foreseen impacts on the exercise of the rights are significant».¹⁷⁹ Tilsvarende fastslo HRC i saken *Poma Poma vs. Peru* at «FPIC is required with respect to measures which would substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of (...) indigenous communities».¹⁸⁰ Oppfyllelsen av disse kravene for sjøsamers rett til fiske bør vurderes fra sak til sak. Relevante faktorer i en slik vurdering er for eksempel beliggenhet og arealbehov for det foreslåtte prosjektet, utvinnings- og deponeringsmetoder samt omfanget av forstyrrelser i marine habitater og fiskebestander av spesiell betydning for sjøsamer.

Oppsummeringsvis fungerer rettighetene til konsultasjon, deltakelse, og FPIC som sentrale prosessuelle garantier mot alle tiltak, inkludert industrielle ressursutviklingsprosjekter, som innebærer omfordeling av rettigheter til tilgang, kontroll eller bruk av marine områder og

¹⁷⁶ ILO-konvensjon nr. 169, Art 16 og UNDRIP, Art 10.

¹⁷⁷ UNDRIP, Art 29(2).

¹⁷⁸ EMRIP, Expert Mechanism Advice No 2 (2011): Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-making, UN Doc A/HRC/18/42, [22].

¹⁷⁹ Report of Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, J Anaya (6 July 2012), A/HRC/21/47, [65].

¹⁸⁰ HRC, *Poma Poma* (n 119), [7.6].

tilhørende ressurser bort fra de tradisjonelle brukerne i kystsamiske samfunn. Denne normen fremmer en inkluderende tilnærming som krever at myndighetene involverer det samiske folket i styring og forvaltning av marine områder og fiskeressurser, inkludert i konsekvensutredninger av foreslåtte ressursutviklingsprosjekter på eller utenfor kysten. Som rapporten kommer tilbake til i kapittel 4, vedtok Stortinget konsultasjonsloven i 2021 som kapittel 4 i sameloven. Likevel anerkjenner ikke denne loven uttrykkelig retten til fritt og forhåndsinformerte samtykke.

3.3 Andre relevante folkerettslige instrumenter for sjøsamenes rett til fiske i havet

Denne seksjon av rapporten viser til folkerettslige instrumenter, utover menneskerettsinstrumenter, som er relevante for anerkjennelsen og beskyttelsen av sjøsamenes rett til å fiske i havet. Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) og FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) sine fiskerirelaterte instrumenter¹⁸¹ er alle relevante for anerkjennelsen og beskyttelsen av rettighetene til sjøsamene. I denne rapporten fokuserer vi imidlertid kun på CBD og UNCLOS, ettersom FAOs fiskerirelaterte instrumenter er «soft law» og ikke direkte bindende for Norge.

Konvensjonen om biologisk mangfold

Reglene i Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) gjelder både terrestrisk og marin biodiversitet. Fortalen til CBD anerkjenner «the close and traditional dependence of many *indigenous and local communities* embodying traditional lifestyles on biological resources, and... the use of traditional knowledge, innovations and practices relevant to the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components».¹⁸² CBD artikkel 8(j) pålegger statspartene ytterligere eksplisitte forpliktelser, underlagt deres nasjonale lovgivning, om å «respect, preserve and maintain... practices of indigenous and local communities», som er «relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity». I tillegg forplikter artikkel 8(j) statspartene til å fremme bredere anvendelse av urfolks kunnskap og praksiser, med godkjenning og involvering fra innehaverne av slik kunnskap og praksis. CBD artikkel

¹⁸¹ Relevante FAO instrumenter inkludere blant annet: Code of Conduct for Responsible Fisheries (Rome, 1995); Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry in the Context of National Food Security (Tenure Guidelines), (Rome, 2012); Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security (Rome 2005); og Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication (SSF Guidelines), (Rome 2015).

¹⁸² CBD, preamble, recital 12.

10(c) oppfordrer på tilsvarende måte statspartene til å beskytte og oppmuntre til sedvanebruk av biologiske ressurser i samsvar med tradisjonelle kulturelle praksiser som er forenlige med kravene til bevaring og bærekraftig bruk. Dette bekrefter tydelig at urfolks tradisjonelle kunnskap er uløselig knyttet til dens kulturelle kontekst.¹⁸³ Alle disse bestemmelsene i CBD anerkjenner ikke bare urfolks rettigheter til å høste marine levende ressurser, men bekrefter også de særegne perspektivene til urfolk og den viktige rollen de spiller i bevaring og forvaltning av slike ressurser.

De ovennevnte bestemmelsene krever derfor at Norge, som en statspart til konvensjonen, iverksetter ulike tiltak for å anerkjenne rettighetene til sjøsamene. Slike tiltak kan blant annet omfatte: i) å gi unntak fra strenge regulerings-/bevaringstiltak eller anerkjenne preferensielle høstingsrettigheter for sjøsamene; ii) å konsultere sjøsamene i god tro før innføring av fiskeriforvaltnings- og bevaringstiltak som kan påvirke dem; og iii) å involvere sjøsamene i fiskeriforvaltningen og integrere deres tradisjonelle kunnskap. Disse forpliktelsene (tiltakene) harmonerer godt med samiske folks menneskerettigheter knyttet til marine områder og marine levende ressurser, diskutert ovenfor.

Har Norge forpliktelser overfor sjøsamene etter havretten?

De sentrale instrumentene knyttet til internasjonal havrett er tause når det gjelder urfolks bruk av marine områder og ressurser. Spesielt inneholder FNs havrettskonvensjon fra 1982 (UNCLOS)¹⁸⁴ ingen uttrykkelige referanser til urfolks rettigheter. Den nylig vedtatte BBNJ-avtalen (Biodiversity Beyond National Jurisdiction) inneholder flere referanser til betydningen av urfolks tradisjonelle kunnskap i bevaring og forvaltning av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, men dette er mindre relevant i en sjøsamisk kontekst. Dermed har Norge ikke noen direkte forpliktelser overfor samene etter havretten.

Vi minner likevel om at internasjonale menneskerettigheter forplikter Norge til å anerkjenne og beskytte samenes rettigheter til tilgang til tradisjonelt brukte marine områder og fiskerier, som vist ovenfor. Imidlertid pålegger UNCLOS også Norge (som kyststat) ulike typer forpliktelser i de forskjellige maritime sonene, blant annet å respektere retten til uskyldig gjennomfart og frihet til navigasjon, å bevare og forvalte marine levende ressurser og å gi andre

¹⁸³ For en detaljert diskusjon av Art 8(j), se J Amiott, 'Investigating the Convention on Biological Diversity's Protections for Traditional Knowledge' (2003) 11 (1) *Missouri Environmental Law and Policy Review* 3.

¹⁸⁴ De forente nasjoners havrettskonvensjon (UNCLOS), inngått i Montego Bay 10. desember 1982, 1833 UNTS 3 (i kraft 16. november 1994).

stater tilgang til overskuddsressursene i den eksklusive økonomiske sonen (EEZ). Dermed har Norge samtidige forpliktelser – på den ene siden forpliktelser til å anerkjenne samenes rettigheter til marine områder og fiskerier under menneskerettighetene, og på den andre siden forpliktelser overfor andre stater som følger av havretten. Dette reiser et spørsmål om hvorvidt, og i hvilken grad, Norges forpliktelser som følger av havretten kan begrense statens evne til å oppfylle sine menneskerettsforpliktelser overfor sjø samene.

I denne delen av rapporten argumenterer vi for at fraværet av uttrykkelige referanser til urfolk i UNCLOS ikke innebærer at konvensjonen begrenser eller utelukker urfolks rettigheter. Snarere viser vi at internasjonale menneskerettigheter som gjelder urfolk, kan påvirke tolkningen av de eksisterende reglene og prinsippene i havretten. Dermed er en integrert tilnærming til havretten og menneskerettighetene som gjelder urfolk, essensielt for å fremme sjøsamenes rettigheter knyttet til marine områder og fiske. Samspillet mellom havretten og menneskerettighetene innebærer at Norge, som kyststat, må utøve de fullmaktene (dvs. rettighetene og skjønnsmarginene) som er gitt av UNCLOS på en måte som respekterer sjøsamenes rettigheter til marine områder og fiskerier.¹⁸⁵ I det følgende viser vi samspillet mellom havretten og menneskerettighetene i indre farvann og territorialfarvann (områder hvor sjøsamenes krav til havet hovedsakelig er tilknyttet).

Norges suverenitet i indre farvann og sjøsamenes rettigheter

Indre farvann er den maritime sonen som ligger nærmest kyststatenes landterritorium. Dette inkluderer bukter, fjorder, elvemunninger, havner og havnebassenger, samt farvann som er avgrenset mellom offshore skjærgårdsøyer og fastlandet.¹⁸⁶ UNCLOS anerkjenner kyststaters fulle suverenitet over sine indre farvann og pålegger ingen ytterligere forpliktelser, slik som plikten til å anerkjenne retten til uskyldig gjennomfart.¹⁸⁷ Som et resultat av dette er det ingenting i UNCLOS som hindrer Norge som kyststat i å avsette en del av sine indre farvann som et eksklusivt fiskeområde for det samiske samfunnet, i å anerkjenne en fiskeriprioritet, eller i å forhindre andre fra å få tilgang til et slikt område. Selv om UNCLOS kanskje ikke forplikter staten til å iverksette noen av disse tiltakene, kan en slik plikt følge av internasjonale

¹⁸⁵ For en detaljert diskusjon, se Endalew L Enyew and Nigel Bankes, 'Interaction between the Law of the Sea and the Rights of Indigenous Peoples' in N Matz-Luck, Ø Jensen and E Johansen (eds), *The Law of the Sea: Normative Context and Interactions with Other Legal Regimes* (Routledge 2022) 151.

¹⁸⁶ UNCLOS, Arts 7(1), 9, 10, 11.

¹⁸⁷ Ibid, Art 2(1).

menneskerettsinstrumenter, som vist ovenfor. Dermed legger UNCLOS ingen begrensninger på Norge, i de indre farvann, fra å oppfylle sine forpliktelser overfor sjøsamene.

Videre kan UNCLOS artikkel 7(5) tillate en kyststat å basere seg på urfolks bruksmønstre som støtte for et mer omfattende krav om indre farvann. Artikkelen fastsetter at «[in determining particular baselines], account may be taken of economic interests peculiar to the region concerned, the reality and the importance of which are clearly evidenced by long usage».¹⁸⁸ Denne normen er direkte hentet fra den internasjonale domstolen i Haag (ICJs) avgjørelse i *Fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia*, hvor Norge brukte samiske samfunns eldgamle bruksmønstre som begrunnelse for et mer omfattende krav om indre farvann. I den saken fastslo ICJ at «[t]here is one consideration not to be overlooked, the scope of which extends beyond purely geographical factors: that of certain economic interests peculiar to a region, the reality and importance of which are clearly evidenced by a long usage».¹⁸⁹ ICJ fastslo videre at «such rights [economic rights peculiar to the region], founded on the vital needs of the population and attested by very ancient and peaceful usage, may legitimately be taken into account in drawing [a straight baseline to enclose expansive internal waters]».¹⁹⁰ Domstolen la vekt på det faktum at i denne karrige regionen henter innbyggerne i kystsonen sitt levebrød i hovedsak fra fiske, for å konkludere til fordel for Norges tilnærming med å trekke en rett grunnlinje som omslutter store områder av indre farvann.¹⁹¹ Dommen gir et eksempel på hvordan ICJ la vekt på rettferdighet/rimelighet til fordel for de kystsamiske samfunnene når grunnlinjene skulle trekkes. UNCLOS inkorporerer denne normen om rimelighet i artikkel 7(5), og anerkjenner at hensynet til rettighetene til kystnære urfolkssamfunn kan påvirke fastsettelsen av grunnlinjer. Det faktum at den eldgamle bruken til kystsamiske samfunn utgjorde en av grunnene for anerkjennelsen av Norges krav på omfattende indre farvann, tilsier at Norge er forpliktet til å anerkjenne fiskerettighetene til kystsamiske samfunn innenfor slike indre farvann i sin nasjonale lovgivning. Kystfiskeutvalget trekker frem Norges sterke vektlegging av lokale rettigheter i fiskerigrensesaken mot Storbritannia, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4.

Oppsummert gir Norges uinnskrenkede suverenitet over indre farvann staten muligheten til å oppfylle eventuelle forpliktelser den måtte ha overfor samiske samfunn i henhold til internasjonale menneskerettigheter. Norge kan derfor ikke påberope seg havrettslige

¹⁸⁸ Ibid, Art 7(5).

¹⁸⁹ ICJ, *Anglo-Norwegian Fisheries Case, 1951 (fiskerigrensesaken)*, 133.

¹⁹⁰ Ibid, 142.

¹⁹¹ Ibid, 128.

forpliktelser som begrunnelse for å unnlate å anerkjenne rettighetene til sjøsamer i bukter, fjorder og andre deler av de indre farvann.

Norges suverenitet i territorialfarvannet og sjøsamenes rettigheter

Den delen av havområdet som ligger utenfor grunnlinjene og ut til 12 nautiske mil, utgjør territorialfarvannet. Territorialfarvannet er en del av det nasjonale territoriet til en kyststat. Derfor har Norge (som kyststat) suverenitet over territorialfarvannet og myndighet til å regulere forvaltningen av alle marine ressurser i sonen. Dette kan typisk dreie seg om forskning, utnyttelse, bevaring og forvaltning i samsvar med statens egen miljø- og ressursforvaltningspolitikk.¹⁹² For eksempel kan det utstedes tillatelser kun til sine egne borgere for å utføre slike aktiviteter, eller gis tilgang til utenlandske fiskere gjennom avtaler.

