

# Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen

*Med særlig fokus på samiske fiskerettigheter*

---

**Siri Ulfsdatter Søreng**

*Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – Desember 2013*



## Innhold

Forord .....	1
1 Innledning.....	2
1.1 Leserveiledning.....	2
1.2 Tema: ressursforvaltning.....	3
1.3 Bakgrunn for tema: Verdier, normer og prinsipper i forvaltningen av de norske fiskeressursene.....	11
1.4 Forskningsspørsmål .....	30
2 Artikkelpresentasjon .....	34
2.1 Artikkel 1.....	34
2.2 Artikkel 2.....	35
2.3 Artikkel 3.....	37
2.4 Artikkel 4.....	38
3 Forskningsprosessen, metode og metodologi .....	41
3.1 Prosesstudie og artikkelbasert ph.d.avhandling .....	41
3.2 Forskningsmetode .....	55
3.3 Metodologiske refleksjoner .....	63
3.4 Generelle merknader .....	70
4 Legal pluralisme som perspektiv på fiskeriforvaltning.....	71
4.1 Et mangfold av normer og rettighetsforståelser.....	71
4.2 Planlagt legal pluralisme.....	89
5 Rettferdig fiskeriforvaltning .....	105
Litteraturliste.....	116
Avhandlingens artikler i fullt format .....	130

## Forord

Denne avhandlingen er et resultat av at jeg søkte en stilling som stipendiat som ble utlyst ved Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø. Stipendiatstillingen var tilknyttet et Norsk Forskningsrådsfinansiert prosjekt som Anita Maurstad var prosjektleder for. Jeg ønsker å takke Anita for at hun den gang satset på meg, og veiledet meg. Da hun sluttet ved NFH, overtok Svein veilederrollen for meg. Vi har etter hvert opparbeidet et langt forhold ettersom Svein også var min veileder under hovedfagsarbeidet. Jeg er svært glad for at Svein har veiledet meg gjennom dette arbeidet også, og setter stor pris på hans faglige dyktighet- og perspektiver, og på den dialogen som vi har.

Mens jeg har arbeidet med ph.d. studien har jeg også fått fortsette i jobben min som oppdragsforsker ved Norut Alta, hvor jeg har arbeidet siden 2000. Dette betyr at jeg i deler av prosjektperioden har hatt arbeidssted både i Tromsø og i Alta. Jeg er veldig takknemlig for at Universitetet i Tromsø og Norut Alta ga meg muligheten til en slik fleksibel ordning, som muliggjorde at jeg kunne ha hovedbasen min hjemme i Alta. En gledelig bieffekt av en slik ordning er mine to døtre som ble til under arbeidet med ph.d. prosjektet.

De perioder jeg har hatt arbeidsted i Tromsø har alltid vært hyggelige og fruktbare både faglig og sosialt. I tillegg til å kunne være en del av et faglig miljø i Tromsø, har jeg spesielt hatt gleden av å bli kjent med Signe, Maiken og Ingrid. Jeg trivdes godt med å være i samme ph.d. student-båt som dere! I tillegg har det vært veldig givende å samarbeide med kolleger i Norut Alta samt andre forskerkolleger parallelt som jeg har arbeidet med avhandlingen. Det har styrket min bevissthet om at å jobbe sammen med andre er morsommere enn å arbeide alene.

Til slutt ønsker jeg å takke min familie. En særdeles stor takk fortjener mine foreldre, Bodil og Ulf, som har tatt meg i hus under mine Tromsøturen. Tusenvis av takk til mine småpiker, Stella og Asta, som er en fryd å være sammen med! Og spesielt takk til deg, kjære Per-Erik, som er en tålmodig og velvillig leser, lytter og diskusjonspartner når det trengs – og som har holdt familien i gang, og meg oppe, i arbeidet med å fullføre dette prosjektet. Størst av alt er kjærligheten. Men jammen skal det bli flott å levere fra seg dette arbeidet også!

# 1 Innledning

Fordeling av rettigheter til ressurser og rettferdig fordeling av ressursene er sentrale forhold ved ressursforvaltningen. Spennet mellom hvordan naturressursene faktisk forvaltes, og synspunkter på hvordan de bør forvaltes, kan være stort og tidvis konfliktfylt. Dette er det også ulike meninger om, avhengig av hvem som blir spurt, og hvem sine interesser som får gjennomslag i ressursforvaltningen. Denne ph.d. avhandlingen retter fokus på brukerinteressenes synspunkter på forvaltningen av naturressurser og hvilke forståelser de har om hva som er rett og galt med hensyn til fordeling av felleseide naturressurser. Det handler både om brukerinteressers ulike og tidvis konflikterende syn på fordelingen av rettigheter til ressurser, men også om motsetningene mellom brukerinteressers synspunkter på hvordan ressursene bør fordeles og hvordan myndighetene forvalter ressursene. Slike forhold belyses gjennom fire artikler samt denne innledningsteksten som tilsammen utgjør avhandlingen. Artiklene kan leses alene, men de settes her inn i en videre faglig og metodisk ramme i innledningen. Formålet med innledningen er derfor å synliggjøre ph.d. arbeidet utover de fire artiklene.

## 1.1 Leserveiledning

**Del 1** starter med å plassere ph.d. arbeidet tematisk innenfor rammen av ressursforvaltning, nærmere bestemt et sosiologisk perspektiv på fiskeriforvaltning hvor fokuset er på brukerinteressers synspunkter på fordeling av fiskerettigheter innenfor det kystnære fisket (avsnitt 1.2). Deretter presenteres bakgrunnen for tema og artiklenes empiriske fokus (avsnitt 1.3), som dreier seg om norsk fiskeriforvaltning med vekt på forvaltningen av de kystnære fiskeriene og medforvaltningsordninger, deriblant i en postkolonial kontekst hvor samiske fiskerettigheter er på agendaen. Avslutningsvis presenteres avhandlingens forskningsspørsmål som både artiklene og øvrig innledningstekst utdyper.

**Del 2** gir et sammendrag av de fire artiklene: 1) Sjøeng, S.U. (2007). "Fishing rights struggles in Norway: Political or legal strategies?" *Journal of Legal Pluralism* 55:187-211 (avsnitt 2.1.), 2) Sjøeng, S.U. (2008). "Fishing rights discourses in Norway: Indigenous versus non-indigenous voices." *Maritime Studies* 6(2):77-99 (avsnitt 2.2.), 3) Sjøeng, S.U. (2013). "Legal Pluralism in Norwegian inshore fisheries: Perceptions on Sami fishing rights." *Maritime Studies* 12:9 doi:10.1186/2212-9790-12-9 (avsnitt 2.3) og 4) Sjøeng, S.U. (2006). "Moral

discours in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway." *Ocean & Coastal Management* 49:147-163 (avsnitt 2.3).

**Del 3** redegjør for ph.d. studiens forskningsprosess (avsnitt 3.1.), metode (avsnitt 3.2.) og metodologi (avsnitt 3.3). Her redegjør jeg for hvorfor valget falt på å skrive en artikkelbasert avhandling, og prosesser som førte til forskningsfokus og artikler (avsnitt 3.1). Valg av forskningsmetode, og metodologiske refleksjoner rundt metode og teoretisk tilnærming, diskuteres også i denne delen (avsnitt 3.2 og 3.3).

**Del 4** introduserer og foreslår "legal pluralisme" som perspektiv på fiskeriforvaltning (avsnitt 4.1), som legger vekt på at fiskeriforvaltningen preger og preges av ulike legale systemer av formell og uformell karakter. Dette avsnittet drøfter hvordan den sentrale fiskeriforvaltningen kan bli mer bevisst den rettslige pluralismen som finnes både blant brukere og forvaltere (avsnitt 4.2). Her settes også de fire artiklene inn i en legal pluralistisk ramme ettersom artiklene dreier seg om mangfold av verdier, normer og prinsipper til ressursforvaltning.

**Del 5** diskuterer på bakgrunn av avhandlingens artikler og innledningstekst hva en rettferdig fiskeriforvaltning kan innebære, hvor representasjon av normativt mangfold og dialog er sentrale stikkord.

**Helt til sist** presenteres de fire artiklene i fullt format.

## 1.2 Tema: ressursforvaltning

Tema for denne avhandlingen er ressursbrukeres perspektiver på fiskeriforvaltning og rettigheter til fiskeressursene. Det handler om ressursbrukeres søken etter å oppnå mer kontroll og forutsigbarhet over bruken av fiskeressurser som de mener seg berettiget til. Empirisk er alle artiklene orientert mot det kystnære fisket i Nord-Norge. Faglig kan avhandlingen plasseres innenfor en sosiologisk tilnærming i ressursforvaltningslitteraturen. Det sosiologiske perspektivet er en reaksjon på biologers og økonomers perspektiv på forvaltningen av felleseide naturressurser. McCay (1996:111) beskriver den amerikanske fiskeriforvaltningen som en spenning mellom et biologisk perspektiv innrettet mot å ivareta fiskeressursene, og et økonomisk perspektiv som fokuserer på fiskeressursenes økonomiske potensiale. Som et tilsvar til det økonomiske og biologiske perspektivet ble et tredje perspektiv til – som her benevnes som en sosiologisk tilnærming – som retter fokus på ressursbrukere og deres sosiale forankring. Paradigmet er konstituert gjennom flere

samfunnsvitenskapelig studier som har påpekt at også sosiale og kulturelle forhold må tas i betraktning i forvaltningen av felleseide naturressurser, utover rent biologiske og økonomiske faktorer (Jentoft 1987; McCay & Acheson 1987; Pinkerton 1989; Jentoft 1989; Berkes m.fl. 1989; Ostrom 1990; Feeny m.fl. 1990; Keohane & Ostrom 1995; Jentoft & McCay 1995; McCay & Jentoft 1998; Berge 2006). Denne tilnærmingen nedfelles gjerne i metaforen "allmenningens komedie", hvor mennesker gjennom kollektive arrangementer søker å løse felles problemer (Smith 1984; Rose 1986; McCay 1996; Jentoft 1998). Det forskningsmessige fokuset rettes derfor mot sosial organisering og andre sosiale reaksjoner på miljømessige utfordringer (McCay 1996).

De ulike paradigmenes syn på ressursforvaltning har forskjellige syn på eiendomsrettigheter og forvaltningssystemer. Mens det i lys av de tradisjonelle biologiske og økonomiske perspektivene argumenteres for ordninger som kontrollerer ressursbrukeres atferd, gjerne ved hjelp av statlige eller private eiendomsformer, er ressursbrukere sett i lys av det sosiologiske perspektivet under visse betingelser i stand til å styre ressursbruken selv. Dette kan være gjennom brukerstyrte forvaltningsinstitusjoner (Ostrom 1990), eller, som jeg vil fokusere på, forvaltningsinstitusjoner som tar form av co-management eller medforvaltning, hvor myndighetene sammen med ressursbrukere har forvaltningsansvar for felleseide naturressurser, som nedfelles i ulike former for samarbeid mellom stat og ressursbrukere (Jentoft 1989; Pinkerton 1989; Sen & Raakjær 1996; Pomeroy & Berkes 1997; McCay & Jentoft 1998; Jentoft, McCay & Wilson 1998; Berkes m.fl. 2001; Carlsson & Berkes 2005). Eiendomsrettigheter er imidlertid ikke det samme som forvaltningssystemer, selv om de er logisk bundet sammen (McCay 1996:116).

Den sosiologiske tilnærmingen fastslår at eiendomsrettigheter til naturressurser genereres av kultur, og ikke av natur alene, ved at de refererer til sosiale arrangementer (McCay 1996:112). Eiendom(srettigheter) er i så måte et kulturspesifikt begrep, som reflekterer kulturelle verdier (Berge 1992:28, 2004, 2006; Godelier 1984; Schlatter 1951). Spørsmål om økonomisk effektivitet og formelle reguleringer av felleseide ressurser må derfor plasseres i en større sosial og kulturell kontekst (F. & K. von Benda-Beckmann 1999). Rose (1994:269) i likhet med Hohfeld (1913), argumenter derfor for at rettigheter ikke bare handler om en rett som innehaveren har til objektet i seg selv, men at det er en rett og en plikt som hun har overfor andre mennesker. Dette kan forstås som hva F. von Benda-Beckmann (2001a) kaller en "konkretisering" av eiendomsrelasjoner, hvor en "right-relationship is established between actual persons or groups and an actual resource." (ibid:299). Eiendomsrettigheter er dermed

forankret i mellommenneskelige relasjoner, som i sin tur, i alle fall ideelt sett, fører til en konstruksjon av "categorical rights" som nedfelles i typifiserte rettslige begreper (F. von Benda-Beckmann 2001a), eller en "rettslige relasjon" (Rose 1994). Eiendomsrettigheter inngår dermed i komplekse eiendomsrelasjoner med spesielle kombinasjoner av individuelle og kollektive rettigheter og forpliktelser (F. von Benda-Beckmann 2003:188).

På grunn av eiendomsrettigheters relasjonelle karakter mener Rose at en nedfelt eiendomsrettighet er å betrakte som overtalelse, som er et resultat av at noen har overbevist andre at de har en rett. Ressursbrukere betrakter omgivelsene gjennom ulike "linser" som resulterer i ulike fortellinger om rettigheter til ressursene. Dette betyr at hvem det er som overtaler, og hva som det overtales om, avhenger av hvilken forestilling de har av eiendom, eller fiskerettigheter. Hvilken rettighetsforståelse folk har vil derfor ha betydning for hvorfor enkelte kommer til det punkt hvor de ønsker å overbevise andre om sitt syn, og hvilke strategier de bruker. Å kreve eiendomsrettighet er på dette viset en verbal handling, hvor folks historier og narrativer er sentrale. Ulike interessegrupper har gjerne ulike narrativer, hvorpå enkelte narrativer av ulike årsaker kan få mer gjennomslag enn andre. En interessegruppes suksess i å overtale andre, kan derfor være avhengig av hvilken innflytelse de har på den dominerende fiskeriforvaltningsdiskursen. En av avhandlingens artikler fokuserer særlig på hvordan brukerinteressenter søker å sikre retten til fiskeressurser gjennom å overbevise andre om deres opplevde fiskerettigheter (Søreng 2008). En annen artikkel omhandler strategiene som brukerinteresser anvender for å vinne fram med sine rettighetskrav (Søreng 2007).

Det sosiologiske ressursforvaltningsperspektivet argumenterer for at det er viktig å skille mellom egenskaper ved selve ressursen, og hvordan folk velger å relatere seg til ressursene og hverandre (McCay 1996). I 1977 beskrev V. og E. Ostrom "common pool" om ressurser som kan være vanskelig for sosiale institusjoner å forholde seg til fordi de er grenseløse i sin karakter, og hvor menneskers bruk av ressursen får betydning for den nestes bruk. Fisk er en "common pool" ressurs så fremt den er fritt tilgjengelig for alle, og kan på norsk begrepsfestes som et fellesgode, eller en ressurs som er i allemanns eie. Den sosiologiske ressursforvaltningslitteraturen understreker at "common pool" ikke er det samme som "common (property)", som på norsk er en allmenning. En allmenning viser til et felles areal eller område som en bestemt gruppe har myndighet over – i norsk sammenheng gjerne organisert som en statsallmenning, bygdeallmenning eller en privat eiendom (Berge, Mitsumata & Shimada m.fl. 2011).



Vi kan derfor snakke om "common pool"-/allemannsrett til naturressurser, som betyr at ressursen i utgangspunktet er fri for alle (NOU 2008:5, kap. 5.20.1). Common property-/allmenningsrettigheter til naturressurser betyr derimot at det er en særskilt gruppe som har bestemte rettigheter over naturressurser innenfor et gitt område. Allmenninger innebærer også en form for eiendomsrett som kan begrense folks atferd: *"In a common property system, there can be restrictions on who is proper 'commoner' and what people do, or even a social agreement that there will be no restrictions and open access"* (McCay 1996:113). Common property/allmenningsressurser innebærer derfor i prinsippet en viss grad av eksklusjon, som "common pool" ikke gjør (Jentoft 2013). Men hvem som inkluderes og hvem som ekskluderes som brukere avhenger imidlertid av hvilke forvaltningsordninger som de felleseide ressursene underlegges, om det eksempelvis er markedsregulering, statlig regulering eller regional/lokal(samfunns) reguleringer.

Artiklene i avhandlingen handler på ulike måter om spenningen mellom allmenne rettigheter og allmenningsrettigheter til fiskeressursene. Eiendomsrettigheter og ressursbruk har en historie med seg, som må sees i relasjon til sosial og politisk kontekst (McCay & Jentoft 1998). Forvaltningsinstitusjoner eller forvaltningstiltak, for eksempel, har en historie som kan bidra til å forstå hvordan de fungerer i dag. Studier av fiskeriforvaltningsordninger krever derfor "tykke" beskrivelser (Geertz 1973), som gir et komplekst perspektiv på menneskers- og omgivelsers relasjoner til naturressurser. Dette innebærer å gi ressursforvaltningen et meningsinnhold som bidrar til å synliggjøre sosiale, politiske og kulturelle forhold ved ressursbruken. Å gjøre en slik kompleksitet tydelig når det gjelder ressursbrukeres rettighetsforståelse til naturressurser har vært et siktemål for samtlige artikler i avhandlingen.

Det sosiologiske fiskeriforvaltningsperspektivet har bidratt med kunnskap om en rekke samfunnsmessige og kulturelle forhold som har betydning for forvaltningen av felleseide ressurser. Empiriske studier har for eksempel vært innrettet mot å demokratisere forvaltningen, å synliggjøre betydningen av lokalsamfunn, å kritisere rådende forskning og forvaltning og å fokusere på brukermedvirkning i fiskerirelatert forskning (McCay 2003). En fellesnevner er at det gjerne tas til orde for desentraliserte ordninger hvor ressursbrukere gis et forvaltningsansvar. I norsk fiskerisammenheng er den opprinnelige reguleringen av Lofotfisket et eksempel på en slik ordning (Kristoffersen 1988; Jentoft 1989; Jentoft & Kristoffersen 1989). Lofotreguleringen kan spores helt tilbake til 1600-tallet, men ble ikke lovfestet før slutten av 1800-tallet (Kristoffersen 1988). Dette er en co-management- eller medforvaltningsordning, hvor fiskere sammen med representanter fra myndighetene fordeler

fiskefeltet mellom ulike redskapsgrupper under vinterfisket i Lofoten. En av avhandlingens artikler retter fokus på en lignende forvaltningsordning i Troms som under skreifisket<sup>1</sup> regulerer et fiskefelt når skreifisket foregår (Søreng 2006).

Et bredt spekter av empiriske studier viser at brukerstyrte / co-management ordninger kan være robuste og effektive forvaltningsenheter. Wiber og Milley (2007) tar til orde for at *klarhet, legitimitet* og *respekt* er tre forhold som særlig synes å ha betydning for slike ressursforvaltningsordninger. Det er viktig at beslutningsprosessene har *klare* prosedyrer for deltakelse og beslutningsfatning. Dette har betydning for hvorvidt de som berøres av vedtakene oppfatter beslutningssystemer og forvaltningsinstitusjoner som *legitime*. Neste punkt innebærer at de som er involvert i ressursbruken og ressursforvaltning har *respekt* for hverandres synspunkt. Hvordan berørte interesser deltar i ressursforvaltningen er derfor et poeng som understrekes i mange empiriske studier (inkludert denne avhandlingen), hvor det gjerne argumenteres for en større brukerdeltakelse i og innflytelse over fiskeriforvaltning. Maurstad (1997, 1999) argumenterer for eksempel at fiskeriforvaltningen, med fiskere som deltakere, bør rette fokus på småskalafiskets iboende ressursansvarlighet. Det forutsetter imidlertid en enighet og oppslutning omkring hva ressursforsvarlighet er, og dermed at både fiskere, forskere og myndigheter blir enige om noen kriterier, eller prinsipper, for hva det innebærer (Maurstad 1999).

Større fokus på brukerdeltakelse har ført til at det rettes faglig fokus på organisatoriske prinsipper i utformingen av forvaltningsinstitusjoner som muliggjør bredere deltakelse og demokratiske beslutningsprosesser som tilrettelegger for legitime beslutninger (Wilson & McCay 1998; McCay & Jentoft 1998; Raakjær 2003; Hernes, Jentoft & Mikalsen m.fl. 2005). Inspirert av politisk teori, kritisk diskursteori og Habermas (1984) sin teori om kommunikative handlinger dreies fokuset mot kommunikasjon og deliberasjon – det vil si en grundig, åpen og kritisk meningsutveksling – i beslutningssammenheng (Jentoft & McCay 1995). En av avhandlingens artikler kan plasseres herunder ved at den argumenterer for at medforvaltningsinstitusjoner som regulerer fiskeres adgang til fiskeressurser bør basere seg på det kommunikative ideal om fri samhandling (Søreng 2006). Gjennom diskursiv design av beslutningsprosesser, som tilrettelegger for deliberasjon, kan beslutningen få legitimitet både med hensyn til innhold og prosedyre, fordi berørte interesser integreres og gis mulighet til å

---

<sup>1</sup> Den nordøstarktiske torsken *Gadus morhua*, skrei, er verdens største torskebestand. Mesteparten av bestanden er i Barentshavet. Den gyter i mars/april, hvor hovedgyteområdet er i Lofoten/Vesterålen (Havforskningsinstituttet: [http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/nordostarktisk\\_torsk\\_skrei/nb-no](http://www.imr.no/temasider/fisk/torsk/nordostarktisk_torsk_skrei/nb-no). Hentet 14. november 2013). Gyteområdet stekker seg også nordover til Finnmark.

argumentere for deres synspunkter (Olsen 1983; Dryzek 1990; Eriksen 2005:16). Dette demokratiske legitimitetsbegrep som hviler dermed på en forståelse av at politiske beslutninger som berører enkeltpersoners liv skal kunne begrunnes overfor de berørte gjennom argumenter som de finner gyldige (Williams 2005:38).

På latin betyr "å kommunisere" å ta del i et fellesskap, eller å gjøre noe felles.<sup>2</sup> Det er med andre ord en grunnleggende sosial handling som all interaksjon hviler på. Kommunikasjon handler ifølge Habermas (1992) om hvordan gjensidig samfunnsforståelse etableres og re-etableres gjennom samhandling. I ressursforvaltningslitteraturen er derfor kommunikasjon ikke bare sentral for utforming av beslutningsprosesser, men er også viktig ved å sikre integrasjon i samfunnet. Kommunikasjon er derfor et vesentlig element for å forstå hvordan samfunn fungerer, for eksempel hva som holder lokalsamfunn sosialt og kulturelt integrert (McCay & Jentoft 1998). Begrepet "social embeddedness" eller sosial forankring i ressursforvaltningslitteraturen viser til at kulturelle og sosiale kvaliteter ved samfunn fremstår som sosial kapital som ressursforvaltningen kan dra nytte av (Finlayson 1994; Ostrom 1995; Jentoft m.fl. 1998; Wilson & Jentoft 1999; McCay 2003). Empirisk kan dette tilrettelegges for gjennom lokalsamfunnsbaserte fiskeriforvaltningsordninger, hvor fiskeres erfaringer og kunnskap ansees som en viktig input i fiskeriforvaltning- og fiskeriforskningssammenheng (Fischer 2000; McCay 2003).

McCay (1996:123) argumenterer for at fellesskapets kultur – "the culture of the commons" - er et sterkt og samlende perspektiv som kan belyse utfordringer som følger av eiendomsrettigheter og naturressurser. Tilnærmingen setter fokus på en overordnet kultur som har betydning for hvordan ressursene forvaltes, som for eksempel den kultur som ligger forankret hos akademiske, juridiske og politiske institusjoner som har hegemoni over ressursforvaltningen. Men en kulturell tilnærming fokuserer også på kulturen hos ressursbrukere som gjør krav på, forsvarer og innehar rettigheter til naturressursene som opprettholder deres livsgrunnlag. Dette perspektivet finnes, om ikke eksplisitt, i avhandlingens artikler. Spesielt en av artiklene fokuserer på lokale forhold som kan forklare fiskeres rettighetsforståelser og rettighetskrav (Søreng 2013). De øvrige artiklene fokuserer i større grad på interaksjonen mellom overordnede og lokale kulturer for å kunne si noe om lokale oppfatninger om rett og galt i forbindelse med fordeling av fiskerettigheter.

---

<sup>2</sup> <http://www.archives.nd.edu/cgi-bin/lookdown.pl?communicate> (23.10.2012)

I henhold til McCay (1996:123) er det slik at kultur også rommer folks forventning til naturen, til seg selv og til hverandre – men også deres forventning til forholdet mellom ressursbrukere og myndighetenes forvaltning av naturressurser (Bavinck 2005; Feit & Spaeder 2005; Kearney & Wiber 2006; Wiber & Milley 2007). Hvis forventningene ikke imøtekommes kan dette føre til (uventede) reaksjoner fra de som berøres av myndighetenes forvaltningstiltak. Rose (1983, 1994) og Jentoft (2000), som støtter seg på Hirschman (1970), beskriver at en reaksjon kan være at de ikke gjør noe, det vil si at de forholder seg lojale mot systemet ("loyalty"). De kan også reagere ved å bryte ut ("exit"), eller de kan ta til motmæle ved å heve stemmen ("voice"). Kultur innebærer derfor også verdier og overbevisninger som folk har om sosiale og økologiske relasjoner, hvordan de sosiale og økologiske relasjonene prioriteres og knyttes sammen, samt hvordan dette påvirker folks handlinger (McCay 1996).

Det er altså kulturelle forhold som kan være utgangspunktet for hvordan ressursbrukere vurderer fiskerireguleringer, hvor deres argumenter er fundert i lokalt forankrede verdier og virkelighetsforståelser (Jentoft 2000:147). Forvaltningen av naturressurser handler derfor også om rettigheter og rettferdighetsoppfatninger. Ideelt sett innebærer det at de som lever av å høste av ressursene i dag skal ha rett til anstendige livsvilkår, samtidig som naturressursene skal forvaltes slik at de også gir et inntektsgrunnlag for neste generasjon av ressursbrukere. Forvaltning handler derfor om å fordele rettigheter til naturressursene rettferdig mellom dagens og morgendagens ressursbrukere – men også mellom ulike grupper av dagens ressursbrukere. Både de som velger å fiske i storskala, som havfiskeflåten, og de kystfiskere som fangster i mindre skala. Fordeling av rettigheter berører ressursbrukeres opplevelse av moral og etikk, som på ulike måter søkes belyst i avhandlingens artikler.

Fiskeriforvaltning handler på denne bakgrunn om en rekke samfunnsmessige forhold, i tillegg til de rent økologiske og biologiske. Fiskerinæringen er et komplekst system, som kan beskrives som et forhold mellom et "governing system" og et "system-to-be-governed" (Kooiman, Bavinck, Jentoft & Pullin 2005; Jentoft 2007). Det førstnevnte er et sosialt system bestående av forvaltningsinstitusjoner og deres formelle og uformelle legale, administrative og kunnskapssystemer. Det sistnevnte omfatter systemer som er delvis sosiale og naturlige, som økosystemer som inkluderer ressursbrukere og øvrige interesser samt de formelle og uformelle sosiale systemene som de er en del av. Artikkene i avhandlingene handler først og fremst om hvordan ressursbrukere og andre interessegrupper relaterer seg til "the governing system" når de opplever at deres fiskerettigheter er under press. Tre av artikkene (Søreng 2007, 2008, 2013) retter særskilt fokus på spenningen mellom nasjonalstatens fordeling av

fiskerettigheter og ressursbrukeres ønske om og interesser for hvordan fiskerettigheter skal fordeles. Det handler om å fokusere på faktisk ressursbruk versus institusjonsutforming, hvor standpunkter om verdier og normative forestillinger hos ulike aktører står i et motsetningsforhold til hverandre (Kooiman & Jentoft 2009). Mangfold og heterogenitet blant ressursbrukere og øvrige interessegrupper er en del av virkeligheten som ressursforvaltningen må forholde seg til. Heterogenitet kan muliggjøre eller stå i veien for samarbeid i ressursforvaltningsøyemed, avhengig av hva forskjellighetene består i og konteksten (Keohane & Ostrom 1995). Dette mener jeg er et argument for nettopp å synliggjøre meningsmangfoldet blant berørte interesser.

En overordnet tilnærming som kan favne mangfoldet og kompleksiteten i interaksjonen mellom "governing system" og "system-to-be-governed" er governanceperspektivet. Governance kan forstås som: *"...the whole of public as well as private interaction taken to solve societal problems and create societal opportunities. It includes formulation and applications of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them."* (Kooiman & Bavinck 2005:17). Kooiman & Jentoft (2009) er opptatt av hvordan verdier, normer og prinsipper underbygger forvaltningssystemer og forvaltningstilnærminger. De mener at vanskelige beslutninger kan bli enklere dersom mangfoldet av verdier, normer og prinsipper synliggjøres i forvaltningsprosessen (ibid:819). Verdier, normer og prinsipper gjør seg gjeldende på ulike nivåer i forvaltningssystemet – både på et overordnet metanivå, som Kooiman og Jentoft refererer til som 'the governance of governance', til mer utøvende nivåer som i større grad påvirker brukergrupper direkte. Artikkene i avhandlingen kan plasseres i dette spennet, og forsøker på ulike måter å synliggjøre spesielt brukerinteressenters meninger om fordelingen av fiskerettigheter, som er tuftet på forskjellige verdier, normer og prinsipper.

I henhold til governanceperspektivet bør forvaltningsinstitusjoner gi rom for det meningsmangfold som finnes – og skape muligheter for samarbeid mellom deltakere til tross for ulike verdier, normer og prinsipper. Dette kan muliggjøres gjennom 'interaktiv governance', som vektlegger kommunikasjon, forhandling og utveksling av meninger (Kooiman 2003; Jentoft 2011). Fokuset er her nettopp på både prosedyrer og institusjonsutforming, som blant annet blir lagt vekt på i den ene av avhandlingens artikler i analysen av en medforvaltningsinstitusjon (Søreng 2006). Artikkelen konkluderer i tillegg med at hvordan deltakerne snakker sammen i beslutningssituasjoner, hvordan de ordlegger seg og hvilken innstilling de har, også har betydning for kommunikasjon og utfall av beslutninger som fattes. Deltakernes handlingsinnstilling har dermed betydning for

deliberasjonen (Habermas 1992). Interaktiv governance er ifølge Kooiman & Jentoft (2009) arrangementer som tilrettelegger for at deltakerne i ressursforvaltningsprosesser skal lære av hverandre og fra omgivelsenes feedback når beslutningene fattes og iverksettes. I lys av dette perspektivet er det en viktig oppgave for forvaltningsinstitusjoner å organisere for interaktiv læring og innebærer derfor å tilrettelegge for kommunikasjon og dialog mellom deltakere.

Samtlige av avhandlingens artikler kan plasseres innenfor det som jeg har valgt å kalle en sosiologisk tilnærming til fiskeriforvaltning. Denne tilnærmingen spenner over et vidt spekter, som jeg har forsøkt å vise i denne teksten, fra overordnede, teoretiske studier om prinsipper for forvaltning, til empiriske studier av ressursbrukeres handlinger i innhøstningssammenheng. Mine artikler befinner seg i spennet mellom et lokalt og et overløkt nivå ved å fokusere på interaksjonen mellom 'governing system' og 'system-to-be-governed'. Avhandlingen har ingen intensjoner om å redusere kompleksiteten ved denne interaksjonen, men heller et mål om å synliggjøre den. Som jeg vil redegjøre for i avsnitt 1.4 (forskningsspørsmål) og i del 4., argumenterer jeg for at "legal pluralisme" er et velegnet perspektiv for å studere interaksjonen mellom "the governing system" og "the-system-to-be-governed" i fiskeriforvaltningssammenheng. Perspektivets utgangspunkt er at det finnes flere normative kilder som har betydning for hvordan aktører handler, som kan være både formelle og uformelle i sin karakter. Fiskeriforvaltning kan i lys av et dette perspektivet forstås som et resultat av at lokale praksiser og sedvaner utvikles i samspill med politiske og juridiske prosesser på nasjonalt og internasjonalt nivå (Hellum 2003:114 bruker menneskerettigheter som eksempel). Fiskeriforvaltningens dynamiske utvikling skjer dermed i samspill med andre normsystemer på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Etablering av urfolksrettigheter til naturressurser er et eksempel på et resultat av denne dynamikken. Samiske fiskerettigheter er tema for tre av avhandlingens artikler (Søreng 2007, 2008, 2013).

Neste avsnitt redegjør for bakgrunnen for tema, og det empiriske fokus for artiklene, det vil si den statlige forvaltningen av de kystnære fiskeriene i Nord-Norge.

### **1.3 Bakgrunn for tema: Verdier, normer og prinsipper i forvaltningen av de norske fiskeressursene**

Sett i lys av et governanceperspektiv kan den norske fiskeriforvaltningen forstås som en interaksjon mellom en rekke offentlige og private aktører som fører til at fiskerettigheter fordeles mellom ulike interessenter. De formelle institusjonene som er satt til å forvalte

fiskeressursene representerer en type overordnet kultur som er en blanding av akademisk-, juridisk- og politisk kunnskap (McCay 1996). Når det gjelder akademisk kunnskap, så har samfunnsvitenskapen tradisjonelt hatt en langt svakere rolle som premissleverandør i den norske fiskeriforvaltningen enn hva som er tilfellet med de biologiske og økonomiske vitenskapene. Satt på spissen kan kunnskapsgrunnlaget for den norske fiskeriforvaltningen ha i seg en spenning mellom på den ene siden en biologisk tilnærming innrettet mot å bevare ressursene, og på den annen siden et økonomisk perspektiv som er innrettet mot å utnytte ressursenes økonomiske potensiale (McCay 1996). "The governing system" interagerer med et "system-to-be-governed" (Kooiman & Jentoft 2009), som her omfatter de økologiske og sosiale systemene som fiskere og fisk er en del av, og inkluderer den lokale kulturen til ressursbrukere (McCay 1996). Fiskeriforvaltningen angår dermed mange ulike aktører, med ulike normer, verdier og prinsipper, som resulterer i ulike synspunkter på hvordan fiskerettigheter bør fordeles (Kooiman & Jentoft 2009). I den norske fiskeriforvaltningen er det først og fremst de normer, verdier og prinsipper som nasjonalstaten representerer som har avgjørende betydning for hvordan rettighetene fordeles.

Etter norsk lov er fisk en felles ressurs som Stortinget forvalter på vegne av det norske folk, og som folket har en kollektiv rett til. "Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg", heter det i Havressursloven § 2. Fiskeressursene er i henhold til norsk lov en form for allmenning som eies av det norske folk, og som Stortinget er gitt forvaltningsmyndighet over ved å være et folkevalgt organ. På den andre siden kan retten til fiskeressursene også forstås som en allemannsrett, hvor alle i utgangspunktet har en rett til å fiske i sjøen. Dette understreker Fiskeri- og kystdepartementet i Prop. 70 L (2011-2012). Allemannsretten er imidlertid innskrenket gjennom reguleringer som fastsettes med hjemmel i ulike lover, der Havressursloven og Deltakerloven er de mest sentrale. Det norske folks rett til fiske utøves på denne måten innenfor rammen av de reguleringer som til enhver tid er innført, eller i medhold av lov (Prop. 70 L (2011-2012)).

Det er Fiskeri- og kystdepartementet som er gitt det øverste forvaltningsansvaret for fiskeressursene. I henhold til Havressursloven (§7) skal Fiskeri- og kystdepartementet vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene. Forvaltningen hviler på et grunnleggende prinsipp om bærekraftig bruk basert på det som til enhver tid skal være de best tilgjengelige

forskningsbaserte råd.<sup>3</sup> Vitenskapen har derfor en sentral rolle i fiskeriforvaltningen, og spesielt Havforskningsinstituttet, som er gitt ansvaret for å overvåke fiskebestandene.<sup>4</sup> Fiskeri- og kystdepartementet framstiller forskningens rolle på følgende måte: *"Norge søker hele tiden gjennom forskning å vinne kunnskap om marint miljø og ressurser så vel som samspillet mellom de ulike artene. Ressurskontrollen retter seg mot hele produksjonskjeden; fra fisken blir fanget til den er eksportert utenlands."*<sup>5</sup>

Det er flere prinsipper som Fiskeri- og kystdepartementet etter norsk lov er forpliktet til å legge til grunn for forvaltningen av fiskeressursene. Havressurslovens § 7 legger føringer for at særlig de følgende prinsipper skal vektlegges:

- a. ei føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer,
- b. ei økosystembasert tilnærming som tar hensyn til leveområde og biologisk mangfold,
- c. en effektiv kontroll med høsting og annen utnytting av ressursene,
- d. ei formålstjenlig fordeling av ressursene, som mellom anna kan medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn,
- e. ei optimal utnytting av ressursene som er tilpasset marin verdiskaping, marked og industri,
- f. at høstingsmetoder og redskapsbruk tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på levende marine ressurser, og
- g. at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale avtaler og den øvrige folkeretten (Havressursloven § 6). Regjering Stoltenberg II (2005-2012) har gjennom Soria Moria erklæringen lagt vekt på at *"at verdiskapning basert på de nasjonale fiskeriresursene i størst mulig grad skal komme kystsamfunn som er avhengig av fiskeriene, til gode. Dette innbefatter også samiske samfunn."*<sup>6</sup> Fiskeripolitikk er et viktig saksfelt for Sametinget, som siden dets etablering i 1989 har arbeidet aktivt for en lovfesting og anerkjennelse av samenes rettigheter til de villevende marine ressurser.<sup>7</sup> Tre av avhandlingens artikler belyser prosessen med å etablere samiske fiskerettigheter i sjøsamiske områder (Søreng 2007, 2008

<sup>3</sup> [http://www.fisheries.no/resource\\_management/Regulatory-measures/Resource\\_advisory\\_service/](http://www.fisheries.no/resource_management/Regulatory-measures/Resource_advisory_service/) (hentet 25. oktober 2012)

<sup>4</sup> [http://www.fisheries.no/resource\\_management/Regulatory-measures/Resource\\_advisory\\_service/](http://www.fisheries.no/resource_management/Regulatory-measures/Resource_advisory_service/) (hentet 25. oktober 2012)

<sup>5</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning.html?id=1278> (hentet 28. oktober 2012)

<sup>6</sup> Reviderte fiskeripolitiske retningslinjer av 25. februar 2009, som er utformet i tråd med Regjeringens Soria Moria erklæring ([http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/lover\\_regler/retningslinjer/2009/reviderte-fiskeripolitiske-retningslinje.html?id=547216](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/lover_regler/retningslinjer/2009/reviderte-fiskeripolitiske-retningslinje.html?id=547216)) (hentet 28. oktober 2012)

<sup>7</sup> [www.sametinget.no/Land-og-ressursrettigheter/Fiskerettigheter](http://www.sametinget.no/Land-og-ressursrettigheter/Fiskerettigheter) (hentet 29. oktober 2012)



og 2013). I perioden 1990 til 2001 ble det gjennomført flere utredninger om retten til og forvaltning av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder (Innst. O. nr. 80 (2004-2005). Under arbeidet med Finnmarksloven beordret Stortinget en ny utredning av *"samer og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget"*. Dette ble bestemt til tross for at daværende Fiskeriminister Svein Ludvigsen (H) slo fast på Sametingets talestol i september 2004: *"Som fiskeri- og kystminister fastholder jeg tolkningen av at folkeretten ikke gir folk bosatt i samiske områder noen særlige historiske rettigheter til fiske."*<sup>8</sup> Denne uttalelsen skapte stor misnøye i det samepolitiske miljøet og blant deler av fiskerinæringen.