Selv om Norge har en forpliktelse til å bevare og forvalte de levende ressursene i territorialfarvannet i henhold til UNCLOS del XII (som gjelder for alle maritime soner), fastsetter ikke UNCLOS hvilke typer tiltak Norge må vedta. Dette gir Norge skjønnsfrihet til å vedta de tiltakene som anses hensiktsmessige for å bevare og forvalte ressursene i territorialfarvannet. Denne friheten gir Norge mulighet til å vedta bevarings- og forvaltningstiltak som er i samsvar med rettighetene til sjøsamene. Kort sagt begrenser ikke Norges forpliktelse til å bevare og forvalte marine levende ressurser under UNCLOS plikten til å anerkjenne og beskytte rettighetene til sjøsamene i territorialfarvannet. Norge kan derfor bruke sitt vide skjønn på en måte som beskytter rettighetene og interessene til sjøsamene i samsvar med sine forpliktelser etter internasjonale menneskerettigheter, uten å komme i noen konflikt med havretten.

Norges suverenitet over territorialfarvannet er imidlertid underlagt begrensninger i UNCLOS og andre regler i folkeretten. En slik uttrykkelig begrensning er plikten til å respektere andre staters rett til uskyldig gjennomfart.¹⁹³ Uskyldig gjennomfart er retten for utenlandske skip (enten det er private eller statlige kommersielle skip, krigsskip eller statlige skip som opererer for ikke-kommersielle formål) til å navigere og passere uavbrutt og raskt gjennom territorialfarvannet.¹⁹⁴ Forpliktelsen innebærer at utenlandske skip ikke kan pålegges krav som

¹⁹² Rothwell and Stephens, *International Law of the Sea*, 1st edn (Hart 2010), 70, 75.

¹⁹³ Artikkel 19(1) av UNCLOS definerer uskyldig gjennomfart som “any passage not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State”. Artikkel 19(2) av UNCLOS gir en ikke-uttømmende liste over aktiviteter som kan anses som ‘ikke-uskyldige’ gjennomfart.

¹⁹⁴ UNCLOS, Arts 17, 18 & 19.

i praksis har den effekt at retten til uskyldig gjennomfart nektes eller svekkes.¹⁹⁵ Dette reiser et spørsmål om, og i hvilken grad, Norges forpliktelse til å respektere uskyldig gjennomfart for andre stater, begrenser sjøsamenes rettigheter.

Hovedregelen at Norges suverenitet over territorialfarvannet innebærer en frihet til å regulere uskyldig gjennomfart slik at sjøsamenes rettigheter ikke krenkes, så lenge man holder seg innenfor rammene av forpliktelsene knyttet til uskyldig gjennomfart. UNCLOS artikkel 24(1) formulerer plikten som «the obligation not [to] *hamper* the innocent passage of foreign ships... or not to impose requirements on foreign ships which have *the practical effect of denying or impairing* the right of innocent passage». Mens betydningen av begrepet «denying/nekte» er klar, er det ikke like enkelt å fastslå det presise innholdet av begrepene «hamper/hindre», eller «impairing/svekke». Barnes bemerker at disse sistnevnte begrepene refererer til situasjoner der regulatoriske pålegg om gjennomfart er så strenge at gjennomfarten blir umulig eller for byrdefull til å være praktisk gjennomførbar.¹⁹⁶ Hvorvidt en kyststats regulering har effekten av å hindre eller svekke uskyldig gjennomfart, bør vurderes fra sak til sak.¹⁹⁷ Av dette følger at så lenge Norges tiltak verken nekter, hindrer eller svekker gjennomfarten, legger ikke UNCLOS begrensninger på sjøsamenes rettigheter.

UNCLOS inneholder også spesifikke bestemmelser som gir Norge (som kyststat) mulighet til å regulere retten til uskyldig gjennomfart nærmere. For eksempel kan det i henhold til artikkel 21 vedtas lover for å forhindre brudd på statens fiskerilovgivning, for å bevare miljøet, eller for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning.¹⁹⁸ Disse grunnlagene er generelle og gir staten anledning til å vedta regler knyttet til uskyldig gjennomfart for å anerkjenne urfolks fiskerier, bevare tradisjonelle fiskerier og habitat, eller beskytte urfolks fiskerigrunnlag eller kulturelt viktige områder mot skade fra forurensning. Det må også nevnes at UNCLOS artikkel 21 gir Norge anledning til å regulere uskyldig gjennomfart i samsvar med «andre regler i folkeretten», som kan inkludere internasjonale menneskerettigheter som gjelder urfolk.

Mer spesifikt tillater UNCLOS artikkel 22 en kyststat, når det er nødvendig med hensyn til navigasjonssikkerhet, å etablere sjøruter og trafikkseparasjonssystemer innenfor sitt

¹⁹⁵ Ibid, Art 24(1)(a).

¹⁹⁶ R Barnes, 'Article 24 LOSC: Duties of the Coastal State' in A Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Verlag CH Beck oHG 2017), 219.

¹⁹⁷ Ø Jensen, Coastal State Jurisdiction and Vessel Source Pollution: The International Law of the Sea Framework for Norwegian Legislation, FNI Report 3/2006, 22.

¹⁹⁸ UNCLOS, Art 21(1)(a, d, e & f).

territorialfarvann, under hensyntagen til anbefalingene fra Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO). Denne bestemmelsen definerer verken «navigasjonssikkerhet», eller fastsetter objektive kriterier for å avgjøre når etablering av sjøruter og trafikkseparasjonssystemer anses som nødvendig for navigasjonssikkerheten. Begrepet omfatter ikke bare sikkerhetstiltak for personer og gods ombord på skip (passasjerer, mannskap og last) og det marine miljøet,¹⁹⁹ men kan også inkludere sikkerheten til urfolksfiskere som driver høsting i sine tradisjonelle fiskefelt. Som sådan bør Norge (som kyststat) kunne utpeke sjøruter og trafikkseparasjonssystemer, eller vedta andre typer rutetiltak for skip,²⁰⁰ for å om dirigere navigasjon bort fra tradisjonelle fiskefelt i territorialfarvannet, for å minimere risikoen for ulykker som kan true sjøsamiske fiskere. Ved å lese UNCLOS artikkel 22 i sammenheng med artikkel 21, som tillater et bredere spekter av tiltak overfor fartøy i uskyldig gjennomfart, kan Norge innføre sjøruter og trafikkseparasjonssystemer av andre grunner enn navigasjonssikkerhet.²⁰¹ En slik grunn kan følge av forpliktelsen etter folkeretten til å beskytte rettighetene til sjøsamene. Norge står fritt etter UNCLOS, men er også forpliktet etter internasjonale menneskerettigheter til å utøve sin suverenitet over territorialfarvannet på en måte som anerkjenner rettighetene til sjøsamene, så lenge dette ikke nekter eller svekker retten til uskyldig gjennomfart, og så lenge det er sikkerhetsmekanismer på plass gjennom bruk av IMOs anbefalinger.

Oppsummeringsvis hindrer ikke Norges forpliktelser overfor andre stater etter UNCLOS at sjøsamene sine rettigheter til fiske i territorialfarvannet beskyttes. UNCLOS gir Norge brede skjønnsmessige fullmakter til å regulere skip som navigerer innenfor territorialfarvannet på en måte som anerkjenner og beskytter rettighetene til sjøsamene. Dermed kan urfolks rettigheter og retten til navigasjon eksistere side om side, og Norge kan ikke påberope seg sine forpliktelser etter UNCLOS som en begrunnelse for å unnlate å anerkjenne sjøsamene sine fiskerettigheter i territorialfarvannet.

¹⁹⁹ R Virzo, 'Coastal State Competences Regarding Safety of Maritime Navigation: Recent Trends' (2015) 36(71) *Seqüência*, 19, 25 & 29.

²⁰⁰ Selv om artikkel 22 av UNCLOS kun refererer til sjøruter og trafikkseparasjonssystemer, har det blitt forstått å inkludere andre rutetiltak akseptert av IMO. Se R Barnes, 'Article 22 LOSC: Sea Lanes and Traffic Separation Schemes in the Territorial Sea' in A Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Verlag CH Beck oHG 2017), 212.

²⁰¹ Ibid, 211.

3.4 Konklusjon

Marine områder og fiskeressurser er helt sentralt for sjøsamiske samfunn. Selv om internasjonale menneskerettsinstrumenter ikke eksplisitt beskytter sjøsamenes rettigheter med hensyn til marine områder og ressurser, kan slike rettighetsbeskyttelser utledes fra de generelle reglene og prinsippene i rettssystemet som gjelder for tradisjonelle landområder og naturressurser. Som vist i dette kapitlet pålegger spesifikke menneskerettsnormer – som retten til selvbestemmelse, retten til kulturell integritet, eiendomsretten, retten til ikke-diskriminering, og retten til konsultasjon og deltakelse, inkludert FPIC – Norge forpliktelser til å anerkjenne og beskytte samenes rett til tradisjonelt brukte marine områder og fiskerettigheter. I denne sammenhengen har FNs menneskerettighetskomitéer, særlig HRC, ØSK-komiteén, og CERD-komiteén, spilt en betydelig rolle i å tolke og tilpasse de generelle menneskerettsnormene til de spesifikke kontekstene for urfolks rettigheter til marine områder og ressurser. Kombinasjonen av de overnevnte ulike internasjonale menneskerettsinstrumenter som gjelder urfolk, og praksisen til FNs traktatovervåkingsorganer utgjør det rettslige grunnlaget for anerkjennelse og beskyttelse av sjøsamenes langvarige sedvanerettigheter knyttet til marine områder og fiskeri. Disse rettskildene forplikter Norge til å utøve sin suverenitet og suverene rettigheter over marine områder og ressurser på en måte som samsvarer med etablerte menneskerettsstandarder som gjelder for det samiske folket. Dermed har norske myndigheters tendens til å behandle sjøsamenes marine områder og fiskerettigheter annerledes enn tradisjonelle landområder og naturressurser ingen folkerettslig forankring.

Utover menneskerettsinstrumenter anerkjenner CBD sjøsamenes rettigheter til å høste marine levende ressurser, samt den viktige rollen deres tradisjonelle kunnskap spiller i bevaring og forvaltning av slike ressurser. Konvensjonen pålegger Norge å beskytte samenes sedvanebruk av biologiske marine ressurser i samsvar med tradisjonell, kulturell praksis som er forenlig med kravene til bevaring og bærekraftig bruk. Videre krever CBD at Norge iverksetter ulike tiltak for å anerkjenne sjøsamenes rettigheter. Dette kan inkludere unntak fra strenge reguleringer, preferensielle høstingsrettigheter, konsultasjon med sjøsamer før innføring av tiltak som påvirker dem og involvering av sjøsamer i forvaltning og integrering av deres tradisjonelle kunnskap.

Norge har ingen direkte eller uttrykkelige forpliktelser overfor sjøsamene etter havretten (UNCLOS), men de eksisterende reglene og prinsippene kan tolkes på en måte som anerkjenner sjøsamenes rettigheter. Siden Norge har full suverenitet over de indre farvann og har ingen ytterligere forpliktelser overfor andre stater, har staten frihet til å avsette en geografisk del av

de indre farvann som et eksklusivt fiskeområde for det samiske samfunnet, til å anerkjenne en fiskeriprioritet, eller til å forhindre andre fra å få tilgang til dette stedet. Dermed legger UNCLOS ingen begrensninger på Norge i de indre farvann – i bukter, fjorder, og elvemunninger – fra å oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser overfor sjøsamene.

Vi har videre vist at Norges forpliktelser overfor andre stater i territorialfarvannet som følger av havretten – dvs. forpliktelser til å bevare og forvalte marine levende ressurser og til å respektere retten til uskyldig gjennomfart – ikke begrenser plikten til å oppfylle menneskerettsforpliktelsene overfor sjøsamene. Selv om UNCLOS pålegger Norge en forpliktelse til å bevare og forvalte de levende ressursene i territorialfarvannet, står staten fritt til å velge hvilke tiltak som skal iverksettes. Denne friheten gir Norge mulighet til å vedta fiskerireguleringstiltak som beskytter rettighetene og interessene til sjøsamene i samsvar med sine forpliktelser etter menneskerettighetene. På samme måte har Norge frihet til å regulere uskyldig gjennomfart innenfor sitt territorialfarvann – for eksempel ved å etablere sjøruter, trafikkseparasjonssystemer eller andre rutetiltak for skip – for å ivareta sjøsamenes rettigheter, så lenge dette skjer innenfor rammene av Norges forpliktelser knyttet til uskyldig gjennomfart (dvs. så lenge det verken nekter eller begrenser retten til uskyldig gjennomfart). Derfor kan ikke Norge påberope seg sine havrettslige forpliktelser som en begrunnelse for å unnlate å anerkjenne sjøsamenes fiskerettigheter i territorialfarvannet.

Vi argumenterer generelt for at internasjonale menneskerettigheter for urfolk kan påvirke tolkningen av eksisterende regler og prinsipper i havretten. En integrert tilnærming som kombinerer havretten og menneskerettighetene er derfor avgjørende for å styrke og fremme sjøsamenes rettigheter knyttet til marine områder og fiske. Samspillet mellom havretten og menneskerettighetene innebærer at Norge må utøve suvereniteten etter UNCLOS på en måte som respekterer sjøsamenes rettigheter til marine områder og fiskeressurser.

4. Utviklingen i nasjonal rett

4.1 Oversikt

Temaet for denne rapporten er den samiske befolkningens rett til de marine ressursene i sine tradisjonelle leveområder. De utredningene som ble nevnt i kapittel 2 er også relevante for de rettslige aspektene ved sjøsamisk fiske når det kommer til utviklingen i nasjonal rett. I tillegg finnes det en del rettslitteratur som belyser tematikken.