Utvalget som foretok utredningen (Kystfiskeutvalget), konkluderte med at folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark i henhold til internasjonal lov og historisk bruk har en faktisk rett til å fiske (NOU 2008:5). Denne retten er en kollektiv rett som gjelder for alle folkegrupper i Finnmark, og ble foreslått lovfestet i en egen lov (kalt finnmarkfiskeloven). Videre konkluderte utvalget at det i fjordene er en særlig rett til å fiske for folk som er bosatt ved den enkelte fjord (kalt fjordretten). Dette er en områderettighet, som det vil være opp til et regionalt styringsorgan (kalt Finnmark fiskeriforvaltning) til å bestemme grensene for i den enkelte fjord. Utvalget foreslo dermed at det skulle gjennomføres en større grad av regionalt selvstyre i forvaltningen av fiskeriene i Finnmark gjennom Finnmark fiskeriforvaltning. Dette organet ble også foreslått å skulle tillegges betydelig myndighet til å gi regler for fisket i havet utenfor Finnmark. Viktigheten i å ivareta og beskytte den sårbare sjøsamiske kulturen i kyst- og fjordstrøk dannet grunnlaget for NOUens konklusjoner. Dette står i sterk kontrast til Fiskeriminister Ludvigsens uttalelser i 2004.

NOUen ble sendt på bred høring av Fiskeri- og kystdepartementet. Siden saken hadde stor prinsipiell betydning ble høringsfristen satt slik at innstillingen kunne bli grundig drøftet i samiske organisasjoner, fiskeriorganisasjoner, politiske organer og andre interesserte miljøer.<sup>9</sup> Mange av høringsinstansene, deriblant de samiske organisasjonene inkludert Sametinget, støttet lovforslaget. Det gjorde også Finnmark fylkeskommune. Prinsippet om å regionalisere fiskeriforvaltningen var imidlertid ikke nytt i Finnmarkssammenheng da Finnmark fylkeskommune sammen med blant andre Sametinget i god tid før NOUen kom hadde tatt initiativ til å realisere fellesinteressen om å oppnå større regional innflytelse over

---

<sup>8</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fid/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/innlegg\\_til\\_sametingets\\_fiskeripolitiske.html?id=268399](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fid/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/innlegg_til_sametingets_fiskeripolitiske.html?id=268399) (hentet 27. juni 2012)

<sup>9</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-fiskeri--og-kystmin/2010/Oppfolging-av-Kystfiskeutvalget.html?id=601057](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-fiskeri--og-kystmin/2010/Oppfolging-av-Kystfiskeutvalget.html?id=601057) (hentet 29. oktober 2012)

fiskeriforvaltningen.<sup>10</sup> Dette initiativet hadde en solid politisk oppslutning i Finnmark samt fra deler av fiskerinæringa. Finnmark fiskarlag var imidlertid kritisk til både regionaliseringsinitiativet og lovforslaget til Kystfiskeutvalget, og begrunnet det med at det var både unødvendig og utilrådelig å endre dagens grunnleggende prinsipp om nasjonal forvaltning av fiskeressursene. Finnmark fiskarlag var på dette viset på linje med moderorganisasjonen som prinsipielt har vært imot å blande sjøsamiske problemstillinger inn i den generelle reguleringsproblematikken (FiskeribladetFiskaren 19. juni 2013).<sup>11</sup>

Fiskeri- og kystdepartementet støttet ikke NOUens vurdering om at det på bakgrunn av folkeretten om urfolk og historisk bruk finnes en rett til å fiske for folk i Finnmark. Når det gjaldt spørsmålet om en fjordrett kunne departementet *"ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, verken i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten."* (Prop. 70 L (2011-2012)). Departementet var av den formening at de gjeldende reglene for deltakelse i fiskeriene var i tråd med de folkerettslige forpliktelser overfor samene som minoritet og urfolk. Selv om departementet og Sametinget hadde ulike tolkninger og forståelse av de rettslige prinsippene, ble de gjennom konsultasjoner<sup>12</sup> enige om et sett med forslag til tiltak, som ble nedfelt i Prop. 70 L (2011-2012). I nevnte proposisjon understreker departementet at:

*(...)det er viktig at samisk kyst- og fjordfiske og anna småskalafiske vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeri og at forvaltninga av fiskeressursane i desse områda vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeriforvaltning. Det talar for at dei tiltaka som vert vedtekne, eventuelt vert tekne inn i dei eksisterande lovene.*

---

<sup>10</sup> Allerede i 2002 vedtok fylkestinget å nedsette en gruppe som skulle utarbeide forslag til ny fiskeripolitikk som var tilpasset Finnmarks interesser og behov. Arbeidet ble intensivert i 2004 gjennom prosjektet "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri". Det ble argumentert for at regional forvaltning var nødvendig for å sikre fellesskapets eiendomsrett til fiskeressursene, samt å sikre rettferdig regional fordeling av rettighetene til å høste av ressursene. (Arkivsak 200400070, Finnmark Fylkeskommune, 20. januar 2004). Prosjektet ble støttet av Sametinget, som også ble invitert til å delta i prosjektstyringsgruppen, med øvrige deltakere fra fiskerinæringa, forskere og kystordførergruppa i Finnmark.

<sup>11</sup> Fiskarlaget og Sametinget har ofte motstridende synspunkter på hvordan fiskerettighetene skal fordeles. Et eksempel på dette er forvaltningen av kongekrabbe: i et oppslag i avisen Finnmark Dagblad 28. januar 2013 uttaler daværende leder i Norges Fiskarlag, Reidar Nilsen, at Sametingets fiskeripolitikk har bidratt til *"å splitte Finnmark, fiskerne og befolkninga."* Bakgrunnen er at forvaltningen av kongekrabbefisket sikrer de minste båtene i områder hvis fiskerier har vært mest skadelidende på grunn av etableringen av kongekrabben rettigheter til å delta i kongekrabbefisket. Nilsen påstår at denne forvaltningen er urettferdig for fiskere som ikke er hjemmehørende i disse områdene og derfor står uten de samme rettighetene som de innenfor området. *"Vår mening og krav til dette er at man må slutte å behandle folk ulikt, uansett hvor de bor"*, uttaler fiskerlagslederen. Sametinget har vært en pådriver i å innføre en områdemessig forvaltning av fiskeressursene.

<sup>12</sup> Konsultasjonsordningen mellom Regjering og Sametinget ble etablert i 2005. Regjeringen er forpliktet gjennom internasjonale menneskerettskonvensjoner til å konsultere Sametinget i saker med direkte betydning for samer i Norge. Et viktig formål med plikten til å konsultere er at regjeringen skal søke å oppnå enighet med Sametinget (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta.html?id=450743> (hentet. 29 oktober 2012)

Fiskeri- og kystdepartementet støttet dermed ikke forslaget om en egen finnmarkfiskelov eller å lovfeste fjordretten. Men det ble foreslått å lovfeste en rett til fiske av torsk, hyse og sei for alle som bor i Finnmark, Nord-Troms og områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland for fartøy under 11 meter, og som er registrert i fiskarmantallet.<sup>13</sup> Til tross for at departementet gikk i mot å lovfeste en egen fjordrett, så mente det likevel at det var behov for å sikre at de minste fartøyene får fisket kvotene sine: "*Departementet foreslår derfor å innføre eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, men med høve til å gjere unntak.*" (Prop. 70 L (2011-2012)).<sup>14</sup> Det ble også åpnet for å etablere ei fjordfiskerinemnd for Finnmark, Troms og Nordland,<sup>15</sup> samt en rammeavtale mellom departementet og Sametinget om konsultasjoner som gjelder fiskerispørsmål. I tillegg foreslår departementet å sette av et tilleggskvantum torsk til åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei i Finnmark, Nord-Troms, samt øvrige områder i Troms og Nordland med sjøsamisk bosetting<sup>16</sup>. Dette tiltaket er imidlertid ikke lovfestet, men fastslås i proposisjonene at dette et spørsmål som ei fjordfiskerinemnd kan uttale seg om.

Stortinget ga sin støtte til departementets vurderinger i Prop. 70 L (2011-2012). Selv departementet mener at Kystfiskeutvalgets forslag er følge opp ved at statens folkerettslige forpliktelser overfor samene i fiskerisammenheng er tydeliggjort i gjeldende fiskerilov, har det ikke vært politisk vilje til å anerkjenne samiske fiskerettigheter i like stor grad som samiske landrettigheter er anerkjent gjennom Finnmarksloven. De tre artiklene som fokuserer på prosessen omkring samiske fiskerettigheter belyser på ulike måter ressursbrukere og andre

---

<sup>13</sup> Dette er lovfestet i deltakerloven § 21 tredje ledd. I tillegg tydeliggjøres de folkerettslige forpliktelsene gjennom en ny bestemmelse i deltakerloven (§ 1a) og i havressurslovens (§ 11 sjette ledd).

<sup>14</sup> Fjordlinjene ble innført i januar 2013. I den politiske prosessen som pågikk etter at kystfiskeutvalget ga sin innstilling i 2008 ble fjordlinjene gjort til et generelt forvaltningsregime for fjordfiskere i hele landet. Resultatet har blitt at båter over 15 meter ikke får fiske innenfor fjordlinjene, og stenger båter ute fra fiskefelt som de alltid har fisket på. Det har vært et sterkt press fra organisasjonene og fiskerimyndighetene om å gjøre ordningen så åpen som mulig. I den politiske prosessen har det ifølge fiskeripressen oppstått uenigheter mellom Sametinget og FKD om mandat og oppnevning av nemndene som skal forvalte fjordene. I løpet av 2013 åpnet Fiskeri- og kystdepartementet for flere unntak for båter over 15 meter (Pressemelding, 03.10.2013, nr. 103/2013, Fiskeri- og kystdepartementet).

<sup>15</sup> Nedfelt i havressurslova § 8b. Å få på plass fjordfiskerinemnda har blitt nevnt som løsning på problemer som innføringen av fjordlinjene medførte spesielt for de større fiskebåtene. Ifølge lederen i avisen FiskeribladetFiskaren (14. oktober 2013) må de som berøres av linjene få medinnflytelse dersom fremtidige fjordfiskerinemnder skal få legitimitet.

<sup>16</sup> Det har siden 2011 vært avsatt 3000 tonn torsk til oppfølging av kystfiskeutvalget. Dette er en ordning hvor eiere av merkeregistrerte fartøy i Finnmark, Nord-Troms og øvrige kommuner i Troms og Nordland som er omfattet av det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning, kan fiske tilleggskvoter i åpen gruppe. Det har kommet reaksjoner fra næringen på at denne ordningen ved å gi fiskere fra kommuner med sjøsamisk bosetting større kvoter enn norske fiskere er etnisk diskriminerende (jfr. leserinnlegg i avisen Nordlys 18.10.2013).

interessenters forskjellige synspunkter på å skulle etablere urfolksrettigheter i fiske (Søreng 2007, 2008, 2013).

En avgjørende årsak til Sametingets kamp for å lovfeste fiskerettigheter i sjøsamiske områder er at det i 1990 ble innført adgangsbegrensninger og kvotereguleringer på fartøysnivå i kystflåtens fiske etter torsk nord for 62 grader nord. Før 1990 ble torskefisket regulert gjennom et maksimalkvotesystem som også omfattet den minste flåten. Bakgrunnen for implementeringen av fartøyskvoteordningen var en svikt i torskebestanden som førte til rekordlave kvoter i 1989. Den nye forvaltningsordningen innebar at den (norske kvoten av) norsk-arktisk torsk ble fordelt mellom fartøy som fisket med konvensjonelle redskap<sup>17</sup> og trålere, etter den såkalte trålstigen. Trålstigen ble foreslått av Norges Fiskarlag, etter drøftinger internt mellom ulike grupper i laget, og fulgt opp av myndighetene ved fastsettingen av kvoter (St.meld. nr. 20 (2002-2003)). Den var en fordelingsnøkkel som skulle sikre kystflåten en prosentvis større andel av fangsten ved lave kvoter enn ved større kvoter. Ordningen fikk uheldige konsekvenser for de minste konvensjonelle båtene siden de ikke hadde fått fisket tilstrekkelig årene før for å kvalifisere seg til fartøyskvote. For å få tildelt en fartøyskvote måtte de, avhengig av båtstørrelsen, levere mellom 3 000 til 10 000 kg torsk i ett av de tre foregående årene. Dette kravet var imidlertid vanskelig å oppfylle for mange lokalt baserte kyst- og fjordfiskere i sjøsamiske områder (Jentoft & Karlsen 1997; Eythórsson 2003, 2008; NOU 2008:5). Fra samepolitisk hold blir dette beskrevet som at "*staten kastet fiskere på land*" (Sametingspresident Egil Olli, 16. mars 2012).<sup>18</sup> For å ivareta blant annet samiske interesser ble det enkelte år etter 1990 gitt garanterte kvoter til mindre fartøy (under 11 meter) for fartøy hjemmehørende i Nord-Troms og Finnmark (NOU 2008:5). Tre av artiklene i avhandlingen beskriver småskalafiskeres reaksjoner på innføringen av fartøyskvoteordningen og reguleringen som har fulgt deretter (Søreng 2007, 2008, 2013).

Fiskeri- og kystfiskedepartementet hevder at fartøyskvoteordningen som ble etablert i 1990 "*på mange måter var innledningen til den prosessen som har ført frem til en mer helhetlig ressursfordeling*" (St.meld. nr. 21 (2006–2007)). Norske fiskerier har i løpet de siste tiårene utviklet seg fra å være en næring uten særlige begrensninger til å bli en strengt regulert industri med kvoter og konsesjonskrav.<sup>19</sup> De strenge reguleringene begrunnes av

---

<sup>17</sup> Konvensjonelle redskap betegner redskapene garn, line, snurrevad og juksa.

<sup>18</sup> Sametingspresident Egil Olli, 16. mars 2012. (<http://www.sametinget.no/Land-og-ressursrettigheter/Fiskerettigheter/Kystfiskeutvalget/Aldri-mer-1990>) (hentet 29. oktober 2012).

<sup>19</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning.html?id=1278> (hentet 25. oktober 2012)

departementet som nødvendige for å hindre overbeskatning av ressursene.<sup>20</sup> Reguleringsene av fiskeriene blir til gjennom et samarbeid mellom en rekke aktører, som av departementet beskrives på følgende vis:

*Dei nasjonale reguleringsene av fiskeria, inkludert føresegner om kvotar til norske fiskarar og føresegner om gjennomføring av fisket, er såleis eit resultat av ein prosess med vitskapleg rådgjeving, kvoteforhandlingar med andre land, innspel frå ulike organisasjonar med drøftingar i reguleringsmøtet og faglege vurderingar og tilrådingar frå Fiskeridirektoratet. (Prop. 70 L (2011-2012)).*

Tradisjonelt har Norges Fiskarlag, som landets største fiskeriorganisasjon, hatt stor innflytelse over den nasjonale fiskeriforvaltningen, med de normer, verdier og prinsipper som organisasjonen representerer (Mikalsen, Hernes & Jentoft 2006). Fiskeri- og kystdepartementet har jevnlig møter med Fiskarlaget.<sup>21</sup> I Fiskeri- og kystdepartementet proposisjon til Stortinget, Prop. 70 L (2011-2012), beskrives det at "Fiskarlaget sine forslag til fordelingsnøklar har i stor grad vorte lagt til grunn av styresmaktene." I NOU 2008:5 beskrives Fiskarlagets rolle på følgende måte:

*Norges Fiskarlag [har] internt i organisasjonen arbeidet med spørsmålet om ressursfordeling mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. Norges Fiskarlag har således fattet flere såkalte "ressursfordelingsvedtak" på landsmøter i organisasjonen. Disse vedtakene har gjerne vært forberedt av organisasjonsinterne utvalg, som har vært sammensatt av representanter fra ulike fartøygrupper og regioner. Etter organisasjonsmessig behandling av utvalgenes innstilling og deretter vedtak på organisasjonens landsmøte, har slike fordelingsvedtak gjerne blitt omtalt som «ferdige kompromiss», [...], i stor grad blitt lagt til grunn av myndighetene.*

Fiskeri- og kystdepartementet har også kontakt med en rekke andre fiskeriinteressenter, deriblant Sametinget gjennom konsultasjonsordningen som forplikter til dette. På denne bakgrunn er det lagt til rette for at forvaltningen også skjer utenfor "de lukkede rom", som ble poengtert av Fiskeri- og kystminister Pedersen under en tale i Bergen 18.09.2008:

*Forvaltning og næring har blitt beskyldt for å være ekskluderende og ta sine beslutninger i de lukkede rom, ofte med rette. Med det mener jeg at næringa og myndighetene tidligere har hatt anledning til å utforme strategier for høsting av fellesskapets ressurser, uten innblanding fra andre miljøer og aktører. Beslutninger som i høyeste grad har påvirket lokale myndigheter og store befolkningsgrupper. I noen år nå har vi sett stadig flere eksempler på at nye aktører trer inn på*

<sup>20</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske\\_og\\_fangst.html?id=1277](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst.html?id=1277) (hentet 25. oktober 2012)

<sup>21</sup> En titt i Statsrådets møtekalender viser at statsråden i 2012 møtte Fiskarlaget 15. mars 2012, 4. juni 2012 og 18. oktober (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/sok.html?quicksearch=fiskarlaget&id=86896>) (hentet 25. oktober 2012)

*fiskerimyndighetenes enemerker. Det gjelder miljøorganisasjoner, Sametinget, lokalpolitikere og politiske ungdomsorganisasjoner, forbrukerinteresser, detaljister og supermarkedskjeder og mange flere. De forlanger å bli hørt og å få være med i forvaltningsarbeidet.*<sup>22</sup>

Utsagnet overfor framstiller fiskeriforvaltningen som et "governing system" som inkluderer en rekke aktører og interessenter. Utsagnet beskriver et skifte, hvor det tidligere var et begrenset antall interessenter som bestemte, men hvor etter hvert flere har fått tilgang til å påvirke beslutningene, som de berøres av. Skillet mellom "governing systemet" og "system-to-be-governed" er derfor ikke absolutt siden det er flyt av aktører mellom systemene. Utsagnet overfor kan gi inntrykk at det finner sted en slik flyt i fiskeriforvaltningen. Men for at en slik flyt skal finne sted, forutsettes en form for interaktiv governance, hvor det blant annet foregår gjensidig læring mellom et bredt sett av beslutningsdeltakere i forvaltningsprosessen (Kooiman & Jentoft 2009). Organiseringen av forvaltningen må tilrettelegge for kommunikasjon, forhandling og utveksling av meninger på en måte som sikrer innsyn, ansvarlighet og rettferdighet. Ideelt sett vil en slik organisering raskt være i stand til å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Det kan imidlertid stilles spørsmål til hvorvidt organiseringen av den statlige fiskeriforvaltningen innfrir slike krav. Den er en stor organisasjon, hvor bare Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet tilsammen har om lag 550 årsverk (tall fra 2011/2012).<sup>23</sup> Den statlige organiseringen av fiskeriforvaltningen kan dermed beskrives som en nokså toptung, hierarkisk og byråkratisk organisasjon, som følgende organisasjonskart illustrerer:

---

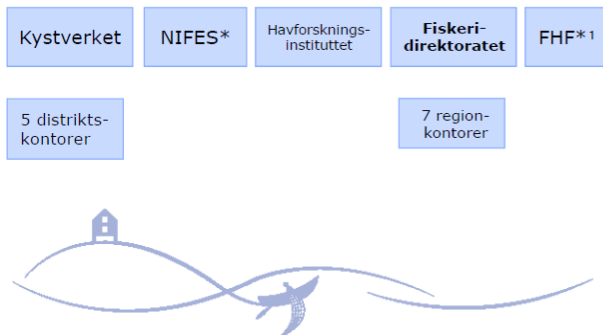
<sup>22</sup>[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/helga\\_pedersen/2008/tale.html?id=5271](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/helga_pedersen/2008/tale.html?id=5271) 19 (hentet 25. oktober 2012)

<sup>23</sup> Fiskeri- og kystdepartementet har ca. 110 ansatte (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dep/org.html?id=281>, hentet 30. oktober 2012). Fiskeridirektoratet har ca. 450 årsverk (Foredrag Fiskeridirektør Liv Holmefjord, 4. april 2011 (<http://www.vannportalen.no/search.aspx?q=forvaltning+av+kystvann&m=31139>) (hentet 30 oktober 2012). Regjeringen Solberg (H /Frp 2013-) har imidlertid varslet endringer i organiseringen av Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) skal legges ned 1. januar 2014 og da inngå i en nyorganisering av Næringsdepartementet (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd.html?id=257>, hentet 14. november 2012). Per 14. november 2013 er det ikke avklart hvilke konsekvenser dette har for dagens FKD- ansatte.

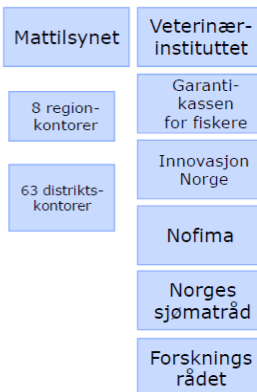
# Fiskeri- og kystdepartementet



Underliggende etater



Tilknyttede virksomheter



\*Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

\*1 Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond

Livet i havet – vårt felles ansvar

www.fiskeridir.no

Figur 1. Organisasjonskart over Fiskeri- og kystdepartementet med underliggende etater. Kilde: fiskeridirektoratet 2012.<sup>24</sup>

På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål til om statsrådets framstilling av den statlige fiskeriforvaltningen, som en mer åpen forvaltning stemmer med virkeligheten – det vil si hvorvidt de som "forlanger å bli hørt" faktisk får være med i forvaltningsarbeidet og om de har reell innflytelse. Samtlige artikler i avhandlingen beskriver ressursbrukere som mener seg ikke hørt (spesielt Søreng 2007, 2008 og 2013). Dette er småskalafiskere og andre interessenter som ønsker en annen fordeling av fiskerettigheter enn den fordeling som den statsforvaltningen og Norge Fiskarlag bidrar til. Fiskeriministeren beskriver at det blir stadig flere nye aktører som "trer inn på fiskerimyndighetenes enemerker". Dette betyr også at det er andre synspunkter på forvaltningen av fiskeressursene enn de som staten representerer som søker innpass i beslutningsrommene. Hvorvidt dette skjer og hva det eventuelt fører til er et empirisk spørsmål. Alle artiklene i avhandlingen beskriver perspektiver på fiskeriforvaltningen som står i kontrast til de som dominerer i den rådende statlige forvaltningen.

Det er ulike perspektiver på hvordan fiskerettigheter oppfattes. Som beskrevet tidligere synes staten å legge til grunn at det norske folk både har en allemannsrett og en allmenningsrett til fiskeressursene. Uansett prinsipp så er det staten som har myndighet til å forvalte ressursene,

<sup>24</sup> <http://www.fiskeridir.no/om-oss/organisasjonskart> (hentet 30. oktober 2012)

og de er gjennom statens forvaltningsapparat underlagt en sentralisert forvaltning (noe som også ble understreket i en Høyesterettsdom av 23. oktober 2013<sup>25</sup>). Brukergrupper etterspør imidlertid å bli hørt i forvaltningen, og noen etterlyser større grad av desentraliserte forvaltningsordninger enn hva som er tilfelle i dag (Søreng 2006, 2007, 2013). I norsk fiskeriforvaltning har det imidlertid vært tradisjoner for at fiskere og staten samarbeider i forvaltningsøyemed (Sagdahl 1998a). Fiskeridepartementet kan i henhold til Havressursloven § 32 opprette lokale fiskerioppsyn for bestemte områder og tidsrom, hvor lokale organisasjoner har forslagsrett ved fastsetting av lokale forskrifter og ved oppnevning av utvalg. Denne ordningen har sitt utspring i Lofotloven av 1897, som på bakgrunn av konflikter mellom ulike redskapsgrupper etablerte noen prinsipper for en demokratisk gjennomføring av skreifisaket. Redskapskonfliktene settes i sammenheng med Lofotloven av 1857, hvor myndighetene ønsket å åpne for fri konkurranse på havet, og det ble derfor gitt få restriksjoner om selve gjennomføring av fiske. Disse føringer var et resultat av de liberalistiske strømninger som fantes i samfunnet generelt og oppkomsten av nye og mer effektive fiskeredskap (Bull 2011). Den romerrettslige læren om "fritt hav" ble også trukket fram som en begrunnelse for den nye ordningen (Robberstad 1979, NOU 1986:6, Bull 2011). Fiskerne mente imidlertid at loven var for liberal siden den åpnet for at alle som ønsket kunne delta i fisket. Dette førte blant annet til økte konflikter mellom ulike fangstredskaper, hvor klimakset var Trollfjordslaget i 1890. Trollfjordslaget blir beskrevet på følgende måte av Nerbøvik (1993:75-76):

*”Mot slutten av 80-åra søkte rett store dampfiskebåtar djupt inn i lofotfjordane utrusta med kastenøter og stengnøter. Vinteren 1890 gjekk Trollfjorden full av skrei. Dampfiskebåtane med sine djupe nøter stengde av fjorden ute ved munningen. Det ”opstod Spetakler” hjå fiskarbøndene som ville forsvare sine hevdvunne rettar og fiskemåtar. Tumultane vekte oppsikt. Ved samhald og effektivt press i det politiske systemet klarte dei om lag 30 000 Lofot-fiskarane å tvinge gjennom løysningar og*

---

<sup>25</sup> Dommen ble avsagt i plenum i sak mellom rederiet Volstad AS og staten v/ Fiskeri- og kystdepartementet. Saken gjaldt gyldigheten av Stolenberg II-regjeringens (2005-2013) forskriftsvedtak i 2007 om å innføre forhåndsfastsatt tidsbegrensning for tildeling av strukturkvoter. Volstad AS stevnet staten med påstand om at forskriftsendringen var i strid med forbudet i Grunnloven § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft, og i strid med vernet om eiendom i tilleggsprotokoll P1-1 til Den europeiske menneskerettskonvensjon (HR-2013-2200-P: <http://www.lovddata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2013-2200-p>; Pressemelding Nr.: 02/2013: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2013/hoyesterettsdom-om-strukturkvoter.html?id=744304>. Hentet 14. november 2013). I Høyesterett ble imidlertid staten frifunnet, og høyesterettsdommen opprettholder derfor prinsippet om at fiskeressursene er statens eiendom. Dommen gikk i Norges Fiskarlags disfavør da fiskarlaget ikke ønsker å tidsavgrense såkalte strukturkvoter. Samtidig uttaler Fiskarlaget v/ daværende leder Reidar Nilsen at det er ingen tvil om at fiskeressursene er folkets eiendom, men at dette handler om fiskernes rettigheter, som må være sikret for å skape stabilitet i næringen (<http://www.nrk.no/mr/slike-kvoter-vil-fiskarlaget-ha-1.11354197>, hentet 14. november 2013).



*lovverk som samsvara med interessene til den fiskande allmugen, og som dermed braut med den meir liberalistiske Lofotlova av 1857.”*

Lofotloven av 1897 gjorde slutt på den frie konkurransen på fiskefeltene som Lofotloven av 1857 hadde åpnet for. Den nye loven ga få restriksjoner for selve fisket, men skisserte noen prinsipper for en demokratisk gjennomføring. Formålet var å føre fiskere sammen slik at de skulle bestemme regler for fisket. Fiskere fra hver redskapsgruppe og representanter fra offentlige kontrollmyndigheter møttes for å etablere slike regler. Fiskerne som møtte til dette utvalget var valgt av og blant fartøyførere i de ulike redskapsgruppene. Utvalgsmedlemmene skulle bestemme territoriale grenser og hvilke fangstredskaper som det var tillatt å fangste med. Gjennom loven fikk altså fiskere autoritet til å lage regler for gjennomføring av skreifisket og til å bestemme hvilke redskaper som kunne operere i Lofoten. Loven bestemte imidlertid at juksa, garn og line ikke kunne utestenges siden de var å regne som tradisjonelle redskaper. Denne ordningen er kjent som Lofotreguleringen.

I ressursforvaltningslitteraturen er ordningen med lokale oppsyn omtalt som en medforvaltningsordning (Jentoft 1989, Jentoft og Kristoffersen 1989), hvor fiskere i samarbeid med myndighetene bestemmer de lokale reguleringene på bakgrunn av fiskeres erfaring og kunnskap. Senjaoppsynet, som en av avhandlingens artikler handler om, kan også beskrives som en medforvaltningsinstitusjon (Søreng 2006). Senjaoppsynet er et direkte resultat av etableringen av Lofotreguleringen. I forarbeidene til Lofotloven av 1897 utarbeidet kommisjonen som var nedsatt i tillegg til "Lov angaaende Skreifisket i Lofoten", også "*Lov angaaende Fiskerier i Nordlands og Tromsø Amter*". Kommisjonen begrunnet dette med at:

*Da Fiskeriene utenfor Lofoten synes at have en stadig tiltagende Betydning, kan det antages, at Forholdene paa enkelte steder i nærmere Fremtid vil utvikle sig saaledes, at der tiltrenges Bestemmelser af lignende Art som i Lofoten.*<sup>26</sup>

Siden forholdene i Finnmarksfiskeriene var forskjellige fra Nordland og Troms, valgte kommisjonen å gi en egen innstilling for fiskeriene i Finnmark, det vil si Lov angaaende Saltvandsfisket i Finnmarken (Bull 2011:59). For alle tre områder ble imidlertid de samme prinsippene lagt til grunn for lovgivningen.<sup>27</sup> Fiskeriloven for Finnmark av 1897 åpnet derfor for at lokalbefolkningen kunne fremme krav og henstillinger om lokale reguleringer og

---

<sup>26</sup> Indstilling Fra den ved Kgl. Res. Af 12te December 1891 nedsatte Kommissjon til Utarbeidelse af Love: 1) Om skreifiske i Lofoten, 2) Om Fiskerier i Nordlands og Troms Amter", side 88 og 89.

<sup>27</sup> Se Oth. Prp. No 24 (1896) Om Udfærdigelse af en Lov angaaende Fiskerier i Nordland og Troms Amter, s. 1; Bull 2011: 59.

fredninger overfor amtmannen. Denne ordningen gjaldt spesielt for det kystnære fisket, som tiltrakk seg mange tilreisende fiskere også utenfor Finnmark, i tillegg til lokale kystfiskere. Dette var kjent som loddetorskefisket, og lønnsomheten i dette fisket påkalte seg myndighetenes interesse (Bull 2011:63).<sup>28</sup> Det er imidlertid mindre historiske kilder om reguleringen av fisket i fjordene, hvor de som var bosatte i fjordene hovedsakelig drev et hjemmefiske. Bosettingen i fjordene var i overveiende grad sjøsamer. Da fjordfisket var mindre lønnsomt for staten, og ikke involverte tilreisende fiskere, fikk det mindre oppmerksomhet av myndighetene. For fiskeriene på kysten, viser historiske kilder at fiskerne – både lokale fiskere og tilreisende fiskere – var opptatt av reglene om redskapsbruk for å skape mest mulig like forhold mellom fiskerne, slik at de sterkeste ikke dominerte på fiskefeltet (NOU 2008: 5; Bull 2011: 128). I Finnmark har oppsynsordningen for Breivikfjordfisket vart fram til fram til i dag. Historisk sett har dette fiskeriet tiltrukket seg mange tilreisende fiskere, spesielt fra Troms (NOU 2008: 5).

I 1955 ble Lofotloven, Fiskeriloven for Nordland og Troms, og fiskeriloven for Finnmark samt andre distriktslover samlet i en generell lov om saltvannsfiskeriene. Siden ordningen med utvalg hadde fungert tilfredsstillende i områdene den var etablert, ble utvalgsordningen bygget over samme lest som ordningen fra 1897 (Kristoffersen 1988; Jentoft & Kristoffer 1989; Sjøeng 2000, NOU 2008:5). En viktig organisatorisk endring var imidlertid at all reguleringsmyndighet ble delegert til sentralforvaltningen ved Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet (Kristoffersen 1988:95). Ordningen ble også videreført i Lov om Saltvannsfiske av 1983, og senere hjemlet i Havressursloven av 2008, § 32 og § 33.

Ordningen med lokale fiskerioppsyn er et resultat av økonomiske, politiske og sosiale forhold som preget samfunnet da ordningen ble etablert, og reflekterer derfor den tids verdier, normer og prinsipper. Selv om fiskeriene og samfunnet har endret seg veldig siden ordningen ble til, så eksisterer den fremdeles. Dette kan skyldes at det er universelle forhold ved ordningen som har stått seg over tid, og som begrunner dens eksistens. Da Kristoffersen (1988), Jentoft (1989) og Jentoft og Kristoffersen (1989) skrev om oppsynsordningen, og jeg studerte ordningen rundt år 2000, hadde oppsynsordningen en funksjon i å fordele viktige fiskefelt mellom redskapsgrupper, og i å løse eventuelle redskapskonflikter, som var spesielt aktuelt da jeg studerte Senjaoppsynet. Senjaoppsynet var derfor en fin casestudie av hvordan brukerkonflikter håndteres i en medforvaltningsinstitusjon.

---

<sup>28</sup> Det foregikk også rikt loddetorskefiske i Varangerfjorden, som også fikk myndighetenes interesser, antakeligvis siden fremmedfiskere ønsket å delta i dette (Bull 2011: 63)

Selv om fiskerioppsynsordningen er omorganisert siden disse studiene, gjelder fremdeles prinsippet om at fiskere i samarbeid med myndighetene skal regulere fiskefeltet under skreifisket. Når det gjelder Senjaoppsynet, så har ordningen de senere år vist seg å være vanskelig å administrere for de regionale fiskerimyndighetene, som ordningen organisatorisk sorterer under. Problemet har vært å få valgt et representativt utvalg for de ulike redskapsgruppene (snurrevad, line, garn og handsnøre) som skal komme sammen for å sette reglene for hver sesong. I utgangspunktet skal utvalget bestå av fiskere som er registrert i oppsynsområdet når fisket har begynt, som siden skal komme sammen og ta for seg regelutformingen. Dette har vært vanskelig å få til i praksis av ulike årsaker, og i realiteten er det få som møter opp til utvalgsmøtet. De regionale fiskerimyndighetene etablerte derfor en ordning etter modell av dagens Lofotutvalsordningen, der Troms Fiskarfylking pekte ut representanter for hver bruksgruppe som til sammen skulle utgjøre utvalget. Denne ordningen viste seg også å være vanskelig å få til å fungere, av samme årsaker som beskrevet overfor. Dette har ført til at de reglene som ble bestemt av siste fungerende utvalg er videreført fra år til år.<sup>29</sup> Oppsynsordningen for Breivikfjorden i Finnmark har ikke vært i aktivitet siden 2004. Det er eventuelle krav fra lokalt hold som avgjør om oppsynsordningen iverksettes eller ikke den enkelte sesong.<sup>30</sup> På denne bakgrunn synes oppsynsordningene i Troms og Finnmark å ha blitt en mindre viktig institusjon for gjennomføring av skreifisket enn tidligere. Oppsynsordningen i Lofotfisket er imidlertid fremdeles høyst oppegående.<sup>31</sup> Her fattes det årlige reguleringer av fiskere i samarbeid med myndighetene.

I sin rettshistoriske gjennomgang av Finnmarksfiskeriene synliggjør NOU 2008:5 forskjellene mellom kyst- og fjordfiskeriene i Finnmark. Det er grunn til å tro at lignende forskjeller også kan gjelde i områder utenfor Finnmark, og spesielt i områder med sjøsamisk bosetting. De omfattende protestene som fjordfiskere i Finnmark utviste mot det intensive fisket som foregikk i Finnmarksfjordene på 1900-tallet, er uttrykk for sjøsamiske rettsoppfatninger og normer om fisket på fjordene (NOU 2008:5, side 144). Den ene av avhandlingens artikler, som har sin empiri fra folkemøtene som ble arrangert av Kystfiskeutvalget (NOU 2008:5), fokuserer på forskjellene mellom dagens kyst- og fjordfiskerier når det kommer til verdier, normer og prinsipper, slik de kom til uttrykk på folkemøtene (Søreng 2013). Forskjellene mellom kyst- og fjordfiskere reflekterer de ulike fiskepraksisene, som blant annet er et resultat

---

<sup>29</sup> Opplysninger gitt av Ernst Bolle, Seksjonssjef, Fiskeridirektoratet region Troms (mail av 1. november 2012).

<sup>30</sup> Opplysninger gitt av Sigmund Hågensen, Seksjonssjef, Fiskeridirektoratet region Finnmark (mail av 8. november 2012)

<sup>31</sup> Opplysninger gitt av Per Eilif Sagen, rådgiver og utvalgsformann for Lofotfisket, Fiskeridirektoratets region Nordland (mail av 12. november 2012)

av hvordan mennesker næringsmessig har tilpasset seg fiskeressursene (Meløe 1995).

Introduksjonen av nye forvaltningssystemer, som fartøyskvotereguleringen var et eksempel på, kan begrense fiskeres muligheter til å tilpasse seg lokale fiskeressurser. En slik begrensning kan oppleves som galt av fiskere, som føler at deres hevdvunne rettigheter ble begrenset. Fjordfiskerne, for eksempel, ga ofte uttrykk for at de ønsket desentraliserte ordninger for å regulere de lokale fiskeressursene, slik at forvaltningen skal kunne ta hensyn til lokale økologiske forhold.

Å ta hensyn til lokale forhold i hvert fylke var en viktig årsak til at det i sin tid ble etablert rådgivende utvalg for lokale reguleringer. I likhet med ordningen med lokale oppsyn er også denne ordningen i faglitteraturen beskrevet som medforvaltningsinstitusjon (Jentoft & Mikalsen 1994; Sagdahl 1998a, 1998b). Ordningen ble etablert i 1958, etter press fra Norges Fiskarlag, og skulle gi råd til sentralforvaltningen om reguleringsbehov innenfor grunnlinja. Bakgrunnen var krav fra lokale grupper og enkeltpersoner om blant annet en bedre regulering av fiskeriene i fjordene, spesielt som en følge av rike sildeforekomster i etterkrigsårene som førte til at store fartøy fisket med trål- og notredskaper i fjorder og kystnære farvann (Jentoft & Mikalsen 1994; Sagdahl 1998b; Eythórsson 2008, NOU 2008:5). Ordningen skulle på denne måten tilrettelegge at fiskeres erfaringsbaserte kunnskap ble fanget opp av forvaltningen. Hvert kystfylke satte ned et reguleringsråd som inkluderte representanter fra aktuelle redskapsgrupper, hvor lokale reguleringer skulle utformes i henhold til den generelle fiskerilovgivningen (da nedfelt i lov om saltvannsfiske fra 1955) (Jentoft & Mikalsen 1994).

På 1970-tallet ble det fra politisk hold stilt krav til større politisk og kommunal innflytelse over de rådgivende utvalgene, noe som møtte sterk motstand fra Norges Fiskarlag (Jentoft & Mikalsen 1994, NOU 2008:5). Etter omleggingen gikk de rådgivende utvalg mer i retning av å være et offentlig forvaltningsorgan enn tidligere. Fylkeskommunen fikk inn en representant, og de berørte kommunene skulle være høringsinstans i reguleringssaker. Utvalgets innstilling skulle rettes direkte til fiskeridirektøren, og ikke gjennom fylkesfiskarlagene som tidligere. Fylkesfiskarlagene ble gjort til høringsinstans. Mange fjordfredningssaker har blitt behandlet av de rådgivende utvalgene. Casestudier av de rådgivende utvalgene i Nordland, Troms og Finnmark viser imidlertid at det ikke alltid var synspunktene til de lokale fiskere, som var i konflikt med større fartøy, som vant frem, men gjerne Fiskarlagets synspunkter på sakene (Sagdahl 1998b; Jentoft & Mikalsen 1994; Eythórsson 2003, 2008). Fiskarlagets synspunkter er derfor ikke alltid representativt for alle fiskere. Dette kan forklare tilblivelsen av alternative fiskerierorganiseringer, som Kystfiskarlaget i sin tid var, men som i den senere tid etableringene

av Fjordfiskernes forening (stiftet i 2007) og Bivdi (sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon som ble stiftet i 2005) er eksempler på. Både Fjordfiskernes forening og Bivdi har sitt utgangspunkt og hovedvirke i Finnmark.