4.2 Rett på historisk grunnlag

4.2.1 Et eksklusivt fiske for folkene i fjordene som utfordres av fremmede fartøyer

Vi viser til Kystfiskeutvalgets brede og grundige historiske fremstilling av retten til fiske i havet utenfor Finnmark.²⁰² I kapitlet som redegjør for utvalgets vurderinger og tilrådinger, er det en fremstilling av de mest sentrale funn vedrørende rett på historisk grunnlag.²⁰³ Vi vil trekke frem noen sentrale punkter fra disse delene av Kystfiskeutvalgets utredning i det følgende.

Fiske til eget og husholdningens forbruk har en så gammel historie at «om noen ressursbruk har dannet sedvanerett, så må det være denne».²⁰⁴ Kystfiskeutvalget viser her til at det har vært drevet fiske i Finnmarks fjorder og ved kysten i uminnelige tider, at fiske er selve grunnlaget for bosetningen i denne delen av landet og at slikt fiske opprinnelig har vært et hovedmotiv for å slå seg ned ved havet. Utvalget peker også på det konkurrerende synspunktet som har vært dominerende i norsk fiskeripolitikk, nemlig likestilling mellom fiskere uavhengig av bosted og at fisken er en nasjonal ressurs. Her vil vi trekke frem utvalgets kommentar til Ørebechs betraktning om at det intensive fisket i Finnmarksfjordene i løpet av 1900-tallet kan ha medført at eventuelle sedvaner må anses bortfalt:

*Dette er en noe for enkel slutning. For at en eventuelt etablert sedvane eller eksisterende rettsoppfatninger nærmest mekanisk skal falle bort i møte med en konkurrerende «normstruktur», må det være et minstevilkår at nykommernes bruk blir akseptert. De mange protestene er et klart uttrykk for at nykommernes bruk ikke er akseptert».*²⁰⁵

Når det gjelder fiske som næring, er det ifølge Kystfiskeutvalget mer usikkert om en rett kan baseres utelukkende på sedvanerett. Utvalget fant det imidlertid ikke nødvendig å utrede dette nærmere, da de internasjonale regler som krever et materielt kulturgrunnlag også gir grunnlag for et fiske i næring.²⁰⁶

Rettigheter til bestemte områder er sentralt for å utøve en rett til å fiske. Kystfiskeutvalget utredet for det første «om finnmarksfiskerne har en særlig rett til å fiske utenfor Finnmark i forhold til fremmedfiskere». Utvalget kom til at det er klart at det ikke gjelder noen enerett for

²⁰² NOU 2008: 5 kapittel 5.

²⁰³ Ibid. punkt 11.6.

²⁰⁴ Ibid. s. 375.

²⁰⁵ Ibid. s. 144.

²⁰⁶ Ibid. s. 375-376.

finnmarksfiskerne i kystfarvannet utenfor fjordene i Finnmark. Fremmedfiskerne (nordfarerne) har i århundrer kommet og tatt del i dette kystfisket. Det er verdt å merke seg at i møter Kystfiskeutvalget hadde langs kysten, kom det «til dels sterke uttalelser i retning av et ønske om fellesskap på fiskefeltene med nordfarerne».²⁰⁷

Når det gjelder rett til bestemte områder, ble det også utredet «om det er en særlig rett for fjordfiskerne til å fiske inne i fjordene». Utgangspunktet for denne rettslige vurderingen er at sjøsamene gjennom lange tider har dominert bosetningen i fjordene, og hadde sine sedvaner i fjordfisket. Det er ingen grunn til at denne samiske sedvanen skal ha mindre rettskvalitet enn sedvanene i reindriften. Det er videre et poeng at fremmarsjen av det frie fisket på 1800-tallet ikke fikk gjennomslag i Finnmark. Kystfiskeutvalget trekker frem at fjordfisket var et eksklusivt fiske for folkene i fjordene helt frem til andre verdenskrig, og bruken hadde vært av en slik art at «folk i fjordene hadde fått en rett til dette fisket».²⁰⁸

Så blir spørsmålet om etterkrigstidens fiske med fremmede fartøyer med aktive redskaper, til store protester fra fjordfiskerne, «skal sette en strek over en rett som er bygget opp gjennom så lang tid og som har vært så livsviktig for fjordenes befolkning».²⁰⁹ Som utvalget påpeker, står man her overfor en vurdering av «hvor lang tid og hvilken intensitet som skal til for å bryte ned en rett grunnet på en særdeles langvarig alders tids bruk». Utvalget trekker frem et par nye trekk som er av betydning for denne rettslige vurderingen, nemlig statens sterke vektlegging av lokale rettigheter i fiskerigrensesaken mot Storbritannia og nyere rettspraksis som viser et mer positivt syn overfor rettigheter skapt ved langvarig bruk.

4.2.2 Statens argumentasjon om lokale rettigheter i fiskerigrensesaken

Lokale rettigheter til fiske sto sentralt i Norges argumentasjon i den avgjørende fiskerigrensesaken mot Storbritannia i 1951.²¹⁰ Saken hadde sitt utspring i at britiske damptrålere kom til Finnmarkskysten tidlig på 1900-tallet på grunn av nedgang i fiskebestandene utenfor Storbritannia. Norske myndigheter nektet de britiske trålerne adgang, men manglet klare folkerettslige grenser som ga Norge enerett til å fiske i dette kystnære havområdet. Den britiske fiskeriaktiviteten tiltok etter første verdenskrig og økte betydelig fra 1932. Saken ble brakt inn for den internasjonale domstolen i Haag. Tvisten gjaldt hvordan

²⁰⁷ NOU 2008: 5 s. 376.

²⁰⁸ Ibid. s. 377.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid. punkt 5.17.

grunnlinjene på strekningen av Norges kyst fra Varanger til Træna skulle trekkes. I henhold til kongelig solusjon av 12. juli 1935 hadde Norge trukket grunnlinjene ved å velge ut visse anvendbare punkter på kysten som bindes sammen med rette linjer, i stedet for å følge den fysiske kystlinje i alle dens bevegelser i tråd med folkerettens hovedregel. Norge påberopte seg folkerettens unntak for *historisk hjemmel*. Kystfiskeutvalget gikk nærmere inn på Norges anførsel om historisk hjemmel, og utvalgets fremstilling om dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- Til forskjell fra Mellom-Europa der kysthavet i utgangspunktet var fritt for enhver i henhold til prinsippet om «det frie hav», har bruken av kysthavet i Norge til ferdsel, fiske og fangst (den økonomiske interessen) vært et livsvilkår og en enerett for kystbefolkningen, særlig i Nord-Norge, så langt tilbake som historien går.
- I henhold til professor Knut Robberstads rettshistoriske utredning i tilknytning til saken har det vært snakk om både en enerett som kunne sammenlignes med eiendomsrett og kollektive rettigheter samt noe lovgivning.
- Fiskegrunnene var så viktige for kystbefolkningen, at det ikke var mulig å være dem foruten:

*Difor måtte folk rekna seg juridisk rett til fiskegrunnane, som elles til jord og jaktmark. (...) Det ser ut til at rettsreglane på dette unråde vart umlag som på landjordi. (...) I sjøen må og grunneigaren ha ått retten til å fiska utanfor sitt land. Sume fiskevær var og heilt privat eigedom. Men dei viktigaste fiskeværer må stort sett ha vore ålmenningar frå gamalt av, mer bruksrett for større eller mindre bygdelag. Til den bruksretten hørde rett til å setja upp fiskarbuder og til å fiska på dei fiskegrunnane – det havumrådet som hørde været til.*²¹¹

- Når det gjelder rettslig grunnlag, trakk Robberstad frem at fiskeriene i Nord-Norge var sedvanerettslig regulert, men at det også var noe lovgivning vedørende fisket, særlig for redskapsbruk og helligdagsfredning.
- Robberstad trakk frem et viktig særtrekk for fisket i Finnmark. Her var det mindre lovgivning enn ellers i kyst-Norge, fordi det som hovedregel var en enerett til fiske for de som bodde her.

Norge fikk medhold i Haag-domstolen i at det norske grunnlinjeprinsippet ikke var i strid med folkeretten. «Norge fikk anerkjent prinsippet om at sjøgrensen utenfor Nord-Norge

²¹¹ NOU 2008: 5 s. 130.

skulle trekkes i rette linjer med utgangspunkt i de ytterste øyer, skjær og nes. Dette gjaldt også de bredeste fjordene, som Vestfjorden.»²¹² I sin begrunnelse trakk domstolen blant annet frem fiskerienes betydning for kystbefolkningen, noe som «gir en viss vekt til forestillingen om at det fra gammelt av besto nedarvede rettigheter forbeholdt rikets egne innvånere (...), særlig når det gjelder LoppHAVet».

Kystfiskeutvalget kom også med noen viktige betraktninger om fiskerigrensesakens betydning,²¹³ og oppsummerte denne i følgende punkter:

- *Rettighetssubjekt:*

I hovedsak var det tale om kollektive rettigheter for bygder og fiskevær, men også tilfeller av enkeltpersoners eksklusive rettigheter.

- *Objektet for rettighetene:*

Objektet for rettighetene var fiskegrunner, fjorder, havområder, for det meste innenfor synsrekkevidden (...).

- *Hvilken rett var det tale om?*

Eksklusive rettigheter til å fiske for en avgrenset krets av personer (av og til omtalt som allmenningsrett) samt noen sterkere vernete bruksrettigheter for enkeltpersoner som kan sammenlignes med eiendomsrett. Særrett til linesett på bestemte havstrekninger (omtalt som eiendomsrettigheter).

- *Tid?*

I Norges innlegg for Haag-domstolen ble det anført at fisket var drevet slik «frå utgamal tid og fram til dei dagar då framande trålarar, fyrst og framst di engelske, valda skipling». I Norges duplikk trekkes det frem at rettighetene er fra uminnelige tider. Rettighetene har vedvart lenge, noen helt inn i det 20. århundre.

4.2.3 Saltvannsfiskeloven av 1955 og Kåfjord-dommen i 1985 – betydningen for lokale sedvaner

Med saltvannsfiskeloven av 1955 ble alle de spesielle fiskerilovene samlet til en generell lov om saltvannsfiskeriene som skulle gjelde for hele landet. «Det langvarige regimet med særlover for fiskeriene i Finnmark var dermed brutt.»²¹⁴ I medhold av lovens § 4 hadde imidlertid Kongen kompetanse til å fastsette lokalt avgrensede reguleringer eller fredninger, for eksempel

²¹² NOU 2008: 5 s. 133.

²¹³ Ibid. punkt 5.17.7 og 5.17.8

²¹⁴ Ibid. s. 135.

om minstemål, redskaper og havdeling. Saltvannsfiskeloven § 55 åpnet også for at lokale utvalg kunne treffe nærmere bestemmelser for å hindre brukerkollisjoner og for å sikre et rasjonelt fiske, men kun i den utstrekning bestemmelser ikke var truffet etter lovens § 4. Stortingets sjøfarts- og fiskerikomiteé rettet imidlertid en henstilling til departementet som gjelder praktiseringen av den vide fullmaktsbestemmelsen:

*Komiteéen vil i denne forbindelse ikke unnlate å bemerke at når en har funnet å kunne tilrå departementets forslag med hensyn til fullmaktsordningen, er det under den uttrykkelige forutsetning at fiskeriadministrasjonen må bruke den myndighet den blir gitt, så varsomt som mulig. En tenker da særlig på inngrep som endrer innarbeidede, tilvante forhold. Komiteéen forutsetter at det i disse som alle andre spørsmål av vesentlig betydning for fiskeriene, i samsvar med gjeldende praksis blir innhentet uttalelse fra fiskernes organisasjoner, og at det blir lagt tilbørlig vekt på de uttalelser som kommer derfra.*²¹⁵

I tiden som fulgte, mottok fiskeriadministrasjonen et økende antall krav om lokale reguleringer av fisket. Dette avstedkom et notat fra Fiskeridirektoratet til fylkesfiskarlagene den 5. juni 1958 som inneholdt følgende bemerkning:

*Ved behandlingen av slike krav må en ha for øye prinsippet om det frie fisket. Innskrenkninger i fisket for en bestemt redskapsgruppe kan etter loven kun finne sted når en slik regulering er nødvendig for å beskytte eller fremme fiskebestanden eller for å sikre en rasjonell og forsvarlig utøvelse av de forskjellige fiskerier.*²¹⁶

Som Kystfiskeutvalget har fremholdt, kan fiskeriadministrasjonens formaning om at fylkesfiskarlaget «må ha for øye prinsippet om det frie fisket, anses som en ikke helt liten omskriving av det som var stortingskomitéens formaning overfor fiskeriadministrasjonen». Komiteéen advarte jo mot å gjøre inngrep som «endrer innarbeidede, tilvante forhold».

Også etter at saltvannsfiskeloven trådte i kraft, ble det fremsatt en rekke fjordfredningskrav fra fjordbefolkningen i Finnmark, fra 1967 også som samesak. Disse kravene er nærmere redegjort for av Kystfiskeutvalget.²¹⁷ Utvalget har beskrevet kravene som en «rød tråd gjennom hele det forrige århundret» og trukket frem noen likhetstrekk mellom dem:

²¹⁵ NOU 2008: 5 s. 135.

²¹⁶ Ibid. s. 137.

²¹⁷ Ibid. punkt 5.19.

- Det har dreid seg om krav om fredning av fjorder mot aktive redskaper.
- Kravene har vært begrunnet i hensynet til ressursene generelt, de lokale fiskestammene samt fordeling.
- Fjordfolket har vist til sin lokale kompetanse og sine erfaringsbaserte kunnskaper.
- Den geografiske spredningen av kravene.

Kystfiskeutvalget har fremholdt at de omfattende protestene mot det intensive fisket i samiske fjordområder har vært uttrykk for sjøsamiske rettsoppfatninger og normer om fisket på fjordene.