Selv om ordningen med rådgivende utvalg for lokale reguleringer er hjemlet i Havressursloven av 2008, så er institusjonen lite aktiv i dag. I Troms, for eksempel, har det ikke vært møter i utvalgene de siste 20 år og ordningen kan derfor langt på vei betraktes som en sovende institusjon. Den regionale fiskeriforvaltningen i Troms beskriver ordningen som vanskelig å administrere blant annet ved at det var kostbart og utfordrende å samle utvalget. Fra år til annet kommer det inn forslag om lokale reguleringer, men disse handler stort sett om detaljer, som løses administrativt utenom det rådgivende utvalget. I Troms løses slike saker ved at den regionale fiskeriforvaltningen hører Fiskarlaget Nord om saken, og saken sendes så til Fiskeridirektoratet sentralt som avgjør den.<sup>32</sup> Dette er mulig siden utvalget for lokale reguleringer kun er rådgivende, og regiondirektøren fritt kan spille inn saker til Fiskeridirektoratet sentralt.

Heller ikke i Finnmark er den rådgivende utvalgsinstitusjonen i aktivitet. Den har ikke behandlet saker siden 2002. Tradisjonelt har det vært saker som har berørt snurrevad og rekestrålefisket som har vært oppe til behandling. Ifølge de regionale fiskerimyndighetene har disse fiskeriene etter hvert blitt så gjennomregulerte (snurrevad) og/eller så lite aktuelle (rekestrål) at behovet for endringer i de lokale reguleringene synes å ha forsvunnet.<sup>33</sup> Også det rådgivende utvalg for lokale reguleringer i Nordland har vært mindre virksom de senere år, selv om Nordland fylkes fiskarlag på årsmøtene velger representanter til det rådgivende utvalget samtidig som representanter velges til utvalgene i Lofoten oppsynsområde. I 2012 behandlet det rådgivende utvalget en sak om nattestenging for kystrekestrål i Nordland fylke<sup>34</sup> Dette betyr at i likhet med det lokale fiskerioppsynet i Finnmark og Troms, er ordningen med det rådgivende utvalget for lokale reguleringer mindre virksom som forvaltningsinstitusjon enn hva de opprinnelig var. Gitt at disse ordningene ikke har mistet noe av sin funksjon i dag, så synes det å være lite igjen av lokal (med)forvaltning i den norske fiskeriforvaltningen, med unntak av oppsynsordningen for Lofotfisket.

---

<sup>32</sup> Opplysninger gitt av Ernst Bolle, Seksjonssjef, Fiskeridirektoratet region Troms (mail av 1. november 2012).

<sup>33</sup> Opplysninger gitt av Sigmund Hågensen, Seksjonssjef, Fiskeridirektoratet region Finnmark (mail av 8. november 2012)

<sup>34</sup> Opplysninger gitt av Per Eilif Sagen, rådgiver og utvalgsformann for Lofotfisket, Fiskeridirektoratets region Nordland (mail av 12. november 2012)

Hvorfor har de i så fall mistet sin relevans? Begge ordninger er tuftet på prinsippet om demokratisk regulering av fisket ved å tilrettelegge for organisatoriske ordninger som gir rom for ressursbrukeres erfaringsbaserte kunnskap og deltakelse. Er det ikke behov for kunnskap om lokale forhold i disse områdene i samme grad som tidligere? Er det forhold ved dagens marine ressursforvaltning som bidrar til at slike organ tilsynelatende har mistet sin relevans? Har det nåværende reguleringsregimet ført til at det er mindre behov for institusjonaliserte former for samarbeid mellom fiskere og myndighetene om reguleringer som kan ta hensyn til lokale forhold? Svaret på disse spørsmålene avhenger trolig av hvem man spør, og hvilke normer, verdier og prinsipper de holder om fiskeriforvaltning. På folkemøtene i Finnmark i regi av Kystfiskeutvalget ga i alle fall mange lokale fiskere uttrykk for at de ønsket større innflytelse på reguleringen av de lokale fiskeriene, til tross for at representantene fra Finnmark fiskarlag opprettholdt sitt prinsipp om nasjonal forvaltning av fiskeressursene (NOU 2008:5; Sjøreng 2013).

Kystfiskeutvalget foreslo som nevnt å gjennomføre større grad av regionalt selvstyre i forvaltningen av fiskeriene i Finnmark ved å desentralisere forvaltningsansvar til et regionalt forvaltningsorgan (NOU 2008:5). I lovforslaget heter det at organet skal gi regler om fartøystørrelse og redskapsbruk i havet ut til fire nautiske mil utenfor grunnlinjene. Styresammensetningen ble foreslått å være lik styret til Finnmarkseiendommen (som er hjemlet i Finnmarksloven av 2005), hvor Finnmark fylkesting og Sametinget velger tre medlemmer hver til styret. Utvalget foreslo også at det regionale organet skal tilføres myndighet til å motta og fordele fiskekvoter og tillatelser til å foreta andre disposisjoner til fremme av kyst- og fjordfiske i Finnmark. Fiskekvotene skal ikke være omsettbare. Det ble med andre ord foreslått i lov en medforvaltningsordning som skal ha betydelig myndighet til å gi regler for Finnmarkfiskeriene.

Dette lovforslaget ble som nevnt ikke støttet av Stortinget, men som foreslått av Fiskeri- og kystdepartementet i Prop. 70 L (2011-2012) kan det opprettes et rådgivende organ som gjelder i områder med sjøsamisk bosetting, som har myndighet til å gi helhetlige råd om lokale forhold og praktiske utfordringer i fisket. Styresammensetningen til denne ordningen skal være etter samme modell som Finnmarkseiendommen. Denne fjordfiskerinemnden for Finnmark, Troms og Nordland er i dag hjemlet i Havressurslovens § 8b, og vil etter planene bli etablert i begynnelsen av 2014. Fjordfiskerinemndordningen virker å være til forveksling lik ordningen med rådgivende utvalg for lokale reguleringer, foruten at den begrenses til å gjelde kun i de tre nordligste fylkene og at Sametinget skal være representert i styret. Fiskeri- og

kystdepartementet mener at en slik ordning vil bidra til å styrke Sametingets innflytelse over fiskeriforvaltningen. Hvilken funksjon nemndsordningen eventuelt vil få, skal klargjøres i konsultasjon mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet.<sup>35</sup> Dersom ordningen kun skal være rådgivende, som foreslått i Prop. 70 L (2011-2012), uten myndighet til for eksempel å fordele fiskerettigheter, kan man på bakgrunn av erfaringene fra ordningen med rådgivende utvalg for lokale reguleringer stille spørsmål til om en fjordfiskenemnd vil kunne styrke det regionale nivået og Sametingets reelle innflytelse over fiskeriforvaltningen.

I Fiskeri- og kystministerens uttalelse fra 2009 (referert ovenfor) sies det at det er flere som banker på døra for å slippe inn for å påvirke beslutningstakingen. Som nevnt har det kommet flere fiskerioorganisasjoner til i de senere år som har andre interesser enn de som Fiskarlaget representerer og målbærer, men de har ikke samme aksess til beslutningsarenaer som Fiskarlaget. Spørsmålet er derfor om det finnes ordninger som slipper inn de som ønsker å påvirke. En potensiell arena er de årlige reguleringsmøtene som Fiskeridirektoratet i Bergen arrangerer.<sup>36</sup> Dette er høringsmøter som inviterer representanter fra en rekke fiskerioorganisasjoner, miljøorganisasjoner samt presse. Møtene beskrives av Fiskeridirektoratet som *"en viktig arena for Fiskeridirektøren til å drøfte sine forslag til reguleringer og å orientere om utviklingen i enkelte fiskerier"*,<sup>37</sup> hvor innspill som kommer fram legges il grunn i fiskeriforvaltningens videre behandling av de aktuelle sakene. Men selv om møtene legger til rette for bred deltakelse og åpner for innspill, betyr det ikke nødvendigvis at de som ønsker innflytelse får mulighet til å påvirke de endelige beslutningene som fattes siden de inviterte kun har status som høringsparter.

Er det politisk vilje til å åpne opp fiskeriforvaltningen og la andre interessenter få innflytelse over fiskeriforvaltningen, med de konsekvenser at nåværende forvaltningsregime kanskje må endres? Mye taler for at det ikke er det. Som tidligere nevnt så ønsker Fiskeri- og

---

<sup>35</sup> Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet ble i et konsultasjonsmøte 13. desember 2013 (etter at punktum for denne avhandlingen ble satt) enige om å opprette Fjordfiskenemnda for Nordland, Troms og Finnmark, og tar sikte på å utevne medlemmene i begynnelsen av 2014. Nemnda skal blant annet gi råd om fastsetting av fjordlinjer (Nyheter, 13.12.2013, Fiskeri- og kystdepartementet, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-bli-oppretta.html?id=747988&WT.tsrc=epost&WT.mc\\_id=epostvarsel\\_fkd](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-bli-oppretta.html?id=747988&WT.tsrc=epost&WT.mc_id=epostvarsel_fkd). Hentet 16.12.2013).

<sup>36</sup> Tidligere ble disse drøftet i Reguleringsrådet, som var et rådgivende organ for redegjørelse av de faktiske og rettslige konsekvensene av reguleringer innenfor de ulike fiskeriene. Rådet var sammensatt av representanter fra fiskerinæringen og andre interessenter, deriblant Sametinget. Reguleringsrådet ble i 2006 erstattet av et årlig åpent høringsmøte fordi det over flere år var vanskelig å oppfylle kravene i likestillingsloven til kvinneandel i offentlig oppnevnte utvalg (Prop. 70 L (2011-2012)). Det er to møter i året, i juni og i november når de fleste internasjonale forhandlingsrunder om kvoter skal være på plass. Etter at framlegget til reguleringer er behandlet i høringsmøtet, fremmer Fiskeridirektoratet forslag til reguleringer til Fiskeri- og kystdepartementet.

<sup>37</sup> <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/sakspapirer-referater/reguleringsmoete-14.-juni-2012> (hentet 4. november 2012)

kystdepartementet at samiske fiskerier og annen småskalafiske skal være hva de kaller "en naturlig del" av norske fiskerier, hvor forvaltningen av fiskeressursene i slike områder skal være "en naturlig del" av norsk fiskeriforvaltning (Prop. 70 L (2011-2012)). Dette kan forstås som myndighetenes helhetlige ressursfordeling (St.meld. nr. 21 (2006–2007)) i praksis innebærer en enhetlig forvaltning, som ikke åpner for å ta hensyn til lokale forskjeller. Gjennom dets innsigelser til blant annet NOU 2008:5, er også Norges Fiskarlag skeptiske til å slippe flere til gjennom desentralisering og lokal forvaltning.<sup>38</sup>

Prinsippet om at fiskeressursene eies av det norske folk i fellesskap, som staten forvalter på vegne av folket – og måten staten velger å forvalte felleseiendommen på – synes å gi mindre rom for lokale variasjoner i fiskeriforvaltningen. I henhold til et governanceperspektiv så består fiskeriforvaltningen av flere lag, som alle er preget av ulike verdier, normer og prinsipper, representert av ulike aktører i fiskeriforvaltningen. Aktører er heterogene, både når det gjelder kvalifikasjoner, preferanser, viten og overbevisninger, argumenterer Keohane & Ostrom (1995). Dette gjelder både politiske institusjoner og næringsaktører. Fiskeri- og kystdepartementet har for eksempel en helt annen oppfatning, andre prinsipper og normer, om hvordan de marine ressursene bør forvaltes enn Sametinget, og Fiskarlaget har andre preferanser for fiskerinæringa enn for eksempel Fjordfiskernes forening. Den statlige fiskeriforvaltningen synes å ha valgt å forenkle omgivelsene, eller "the systems to be governed", gjennom målsettingen om å føre en helhetlig ressursfordeling, framfor å ta høyde for kompleksiteten og heterogeniteten.

Keohane & Ostrom (1995:21) advarer mot å ignorere mangfoldet i ressursforvaltningssammenheng, da det kan føre til at lokale institusjoner og praksiser forsvinner sammen med den form for sosial kapital som de representerer. Sosial kapital eksisterer i medmenneskelige relasjoner og danner grunnlaget for troverdighet og tillit, noe som gjør produksjon enklere, og er derfor avgjørende for fiskeribaserte samfunns overlevelse (Coleman 1966:98, 1988:100-101; Ostrom 1995:126). Dermed er det kollektive aspektet som ligger forankret i dagens fiskeripraksiser, en viktig forutsetning for morgendagens fiskerinæring. Bærekraftig forvaltning handler på dette viset om noe mer enn bare å forvalte de marine ressursene slik at morgendagens fiskere kan dra nytte av dem. Forvaltningen kan også handle om å ivareta mangfoldet i fiskeriene, og hvem som er legitime representanter for

---

<sup>38</sup> På årsmøtet i Fiskarlaget Nord (tidligere Troms fiskarfylking og Finnmark fiskarlag) opprettholdes denne holdningen, og laget uttaler at det prinsipielt er feil å blande sjøsamiske problemstillinger inn i den generelle reguleringsproblematikken. (FiskeribladetFiskaren 19. juni 2013)

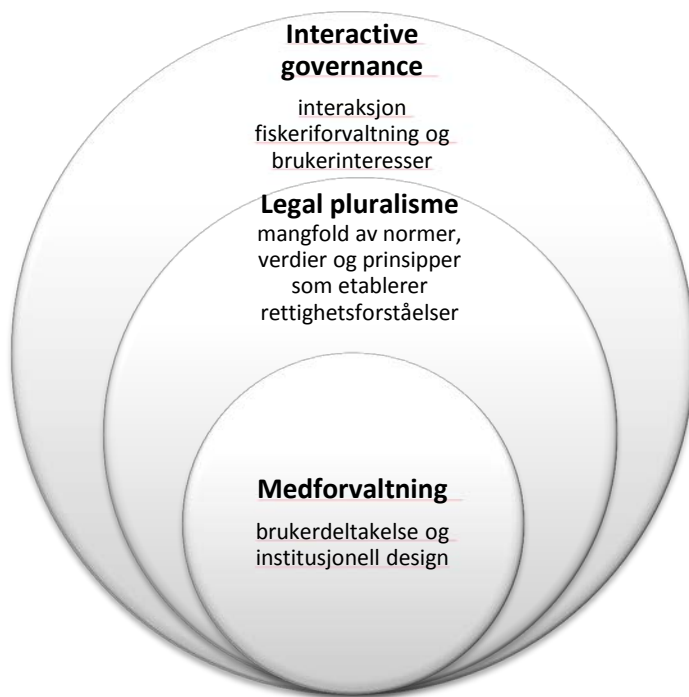


det kollektive. På denne bakgrunn kan denne avhandlingen plasseres innenfor en sosiologisk governance perspektiv på forvaltningen av fiskeressursene.

#### 1.4 Forskningsspørsmål

Fiskerinæringen er preget av normativt mangfold, som blant annet nedfeller seg i ulike oppfatninger om hvem som har rettigheter til fiskeressursene. Gjennom sosiopolitiske prosesser bidrar aktører med ulike rettighetsforståelser til å konstituere rettighetsregimer, men som det ofte står strid om. Formålet med denne avhandlingen er å synliggjøre ulike verdier, normer og prinsipper som forvaltningen av det kystnære fisket i Nord-Norge påvirkes av og virker inn på. Avhandlingen har både forskningsmessige og praktiske mål ved å bidra til eksisterende kunnskap om normativt mangfold, brukerdeltakelse, rettighetsforståelser og rettferdig forvaltning av felleseide naturressurser. Artikkelen retter spesielt fokus på verdier, normer og prinsipper som er forankret hos brukerinteressene, og som gjerne står i motsetning til dagens rettighetsbaserte reguleringssystem.

Avhandlingens forskningsfokus er derfor på "følt lov", i dette tilfelle hvordan fiskerireguleringer oppleves av brukerinteresser. Det gjøres på dette viset et skille mellom det å inneha rettigheter til å bruke eller eie naturressurser (på engelsk "having rights"/"entitlements"), og på den andre siden ressursbrukeres forestillinger om å være berettiget til å eie eller bruke naturressurser som er forankret i grunnleggende ideer om hva som er rett og galt (på engelsk "being right"/"rectitude") (Donnelly 2013). Avhandlingen er først og fremst innrettet mot sistnevnte og søker å belyse ulike normer, verdier og prinsipper som ligger til grunn for brukerinteressentenes forestillinger om deres berettigelse til å utnytte fiskeressurser. Dette gjøres ved hjelp av tre overordnede perspektiv; "interactive governance", "legal pluralisme" og "medforvaltning". Dette er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 2 Tre overordnede perspektiver for å analysere normer, verdier og prinsipper i fiskeriforvaltningen

Interaktiv governanceperspektivet er den teoretiske innfallsvinkelen til avhandlingen, da dette perspektivet beskriver hvilken begrepsmessig forståelse avhandlingen hviler på når det gjelder interaksjonen mellom fiskeriforvaltningssystemene og systemene som blir forvaltet (se spesielt avsnitt 1.3.). Utgangspunktet er at fiskeriene utgjør et komplekst system, som i tråd med Kooiman m.fl. 2005 og Jentoft 2007 kan beskrives som et samspill mellom et "governing system" – som består av forvaltningsinstitusjoner og dets tilhørende rettslige ordninger, og et "system-to-be-governed" – som består av ulike aktører og interesser, herunder ressursbrukere. Avhandlingens empiriske innretning er hovedsakelig på hvordan brukerinteresser responderer overfor "governing systemet" når de opplever at tilgangen til fiskeressurser som de føler seg berettiget til settes under press.

Denne interaksjonen belyses gjennom et legalt pluralismeperspektiv, som anerkjenner at fiskeriforvaltningen preger og preges av ulike legale systemer av formell og uformell karakter som virker innenfor samme sosiale felt (Griffiths 1986). Avhandlingen legger derfor til grunn at det finnes ulike kilder til verdier, normer og prinsipper som konstituerer ressursbrukeres rettighetsoppfattelser og som har betydning for fiskeriforvaltningen. Det vil si at det er et normativt mangfold som nedfelles i ulike regulerende systemer som virker inn på interaksjonen mellom fiskerienes "governing system" og "system-to-be-governed". Legal

pluralismeperspektivet kan gi bedre innsikt i kompleksitetene vedrørende lover og rettigheter (F. von Benda-Beckmann 2001a), og hvordan denne påvirker brukerinteressentenes handlinger, deres oppfattelse av hva som er rett og galt, og hvordan lover implementeres. De formelle reguleringsystemene som påvirker fiskerne er for eksempel ikke nødvendigvis i overenstemmelse med brukerinteressene rettighetsforestillinger – hvor det kan være motsetninger mellom hva brukere mener er rettferdig, og hva som gjennom "governance systemet" defineres som rett. Selznick (2003) argumenterer at folk blir mer rettighetsorienterte dersom spriket mellom bestemmelsene som produseres av legale systemer,<sup>39</sup> og hva folk aksepterer som fornuftig, blir for stort. På samme måte kan brukerinteresser reagere når de mener deres rettigheter settes under press av myndighetenes reguleringer. Legal pluralisme som perspektiv har også en normativ komponent ved å være innrettet mot å sikre normativt mangfold, spesielt ved at mindretallets rettigheter anerkjennes (Wiber & Milley 2007). Å stimulere til empowerment, hvor folk ut fra sin egen situasjon er i stand til å definere sine egne problemer og finne løsninger i fellesskap med andre, er derfor sentralt for legal pluralismeperspektivet og ved denne avhandlingen. De som har makt og innflytelse over ressursforvaltningen må derfor være sensitiv til at det finnes et normativt mangfold, og organisere for at mangfoldet blir representert i beslutningsprosesser gjennom bredere deltakelse fra berørte interesser. Drivkraften for å desentralisere ressursforvaltning og sikre lokal deltakelse er i postkoloniale områder ofte et resultat av en endret forståelse om og anerkjennelse av urfolks rettigheter til land og naturressurser (ibid 2007).

Gjennom medforvaltningsperspektivet retter avhandlingen fokus på hvordan en bredere deltakelse i fiskeriforvaltningen kan lede til en mer følt rettferdig forvaltning hos brukerinteressene. Avhandlingen tematiserer dermed de legitime og normative aspekter ved brukerinvolvert forvaltning. Medforvaltning er, i lys av den sosiologisk rettede ressursforvaltningslitteraturen, en bottom-up tilnærming til ressursforvaltning, hvor ressursbrukere får både rettigheter og plikter som en følge av delegering av forvaltningsmyndighet. Medforvaltning innebærer derfor at regulering av naturressurser fattes av ressursbrukere og forvaltningsmyndigheter gjennom en kollaborativ og deltakende prosess, som fordrer interaktiv governance som tilrettelegger for deliberasjon for å sikre en ansvarlig og rettferdig forvaltning (Jentoft 1989; Pinkerton 1989; McCay & Jentoft 1996; Jentoft m.fl. 1998; Mikalsen & Jentoft 2001; Kooiman & Jentoft 2009). Medforvaltning medfører dermed

---

<sup>39</sup> jfr. legal-rasjonell legitimitet i Webersk forstand som bygger på ideen om at de styrende har rett til å styre fordi lover og regler følges, som igjen bidrar til å forsterke de styrende sin autoritet til å iverksette lover og regler.

en demokratisk forvaltning som inkluderer et mangfold av verdier, normer og prinsipper, og som ideelt sett skal reflekteres i beslutningene som fattes og dermed føre til oppslutning og legitimitet. Dette perspektivet har dermed også en normativ komponent ved at forvaltningsprosessen søker, i likhet med Donnellys (2013:16) framstilling av menneskerettigheter, å forene moralske visjoner og politiske praksiser. I denne avhandlingen handler dette om hvordan fiskeriforvaltningens beslutningsprosesser i kan organiseres for å skape en konstruktiv dialog mellom et bredt spekter av deltakere som har ulike forestillinger om egne og andres fiskerettigheter.

Ved hjelp av de tre overordnende perspektivene undersøker avhandlingen følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke forestillinger om fiskerettigheter har brukerinteressenter – herunder nordnorske småskala fiskere og assosierte interessenter – og hvordan varierer slike oppfatninger fra de verdier, normer og prinsipper som myndighetenes fordeling av fiskerettigheter er forankret i?
- Hvordan begrunner brukerinteressene sine rettighetsforståelser?
- Hvilke strategier – diskursive, politiske, juridiske – benyttes for å sikre det som brukerinteressene anser som sine hevdvunne fiskerettigheter?
- Hvordan kan fiskeriforvaltningen være effektiv og samtidig rettferdig ved å ta hensyn til ulike interessers motstridende normer, verdier og prinsipper om fiskerettigheter og fordelingen av disse?

Forskningsspørsmålene undersøkes gjennom empiriske studier av hvordan brukerinteressers rettighetsforståelser artikuleres i det offentlige rom når eiendomsform og rettigheter til fiskeressurser settes på (den politiske og rettslige) agendaen. Dette blir nærmere redegjort for i avsnitt 3, som er avhandlingens metodedel. Forskningsspørsmålene blir i ulik grad belyst gjennom avhandlingens innledning og i avhandlingens fire artikler, som neste avsnitt gir et sammendrag av.

## 2 Artikkelpresentasjon

Dette avsnittet gir en kortfattet presentasjon av de fire artiklene som inngår i avhandlingen siden den øvrige innledningen gir en nærmere begrunnelse av rekkefølgen på artiklene, hvordan de skiller seg fra hverandre, og hvordan de til sammen danner et helhetlig prosjekt. De fire artiklene ble publisert i 2006, 2007, 2008 og 2013. En fellesnevner for disse er at de retter fokus mot aktører som har et ønske om å sikre rettigheter til å fiske.

### 2.1 Artikkel 1

**Søreng, Siri Ulfsdatter (2007) "Fishing rights struggles in Norway: Political or legal strategies?" *Journal of Legal Pluralism* 55:187-211**

Den første artikkelen i artikkelsamlingen fokuserer på to initiativ for å sikre fiskerettigheter til det kystnære fisket, fortrinnsvis i Nord-Norge. Det ene er initiert av en organisering som kaller seg "Aksjon folkets rett til fiskerierallmenningen", som ble ledet av en tidligere kystfisker. Det andre er et initiativ med Sametinget i spissen. Begge initiativ er en reaksjon og tilsvar til den rådende, nasjonale fiskeriforvaltningen, som en følge av introduksjonen av fartøykvotesystemet i torskefisket i 1990. I artikkelen blir disse begrepsfestet som en samisk og en ikke-samisk fiskerettighetskamp ("right struggles", Cowan, Dembour & Wilson m.fl. 2001), hvor den samiske er innrettet mot å implementere urfolksrettigheter. Det ikke-samiske initiativet har valgt å gå til rettssak mot staten, mens det samiske initiativet bruker den politiske kanalen for å nå sine mål. Dette kan sees på som et paradoks siden urfolks rettighetskamper i andre postkoloniale land gjerne foregår gjennom rettssystemet, og norske fiskere tradisjonelt har hatt en effektiv politisk kanal gjennom Norges Fiskarlag. Initiativene foregår som parallelle prosesser, og har til felles at de er interessegrupper som tradisjonelt har liten påvirkning på den dominerende fiskeriforvaltningsdiskursen.

I artikkelen undersøkes de to rettighetskampenes strategier, og diskuterer muligheten for at disse kan koordineres siden de har et overlappende mål i å sikre fiskerettigheter for kyst- og fjordfiskere. Siden introduksjonen av fartøykvotereguleringen i 1990 har den blitt stadig mer konsolidert, hvorpå marine ressurser i økende grad er blitt privatisert. De to fiskerettighetsinitiativene motsetter seg privatiseringen av de kystnære fiskeressursene. I artikkelen påpekes likheten mellom de to rettighetskampene, hvor de har en felles motstander

i den norske stat, som motsetter seg kollektive ordninger i fiskeriene. Både den samiske og den ikke-samiske rettighetskampen argumenter på grunnlag av demokrati og rettferdighet for å sikre kontroll over marine ressurser. Det ikke-samiske initiativet argumenterer på bakgrunn av *Mare Liberum*, det vil si at havet er fritt for alle norske fiskere, og ingen brukergrupper skal ha eksklusive rettigheter over fisket. Deres argument for å oppnå fiskerettigheter følger det demokratiske ideal om at det er urettferdig å diskriminere enkeltgrupper. Det samiske initiativet begrunner sine argumenter for fiskerettigheter i at samer er et urfolk og en etnisk minoritet, og er derfor berettiget særskilte ordninger som kan sikre deres kultur. Den samiske rettighetskampen ønsker positiv diskriminering basert på bosetting.

Avslutningsvis argumenteres det for at slike initiativ til å sikre rettigheter til det kystnære fisket kunne dra fordeler av å samarbeide og etablere et felles narrativ. Å sikre kollektiv eiendomsrettighet til det kystnære fisket kan være del av løsningen som kunne skape en bedre situasjon for alle, uavhengig av etnisk tilhørighet, i kyst og fjordstrøk. Dersom dette skal være mulig, er det imidlertid viktig at et felles initiativ anerkjenner prinsippet om at samer er et urfolk, som i henhold til nasjonal og internasjonale bestemmelser har krav på særskilte ordninger for å ivareta sin kultur. Neste artikkel undersøker ulike synspunkter på spørsmålet om anerkjennelse av samiske fiskerettigheter.

## 2.2 Artikkel 2

**Søreng, Siri Ulfsdatter (2008) "Fishing Rights discourses in Norway: Indigenous versus non-indigenous voices." *Maritime Studies* 6(2):77-99**

Den andre artikkelen i avhandlingen følger opp den forrige ved å fokusere på motsetningene mellom det samiske og det ikke-samiske initiativet – det vil si ulike oppfatninger av fiskerettigheter generelt og forestillinger om urfolksrettigheter spesielt. Empirien som artikkelen bygger på er en meningsutveksling som foregikk gjennom leserinnlegg i avisen *Nordlys* over noen måneder i 2006 mellom aktører som forfekter samiske og ikke-samiske fiskeinteresser (som artikkelen gjør nærmere rede for).

Selv om begge initiativ har overlappende mål i ønsket om å gjenvinne rettigheter som de mener kyst- og fjordbefolkningen mistet da fartøyskvotesystemet ble innført i torskefisket i 1990, synliggjør avisinnleggene grunnleggende forskjeller i deres syn på samiske fiskerettigheter. Det synes å være såpass grunnleggende forskjeller mellom de to

rettighetskravene, slik at det kan stilles spørsmål til om felles interesser og delvis overlappende mål er tilstrekkelig for samarbeid og etablering av konsensusløsninger.

Artikkelen viser at det som startet ut som et leserinnlegg som støttet den samiske fiskerettighetskampen, endte opp som en diskusjon om hvorvidt samer var et urfolk i henhold til definisjon i ILO konvensjon nr. 169. Dette var den samme debatten som hadde gått før Finnmarksloven ble vedtatt i 2005, hvor det ble stilt spørsmål til hvorvidt samer var et urfolk og hadde rett til de privilegier som følger av det. Dette til tross for at myndighetene anerkjenner samer som et urfolk, og samer har opparbeidet seg urfolksrettigheter etter norsk og internasjonal lov. Mens de ikke-samiske interessene argumenterte på bakgrunn av *Mare Liberum*, og mot rettigheter basert på etnisitet, så ønsker samiske fiskeriinteresser eksklusive rettigheter i spesielle geografiske områder, det vil si innenfor en samisk fiskerisone, hvor alle har samme rettigheter til å fiske. Begge parter prøvde gjennom leserinnleggene å overbevise hverandre og leserne om at deres syns var bedre og mer rettferdig enn den andres. Framfor å samarbeide for å få innflytelse over statens fiskeripolitikk, ender de med å trekke det andre initiativet i tvil.

Meningsutvekslingen om fiskerettigheter og urfolksrettigheter antyder at det vil være vanskelig å få til et samarbeid mellom det samiske og ikke-samiske initiativet så lenge samenes urfolkstatus og rettighetskamp blir trukket i tvil av den ene. Det bidrar til å dra fokuset bort fra det som kunne være et felles initiativ for å skape levedyktige fjord- og kystsamfunn, hvor myndighetene er en felles opponent. Diskusjonen i media indikerer at det kan være utfordrende å implementere urfolksrettigheter ettersom det kan bringe etniske spenninger til overflaten. Samtidig øker det bevisstheten om at interessegrupper har ulike syn på fiskerettigheter og ulike strategier for å sikre seg rettigheter.

Avslutningsvis i artikkelen påpekes det derfor at utfordringen er å få til å etablere en inkluderende ressursforvaltning, hvor en start mot inkludering er å anerkjenne interessegruppers forskjellighet. Fiskeriforvaltningsordninger må være bevisst berørte interessers ulike forståelse av (fiske)rettigheter – spesielt i postkoloniale områder med en etnisk blandet befolkning hvor urfolksrettigheter blir implementert. Hva som er innholdet i den motstand som utvises mot å innføre urfolksrettigheter, og hvilken rettighetsforståelse den er fundert i, foreslås nærmere undersøkt. Spesielt siden det kan skape utfordringer for medforvaltningsordninger som etableres for å realisere urfolksrettigheter. Neste artikkel gjør

derfor en nærmere undersøkelse av hvilke forestillinger om rettigheter til fiskeressurser og til forvaltningen av dem som finnes lokalt blant en etnisk blandet befolkning.

### 2.3 Artikkel 3

**Søreng, Siri Ulfsdatter (2013) "Legal Pluralism in Norwegian inshore fisheries: perceptions on Sami fishing rights." *Maritime Studies* 12:9 doi:10.1186/2212-9790-12-9.**

Den tredje artikkelen i avhandlingen undersøker hvilke forestillinger folk som lever av kystnært fiskeri, i et etnisk blandet område, har om fiskerettigheter. Den empiriske settingen for artikkelen er en serie med folkemøter som ble arrangert i Finnmarks kystkommuner i forbindelse med en offentlig gransking av retten til det kystnære fisket i Finnmark. Denne granskningen foregikk fra 2006 til 2008. Granskningskomiteen fikk navnet "Kystfiskeutvalget for Finnmark", og deres mandat var å undersøke "samers og andres rettigheter til å fiske i havet utenfor Finnmark". Artikkelen rapporterer fra folkemøtene som ble arrangert av granskningskomiteen, som var en del av metoden til granskningsarbeidet. Studien søker å identifisere hvilke verdier, normer og prinsipper som ligger til grunn for rettighetsoppfattelsen til folk som er avhengig av det kystnære fisket gjennom å undersøke hva folk sa på folkemøtene. Det analytiske utgangspunktet er at legale og politiske prosesser om samiske rettigheter og fiskerireguleringer har regelskapende og regleopprettholdende mekanismer (Moore 1978), som former ressursbrukeres oppfattelse av fiskerettigheter. Slike legale og politiske prosesser preges av ulike ideer, verdier og prinsipper, med ulikt opphav, som påvirker Finnmarks befolknings syn på fiskerettigheter, deriblant samiske rettigheter.

Gjennom folkemøtene fikk granskingskomiteen informasjon om lokalbefolkningens synspunkter på fiskerettigheter, deriblant samiske rettigheter, og synspunkter på deres meninger om hvordan det kystnære fisket bør forvaltes. Som en følge av mandatet var samiske rettigheter, fiskerettigheter samt fiskeriforvaltning forhold som ble særlig diskutert under møtene. Det kom fram at mange ønsket større lokal innflytelse over fiskeriforvaltningen og derfor en mer desentralisert fiskeriforvaltning, mens andre ønsket å beholde dagens sentraliserte forvaltningssystem. Argumentet for ønsket om å ha en sentralisert og en desentralisert forvaltning hviler begge på argumentet om rettferdighet, dog har det noe ulikt innhold.



Lokalbefolkningen hadde en form for erfaringsbasert opplevelse av rettigheter. De henviste både framover og tilbake i tid når de snakket om rettigheter, og analyserte som regel nåtiden i lys av tidligere erfaringer fra fiskeriene, både egne og forfedres erfaringer. Deres forståelse av fiskerettigheter er på denne måten basert på fiskepraksiser og (u)rettferdighet som de selv, og tidligere generasjoner, har erfart, og som gjerne var knyttet til deres lokalsamfunn eller kulturelle samfunn. Folkemøtene viser at ressursbrukere har en sterk tilhørighet til lokalsamfunn hvor de bor og ofte har vokst opp i, og føler stor tilknytning til stedets livsstil. Dette bidrar til å forme deres perspektiv på fiskerettigheter.

Avslutningsvis i artikkelen argumenteres det for at det i ressursforvaltningssammenheng er viktig å synliggjøre ulike verdier og perspektiver på fiskerettigheter. Forvaltningsinstitusjoner bør være i stand til å identifisere denne heterogeniteten siden det kan bidra til at verdikonflikter identifiseres og håndteres. Å samle interessegrupper, som har ulike perspektiver på fiskerettigheter, og dermed reflekterer fiskerienes legale pluralisme, kan være første steg på finne fram til effektive og rettferdige reguleringer som ikke er kontekstuell uavhengig, men tilpasset konkrete situasjoner.

Neste artikkel undersøker det demokratiske idealet om medforvaltning ved å se på hvilke utfordringer ulike normer, verdier og prinsipper innebærer i praksis for lokale medforvaltningsordninger

## 2.4 Artikkel 4

**Søreng, Siri Ulfsdatter (2006) "Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway." *Ocean & Coastal Management* 49:147-163**

Den fjerde artikkelen som inngår i avhandlingen ble publisert først, men blir av tematiske hensyn presentert sist. Artikkelen retter fokus på en lokal fiskeriforvaltningsordning i Troms, etablert for å redusere konflikter på et kystnært fiskefelt under vintertorskefisket. Dette er en medforvaltningsordning hvor lokale fiskere i samarbeid med statlige representanter regulerer redskapsgruppens bruk av fiskefeltet i de månedene vinterfisket pågår. De fiskeredskapsgruppene som inngår i ordningen er line, juksa, garn og snurrevad. Hver redskapsgruppe er representert til å fatte beslutninger om reguleringen av fiskefeltet. Til tross for denne ordningen er det konflikter på fiskefeltet. Kjernen i konflikten er at mange ønsker å forby snurrevad på fiskefeltet, noe som snurrevadfiskerne motsetter seg. Konflikten har vært spesielt intens mellom garn og snurrevad. Garnfiskere beskylder snurrevadbåter for å fiske på

områder som er regulert for garnfiske hvorpå de ødelegger bruk – og snurrevadfiskere beskylder garnfiskere for å legge igjen garniler i sjøen når bruket er tatt i land, med det mål om å forhindre snurrevadfisket.

Artikkelen undersøker hvorfor medforvaltningsordningen ikke lykkes i å løse konfliktene, og om det er særskilte forhold som ordningen mangler, som er nødvendige for at medforvaltningsinstitusjoner skal lykkes i å håndtere konflikter. Analysen retter først fokus på medforvaltningsordningens formelle organisering, som synes å være i samsvar med Ostroms (1990) designprinsipper for robuste brukerstyrte forvaltningsorganisasjoner. På den bakgrunn er det trolig andre forhold enn den formelle organiseringen som er årsaken til at ordningen ikke lykkes med å løse konflikter. Analysen retter deretter fokus på medforvaltningsorganisasjonens og fiskernes kontekstuelle forankring. Siden ordningen i sin tid ble etablert for å løse konflikter som oppsto på fiskefeltet, er konflikter ikke nødvendigvis et tegn på at forvaltningsordningen mislykkes, men heller et tegn på at det er behov for ordningen. Konflikter er på dette viset selve livsgrunnlaget til ordningen. Konfliktene mellom fiskerne er ikke generert gjennom forvaltningsordningen, men skyldes trekk i omgivelsene. Diskusjonen omkring hvorvidt snurrevad skal være tillatt i det kystnære fisket er et kjent tema i fiskeriforvaltningsdiskursen, hvor mange hevder at redskapet er for effektivt og har uheldige konsekvenser for fiskebestanden. Konflikten mellom fiskerne er også knyttet til generasjonsforskjeller mellom fiskere, hvor yngre og eldre fiskere har ulike ønsker og behov. Fiskerne som ordningen omfatter er derfor ikke en homogen gruppe, men har ulike verdier, ønsker og reaksjoner. Analysen fokuserer videre hvordan denne diversiteten kommer til uttrykk i medforvaltningsordningens beslutningsprosess, det vil si på møtene hvor reguleringen besluttes. Analysen viser at fiskerne skapte interessefellesskap og allianser på bakgrunn av fiskeredskaper. Som en følge av at reguleringer ble vedtatt gjennom flertallets stemmer, var det alltid noen som kom i mindretall. I dette tilfellet snurrevadfiskerne. Deltakerne var strategiske i sine handlinger framfor kommunikative, og reguleringene som ble fattet ble ikke anerkjent som rettferdig av alle fiskerne. Dette bidrar ikke til å løse konflikter som har oppstått.

En annen type organisering av beslutningsprosessen, som stimulerer til og legitimerer moralske diskurser, kunne skapt mer robuste løsninger i dette caset. Å kombinere funksjonell og territoriell representasjon kunne gitt bedre løsninger, hvor fiskere representerte både redskapsgrupper og lokalsamfunn. Dette kunne åpnet for andre interessefellesskap utover redskapsbruk. Ved å tilrettelegge for det som Habermas beskriver som moralske diskurser

ville man åpnet for flere interessefellesskap. Beslutninger ville derfor få et normativt fundament, som kunne tilført beslutningene legitimitet blant flere enn kun flertallet. Sjansen for at fiskere kommer fram til en felles forståelse handler i dette caset også om deres egen atferd og innstilling. Medforvaltning handler derfor også om hvordan deltakerne kommuniserer i beslutningsprosessen, hvordan folk oppfører seg, argumenterer, lytter og responderer på andre meninger.

### 3 Forskningsprosessen, metode og metodologi

Denne delen handler om forskningsprosessen som har ført fram til de fire artiklene som avhandlingen består av. Jeg starter ut med å gjøre rede for forskningsprosessen, som ble preget av at dette er en prosessorientert studie, og valget om å skrive artikler framfor en monografi. Avsnittet bidrar derfor til å kontekstualisere artiklene, og er derfor omfattende, ved at jeg åpner opp forskningsprosessen og beskriver forhold som førte til de fire artiklene. I avsnittet deretter redegjør jeg for metodegrunnlaget for de fire artiklene. Siste avsnitt reflekterer rundt metodologiske forhold ved ph.d.studien.