At fjordfiskere kan ha rettslig grunnlag i sedvane, har også en viss støtte i Kåfjord-dommen fra Høyesterett.²¹⁸ Dommen og dens rettslige betydning er utførlig behandlet av Kystfiskeutvalget.²¹⁹ Saken gjaldt 50 fjordfiskere i Kåfjord i Troms sitt krav på erstatning for tap i fisket forårsaket av endrete isforhold i fjorden som følge av vassdragsregulering. Fiskerne ble tilkjent erstatning med den begrunnelse «at fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget at den langt på vei kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på vesentlig samme måte som utøvelsen av en rettighet.»²²⁰ Dommen inneholder ingen uttalelser om erverv av en privatrettslig fiskerett, men er av Strøm Bull ansett som «et eksempel på at lokale sedvaner har holdt seg opp til vår tid og at de også har blitt anerkjent av Høyesterett».²²¹

4.3 Grunnloven § 108 – sameparagrafen

Grunnloven § 108 lyder slik:

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Bestemmelsen etterfølger dagjeldende § 110 a, som ble vedtatt av Stortinget 21. april 1988 og tilføyd ved grunnlovsbestemmelse av 27. mai 1988, og den bygger på et nokså likelydende forslag fra Samerettsutvalget til ny grunnlovsbestemmelse.²²² Med den nye Grunnloven § 100 a har Stortinget

²¹⁸ Rt. 1985 s. 247.

²¹⁹ NOU 2008: 5 punkt 5.20.

²²⁰ Ibid. s. 147.

²²¹ Ibid. s. 149.

²²² NOU 1984: 18 s. 451.

*[...] i den mest høytidelige og forpliktende form vår rettsorden kjenner, anerkjent og trukket konsekvenser av det faktiske forhold at det gjennom Norges historie har eksistert en egen samisk folkegruppe i vårt land.*²²³

Når det gjelder tolkningen av bestemmelsen, har Høyesterett uttalt følgende:

*Bestemmelsen fastlegger statens rettslige forpliktelser overfor samene og har selvstendig betydning ved tolkingen av lover og ved anvendelse av sedvanerettslige regler, se nærmere Høyesteretts plenumsdom i Nessebysaken, HR-2018-456-P avsnitt 91. Den kan også være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir noe svar, jf. Susann Funderud Skogvang, Samerett, 3. utgave, side 188, med videre henvisninger.*²²⁴

Høyesterett utdyper tolkningen av Grunnloven § 108 i Fosen-saken:

SP artikkel 27 må ses i sammenheng med Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter «å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Grunnlovsbestemmelsen bygger på artikkel 27 og kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir noe svar, jf. HR-2018-872-A avsnitt 39.

Følgelig må bestemmelsen tolkes i lys av SP artikkel 27. På grunn av menneskerettsloven § 3 som gir SP forrang fremfor (intern) norsk lov, er det vanskelig å se behovet for Grunnloven § 108 som et selvstendig rettsgrunnlag på området for sjøsamisk rett til fiske. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette temaet.

4.4 1990-tallets innføring av fartøykvoter for torskefiskeriene

Som nevnt i kapitel 2 var det ressursnedgang utover 1980-tallet, noe som førte til at fiskerimyndighetene innførte strenge reguleringer for fisket. Disse reguleringene skulle vise seg å få betydelige negative konsekvenser for tradisjonelt fiske, særlig i sjøsamiske områder. Kystfiskeutvalget har behandlet denne tematikken.²²⁵ Vi oppsummerer utvalgets mest sentrale funn i det følgende.

Som en følge av fiskerikrisen ble det ved kgl.res. 8. desember 1989 innført en ordning med fartøykvoter for torskefiskeriene. For å få tildelt fartøykvote måtte man ha levert, avhengig av

²²³ Innst. S. nr. 147 (1987-88) s. 2.

²²⁴ HR-2018-872-A.

²²⁵ NOU 2008: 5 punkt. 5.21.

båtstørrelsen, mellom 3 000 og 10 000 kg torsk i ett av de tre foregående årene. På grunn av vanskelig tilgjengelighet og selinvasjoner var dette kravet vanskelig å oppfylle for mange fiskere i sjøsamiske områder. Disse fiskerne falt med andre ord utenfor fartøykvoteordningen og opplevde dermed en betydelig svekkelse av sitt inntektsgrunnlag. Dette fikk også negative følger for flere sjøsamiske lokalsamfunn.

Som Kystfiskeutvalget har påpekt, har denne reguleringsformen i særlig grad rammet utøverne av det konvensjonelle fjordfisket, der samene utgjør et flertall. Det har også vært hevdet at den er at av de sterkeste anslag mot samisk kultur, etter at den offisielle fornorskingspolitikken tok slutt.

Sametinget har i sin melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområder fra 2004 trukket frem at ulike bestemmelser de foregående 10-15 år har tatt levebrødet fra en rekke mennesker, særlig sjøsamere, som har drevet fiske med mindre båter på lokale, tradisjonelle fiskefelter. Noe som er helt nytt i Nord-Norges titusenårige bosettingshistorie.²²⁶

Den anerkjennelsen av det sedvanemessige fisket vi så i Kåfjord-dommen, må anses å ha blitt betydelig undergravet ved innføringen av fartøykvoter. Følgelig er det grunn til å stille spørsmål ved om denne reguleringsformen er i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

4.5 Nyere rettspraksis om rettigheter skapt ved langvarig bruk

I Kystfiskeutvalgets utredning har Kirsti Strøm Bull stilt spørsmål ved «om denne innvandringen av fjordene som fant sted, har vært av en slik art at fjordbefolkningen ikke lenger har rettigheter fremfor andre fiskere i Finnmarksfjordene».²²⁷ For å svare på dette spørsmålet gjør Strøm Bull en sammenlikning med utviklingen i synet på rettigheter på land i Finnmark. «Går vi tilbake til 1800-tallet ser vi at samenes bruk i Finnmark var en bruk som etablerte rettigheter.» Vi gjengir følgende sitat fra Strøm Bull:

I den sterkeste fornorskingsperioden i Finnmark, ble imidlertid samenes bruk underkjent som rettsdannende og bare ansett som en såkalt «tålt bruk». I dag bekjenner vi oss ikke lenger til en slik lære. Gjennom rettspraksis fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag, sist ved Selbu-saken i Rt. 2001 s.769 og Svartskogen-saken i Rt. 2001 s. 1229, har Høyesterett slått fast at samisk

²²⁶ NOU 2008: 5 s. 151.

²²⁷ Ibid. 377.

bruk utøvd over lang tid etablerer rettigheter, bruksrett så vel som eiendomsrett. Også prosessen fram til Finnmarksloven av 2005 viser at Stortinget har et annet syn på disse spørsmålene i dag enn for 40-50 år siden.

I de årene da samisk bruk ikke ble ansett som rettskapende var det vanskelig for eksempel for reindriftssamene å stå imot utbygging i deres beiteområder. De fikk fra alle hold høre at deres bruk måtte vike for allmenne interesser. Men det som skjedde i disse årene har ikke ført til at man i dag vil si at reindriftssamene har mistet sine historiske rettigheter, se som eksempel Rt. 1979 s. 492 og Rt. 2001 s. 769.

På samme måte kan man betrakte rettighetene for fjordfiskerne i Finnmark. Selv om også de har hatt vanskelig for å stå imot det ytre press fra større og sterkere interesser, kan ikke det lede til at de har mistet sine rettigheter etablert gjennom en bruk i uminnelige tider bakover.

Vi deler Kystfiskeutvalgets klare oppfatning om at det er sterke trekk i rettshistorien som peker i retning av en sedvanerett med en særlig rett til å fiske i fjordene for folk i fjordene. Utvalget så det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til hvorvidt en slik rett følger av historisk bruk alene. Dette fordi «denne bruk bare danner ett av to rettsgrunnlag for en særlig fjordrett». ²²⁸ Det andre grunnlaget utvalget har utredet, er sjøsamenes urfolks- og minoritetsrett. Dette er i denne rapporten drøftet i kapittel 3.

4.6 Finnmarksloven av 2005 og Karasjok-saken i 2024

I 4.2.5 ble det fremholdt at Høyesterett i 2001 i Selbu-saken og Svartskogen-saken slo fast at samisk bruk utøvd over lang tid etablerer rettigheter, bruksrett så vel som eiendomsrett. Disse dommene gjaldt rettigheter på landjorda i Finnmark. Ved vedtakelsen av finnmarksloven i 2005 har lovgiver anerkjent en slik regel. Det følger av lovens § 5 første ledd at samene kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark. Dette kan ikke tolkes som en regel som fastslår hva slags rettigheter samene har opparbeidet, eller hvor det har skjedd. Noe som også fremgår av § 5 andre ledd, hvorefter loven ikke gjør inngrep i rettigheter opparbeidet av samer eller andre ved hevd og alders tids bruk. Men det er viktig at Justiskomiteén anser dette som «en prinsipiell og politisk anerkjennelse av at det forekommer slike rettigheter». ²²⁹

²²⁸ NOU 2008: 5 s. 377.

²²⁹ Innst.O.nr. 80 (2004-2005) s. 37.

I tråd med Finnmarksloven er kartleggingen loven gir anvisning på i § 5 tredje ledd, av rettighetene som samer og andre har opparbeidet på grunnlag av hevd, alders tids bruk eller annet grunnlag, kommet godt i gang. I denne forbindelse er Karasjok-saken relevant.²³⁰ Saken gjaldt krav om kollektiv eiendomsrett til det meste av grunnen i Karasjok kommune. Selv om flertallet i Høyesterett konkluderte negativt, inneholder dommen noen interessante og relevante betraktninger både for rettigheter på land, men også hva angår fiske.

Høyesterett viser til at Justiskomiteén i forarbeidene har uttalt at kartleggingen skal skje på grunnlag av gjeldende nasjonal rett for bedre å få frem at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal hensyntas. Det er også påpekt at folkerettslige kilder vil være relevante i den utstrekning de omfattes av presumsjonsprinsippet.²³¹ Vi kommer tilbake til betydningen av folkerettslige kilder, men vil her trekke frem at Høyesterett særlig vurderte eiendomsrett på grunnlag av alders tids bruk. Man kan dermed med sikkerhet slå fast at betraktningen om at samenes bruk av naturressursene kun er en såkalt «tålt bruk», ikke lenger er holdbar.

Når det gjelder fiske, vil vi trekke frem at mindretallet (5 av 11 dommere) viser til Samerettsutvalgets uttalelse om at de som i samiske bosetningsområder driver tradisjonelle utmarksnæringer og konvensjonelt fiske, ofte viderefører en samisk tradisjon, og dermed også det særpreg som gjør at man kan snakke om en egen materiell samisk kultur. «Samerettsutvalget fremhever altså at samisk kultur er knyttet til de forskjellige utmarksnæringene som samene tradisjonelt driver, og at det er behov for rettslig vern av utmarksbruken.»²³² Uttalelsen har begrenset rettskildemessig vekt, siden den er fra mindretallet. Den gir likevel støtte til synspunktet om at også konvensjonelt fiske er en tradisjonell samisk næring og dermed omfattet av det materielle grunnlaget for samisk kultur.

4.7 Kystfiskeutvalgets anbefalinger til lovgiver

4.7.1 Innledning

Kystfiskeutvalget avga sin utredning NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark den 18. februar 2008. I punkt 4.2 ble flere av utvalgets funn og rettslige argumenter fremholdt. Utvalget kom med flere anbefalinger til lovgiver. I dette punktet vil vi trekke frem de mest

²³⁰ HR-2024-982-S.

²³¹ Ibid. (64).

²³² Ibid. (227) og (228).

sentrale av disse hva gjelder sjøsamers rett til å fiske. Vi vil også redegjøre for, og kommentere, hvordan lovgiver har fulgt opp anbefalingene.

For den videre fremstillingen er det viktig å minne om Kystfiskeutvalgets sentrale konklusjoner når det gjelder rettslig grunnlag for sjøsamenes (og andres) rett til sjøfiske:²³³

- *Utvalget finner etter dette at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark, på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, har en rett til fiske i havet utenfor Finnmark.*
- *Folkerettens regler om urfolk og minoriteter kan begrunne både individuelle og kollektive rettigheter. Men det er kollektive ordninger som i størst grad vil virke samlende og kulturbevarende. Det er både rettslig sett og politisk sett best begrunnet å anse dem som områderettigheter. Utvalget gir som sin tilrådning at denne retten skal gjelde for alle folkegrupper i Finnmark.*
- *Utvalget finner videre at denne retten skal omfatte både en rett til å fiske til eget forbruk, en rett til å kunne begynne som fisker i næring, og en rett som yrkesfisker til en fangstmengde som gir økonomisk grunnlag for en husholdning, enten som levevei alene eller sammen med annen næring.*
- *Dette er en rett som folk ved fjorder og langs kysten har, og som de skal kunne gjøre gjeldende overfor fiskerimyndighetene. Det er en viktig side ved det å ha en rett. Hvis myndighetene må sette begrensninger av ressurs hensyn, må retten til fiske i tilstrekkelig grad bli gjennomført ved kvoter eller andre 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.*
- *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, har de blitt møtt med motstand fra fjordfiskernes side. Meget kan tale for at det var dannet en bindende sedvane om en særlig sterk rett for fjordfiskerne. Forholdet er endret gjennom det siste halve århundre. Men det er ikke gitt at en sedvanerett gjennom dette vil være bortfalt. Utvalget vil under enhver omstendighet mene at en slik særlig sterk rett er en god løsning ved at den vil styrke vernet for fiske i de typisk sjøsamiske områder.*
- *Utenfor fjordene er det i hovedsak klart at finnmarksfiskerne ikke har hatt noen sedvanebestemt særstilling. Også fiskere som kommer fra områder sør for Finnmark, har gjennom århundrer tatt del i fisket i havet utenfor Finnmark. (...) Utvalget mener at deres fiske utenfor Finnmark*

²³³ NOU 2008: 5 s. 370-371.

gjennom historien tilsier at de har en rett til å fiske utenfor fjordene på lik linje med Finnmarks egne fiskere.

4.7.2 Forslaget om en egen lov

Kystfiskeutvalget foreslo å samle bestemmelsene om retten til fiske i en egen lov, (finnmarksfiskeloven). Loven skulle ha 15 paragrafer, hvorav følgende formålsbestemmelse som § 1:

Lovens formål 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.

Det er etter vår mening klare fordeler med å organisere retten til fiske i en egen lov, slik tilfelle er for rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (finnmarksloven). En slik lovfesting vil bety en klargjøring av rettslig grunnlag, en systematisering av ulike sider av forvaltningen av denne retten og således en sterkere rettslig beskyttelse av retten til fiske. På prinsipielt grunnlag bør man også likebehandle samiske rettigheter i fast eiendom med rettigheter i saltvann. Også retten til ikke-diskriminering som følger av menneskerettighetene peker i retning av en egen lov for sjøsamiske rettigheter. Vi viser til drøftelsen foran, i 3.2.3, om retten til ikke-diskriminering, og gjentar at CERD-komiteén har uttrykt at endringene som skjedde i etterkant av Kystfiskeutvalgets utredning ikke i tilstrekkelig grad sikrer sjøsamenes etablerte rettigheter.

4.7.3 Forslaget om lovfesting av retten til fiske

Den ene sentrale bestemmelsen for retten til å fiske, som anses som en fanebestemmelse i lovforslaget, er § 2 som skulle lyde slik:

§ 2 Retten til fiske for folk bosatt i Finnmark

Folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Denne retten gjelder for alle folkegrupper.

Retten omfatter:

- a. en rett til å fiske til eget forbruk;*
- b. en rett til å kunne begynne som yrkesfisker;*

c. en rett som yrkesfisker til å fiske en mengde som gir økonomisk grunnlag for en husholdning, enten som levevei alene eller sammen med annen næring.

Retten til fiske er personlig og kan ikke overdras.

Den retten som foreslås lovfestet her er ikke eksklusiv. Også fremmedfiskere har en rett til å fiske utenfor fjordene, på lik linje med Finnmarks egne fiskere.²³⁴ Når det gjelder retten til fiske til eget og husholdningens forbruk, er det ikke tvilsomt at denne hviler på sedvanerett.²³⁵

Når det gjelder lovforslaget om retten til å kunne begynne og til å etablere seg som yrkesfisker, deler vi Kystfiskeutvalgets oppfatning om at det er noe usikkert om denne utelukkende kan begrunnes på historisk grunnlag. Det er imidlertid her de folkerettslige regler som krever et materielt kulturgrunnlag kommer inn med tyngde, og vi slutter oss til utvalgets oppfatning av at disse reglene gir grunnlag for «et fiske i næring som danner basis for en videreføring av samisk kystkultur i lokalsamfunnene ved fjord og ved kyst».²³⁶ Retten til å begynne som fisker i næring innebærer «en rett til et fangstvolum som gir et tilstrekkelig startgrunnlag i næring».²³⁷ I henhold til forslaget i bokstav c) må dette fangstvolumet etter en begrenset tid tilpasses for å gi mulighet til å etablere seg som yrkesfisker.

Lovforslagets § 2 må anses som et forslag om å kodifisere gjeldende rett. For at denne retten til fiske gjennomføres på en effektiv måte, foreslo Kystfiskeutvalget en § 6 om retningslinjer for forvaltningen.²³⁸ Sentralt i forslaget er for det første at retten til fiske skal skje innenfor rammen av de samlede nasjonale ressurser, men det påpekes i kommentaren at forvaltningen ikke kan begrense retten etter § 2 ved å henvise til at det ikke var reservert et tilstrekkelig volum til dette formålet. Utvalget fremholder at forvaltningen i så fall må «sørge for å øke de kvoter som skal sikre gjennomføringen av retten».²³⁹ Forslaget gikk også ut på at retten etter § 2 om nødvendig kunne bli gjennomført ved egne kvoter og tillatelser for fiskere og fiskefartøy i Finnmark. For det tredje ble det foreslått å lovfeste at det skal legges vekt på at det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur og annen kystkultur i Finnmark sikres når kvoter og tillatelser skal fastsettes. Og for det fjerde at dersom det er nødvendig for gjennomføringen av retten etter § 2, skal

²³⁴ NOU 2008: 5 s. 371.

²³⁵ Ibid. s. 375.

²³⁶ Ibid. s. 376.

²³⁷ Ibid. s. 382.

²³⁸ Ibid. s. 416.

²³⁹ Ibid.

fiskerimyndighetene «endre fordelingen av kvoter mellom de ulike flåtegrupper, fartøygrupper og distrikter».

Kystfiskeutvalget påpeker at det er en politisk vurdering hvor kvotene i slike tilfeller skal hentes, men vi er enige med utvalget i at det er et rettslig krav at det må skje en tilstrekkelig tilførsel til Finnmark, slik at retten til fiske etter § 2 blir oppfylt på en effektiv måte.

4.7.4 Forslaget om lovfesting av en eksklusiv fjordrett

Den andre sentrale bestemmelsen for retten til å fiske er § 3 i lovforslaget, som skulle lyde slik:

§ 3 Retten til fiske i fjordene

Folk som er bosatt ved den enkelte fjord har retten til fiske i denne fjorden (fjordretten).

Grensen for fjordretten (fjordgrensen) fastsettes av Finnmark fiskeriforvaltning.

Fjordgrensen fastsettes etter en samlet bedømmelse av av de geografiske forhold, av den bruk som har vært utøvet i fjorden, av dagens fiske i området, og av lokale rettsoppfatninger om fjordfiske.

Finnmark fiskeriforvaltning kan bestemme at også andre kan fiske i fjorden.

I første ledd anerkjennes fjordretten. At den som hovedregel var ment å være eksklusiv, fremgår når man leser første og siste ledd i sammenheng. Som tidligere nevnt kom Kystfiskeutvalget til at fjordretten har sitt grunnlag i den historiske bruken av fjordene og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, særlig SP art. 27. Etter lovforslaget er fjordretten en områderettighet som gir folk bosatt ved den enkelte fjord retten til å fiske i det aktuelle området.

Vi er enige med Kystfiskeutvalget i denne vurderingen. Vi viser til drøftelsen foran, i 3.2.3, særlig om retten til marine områder og fiske i havet som eiendomsrett, der det blant annet fremgår at Norge som statspart til ILO-konvensjon nr. 169 har en plikt til å anerkjenne og beskytte sjøsamiske samfunns eksklusive områdebaserte rettigheter over tradisjonelle fiskefelt.

4.7.5 Forslaget om lovfesting av regionalt selvstyre – Finnmark fiskeriforvaltning

I lovforslaget § 7 foreslår Kystfiskeutvalget opprettelsen av et eget rettssubjekt: «Finnmark fiskeriforvaltning». Dette organet skulle etter bestemmelsen «forvalte fisket i fjord og ved kyst utenfor Finnmark ut til fire nautiske mil utenfor grunnlinjene. Dette havområdet er i loven her

kalt Finnmarkssonen».²⁴⁰ Avgrensningen av dette organets myndighet skulle følge av § 10 i lovforslaget, hvorefter fastsettelse av redskapsbruk og fartøystørrelser samt ervervelse og disponering over kvoter og andre fisketillatelse er sentralt. Det er sjøsamenes rett til deltakelse/medbestemmelse som står sentralt i Kystfiskeutvalgets begrunnelse for dette forslaget:

*Ifølge folkeretten har samene rett til naturressurser som gir et kulturvern (kultursikring og kulturutvikling) og samtidig en rett til å ta del i utformingen av den offentlige reguleringen av disse naturressurser.*²⁴¹

Som en særlig begrunnelse for at forvaltningsmyndighet foreslås overført fra nasjonalt til regionalt nivå, peker utvalget på «folkerettens krav om sikring og utvikling av sjøsamisk kultur og den særlige forvaltningsmessige innsats dette kulturvernet nå vil forutsette».²⁴² Utvalget viser videre til ordningen som er opprettet for rettsforhold og forvaltning av fast eiendom og naturressurser i Finnmark:

*Finnmarksloven har laget en ordning med Finnmarkseiendommen som det er grunn til å se hen til i denne sammenheng, særlig fordi man med overføring av statens grunn til Finnmarkseiendommen kom fram til en omforent styringsordning etter atskillig politisk strid.*²⁴³

Vi viser til drøftelsen foran, i 3.2.3, om selvbestemmelsesrett, der det blant annet ble fremholdt at retten også gir urfolk rett til å delta aktivt i bevaring og forvaltning av marine ressurser. Vi er enig med Kystfiskeutvalget i at det bør opprettes et nytt, regionalt organ for å sikre en effektiv gjennomføring av denne delen av selvbestemmelsesretten. At lokale fiskere i Finnmark, særlig fjordfiskere, «i stor grad opplever at de har vært tilsidesatt i reguleringen av fiske»,²⁴⁴ understøtter dette synspunktet. Hensynet til likebehandling mellom reindriftssamer og sjøsamere, taler også for at det opprettes et organ med reell myndighet også når det gjelder rettigheter og forvaltning av marine ressurser.

²⁴⁰ NOU 2008: 5 s. 416-417.

²⁴¹ Ibid. s. 393.

²⁴² Ibid. s. 395.

²⁴³ Ibid. s. 395.

²⁴⁴ Ibid. s. 304.

4.8 Lovgivers oppfølging av Kystfiskeutvalgets forslag

Som tidligere nevnt fulgte ikke lovgiver opp Kystfiskeutvalgets anbefaling om en egen lov. I stedet ble det vedtatt enkelte tilføyelser i allerede gjeldende lover. Vi redegjør for disse i det følgende.

Deltakerloven § 1a

Det ble vedtatt en ny bestemmelse om at deltakerloven «skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til det som allerede var gjeldende rett, men er en viktig synliggjøring av eksisterende folkerettslige plikter. Vi vil også vise til menneskerettsloven § 3, hvoretter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) har forrang fremfor norsk lov.

Deltakerloven § 21 fjerde ledd

Deltakerloven § 21 gjelder såkalte deltakeradganger. Etter første ledd kan det i forskrift fastsettes bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et bestemt fiske, når hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket, eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig. Det nye fjerde ledd lyder som følger:

Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåffjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelsen i første punktum også gjelder andre fiskerier.

Også denne bestemmelsen må anses som en kodifisering av allerede gjeldende rettstilstand, men med den begrensning at en fullstendig lukking av de nevnte fiskeriene nå vil kreve lovendring. Det skal likevel nevnes at forarbeidene fremholder at motivet er å ta vare på og bidra til utvikling av sjøsamiske fiskerisamfunn.²⁴⁵

²⁴⁵ Prop.70 L (2011-2012) kapittel 14.

Havressurslova § 11 sjette ledd

Havressurslova § 11 er hjemmelen for at departementet kan fastsette et største tillatte uttak (nasjonal kvote) for viltlevende marine ressurser, et største tillatte uttak for hver fartøy- eller redskapsgruppe (gruppekvote), og fastsette at en andel av de nevnte kvotene skal leveres ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote).

Det nye sjette ledd lyder slik:

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.

Ordlyden «skal» «leggjast vesentleg vekt» kan i seg selv tilsi et styrket vern for sjøsamisk fiske. Imidlertid gir bestemmelsen ingen konkrete rettigheter til sjøsamene, men må anses som et pålegg til fiskeriforvaltningen. I sin ressursforvaltning er det flere og til dels motstridende hensyn fiskeriforvaltningen skal ta. Det er dessuten vanskelig å se at bestemmelsen tilfører noe nytt sammenlignet med allerede gjeldende § 7 andre ledd bokstav g. i havressurslova, hvorefter det ved forvaltningen av de marine ressurser «skal leggjast vekt på at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur».

Når det gjelder kvote, fremholdt departementet følgende:

Det er i utgangspunktet mogleg å innføre ein reguleringsmodell der fartøy i open gruppe skal ha ein fast fartøykvote uavhengig av storleiken på den nasjonale kvoten. Då vil det vere slik at denne fartøykvoten ikkje vil gå ned sjølv om totalkvoten går ned. Desse fartøya har då ein garanti for at dei ikkje får lågare kvote og har såleis relativt stabile og føreseielege rammer.²⁴⁶

Departementet valgte likevel ikke å gå inn for en garantert minstekvote. Imidlertid foreslo de å sette av en tilleggskvote av torsk til åpen gruppe i virkeområdet etter den nye bestemmelsen i deltakerloven § 21 fjerde ledd. I henhold til forarbeidene «vert [det] sett av ein tilleggskvote på 3000 tonn torsk til open gruppe i verkeområdet. Kvantumet kan bli vurdert frå år til år, blant anna på grunnlag av innspel frå fjordfiskeremnda omtalt nedanfor».²⁴⁷

²⁴⁶ Prop.70 L (2011-2012) punkt 12.3.7.5.

²⁴⁷ Ibid. punkt 12.9.

Ordningen med denne tilleggskvoten omtales i årlige forskrifter som «kystfiskeordningen for torsk». På fiskeridirektoratets nettsider fremgår følgende om ordningen:

Det gjøres en egen avsetning til kystfiskeordningen på 0,9 % av norsk totalkvote, men likevel slik at avsatt kvote ikke blir mindre enn 3 000 tonn. Dette kvantumet fordeles som en garantert tilleggskvote til merkeregistrerte fartøy i åpen gruppe som fyller vilkårene for å delta i ordningen.²⁴⁸

Kystfiskeordningen er nærmere regulert i de årlige forskrifter om fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. For eksempel følger det av forskriften for 2025 § 22 at merkeregistrerte fartøy i åpen gruppe med eier som er bosatt i de kommuner, eller bygder som er nevnt i annet ledd i Finnmark, Troms og Nordland, i tillegg til den ordinære fartøykvoten i § 21, kan fiske og lande en garantert kvote på 3,0 tonn torsk.