#### 3.1 Prosesstudie og artikkelbasert ph.d.avhandling

*At each phase of the research journey, your readings of your work guide your next moves. This combination of involvement and interpretation leads you to the next step. The end-point of your journey emerges from where you start, where you go, and with whom you interact, what you see and hear, and how you learn and think. In short, the finished work is a construction – yours. (Charmaz 2006:xi)<sup>1</sup>*

---

Forskningsprosessen er preget av mitt valg om å skrive en artikkelsamling og ikke en monografi, som fremdeles er vanlig for samfunnsvitenskapelige ph.d. avhandlinger. Bakgrunnen for dette valget var tosidig. For det første ble det vanligere å skrive artikkelbaserte samfunnsvitenskapelige avhandlinger i 2004, og i samråd med veileder tok jeg tidlig i stipendiatperioden valget om å skrive artikler. I begynnelsen var det uklart hvilke krav som ble stilt til artikkelbaserte avhandlinger vedrørende antall artikler og omfanget av syntesetekst, men det har siden blitt utarbeidet formelle krav til artikkelbaserte avhandlinger fra fakultetet. For det andre passet artikkelformatet til hvordan jeg hadde utformet ph.d. studien i prosjektbeskrivelse som lå til grunn for opptaket til stipendiatstillingen. Her skriver jeg at: "(...) studien vil være innrettet mot å identifisere og analysere ulike 'rettighetsdiskurser' som knytter seg til bruk og fordeling av arealer i kystsonen. Hvilke aktører deltar, hvilke 'interessefelleskap' inngår de i og hvordan begrunnes disse, hvordan forholder de seg til hverandre – og hvilken betydning har de for definering og fordeling av rettigheter til arealer i kystsonen?" Ph.d. prosjektet var derfor i utgangspunktet innrettet mot å være en prosessorientert studie med mål om å kartlegge, beskrive og analysere prosesser som bidro til å konstituere rettigheter, rettighetsforståelser og rettighetsregimer i kystsonen.

Jeg ønsket med andre ord å studere prosessene som var med på å bestemme bruken av kystsonen, det vil si prosesser som inntreffer, eller drives frem, i faktisk tid gjennom interaksjon mellom offentlige og private aktører. Fokuset mitt har derfor vært på det som Silverman (2006) beskriver som "naturally occurring data", som jeg vil komme mer inn på i avsnitt 3.2. Jeg vurderte at artikkelformatet for å være et egnet redskap for å ta eller skape øyeblikksbilder av slike prosesser, ved at man kan "fryse" og analysere deler av prosessene. Utfordringen med en slik "snap-shot" tilnærming til forskningsfeltet er å finne fram til arenaer hvor forhandlinger om rettighetene til bruken av kystsonen finner sted, det vil si områder hvor berørte aktører kommer sammen for å påvirke fordelingen av rettigheter til (bruken av) naturressurser og arealer i kystsonen. Jeg hadde på forhånd sett for meg at konferanser/seminarer, media, offentlige dokumenter og konkrete planprosesser som aktuelle arenaer, som kunne synliggjøres gjennom forskningsprosessen.

I henhold til prosjektbeskrivelsen startet jeg ut med å kartlegge hvilke næringer som posisjonerte seg som brukere i kystsonen, hvor jeg først og fremst brukte fiskeripressen og lokale/regionale medier som informasjonskilder. Mitt geografiske fokus var først og fremst Troms og Finnmark. Feltet var ikke ukjent for meg da jeg startet med ph.d. prosjektet i 2004.<sup>40</sup> I begynnelsen av 2000 var det store forventinger til vekst i og utvikling av oppdrettsnæringen, og det var tidvis spenning mellom oppdrettsnæringa og den tradisjonelle fiskerinæringa om arealbruken i kystsonen. I tillegg ble olje- og gassnæringa for alvor satt på dagsorden i Finnmark i 2002 da vedtaket om utbyggingen av gassfeltet Snøhvit utenfor Hammerfest ble tatt. Summen av vekst i havbruksnæringen og vedtak om utbygging av Snøhvit gjorde at fiskerinæringen opplevde at det var stadig flere brukere som ønsket tilgang til arealer i kystsonen, arealer som fiskerinæringen opprinnelig hadde brukt, noe som ga kryssende interesseforhold. En kartleggingsstudie utført av Fiskeridepartementet viser at fiskerinæringen opplevde et stadig økende press fra andre næringsaktiviteter som var til hinder for næringen, og spesielt fiskerinæringen i Finnmark var bekymret for at fiskeoppdrett kunne virke negativ på gytefeltene (Røsvik & Sandberg 2002). Studien viser at næringen forventet at det ville bli økende grad av arealbrukskonflikter mellom fiskeri- og havbruksnæringen dersom havbruksnæringen fortsatte å øke som forventet. Kommunene var

---

<sup>40</sup> Jeg hadde lenge hatt et ønske om å gjøre en kystsonerelatert ph.d. studie. I tillegg arbeidet jeg bl.a. med kystsoneaktuelle problemstillinger som oppdragsforsker. Dette var blant annet et Norges forskningsprosjekt<sup>40</sup> (pilotstudie) hvor vi gjorde en stakeholderanalyse for å kartlegge hvem sine interesser som fikk gjennomslag i kystsoneplanleggingen på kommunenivå. Inspirert av Mitchell m.fl. (1998) og Mikalsen & Jentoft (2001) ble det utarbeidet et spørreskjema som ble sendt ut til et utvalg av landets kystkommuner. Disse ble besvart av den i kommunen som var ansvarlig for kommunens planarbeid i kystsonen. Pilotprosjektet resulterte i to artikkelpublikasjoner hvor jeg var medforfatter (Buanes m.fl. 2004, 2005)..

gjennom Plan- og bygningsloven (PBL) gitt en nøkkelrolle for å planlegge arealbruken i kystsonen ved å tildele arealer til ulike interessenter (Maurstad 2001; Stokke, Hanssen & Hovik 2006). Begreper som "Kystzone", "kystzoneplanlegging", "kystzoneforvaltning", "helhetlig kystzoneforvaltning" og "integrert kystzoneforvaltning" var i denne perioden hyppig i bruk av næringsaktører, myndigheter og forskning.<sup>41</sup>

Samiske rettigheter og Sametingets innflytelse ble i denne perioden jevnlig brakt på bane når det var snakk om rettigheter til sjøarealer, som for eksempel ved etablering av oppdrett i sjøsamiske områder.<sup>42</sup> Fra samepolitisk hold ble det understreket at Sametingets ikke ønsket å gjøre et skille på etnisitet, men at rettigheter skulle knyttes til området Nord-Troms og Finnmark, som ville være et gode for alle som bor der uavhengig av etnisitet. Det ble dermed argumentert for at en samisk rettighetsdimensjon kunne bidra til en positiv utvikling i oppdrettsnæringen. Sametinget krevde også å få være medeiere i ressursene på kontinentalsokkelen utenfor Nord-Norge da vedtaket om utbyggingen av Snøhvit var tatt i 2002.<sup>43</sup> I tillegg ble det fra samisk hold beklaget at samiske rettigheter til marine ressurser og sjøarealer var utelatt i regjeringens forslag til Finnmarkslov i 2004, noe ble påpekt for å være i uoverensstemmelse med ILO-konvensjonens bestemmelser.

En sentral hendelse når det gjelder forvaltningen av det kystnære fisket i Finnmark og samiske rettigheter var fylkeskommunens initiativ til å regionalisere fiskeriforvaltningen.<sup>44</sup> Arbeidet med å overføre myndighet fra nasjonalt til regionalt nivå ble intensivert i 2004 gjennom prosjektet "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri".<sup>45</sup> Det ble argumentert for at regional forvaltning var nødvendig for å sikre fellesskapets eiendomsrett til fiskeressursene, samt å sikre rettferdig regional fordeling av rettighetene til å høste av ressursene (Arkivsak 200400070, Finnmark Fylkeskommune, 20. januar 2004). Prosjektet ble støttet av Sametinget. Fra fylkespolitisk hold ble prosjektet profilert bredt og høyt av daværende fylkesordfører

---

<sup>41</sup> Fra forskning og undervisningsmiljøene, spesielt i Bergen og Tromsø, ble det tatt initiativ til å mobilisere i forhold til kystsonen. For eksempel: Norges Fiskerihøgskole arrangerte rundt år 2000 kurs i kystzoneforvaltning som blant annet var innrettet mot forvaltningen. Høsten 2000 hadde Institutt for planlegging og lokalsamfunn ved UITØ kystzoneforvaltning som tema for dets årlige seminar (26. og 27. oktober 2000). I 2001 ble det tatt et felles initiativ fra forskningsmiljøene i Troms til et forskningsprogram om kystzoneforvaltning som fokuserte på økosystem, kultur og samfunn, samt økonomiske aktiviteter.

<sup>42</sup> På årsmøtet til oppdrettsnæringen i Finnmark i 2003 ble det fra samepolitisk hold v/ President Sven Roald Nystø (NSR 1997-2005) argumentert for vederlagsfrie konsesjoner til samiske områder for å stimulere til næringsvirksomhet for å opprettholde samisk kultur. Mange av oppdrettslokalitetene i Finnmark ligger i tilknytning til sjøsamiske bygdesamfunn.

<sup>43</sup> Plenumssamling i Sametinget, 20. februar 2002, avisen Nordlys 21. februar 2002.

<sup>44</sup> Allerede i 2002 tok daværende Fylkesordfører Evy Ann Midttun (AP) initiativ til å sette sammen en gruppe som skulle utarbeide forslag til ny fiskeripolitikk som var tilpasset Finnmarks interesser og behov, som senere ble vedtatt av fylkestinget.

<sup>45</sup> Prosjektgruppen besto av Sametinget, fiskerinæringa, forskere og kystordførergruppa i Finnmark.

Helga Pedersen (Arbeiderpartiet), og som opposisjon til fiskeripolitikken som Regjeringen Bondevik II (2001-2005) førte oppnådde å få nasjonal oppmerksomhet.

Regionaliseringsinitiativ fikk blant annet kritikk fra Norges Fiskarlag, som støttet den daværende Regjeringens fiskeripolitikk.

Slik var forholdene i kystsonen i Nord-Norge, sett fra mitt perspektiv, da jeg startet opp i stipendiatet i februar 2004. Det geografiske området som jeg ønsket å fokusere på i ph.d. prosjektet var fortrinnsvis Nord-Troms og Finnmark, som var preget av spenning mellom tradisjonelle og moderne næringer, og rettigheter til arealer og ressurser ble diskutert og fordelt på ulike arenaer, av forskjellige aktører, hvor allianser ble inngått, og motstand ble ytt. En utfordring ved prosesstudier er å samle trådene til en fortelling. Når begynner en prosess? Hva består den av? Hvem deltar, og driver den fram? Og, når stopper den? Et svar er at forskeren selv definerer dette, ved å sette det som hun finner relevant inn i en fortellerramme, med en begynnelse og en slutt. Haraway (1988) understreker at kunnskap er prosessuell i sin karakter da den verken har en begynnelse eller slutt – og kunnskapsproduksjon verken kan løsrives politikk eller etikk. Jeg måtte med andre ord selv lage starten på prosjektet – og startet ut med å få en oversikt over hva som foregikk, og oppsøkte arenaer som artikulerte rettigheter til arealer og ressurser i kystsonen. Dette var blant annet seminarer og konferanser av ulike karakter.

Et av de første seminarene jeg deltok på som stipendiat var et seminar i regi av Samefolkets dag på Høgskolen i Finnmark i Alta, 6. februar 2004. Tittelen for seminaret var "Rettigheter til land og vann i Finnmark". Fylkesordføreren i Finnmark (Helga Pedersen, Arbeiderpartiet) og politisk rådgiver for Sametingsrådet (Johanne Gaup, Senterpartiet), var invitert til å snakke. Fylkeskommunen og Sametinget arbeidet i denne perioden med en samarbeidsavtale, som skulle bli underskrevet i 2005. I den endelige avtalen står det at partene vil etablere et samarbeidsprosjekt med tanke på å utvikle en urfolkssone, hvor nærhets- og avhengighetsprinsippet står sentralt. I tillegg skulle de arbeide for å opprettholde fiskeriallmenningen som en felleseiendom og arbeide for en fiskeriforvaltning som er basert på bærekraft og som tar sikte på å gjenerobre Finnmarks historiske fiskerettigheter (jfr side 2 i avtaledokumentet).<sup>46</sup> På seminaret i Alta understreket Sametingspolitikeren at internasjonale

---

<sup>46</sup> Samarbeidsavtale mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget av 24. november 2005. <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=samarbeidsavtale%20mellom%20finnmark%20fylkeskommune%20og%20sametinget&source=web&cd=6&ved=0CFcQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.sametinget.no%2Fcontent%2Fdownload%2F599%2F5259%2Fversion%2F1%2Ffile%2FSamarbeidsavtale%2Bmellom%2Bfinnmark%2>

rettighetsprinsipper omkring urfolk måtte inkluderes i regionaliseringsarbeidet.

Fylkesordføreren understreket av målet var sameksistens, gjennom å sikre rettigheter til alle folk i Finnmark. Og at det rådende prinsipp var at nærhet til fiskeressursene må gi rettigheter, noe som ville kreve tettere dialog med nasjonale myndigheter.

En annen arena som jeg oppsøkte var et seminar om samiske fiskerettigheter som ble arrangert i mars 2004.<sup>47</sup> Deltakerne på seminaret var representanter fra forskning, politikk, forvaltning og øvrig samfunnsliv. Første foredragsholder klargjorde at det handlet om fjordbefolkningens rettigheter. Fra fjordfiskerne framkom det at den gjeldende fiskeripolitikken var i sterk disfavør med fjordfiskernes interesser og driftsform, og lokal forvaltning og lokale rettigheter ble etterlyst. Folk i fjordene mente styresmaktene manglet politisk vilje til å snu den negative utviklingen. En sametingsrepresentant sa: *"Rettigheter har blitt tatt fra fjordfiskeren. Er det fare for at kyst- og fjordfiskerne driver overfiske? Det er industrifisket som belaster kyst- og fjordsamfunn. Kvotesystemet er ikke tilpasset eller beregnet for det samfunnet som vi lever i."* Innføringen av kvotereguleringen i 1990 ble omtalt som negativt for fiskeriene og samfunnet rundt: *"retten til fisket ble et knapphetsgode som ikke var allment tilgjengelig"*.<sup>48</sup> Også fylkesordfører Pedersen holdt et innlegg, hvor hun presenterte prosjektet "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri". En forsker som var til stede understreket at: *"det kreves en bred allianse utover den etniske"* dersom man skulle få gjennomslag for en regionalisering av fiskeriforvaltning. Fylkeskommunens prosjekt "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri" kan forstås som et initiativ til å danne en slik allianse, hvoriblant Fylkeskommunen og Sametinget var sentrale aktører.

#### Utdrag fra prosjektdagbok, mars 2004:

*Da jeg startet i stipendiatstillingen i februar i 2004, var spørsmålet om urfolks rettigheter til land og vann (rettsgrunnlaget for sjøsamene) en dominerende fortelling i Finnmark. Da jeg flyttet til Finnmark i 2000 - og begynte å følge med utviklingen i og av kystsona i Finnmark - var det ikke denne fortellingen som var dominerende. Da framsto konfliktene mellom tradisjonell fiskeri og oppdrettsnæringen som den rådende fortelling. I så måte har det vært et perspektivskifte både i fortelling og blant fortellere - fra et næringsaktørpolitisk perspektiv, der det var næringsaktørene som*

---

Bfylkeskommune%2Bog%2BSametinget%2B(2007).pdf&ei=vGzrT8DHFfs73sgaCl-ScBg&usg=AFQjCNENszhY6S1EIDokvWwaBjLugDop6w (nedlastet 27 juni 2012)

<sup>47</sup> "Sjøsamene og sjøsamebygdene – har de livets rett?" i regi av Finnmark fylkeskommune og Samisk nærings- og utredningssenter (SEG) i Tana.

<sup>48</sup> Når jeg nå i 2013 leser notatene mine fra 2004, kjenner jeg igjen utsagnene fra folkemøtene i Finnmark som ble arrangert i regi av Kystfiskeutvalget i 2006-2008, og som er tema en av artiklene i denne avhandlingen (Søreng 2013).



*framsto som fortellere - til et forvaltningsorientert perspektiv ledet av Sametinget og fylkeskommunen som fortellere. Hva har skjedd i løpet av disse årene som kan forklare dette tilsynelatende perspektivskiftet? Hvorfor? Hvordan? Hvem?*

---

Mitt blikk ble i større grad dreid mot forvaltningen, og det politiske initiativet til å regionalisere fiskeriforvaltningen i Finnmark. Dette syntes å være uttrykk for en annen type rettighetsforståelse til arealer og ressursbruk i kystsonen, enn den rådende statlige, som argumenterte for at fisk som fellesskapets ressurs skal forvaltes sentralt. Fylkeskommunen opplevde derfor at det var vanskelig å få gehør for en regional fiskeriforvaltningsmodell på nasjonalpolitisk nivå. I tillegg var, i henhold til sluttrapporten til prosjektet "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri",<sup>49</sup> sentrale aktører i fiskerinæringa uenige i politikken om regional fiskeriforvaltning og regionale kvoteselskap. Prosjektet opplevde også "*motstand i opinionen på bakgrunn av misforståelser om hva regional fiskeriforvaltning og regionale kvoter er*". Sluttrapporten ga ikke mer utfyllende opplysninger om hva dette innebar, men det skyldes trolig at det i samme periode i Finnmark ble mobilisert motstand til Finnmarksloven, som var under behandling, og som var forankret i urfolksrettigheter.

Arbeidet med Finnmarksloven, som trådte i kraft i 2005, førte til heftige debatter i avisen mellom motstandere og støttespillere av loven. Spesielt ble urfolksrettigheter debattert, som mange mente ville føre til uheldige etniske skiller mellom folk i Finnmark. Mostanden første også til en underskriftsaksjon med vel 10 000 underskrifter, og senere til etablering av organisasjonen "Etnisk og demokratisk likeverd" (EDL) i 2007, som ble et aktiv talerør mot implementering av urfolksrettigheter. EDL er kritisk til den betydning som internasjonal lov, som ILO-konvensjonen, har for norsk samfunnsutvikling, og spesielt at det gir samene urfolkstatus med tilhørende rettigheter. EDL blir av sine meningsmotstandere kritisert for å føre en diskriminerende politikk.

Fra samisk hold ble det arbeidet videre med å sikre samiske rettigheter til ressurser og arealer i sjø, og samekonferansen i oktober 2004 i Honningsvåg<sup>50</sup> erklærte at samene hadde rettigheter i forvaltningen av land- og havområder fastslått, og gikk derfor bort fra begrepet *kyst- og kystnære* områder som tidligere var brukt (Finnmark Dagblad 10.oktober 2004). Det rommet derfor også rettigheter til kontinentalsokkelen. På konferansen ble også en resolusjon

---

<sup>49</sup> Sluttrapport; "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri". 25102005, Vår referanse200400070-70/E: U40/INGU

<sup>50</sup> I regi av Sametingsrådet. Honningsvåg-deklarasjonen som ble fattet dannet grunnlag for Samerådets arbeid de neste fire årene. (Samerådet er en samisk kulturpolitisk og politisk samarbeidsorgan for de samiske organisasjonene i Finland, Norge, Sverige og Russland)

om marine ressurser vedtatt, hvor man beklaget at samiske rettigheter til marine ressurser og sjøarealer var utelatt i regjeringens forslag til Finnmarkslov,<sup>51</sup> noe som ble påpekt å ikke være i overensstemmelse med ILO-konvensjonens bestemmelser. Like før, i september 2004, deklarte daværende Fiskeriminister Svein Ludvigsen (Høyre) på Sametingets talestol: "*Som fiskeri- og kystminister fastholder jeg tolkningen av at folkeretten ikke gir folk bosatt i samiske områder noen særlige historiske rettigheter til fiske*".<sup>52</sup> Dette var høyst provoserende for sametingsrepresentantene og det øvrige samepolitiske miljø, og skapte stor debatt. En rystet representant uttalte: "*Jeg kan ikke huske noe verre utsagn fra en minister! Jeg er rett og slett sjokkert*" (Avisen Sagat, 25. september 2004). Sametingsrepresentanten sammenlignet Fiskeriministerens politikk med tidligere kolonimakers politikk, der urfolk ble definert som fullstendig rettsløse: "*Det er helt grunnleggende at alle aktuelle aktører erkjenner og anerkjenner at sjøsamisk kultur er en like sentral faktor i den samiske totalkulturen som reindriften er.*"

Nedgangen som laksenæringen opplevde, og ikke minst inntoget av petroleumsindustrien i nord, førte til at det i 2004 syntes å være mindre fokus enn tidligere på oppdrettsnæringen som den store vekstnæringa i Finnmark. Dermed ble også fokuset på kommunenes kystsoneplaner mindre. Innad i fiskerinæringa var det store diskusjoner og uenighet om initiativet til ytterligere strukturering av fiskerinæringen som ble initiert av Fiskeriminister Ludvigsen (H) under regjeringperioden til Bondevik II i 2001-2005. Motstanden mot struktureringstiltakene kom fra flere hold, deriblant Sametinget, som argumenterte med at omsettelige kvoter var en trussel mot ressursgrunnlaget som den sjøsamiske kulturen var avhengig av. Man fryktet at bosettinga i sjøsamiske områder skulle bli ytterligere utarmet og satt under ytterligere press på grunn av den rådende kvotepolitikken.