Hvorvidt denne ordningen gir tilstrekkelig vern for sjøsamenes materielle kulturgrunnlag, er usikkert. Det avgjørende etter SP artikkel 27 er at kvotene til fiskere på de nevnte stedene er så store at deres tradisjonelle levevei kan videreføres. Tillat mengde som kan fiskes, kan imidlertid variere i årlige forskrifter. Dermed gir regelverket et nokså svakt vern om et sentralt element for det materielle kulturgrunnlaget, som kvoter faktisk er.

Forbud mot fiske innenfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter

I dagjeldende forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen (utøvelsesforskriften) § 33f. ble det forbudt for fartøy over 15 meter å fiske innenfor de fjordlinjene som fremgår av vedlegg 4 til forskriften. Vi legger til grunn, som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM), at dette området sammenfaller med det som fremgår av (nye) deltakerloven § 21 fjerde ledd.²⁴⁹ Dette forbudet er videreført i den nye forskrift 23. desember 2021 nr. 3910 om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av villlevende marine ressurser (høstingsforskriften) § 31 første ledd, hvorefter det er «forbudt for fartøy på eller over 15 meter største lengde å fiske innenfor fjordlinjene som er angitt i vedlegg 4». Etter

²⁴⁸ <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Dispensasjoner-og-registreringsordninger/Kystfiskeordningen> (18.5.25)

²⁴⁹ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Tamarapport 2016 Sjøsamenes rett til sjøfiske s. 26.

høstingsforskriften § 31 tredje ledd kan imidlertid Fiskeridirektoratet på nærmere vilkår gjøre unntak fra forbudet i første ledd, noe som bidrar til å svekke vernet for sjøsamisk fiske.

Havressurslova § 8 b. – Fjordfiskerinemnda

I stedet for å opprette et regionalt styringsorgan med reell myndighet som Kystfiskeutvalget foreslo, ble fjordfiskerinemnda for Finnmark, Troms og Nordland opprettet i medhold av havressurslova § 8 b. Fjordfiskerinemnda har imidlertid ingen beslutningsmyndighet. Det går klart frem av forarbeidene at den kun er et rådgivende organ, for eksempel ved å gi «heilskapelege tilrådingar» til styresmaktene.²⁵⁰ Nemnda kan også foreslå «korleis tilleggskvoten på 3000 tonn til fartøy i åpen gruppe i verkeområdet for tiltaka bør disponerast».

Fjordfiskerinemnda er dermed ikke lovregulert for å sikre noen avgjørende sjøsamisk innflytelse i fiskeriforvaltningen. Betydningen av dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Finnmarksloven § 29 første ledd andre punktum – utredning av rettigheter til fiskeplasser i sjø

I 2012 fikk finnmarksloven § 29 første ledd følgende tillegg:

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.

Den allerede etablerte Finnmarkskommisjonen som skal utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen Finnmarkseiendommen overtok fra staten v/ Statskog SF, fikk dermed utvidet sitt mandat til også å gjelde «tinglege rettar til fiskeplassar i sjøen».²⁵¹

På Finnmarkskommisjonens nettside heter det følgende:

Finnmarkskommisjonens mandat ble endret med virkning fra 1. januar 2013, slik at kommisjonen også skal behandle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det. Når kommisjonen lyser ut nye felt vil det bli kunngjort om sjø- og fjordområder inngår i feltet.

²⁵⁰ Prop.70 L (2011-2012) s. 115.

²⁵¹ Ibid. s. 124.

Som en begrunnelse for at Finnmarkskommisjonen fikk dette utvidete mandatet, trekker departementet frem en mer effektiv måte å få anerkjent rettigheter på enn ved søksmål:

*Som kystfiskeutvalet for Finnmark peiker på kan den enkelte fiskar eller grupper av fiskarar i dag gå til domstolen for å få anerkjent ein rett som kan eksistere til spesielle fiskeplassar eller andre avgrensa område som ikkje vert godtekne av andre fiskarar. Utvalet meiner det bør vere ein enklare måte å avgjere slike saker på, og foreslår difor at krav knytt til nærare bestemte område kan fremmast for Finnmarkskommisjonen som kan avgjere krav knytt til lokale rettar i havet utanfor Finnmark. Føresega inneber at krav som i dag kan setjast fram for domstolane, no kan fremmast for Finnmarkskommisjonen når det gjeld Finnmark.*²⁵²

En gjennomgang av Finnmarkskommisjonens hittil avgitte rapporter som også inneholder konklusjoner om rettighetsforholdene i de aktuelle feltene, etterlater imidlertid et inntrykk av at det ikke er fremmet krav om rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder for kommisjonen i disse avsluttede feltene. Dette kan selvsagt ikke tas til inntekt for at det ikke eksisterer slike krav eller rettigheter her. Det skal også nevnes at for det pågående arbeidet har Bivdu²⁵³ sendt inn rettighetsmeldinger til kommisjonen angående fiskeplasser i sjø i Tanafjorden og i Porsangerfjorden.²⁵⁴ Ifølge Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport har Bivdu bedt om en «utredning av kollektive og individuelle rettigheter til fiskeområder og lakseplasser og annet lokalt bruk av sjøområdene og tilstøtende landområder som er nødvendig for å drive et kulturbasert fiske, næringskombinasjon og tilliggende aktiviteter».²⁵⁵ Finnmarkskommisjonen må følgelig utrede og ta stilling til Bivdus forespørsel. Hvordan denne prosessen skal samordnes i en eventuell lovgivningsprosess om sjøsamenes rettigheter til fiske, går vi ikke nærmere inn på her.

4.9 Fosen-saken og betydningen for rettstilstanden for sjøsamenes rett til å fiske i havet

I 2021 (Fosen-saken) kom Høyesterett til at vindkraftutbyggingen i Fosen reinbeitedistrikt var i strid med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27.²⁵⁶ Høyesterett

²⁵² Prop.70 L (2011-2012) s. 124.

²⁵³ Se foran på s. 6 for omtale av Bivdu.

²⁵⁴ <https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/finnmarkskommisjonen/innkomne-meldinger/oversikt-over-alle-innkomne-meldinger/ny-oversikt.pdf> (6.7.2025)

²⁵⁵ Dokument 19 (n 16) s. 575.

²⁵⁶ HR-2021-1975-S.

presenterer SP art. 27 og noen sentrale tolkningsmomenter for denne bestemmelsen,²⁵⁷ som vi gjengir her:

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 har denne ordlyden:

«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.»

SP artikkel 27 må ses i sammenheng med Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter «å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Grunnlovsbestemmelsen bygger på artikkel 27 og kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir noe svar, jf. HR-2018-872-A avsnitt 39.

Etter menneskerettsloven § 2 nr. 3 gjelder SP som norsk lov og er dermed en skranke for forvaltningsskjønnet. Ved motstrid går bestemmelsene i konvensjonen foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. Dette innebærer at konsesjonsvedtaket er ugyldig dersom SP artikkel 27 er brutt.

Det er på det rene at samene er en minoritet i artikkel 27s forstand, og at reindrift er en form for vernet kulturutøvelse. Jeg viser til HR-2017-2247-A Reinøya avsnitt 120 og HR-2017-2428-A Reintallsreduksjon I avsnitt 55.

Ved tolkningen av artikkel 27 vil uttalelser fra FNs menneskerettskomité ha betydelig vekt, jf. storkammeravgjørelsen inntatt i Rt-2008-1764 avsnitt 81.

I Fosen-saken kom Høyesterett til at de aktuelle kraftverkene krenket reindriftssamenes rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27, og at konsesjonsvedtakene derfor var ugyldige.

Vi mener Fosen-saken har betydelig overføringsverdi til sjøsamenes rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27. I sin juridiske biografi fra 2022 vier Carsten Smith et kapittel til sjøsamenes rett til havet. I avsnittet med overskriften «Høyesterett gir ny kraft til Kysts fiskeutvalget», drøfter han betydningen av Fosen-saken for samenes fiske. Han uttaler blant annet:

Samenes reindrift og samenes fiske har den store likhet at disse to næringer danner grunnlaget for hver sin hoveddel av samenes gamle kultur. For begge deler av kulturen gjelder at de har

²⁵⁷ HR-2021-1975-S avsnittene 98-102.

*behov for klare og sikre rettigheter for sin næringsutøvelse, og for begge gjelder at de danner en vesentlig del av samene som folk. Reindriften i sine områder, sjøsamene med fiske i fjordene og de nære havområder langs kysten. Deres næringsaktivitet er ulik, men deres status som urfolk er så klar for begge folkegrupper, at avgjørelsene for den ene gruppen bør ha betydelig rettslig kraft i forhold til den andre. Den historiske bruken er felles kulturarv.*²⁵⁸

Vi vil nå gjennomgå noen sentrale momenter i Høyesteretts begrunnelse for at SP artikkel 27 er krenket, og holde de opp mot situasjonen for sjøsamene.

Høyesterett kom til at det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom det er snakk om et inngrep som har ført til vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse. Videre uttalte retten at inngrepet i seg selv kan ha så store konsekvenser at det foreligger brudd, men at innvirkningen likevel ikke trenger å være så alvorlig som i Poma Poma-avgjørelsen, hvor tusenvis av husdyr var døde som følge av myndighetstiltak, og klageren var blitt tvunget til å forlate sitt område.²⁵⁹

Videre uttalte Høyesterett at inngrepet må ses i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte, og at det er den samlede effekten av tiltakene som er avgjørende for om det foreligger krenkelse.²⁶⁰

Som vi har pekt på tidligere i rapporten, har det i uminnelige tider vært drevet et betydelig sjøsamisk fiske i Finnmarks fjorder og ved kysten. Det er imidlertid synspunktet om likestilling mellom fiskere uavhengig av bosted og fisken som nasjonal ressurs, som har vært gjeldende norsk fiskeripolitikk helt opp til i dag. Ulike reguleringer de foregående 10-15 år har gått ut over sjøsamiske fiskere, som har drevet fiske med mindre båter på lokale, tradisjonelle fiskefelter. Et særskilt eksempel er innføringen av fartøykvoter i torskefiskeriene i 1989. Mange sjøsamere falt utenfor fartøykvoteordningen og opplevde dermed en betydelig svekkelse av sitt inntektsgrunnlag, noe som også fikk negative følger for flere sjøsamiske lokalsamfunn. Carsten Smith har omtalt det som skjedde slik:

I andre halvdel av 1800-tallet innledet staten en hundreårig politikk om fornorskning av samene, som vi i dag betrakter som et mørkt kapittel i landets historie, hvor sjøsamene ble særlig

²⁵⁸ C Smith, «Sjøsamenes rett til havet.» I *Dømmekraft og drømmekraft - En juridisk biografi i ni deler, blant annet om de store omveltningene i Høyesterett på 1990-tallet, den moderne sameretten og innføringen av europeiske menneskerettigheter* (Juridika 2022), kapittel 4.

²⁵⁹ HR-2021-1975-S (119).

²⁶⁰ Ibid.

rammet og i stor grad ble fratatt sitt språk. Men som fremhevet foran: ikke før er denne perioden avsluttet, og samene får Sameloven av 1987 og kulturvern i Grunnloven i 1988, så begynner en ny trengselstid for sjøsamene fra 1990. Da kom de omfattende fiskerireguleringene der sjøsamene i stor grad ble fratatt sin tradisjonelle levevei ved ikke å bli tildelt tilstrekkelige kvoter og ikke fikk sin rettmessige medbestemmelse ved fordelingen.²⁶¹

Den samlede effekten av statens politikk trekker i retning av at det også foreligger krenkelse av SP artikkel 27 før sjøsamenes vedkommende.

Høyesterett la også vekt på at «inngrepene på Fosen fører til at siidaene mister vinterbeite på viktige landområder som reindriften – og dermed reineiernes kultur – er knyttet til senvinterstid».²⁶² Til sammenligning kan det fremholdes at den sjøsamiske kulturen er i ferd med å gå tapt, og det i alle fall langt på vei som følge av den norske fiskeripolitikken over tid.

Det ble også sett hen til utbyggingens konsekvenser for økonomien i reindriftsnæringen, da en vesentlig reduksjon av reintallet vil innebære at virksomheten til reineierne ikke lenger kan drives med overskudd. «Inngrepet vil etter dette på sikt utgjøre en alvorlig trussel mot næringsvirksomheten og dermed mot kulturutøvelsen.»²⁶³ Også dette momentet er relevant for sjøsamiske fiskere, som har fått en forverring av sitt økonomiske grunnlag for å utøve sin kultur.

Høyesterett la også vekt på at den sørsamiske kulturen er særlig sårbar.²⁶⁴ Dette momentet gjelder også for den sjøsamiske kulturen.

I motsatt retning kan det stilles spørsmål om hvorvidt det foreligger motstridende hensyn, det vil si relevante momenter i Fosen-saken som tilsier at det ikke foreligger krenkelse av sjøsamenes menneskerettigheter. Høyesterett påpekte at SP artikkel 27 i utgangspunktet ikke åpner for en interesseavveining, men uttalte at dette kan stille seg annerledes hvis ulike grunnleggende rettigheter står mot hverandre, for eksempel retten til miljø. Høyesterett la imidlertid til grunn at hensynet til «det grønne skiftet» også kunne vært ivarettatt ved å velge andre – og for reindriften mindre inngripende – utbyggingsalternativer. Da kunne ikke hensynet til miljøet få betydning ved vurderingen av om artikkel 27 var krenket.²⁶⁵ Spørsmålet er

²⁶¹ C Smith (n 258).

²⁶² HR-2021-1975-S (136).

²⁶³ Ibid. (137).

²⁶⁴ Ibid. (141).

²⁶⁵ Ibid. (143).

hvorvidt det dominerende synet i norsk fiskeripolitikk, nemlig likestilling mellom fiskere uavhengig av bosted og fisken som nasjonal ressurs, er relevant i en eventuell interesseavveining etter SP artikkel 27. Fiskeri er en viktig næring langs hele kysten. Vi mener imidlertid at det ikke er et relevant hensyn etter artikkel 27. For det første vil man kunne legge til rette for fiskeri generelt også ved å ha ordninger som særlig ivaretar og styrker grunnlaget for sjøsamisk kultur. For det andre er jo selve poenget med artikkel 27 at minoriteters kultur skal beskyttes. Dette må også gjelde der minoritetens og storsamfunnets kulturuttrykk langt på veg er sammenfallende. Noe annet ville vært en anomali.

Følgelig er det flere momenter i Høyesteretts argumentasjon i Fosen-saken som bør få tilsvarende anvendelse på sjøsamiske forhold, og som kan trekke i retning av krenkelse av SP artikkel 27 også når det gjelder sjøsamer.

Carsten Smith har formulert denne problemstillingen slik:

Kjernespørsmålet for sjøsamer i dag er om rettsvernet av samisk kultur, som også omfatter de forskjellige materielle elementer som bærer kulturen, også gjelder for retten til å fiske. Retten til fiske bygger på bruken av havet gjennom århundrer, men for samene har retten et nyere og klarere grunnlag i Grunnloven og internasjonale konvensjoner.²⁶⁶

Etter den gjennomgangen vi gjorde av relevansen av Høyesteretts argumentasjon for sjøsamenes rett til fiske, slutter vi oss til Carsten Smiths følgende uttalelse:

Høyesteretts bruk av SP-konvensjonen i Fosen-dommen vil trolig stille kystfisket et skritt nærmere målet enn Kystfiskeutvalget klarte i 2012. Det er naturlig om de som er ansvarlig fra samisk side, nå vurderer om de bør ta nye skritt i spørsmålet om samers rettigheter. Samene kan prøve sin rett enda en gang ved krav overfor staten for å se om Høyesteretts dom i Fosen-saken vil ha brakt nye synspunkter inn i statens vurderinger av Kystfiskeutvalgets NOU. Hvis frivillige drøftelser ikke bringer nye resultater, vil søksmål fra samisk side kunne være veien.²⁶⁷

²⁶⁶ C Smith (n 258).

²⁶⁷ Ibid.

5 Veien videre

5.1 Innledning

En del av mandatet for dette arbeidet er å belyse hvilke valg Sametinget står ovenfor med hensyn til å organisere et lovarbeid og gi en så klar anbefaling som mulig om hvilken strategi som med størst sannsynlighet vil kunne føre til måloppnåelse. Det finnes allerede flere kvalifiserte anbefalinger på dette området, og vi vil her trekke frem anbefalingene fra NIM og Carsten Smith. På bakgrunn av våre analyser og funn i rapporten vil vi diskutere disse ulike anbefalingene i det videre.

Som et bakteppe mener vi å ha tilbakevist to tidligere nevnte synspunkter som staten har fremholdt. Dette gjelder for det første daværende fiskeriminister Ludvigsens utsagn om at sjøsamene ikke har krav på folkerettslig vern, fordi de ikke opprettholder et tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og effektive redskaper på linje med øvrige aktører i næringen.²⁶⁸ For det andre gjelder det Fiskeri- og kystdepartementets uenighet med «kystfiskeutvalet i deira vurdering av at det på bakgrunn av reglane i folkeretten om urfolk og historisk bruk, eksisterer ein rett til fiske for befolkninga i Finnmark».²⁶⁹

5.2 Lovfesting av retten til fiske

NIM har anbefalt en lovfesting av retten til fiske slik:

*Sjøsamenes rett til fiske som en del av deres kulturutøvelse og basert på deres historiske fiske, bør lovfestes. Det samme gjelder retten til en positiv forskjellsbehandling ved tildeling av kvoter og tilsvarende, hvis dette er nødvendig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.*²⁷⁰

Carsten Smith mener også at et nytt initiativ med lovfesting av sjøsamenes rettigheter er veien å gå i første omgang, «for å se om Høyesteretts dom i Fosen-saken vil ha brakt nye synspunkter inn i statens vurderinger av Kystfiskeutvalgets NOU». Og dersom slike frivillige drøftelser ikke bringer nye resultater, påpeker han muligheten for søksmål fra samisk side.²⁷¹

²⁶⁸ Innlegg til Sametingets fiskeripolitiske debatt (n 116).

²⁶⁹ Prop.70 L (2011-2012) s. 7-8.

²⁷⁰ NIM Temarapport 2016 (n 249) s. 27.

²⁷¹ C Smith (n 258).

I kapittel 4 har vi vurdert at den lovfesting som skjedde etter Kystfiskeutvalgets innstilling gir et nokså svakt vern for sjøsamenes rett til fiske, og slutter oss til anbefalingene som her er nevnt. Vi viser også til kritikken mot og anbefalingene til Norge som er redegjort for i 3.2.3 foran. En styrket lovfesting av retten til fiske bør, som foreslått av Kystfiskeutvalget med støtte fra samene selv og Finnmark fylkesting, likestille sjøsamene med den øvrige kystbefolkningen.²⁷²

Det skal nevnes at Stortinget i forbindelse med vedtakelsen av kvotemeldinga (Innstilling fra næringskomitéen om Folk, fisk og felleskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling) våren 2025 stemte ned et forslag om oppfølging av Kystfiskeutvalgets utredning. I næringskomitéen fremmet SV, Rødt og MDG følgende forslag:

*Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid i samarbeid med Sametinget for å styrke og på sikt utvide kystfiskeordningen, og for å sikre anerkjennelse av kystbefolkningens rett til å fiske, som oppfølging av NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.*²⁷³

I voteringen i Stortinget fikk forslaget også støtte fra Senterpartiet og Pasientfokus, men falt mot stemmene til Ap, Høyre, FrP, Venstre og KrF.²⁷⁴

Dette kan ikke være til hinder for at det igangsettes et nytt lovgivningsarbeid for å styrke sjøsamenes og den øvrige kystbefolkningens rett til fiske. Vi viser til denne uttalelsen fra NIM:

*Når det først er enighet om at sjøsamenes tradisjonelle levevei med fjord- og kystfiske er vernet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, innebærer dette også en anerkjennelse av sjøsamenes rett til fiske i fjordene og langs kysten i de sjøsamiske områdene. Vernet etter artikkel 27 av historisk bruk av fjorder og kystnære strøk til fiske som del av sjøsamisk kultur, eksisterer uavhengig av om vilkårene for en rett til fiske etter reglene for sedvane eller alders tids bruk er oppfylt eller om en slik rett til fiske lovfestes.*²⁷⁵

5.3 Sterkere vern av retten til medbestemmelse

Fjordfiskenemnda har som nevnt ingen beslutningsmyndighet, den er kun et rådgivende organ. NIMs anbefaling er som følger:

²⁷² NOU 2008: 5 s. 278.

²⁷³ Innst. 264 S (2023-2024) s. 21.

²⁷⁴ Se voteringsoversikten i votering 6, forslag nr. 4-14 på vegne av SV, R og MDG, angjeldende forslag er nr. 10. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=97159&dnid=1> (7.7.25).

²⁷⁵ NIM Temarapport 2016 (n 249) s. 23.

Sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag må sikres bedre i lovverket enn hva som er tilfellet i dag for at Norge skal oppfylle internasjonale forpliktelser.²⁷⁶

Vi viser til drøftelsen foran, i 3.2.3, om selvbestemmelsesrett, hvoretter urfolk har rett til å delta aktivt i bevaring og forvaltning av marine ressurser. Vi er enig med Kystfiskeutvalget i at det bør opprettes et nytt, regionalt organ for å sikre en effektiv gjennomføring av denne delen av selvbestemmelsesretten. Som vi fremholdte foran, i 4.3.5, taler også hensynet til likebehandling mellom reindriftssamer og sjøsamere for at det opprettes et organ med reell myndighet også når det gjelder rettigheter og forvaltning av marine ressurser. Det kan for eksempel skje ved at Fjordfiskeremnda får overført myndighet fra staten i fiskeriforvaltningen, slik som foreslått av Kystfiskeutvalget.

Konsultasjonsretten i saker som angår sjøsamisk fiske bør også ses nærmere på. Som det fremgår av sameloven § 4-2, har «Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser rett til å bli konsultert». Hvorvidt andre enn Sametinget har konsultasjonsrett, avhenger ifølge forarbeidene av «om de kan bli direkte berørt av tiltaket». Det følger videre at andre aktører «som kan bli direkte berørt av tiltaket og er representative for de samiske interessene i saken», har konsultasjonsrett etter denne bestemmelsen.²⁷⁷ Det påpekes at dette gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, som reindriften. At aktører som sjøsamiske fiskeriorganisasjoner, særlig Bivdu, kan være direkte berørt av et tiltak, reflekteres ikke i forarbeidene, som uttrykker:

Når det gjelder øvrige samiske interesser, må utgangspunktet være at Sametinget som regel ivaretar disse interessene. Det vil likevel kunne oppstå særlige situasjoner der det kan være naturlig å konsultere andre, slik som lokalsamfunn eller organisasjoner.²⁷⁸

Det er vår oppfatning at en konsultasjonsrett for en organisasjon som Bivdu, hvis målsetting er å ivareta interessene til alle som bor i sjøsamiske områder, når det gjelder sin rett til høsting og bruk av marine ressurser (også laks) i sine nærområder, bør anerkjennes.

²⁷⁶ Ibid. s. 29.

²⁷⁷ Prop.86 L (2020-2021) s. 108.

²⁷⁸ Prop.86 L (2020-2021) s. 109.

5.4 Sterkere vern mot andre typer inngrep

Kystområdene der sjøsamene har drevet fiske, er også attraktive for andre typer virksomheter som kan hindre deres fiske, for eksempel oppdrett, gruvedrift på havbunnen og sjødeponi for avgangsmasser fra gruvedrift på land (som for eksempel i Repparfjorden).

NIM har på dette området anbefalt følgende:

*Lovgivningen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamenes materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet.*²⁷⁹

Som NIM fremholder, er det særlig viktig at en utredning av inngrep inneholder vurderinger av kumulative effekter, det vil si det aktuelle inngrepet sammenholdt med tidligere inngrep i samme område. «Dette innebærer at selv om det aktuelle inngrepet isolert sett vil ha begrenset innvirkning på retten til fiske, kan inngrepet sett i sammenheng med tidligere inngrep medføre at tålegrensen blir overskredet. Siden den sjøsamiske kulturen i dag er i en svært sårbar posisjon, innebærer dette at det skal lite til for at terskelen etter artikkel 27 er overskredet.»²⁸⁰

5.5 Integrert tolkning av menneskerettigheter og havrett

Vi konkluderte overfor at ulike internasjonale menneskerettsinstrumenter forplikter Norge til å anerkjenne og beskytte samenes rett til tradisjonelt brukte marine områder og fiskerettigheter, som innebærer at Norge må iverksette ulike tiltak for å anerkjenne sjøsamenes rettigheter. Det tilsier at Norge må utøve sin suverenitet og suverene rettigheter over marine områder og ressurser på en måte som samsvarer med etablerte menneskerettsstandarder som gjelder sjøsamene. Samspillet mellom havretten og internasjonale menneskerett innebærer at menneskerettigheter som gjelder for urfolk kan påvirke tolkningen av eksisterende regler og prinsipper i havretten. Derfor må relevante bestemmelsene i havretten tolkes i lys av menneskerettighetsnormene for å styrke og fremme sjøsamenes rettigheter knyttet til marine områder og fiske – dvs. en integrert tilnærming til havrett og menneskerettigheter. Samspillet mellom havretten og menneskerettigheter innebærer videre at relevante myndigheter må gjennomføre de rettighetene og skjønnsmarginene gitt av UNCLOS på en måte som respekterer sjøsamenes rettigheter til marine områder og fiskeressurser.

²⁷⁹ NIM Temarapport 2016 (n 249) s. 30-31.

²⁸⁰ Ibid.

Liste over referanser

Lover

Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven), LOV-1814-05-17.

Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), LOV-1999-03-26-15.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), LOV-1999-05-21-30.

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

Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven), LOV-2008-06-06-37.

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), LOV-2017-06-16-51.

Forarbeider til lover

Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

Innst. O. nr. 80 (2004–2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (Kystfiskeutvalet).

Innst. 264 S (2023-2024) Innstilling fra næringskomiteen om Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling.

Offentlige utredninger

NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling.

NOU 2007:13 B Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget.

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

NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem.

Høyesterettspraksis

Norges Høyesterett – Dom – HR-2021-1975-S (Fosen-saken).

Norges Høyesterett – Dom – HR-2018-872-A

Norges Høyesterett – Dom – Rt-1985-247 (Kåfjord-saken).

Rapporter

Dokument 19 (2022-2023) Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Temarapport 2016 Sjøsamenes rett til sjøfiske.

Internasjonale konvensjoner og instrumenter

Europarådets menneskerettighetskonvensjon: Konvensjonen for beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter, vedtatt i Roma 4. november 1950, 213 UNTS 2 (i kraft 3. september 1953)

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, inngått i New York 21. desember 1965, 660 UNTS 195 (i kraft 4. januar 1969).

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, inngått i New York 16. desember 1966, 999 UNTS 171 (i kraft 23. mars 1976).

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, inngått i New York 16. desember 1966, 993 UNTS 3 (i kraft 3. januar 1976)

Valgfri Protokoll til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, vedtatt 16. desember 1966, 999 UNTS 71 (i kraft 23. mars 1976).

Valgfri Protokoll til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, vedtatt 10. desember 2008, 993 UNTS 3 (i kraft 5. mai 2013).

ILOs Konvensjon (nr. 169) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, inngått i Genève 27. juni 1989 (i kraft 5. september 1991).

FNs havrettskonvensjon (UNCLOS), inngått i Montego Bay 10. desember 1982, 1833 UNTS 3 (i kraft 16. november 1994).

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP), September 2007.

World Conference on Indigenous Peoples, UNGA Res 69/2, UN Doc A/RES/69/2 (4th plenary meeting, 22 September 2014).

FAO, Code of Conduct for Responsible Fisheries (Rome, 1995).

FAO, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry in the Context of National Food Security (Tenure Guidelines), (Rome, 2012).

FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security (Rome 2005).

FAO, Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication (SSF Guidelines), (Rome 2015).

Avgjørelser fra internasjonale domstoler

ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion) [1996] ICJ Rep 226.

ICJ, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965 (Advisory Opinion) [2019] General List No 169.

ICJ, Anglo-Norwegian Fisheries Case, 1951 (fiskerigrensesaken).

Avgjørelser og uttalelser fra FNs menneskeretts komiteer

FNs menneskerettighetskomité (HRC), Apirana Mahuika et al. v New Zealand (2000), communication No 547/1993.

HRC, Länsman II-saken (2005), Communication No 1023/2001.

HRC, Angela Poma Poma v Peru (2009), Communication No 1457/2006.

HRC, Jouni E. Länsman v Finland (1996), Communication No 671/1995.

HRC, Jovsset Ante Sara v. Norge, Communication No. 3588/2019, UN Doc CCPR/C/141/D/3588/2019 (19 July 2024).

HRC, Sandra Lovelace v Canada, communication No R.6/24, UN Doc Supp. No 40 (A/36/40) at 166 (30 July 1981).

HRC, Ivan Kitok v Sweden, Communication No 197/1985, UN Doc CCPR/C/33/D/197/1985 (27 July 1988).

HRC, Ominayak v Canada, Communication No 167/1984, UN Doc CCPR/C/38/D/167/1984 (26 March 1990).

HRC, Ilmari Länsman et al v Finland, Communication No 511/1992, UN Doc CCPR/C/52/D/511/1992 (26 October 1994).

HRC, Apirana Mahuika et al v New Zealand, Communication No 547/1993, UN Doc CCPR/C/70/D/547/1993 (27 October 2000).

HRC, Daniel Billy et al v Australia, Communication No. 3624/2019, UN Doc CCPR/C/135/D/3624/2016 (22 September 2022).

HRC, General Comment No 33: The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc CCPR/C/GC/33 (5 November 2008).

HRC, General Comment No 18: Non-discrimination (Thirty-seventh session, 1989).

HRC, CCPR/C/NOR/Q/6, List of issues to be taken up in Connection with the consideration of the sixth periodic report of Norway (CCPR/C/ NOR/6), April 2010.

HRC, Replies from the Government of Norway to the list of issues (CCPR/C/NOR/Q/6) to be taken up in connection with the consideration of the sixth periodic report of Norway (CCPR/C/NOR/6), UN Doc. CCPR/C/NOR/Q/6/Add.1 (29 July 2011).

HRC, List of issues prior to submission of the seventh Periodic Report of Norway. Adopted by the Committee at its 117th session (20 June–15 July 2016).

HRC, CCPR/C/NOR/6/Add.1, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, July 2011.

HRC, General Comment No 23(50), UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

HRC, Concluding Observation on Norway, UN Doc. CCPR/C/NOR/Q/6 (11 November 2010).

HRC, Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Norway, UN Doc CCPR/C/NOR/CO/7 (25 April 2018).

HRC, Concluding Observation on Norway, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 112 (1999).

HRC, Concluding Observation on Finland, UN Doc. CCPR/CO/82/FIN (2004).

HRC, Concluding Observation on Finland, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO/6 (2013).

HRC, Concluding Observation on Finland, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO/7 (2021).

FNs rasediskrimineringskomité (CERD-komite): CERD/C/NOR/CO/21-22, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention. Twenty-first and twenty-second periodic reports of States parties due in 2013 (Norway 21. november 2013).

CERD-Komite, Generell kommentar nr. 23 om urfolk – General Recommendation No. 23, Indigenous Peoples (1997).

CERD-komite, General Recommendation No 24: Concerning Article 1 of the Convention, UN Doc A/54/18 (Fifty-fifth session 1999).

CERD-komite, General Recommendation No 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD/C/GC/32 (24 September 2009)

CERD-komite, General Recommendation No 14 on Article 1, Paragraph 1, of the Convention (Forty-second session, 1993).

CERD-komite, Concluding Observations on the Combined Twenty-Third and Twenty- Fourth Periodic Reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/23–24 (2 January 2019).

CERD-komite, Concluding observations on the combined twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway, UN Doc CERD/C/NOR/CO/21-22 (25 September 2015).

ØSK-komite, Generell Kommentar nr. 26 (2022) om land og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-dokument E/C.12/GC/26 (januar 2023).

ØSK-komite, General Comment No 25 (2020) on science and economic, social, and cultural rights (article 15(1)(b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc E/C.12/GC/25 (30 April 2020).

ØSK-komite, General Comment No 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (art 15, para 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/GC/21 (21 December 2009).

ØSK-komite, General Comment No 20: Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/GC/20 (2 July 2009).

Uttalelser fra øvrige FN-organer

Report of the Special Rapporteur for Indigenous peoples: A/HRC/9/9, FNs dokument 11. august 2008.

Report of the Permanent Forum on Indigenous issues: E/C.19/2010/2: UN Permanent Forum on Indigenous Issues (2010).

Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on the Situation of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland, J Anaya, UN Doc A/HRC/18/35/Add 2 (6 June 2011).

Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on the Human Rights Situations of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland, V Tauli-Corpuz, UN Doc A/HRC/33/42/Add 3 (9 August 2016).

ILOs Expert Committee: Direct Request (CEACR) adopted 2014, published 104th ILC session (2015).

UN Human Rights Council: A/HRC/33/L.25, UN Doc. 26. september 2016.

Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), 'Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples with Respect to their Cultural Heritage', UN Doc A/HRC/EMRIP/2015/2 (11 May 2015).

EMRIP, Expert Mechanism Advice No 2 (2011): Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-making, UN Doc A/HRC/18/42.

Litteratur

Amiott J., 'Investigating the Convention on Biological Diversity's Protections for Traditional Knowledge' (2003) 11 (1) *Missouri Environmental Law and Policy Review* 3.

Anaya J., 'The Right of Indigenous Peoples to Self-determination in the Post Declaration Era' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 184.

Anaya J., 'Indigenous Peoples' Participatory Rights in Relation to Decisions About Natural Resource Extraction: The More Fundamental Issue of What Rights Indigenous Peoples Have in Land and Resources' (2005) 22(1) *Arizona Journal of International and Comparative Law* 1.

Arato J., 'Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences' (2010) 9 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 443. <https://doi.org/10.1163/157180310X539511>

Ban NC. and Frid A., 'Indigenous Peoples' Rights and Marine Protected Areas' (2018) 87 *Marine Policy* 180. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.10.020>

Barnes R., 'Article 24 LOSC: Duties of the Coastal State' in A Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Verlag CH Beck oHG 2017).

Barnes R., 'Article 22 LOSC: Sea Lanes and Traffic Separation Schemes in the Territorial Sea' in A Proelss (ed), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Verlag CH Beck oHG 2017).

Burger J., 'Making the Declaration Work for Human Rights in the UN System' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 304.

Charters C., 'The Legitimacy of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 280.

Connors J., 'The Human Rights Treaty Body System' in S Chesterman, DM Malone and S Villalpando (eds), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties* (Oxford University Press 2019) 377. <https://doi.org/10.1093/law/9780190947842.003.0023>

Daes EIA. (Special Rapporteur), Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities: Indigenous Peoples and their Relationship to Land, Final Working Paper, UN Doc E/CN.4/Sub.2/2001/21 (2001).

Daes EIA., 'Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources' in N Ghanea and A Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-determination* (Martinus Nijhoff 2005) 75. https://doi.org/10.1163/9789047407119_008

Dorough DS., 'The Significance of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and its Future Implementation' in C Charters and R Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA 2009) 264.

- Eide A., 'Indigenous Self-government in the Arctic, and their Right to Land and Natural Resources' (2009) 1 *Yearbook of Polar Law* 245. <https://doi.org/10.1163/22116427-91000014>
- Enyew, Endalew L., 'Application of the Right to Permanent Sovereignty over Natural Resources for Indigenous Peoples: Assessment of Current Legal Developments' (2017) 8 *Arctic Review on Law and Politics* 222. <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.947>
- Enyew Endalew L. and Bankes N., 'Interaction between the Law of the Sea and the Rights of Indigenous Peoples' in N Matz-Luck, Ø Jensen and E Johansen (eds), *The Law of the Sea: Normative Context and Interactions with Other Legal Regimes* (Routledge 2022) 151. <https://doi.org/10.4324/9781003091196-7>
- Enyew, Endalew L., 'International Human Rights Law and the Rights of Indigenous Peoples in Relation to Marine Space and Resources', in S Allen, N Bankes and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart, 2019) 45. <https://doi.org/10.5040/9781509928675.ch-002>
- Erueti A., 'New Zealand/Aotearoa and the Rights of Māori to Natural Resources in Marine Areas' in S Allen, N Bankes, and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 237. <https://doi.org/10.5040/9781509928675.ch-010>
- Farran S., 'Marine Protected Areas and Indigenous Rights' in S Allen, N Bankes and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 319. <https://doi.org/10.5040/9781509928675.ch-014>
- Heinämäki L., 'The Rapidly Evolving International Status of Indigenous Peoples: The Example of the Sami People in Finland' in C Allard and SF Skogvang (eds), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sami Law* (Ashgate Publishing 2015) 189.
- Jensen Ø, Coastal State Jurisdiction and Vessel Source Pollution: The International Law of the Sea Framework for Norwegian Legislation, FNI Report 3/2006.
- Macklem P., 'Indigenous Recognition in International Law: Theoretical Observations' (2008) 30(1) *Michigan Journal of International Law* 177.
- Otis G. and Laurent A., 'Indigenous Land Claims in Europe: The European Court of Human Rights and the Decolonization of Property' (2013) 4(2) *Arctic Review on Law and Politics* 156. <https://doi.org/10.23865/arctic.v4.47>
- Ravna Ø. and Kalak L., 'Legal Protection of Coastal Sami Culture and Livelihood in Norway' in S Allen, N Bankes, and Ø Ravna (eds), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas* (Hart 2019) 213. <https://doi.org/10.5040/9781509928675.ch-009>
- Rothwell and Stephens, *International Law of the Sea*, 1st edn (Hart 2010).
- Saul B, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Hart 2016) <https://doi.org/10.5040/9781509928675.ch-009>
- Scheinin M. and Åhrén M., 'Relationship to Human Rights, and Related International Instruments' in J Hohmann and M Weller (eds), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary* (Oxford University Press 2018) 63. <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0004>
- Shaheed F., The right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, UN Doc A/HRC/20/26 (14 May 2012).

- Skogvang Susann F., 'Local Community Right to Fish: A Sami Perspective' in C Allard and SF Skogvang (eds), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sami Law* (Ashgate Publishing 2015) 127. <https://doi.org/10.4324/9781315588353-12>
- Stamatopoulou E., 'Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic' (1994) 16(1) *Human Rights Quarterly* 58. <https://doi.org/10.2307/762411>
- Stavenhagen R., 'Cultural Rights: A Social Science Perspective' in A Eide, C Krause and A Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: A Text Book*, 2nd edn (Martinus Nijhoff 2001) 85. https://doi.org/10.1163/9789047433866_009
- Smith C, «Sjøsamenes rett til havet.» I Dømmekraft og drømmekraft - En juridisk biografi i ni deler, blant annet om de store omveltningene i Høyesterett på 1990-tallet, den moderne sameretten og innføringen av europeiske menneskerettigheter (Juridika 2022), kapittel 4.
- Smith C. and Dodson M. (Special Rapporteurs), 'Report on Indigenous Fishing Rights in the Seas with Case Studies from Australia and Norway', Permanent Forum on Indigenous Issues, UN Doc E/c.19/2010/2 (2010).
- Toki V, Study on the Relationship between Indigenous Peoples and the Pacific Ocean, UN Doc E/C.19/2016/3 (New York 2016).
- Ulfstein G., 'Indigenous Peoples' Right to Land' (2004) 8 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1. <https://doi.org/10.1163/187574104X00012>
- Virzo R, 'Coastal State Competences Regarding Safety of Maritime Navigation: Recent Trends' (2015) 36(71) *Seqüência* 19. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n71p19>
- Xanthaki A., 'Indigenous Rights at the United Nations: Their Impact on International Human Rights Standards' (2014) 71(3-4) *Europa Ethnica* 69 <https://doi.org/10.24989/0014-2492-2014-34-69>
- Åhrén M., *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press 2016). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001>

Nettsider:

Bivdu: <https://bivdu.no/>

Bárru – Hammerfest sjøsamiske forening:
<https://www.facebook.com/profile.php?id=61569368994687>

Finnmarkskommisjonen:
<https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/finnmarkskommisjonen/innkomne-meldinger/oversikt-over-alle-innkomne-meldinger/ny-oversikt.pdf>

Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Dispensasjoner-og-registreringsordninger/Kystfiskeordningen>

CERD-komite: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/about-early-warning-and-urgent-procedures>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs:
<https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>

Voteringsoversikt: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=97159&dnid=1>.

Gamvik Kystsamesforening: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61571757323663>