Forskningsfokuset mitt ble ikke bare formet av de sosiopolitiske prosessene i kystsonen, men også av de faglige aktivitetene som jeg deltok på. I august 2004 deltok jeg på et internasjonalt kurs og påfølgende konferanse i regi av nettverket "Commission on Folk Law and Legal Pluralism" i Canada. Tema for kurs og konferanse var blant annet urfolksrettigheter. Gjennom kurset og konferansen og møtet med Legal Pluralisme-miljøet ble min oppmerksomhet i større grad rettet mot samiske interesser til marine ressurser enn tidligere. Fiskerettigheter var en av de første saker som ble tatt opp i Sametingets plenum etter at Sametinget ble etablert i

---

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)

<sup>52</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fid/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/innlegg\\_til\\_sametingets\\_fiskeripolitiske.html?id=268399](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fid/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/innlegg_til_sametingets_fiskeripolitiske.html?id=268399) (nedlastet 27 juni 2012)

1989, og det har siden blitt arbeidet kontinuerlig med å sikre samiske fiskerettigheter fra samisk hold. Jeg bestemte meg derfor for i større grad å rette fokus på samenes rettighetskamp til fiskeressursene.

Slik var forholdene da jeg i november 2004 hadde mitt første (ufrivillige) opphold i stipendiatstillingen, og trådte ut av forskningsprosessen. Jeg hadde til da vært opptatt av å kartlegge interessefellesskap og verdifellesskap som oppsto omkring bruken av sjøarealer og ressurser, og planla å skrive et paper som synliggjorde og drøftet slike. Tidspunktet for å bli syk passet dårlig i forhold til hvor jeg var kommet i ph.d.studien. Jeg arbeidet minimalt med prosjektet det året jeg var sykemeldt.

En serie med leserinnlegg i avisen Nordlys som avdekket ulike meninger om samiske fiskerettigheter bidro til å skjerpe mitt faglige fokus på hvordan urfolksrettigheter utfordret både kyst- og fjordfolks, samt deler av fiskerinæringen og nasjonale myndigheters syn på fiskerettigheter. Da jeg for fullt tok fatt på arbeidet igjen i 2006, var samiske fiskerettigheter blitt høyaktuelt på grunn av Finnmarksloven som ble vedtatt året før. Siden Finnmarksloven ikke inkluderte rettigheter i saltvann, beordret Stortinget Regjeringen til å sette i gang en utredning av samers fiskerettigheter i Finnmark. Dette førte til en debatt fortrinnsvis i avisen Nordlys i form av leserinnlegg vedrørende samiske fiskerettigheter spesielt, samt urfolksrettigheter generelt. Denne debatten dannet grunnlag for to av artiklene i denne avhandlingen: "Fishing rights struggles in the Norway: Political or legal strategies?" (Søreng 2007) og "Fishing rights discourses in Norway: Indigenous versus non-indigenous." (Søreng 2008).

Debatten i avisen gikk som følger: Einar Eythórsson, tidligere kollega ved Norut Alta, og Ragnar Nilsen, førsteamanuensis ved Instituttet som jeg var utdannet fra, skrev en artikkel som ble publisert i avisen Nordlys. På bakgrunn av mange års forskningserfaring på sjøsamiske forhold, argumenterte de for at det ikke er nødvendig med langvarige utredninger om samiske fiskerettigheter, da dette allerede var gransket og dokumentert. De viser blant annet til en utredning gjort av Carsten Smith i 1990 som konkluderte at Norge har et ansvar å sikre samiske fiskeinteresser. Dette leserinnlegget ble angrepet fra den gang et nokså uventet hold. Svein Johansen, fisker og SV politiker, hadde kjørt en egen kamp for å sikre kystfiskernes rettigheter til å fiske. Gjennom organisasjonen "Aksjon Folkets rett til fiskeriallmenningen" samlet han inn penger for å støtte fiskere som ønsket å gå til rettssak mot staten for å sikre sine fiskerettigheter, på bakgrunn av et Stortingsvedtak som sier at

fiskeressursene er en nasjonal ressurs, som eies av det norske folk i fellesskap. Johansen argumenterte for at den fiskeripolitikken som ble ført av Fiskeridepartementet bidro til å privatisere felleseide fiskeressurser, og konsentrere eierskapet på få hender. Det som motiverte Johansen til å respondere på artikkelen til Eythórsson og Nilsen var at de argumenterte for at samiske rettigheter kunne sikre lokale rettigheter, noe som Johansen hevdet ville gå på tvers av Stortingets vedtak om at fiskeressursene er en nasjonal ressurs.

Tilsvaret fra Johansen førte til en rekke leserinnlegg over en periode på tre måneder, også forfattet av andre aktører. Selv om de opprinnelige partene på hver sin kant foreslo hva de anså som løsninger som begge parter kunne nyte godt av, det vil si enten innføre samiske fiskerettigheter eller gjenåpne fiskeriallmenningen, ble avisdisputten avsluttet uavklart. Mot slutten stilte imidlertid Johansen og andre meningsfeller spørsmål til samenes status som urfolk, som de har i henhold til ILO konvensjonen nr. 169, og dermed et grunnleggende forhold i samenes rettighetsargumentasjon. Det kom sterke reaksjoner på dette fra samisk hold. Jeg fattet interesse for denne meningsutvekslinga i avisen fordi det var første gang jeg så denne type meningsutveksling vedrørende fiskerettigheter. Jeg gjenkjente den imidlertid igjen fra leserinnlegg i Finnmarksavisene om Finnmarksloven, hvor det også ble satt spørsmålsteget til samenes urfolksstatus. Da debatten om samiske fiskerettigheter ble debattert i avisen, var ikke motstandene av samiske rettigheter ennå organiserte. Mange av de som deltok både i Finnmarksavisene og Nordlys var sentrale for oppstarten av EDL.

#### Utdrag fra prosjektdagbok, mars 2006:

*I 2005 var Finnmarksloven på plass, som handler om urfolks landrettigheter i Finnmark. Men i denne forlengelse reises også spørsmålet, igjen, om sjøsamiske rettigheter. Nå har Helga Pedersen tatt over fiskeriministerrøret - og beordrer en ny utredning av sjøsamiske rettigheter. Diskursen omkring bruken synes å ha dreid seg fra å lage kystzoneplaner for bruken av sjøarealer og dreid mer i retning av å handle om rettigheter til sjøarealer, og i denne forbindelse til en urfolksrett. Dette er forhold som fører til at ulike rettighetssystemer møtes, for eksempel nasjonal rett og internasjonal rett - samtidig med hva folk lokalt føler er rett og rettferdig.*

*Siste tids diskusjon i media mellom fisker Svein Johansen og forskerne Einar Eythórsson og Ragnar Nilsen (som deler samme syn som Sametinget) er et eksempel på nettopp det sistnevnte. Denne diskusjonen har veldig mange interessante elementer i seg. Det handler om folk langs kysten sin rett til å fiske, privatisering av rettigheter, urfolksrett. Dette er forhold som kunne ha trukket i samme retning - men diskusjonen i media synes også å indikere*

*at de er prinsipielt ulike. Dvs at Johansen stiller spørsmål til samers status som urfolk, og dermed faller grunnlaget for et samarbeid bort.*

---

Jeg skrev et paper på bakgrunn av avisdisputten om fiskerettigheter som jeg presenterte på en konferanse i regi av "Commission on Folk Law and Legal Pluralism" i Indonesia sommeren 2006. Målet med konferansepaperet var å synliggjøre kompleksiteten vedrørende implementering av urfolksrettigheter, det vil si synliggjøre mangfoldet av rettighetsforståelser, samt hvordan ulike strategier for å sikre fiskerettigheter kunne trekke i ulike retninger, på tvers av fellesinteressene. Konferansepaperet resulterte som nevnt i to tidsskriftspublikasjoner (Søreng 2007, 2008).

Den tredje artikkelen i avhandlingen, "Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries: differing perceptions and fishing rights in Sami Finnmark." (Søreng 2013), ble tematisk utledet fra de to foregående artiklene, og spesielt av prosessene i Finnmark omkring Finnmarksloven og Kystfiskeutvalgets påfølgende undersøkelsen av samiske fiskerettigheter.

Kystfiskeutvalget for Finnmark ble nedsatt i juni 2006 av daværende Fiskeriminister Helga Pedersen (AP) under Regjeringen Stoltenberg II (2005-2013), under ledelse av Carsten Smith. Utvalgets arbeid ble til NOU 2008: 5 Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark. I utvalget satt blant annet Anita Maurstad, som var min bi-veileder, og Bjørn Hersoug, som var professor ved NFH, hvor jeg var ansatt som stipendiat. Utvalget var at nokså akademisk tungt, med kompetanse fra det juridiske og samfunnsfaglige felt. Som en arbeidsmetode valgte utvalget å arrangere åpne folkemøter i samtlige Finnmarkskommuner med kystsoner. Formålet var å innhente informasjon om fiskepraksiser og rettighetsforståelse, både historiske og fra nåtidige – samt lokale folks forventninger eller ønsker med hensyn til de kystnære fiskeriene. Jeg fattet umiddelbart interesse for folkemøtene, spesielt med tanke på den spenning som kom fram i avisdebatten mellom etnisk-norske interesser og samiske interesser.

Folkemøtene ble holdt i perioden oktober 2006 til juni 2007. Jeg deltok på så mange møter som jeg hadde anledning til. Mitt fokus var rettet mot hvilke synspunkter folk ga uttrykk for vedrørende fiskerettigheter og urfolksrettigheter. Jeg var opptatt av hvorvidt og hvordan folk ga uttrykk for hva de oppfattet som rett og galt vedrørende forvaltningen av og rettigheter til det kystnære fisket. Et aspekt som kunne ha bidratt til at folkemøtene ble arenaer for å vise motstand mot samiske rettigheter var at mandatet til utvalget var å utrede " samers og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark". Mange møtedeltakere reagerte med skepsis på hvordan mandattekten tilsynelatende deler Finnmarksfiskere i to rettighetsgrupper, "samer og

andre". Utvalgslederen understreket på møtene at deres mandat var å utrede fiskerettighetene til alle Finnmarkinger, og søkte dermed å bygge bro over mellom mandatstekstens inndelingen av Finnmarkinger i "samer og andre". Det ble derfor oppfordret til en form for samtale på møtene hvor det ble lagt vekt på fellesinteressene til Finnmarkingene – uavhengig av etnisk tilhørighet – når det gjaldt rettigheter til det kystnære fisket, det være seg samer og ikke-samer.

Proessen med å analysere datamaterialet og skrive og publisere artikkelen ble avbrutt av personlige forhold, som to svangerskap og dertil to utvidede foreldrepermisjonsperioder. Disse "time-outene" kom til å prege hvordan artikkelen ble til slutt, siden skriveprosessen gikk over flere år. Under MARE konferansen i Amsterdam i juli 2007 presenterte jeg midlertidige funn fra folkemøtestudiene, som la grunnlag for den publiserte artikkelen, men dog med mange bearbeidinger. Det empiriske materialet jeg hadde fra utvalgsmøtene var stort – og det ga rom for flere artikler. Men jeg skulle bare skrive én, først og fremst fordi jeg ikke hadde tid til å skrive flere. Proessen rundt granskingen av fiskerettigheter fram til endelig NOU, og den senere behandling av denne, ville i seg selv vært tilstrekkelig interessant materiale for en ph.d. avhandling. Dette er en utfordring ved prosesstudier og artikkelbaserte avhandlinger. En stipendiatperiode er en begrenset periode – hvor man ikke kan forutse hvilke prosesser som inntreffer som vil få betydning for forskningen. Jeg visste for eksempel ikke at kystfiskeutvalgets gransking av rettigheter til kystnære fisket i Finnmark ville sammenfalle med min stipendiatperiode. Heller ikke visste jeg at jeg kom til å ha flere permisjoner fra stipendiatstillingen. Private og offentlige forhold griper på denne måten inn og påvirker hvilket blikk og muligheter forskeren har til å følge de prosessene som hun har satt seg for fore. Forskningsfeltet ligger ikke på sted hvil, selv om kanskje forskeren gjør det.

En annen utfordring ved prosesstudier kan være å avslutte datainnsamlingen, siden feltet hele tiden utvikler seg. Det var naturlig for meg å fortsette å følge innstillingen til Smith-utvalget (NOU 2008: 5), og de diskusjoner den har bragt med seg, selv om jeg skulle fokusere på å skrive folkemøteartikkelen.

#### Utdrag fra prosjektdagbok, oktober 2009

*Jeg noterer meg diskusjonen rundt Helga, som nå er parlamentarisk leder for AP på Stortinget. Det er stemmer som sier hun velger egen karriere framfor den kampen hun startet med som fylkesordfører, dvs at nærhet skal gi rettigheter i fiskeriene. Skuffelse fra enkelte hold. Og de som gleder seg over at innstillingen legges død. Det er i og for seg ikke overraskende*

*det som kommer fram. MEN det er ikke dette som skal være mitt hovedfokus framover.*

---

Selv om jeg hadde et ønske om å følge prosessen med samiske fiskerettigheter videre, kommer man som stipendiat til punktet hvor det må settes punktum for forskningen. På dette viset fungerer artikkelformatet bra siden artiklene setter punktum for et stykke arbeid, og driver arbeidet framover til neste artikkel, osv., til synteseteksten gjenstår.

Den fjerde artikkelen i avhandlingen bygger videre på mitt hovedfagsarbeid fra 2000 fra daværende Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning (UITØ), og fokuserer på hvordan en oppsynsordning for et lokalt fiskefelt (under skreifisket) i Troms søker å løse redskapskonflikter. Artikkelen bygger på et konferansepaper jeg presenterte i 2001 på en MARE konferansen i Amsterdam, og som ble bearbeidet til en publikasjon i 2006, og som er en av artiklene som denne avhandlingen består av ("Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway"). Selv om jeg over flere år tidvis arbeidet med artikkelen som oppdragsforsker, var det først som stipendiat jeg fikk tid og rom til å fullføre den. Jeg var lenge usikker på om artikkelen skulle være en del av avhandlingen, og hadde egentlig avskrevet den, på tross av min veileders oppfordring. Den skiller seg ut fra de tre øvrige artiklene ved at den ikke handler om samiske fiskerettigheter. Når jeg likevel har valgt å ta den med er det fordi den handler om lokale fiskeres oppfattelser av rettigheter til det kystnære fisket, og hvordan dette kommer til uttrykk i reguleringen av et lokalt fiskefelt.

Feltarbeidet og datamaterialet som Senjaartikkelen bygger på har paralleller til feltarbeidet og datamaterialet som ble generert fra å følge folkemøtene i regi av Kystfiskeutvalget. Både på folkemøtene i Finnmarkskommunene og reguleringsmøtene til det lokale fiskerioppsynet utenfor Senja ga brukere uttrykk for sine normer om hva som var rett og galt med hensyn til fordeling av fiskerettigheter. På folkemøtene i Finnmark gjenkjente jeg mange av diskusjonene og argumentene omkring redskapsbruk og båtstørrelse fra reguleringsmøtene til det lokale fiskerioppsynet. Senjaartikkelen har imidlertid ikke en urfolksdimensjon, slik folkemøteartikkelen (og de andre) har. Til tross for dette vil artikkelen kunne ha relevans dersom norske myndighetene vedkjenner samiske fiskerettigheter og går inn for forslagene som kystfiskeutvalget foreslår. Hvis samiske fiskerettigheter blir implementert kan det føre til at geografiske områder med samisk bosetting får desentralisert forvaltningsansvar for kystnære fiskerier, og etableringen av lokale forvaltningsordninger med brukerdeltakelse, i likhet med oppsynsordningen som beskrives i Senjaartikkelen.

Utdrag fra prosjektdagbok 8. november 2006

*Etter å ha vært med på fire utvalgsmøter i regi av kystfiskeutvalget, har jeg fått nye tanker om overbygging av artikler i avhandlingen. Felles for de fire møtene er at snurrevad blir et tema, hvor skadelig de er for ressursene, hvordan de fisker - og at de bør utenfor grunnlinja. Dette er de samme argumenter jeg hørte på utvalgsmøtene på Senja for snart 10 år siden. På Senja var det ikke så mye fremmede snurrevadfiskere det gjaldt, men lokale snurrevadfiskere. Her ønsket fiskere å regulere snurrevadfiske ut av oppsynshavet, og tok på denne måten en debatt lokalt som man da ikke tok ansvar for nasjonalt. Nasjonalt holdt man fast ved at snurrevad var et passivt redskap. Det er de samme argumentene som går igjen for å stenge ute snurrevad, på utvalgsmøtene som nå foregår i Finnmark.*

*Når det gjelder diskursen om samer og urfolk, så er det på en måte en omvendt, men stadig lik situasjon: her har man nasjonalt tatt ansvar og prøver å gjøre opp for gammel urett som er gjort mot samer - med press fra internasjonal lov. Mens man lokalt diskuterer hvorvidt samer er et urfolk og hvorvidt de bør ha særskilte rettigheter.*

---

Senjaartikkelen fokuserer på hvordan en medforvaltningsinstitusjon fungerer i praksis, og synliggjør utfordringer ved slike ordninger. Den lokale fiskeriforvaltningsordningen har sin opprinnelse i Trollfjordslaget i 1890 (se avsnitt 1.2), som resulterte i at det ble etablert en særskilt regulering av Lofotfisket, og siden regulering av skreifisket på yttersiden av Senja, som skulle sikre at alle fikk delta i fisket. Jentoft og Kristoffersen (1989) har publisert en artikkel om denne Lofotordningen, hvor fiskere og fiskerimyndighetene i samråd regulerer skreifisket i Lofoten. Deres artikkel er et eksempel på en medforvaltning- eller co-managementordning som har vokst fram som respons på et tidligere forvaltningssystem, som ble oppfattet som urettferdig av brukere, og som sikrer småskala fiskerettigheter.

Utover 1990 tallet ble det publisert mange internasjonale studier av medforvaltningsordninger i fiskeriene (se avsnitt 1.2 og 1.3). Denne sosiologiske retningen i faglitteraturen om forvaltningen av felleseide naturressurser kom som en respons til Hardins teori om "allmenningens tragedie" (1968), som, sammen med annen Hardininspirert faglitteratur, argumenterte i retning av nødvendigheten av en sterk privat eller offentlig styring av felleseide naturressurser.<sup>53</sup> Elinor Ostroms bok "Governing the commons" fra 1990 ble ofte referert til, da den var et sentralt bidrag til den kollektive ressursforvaltningstilnærmingen gjennom å summere opp likhetstrekk ved en mengde empiriske studier av velfungerende,

---

<sup>53</sup> I henhold til Berge (1991:74) har ulike studier bidratt til å vise at allmenningens tragedie er kan være en god modell for å forstå ei historisk utvikling, som for eksempel at myndighetene har betraktet fiskeriene som en uuttømmelig ressurs.



brukerstyrte forvaltningsordninger, som hun utledet et sett med prinsipper som syntes å være universelle ved slike ordninger.

Den sosiologiske ressursforvaltningslitteraturen vektla også det demokratiske idealet som synes å være til stede ved at ressursbrukere gis medbestemmelse til å forvalte naturressursene som de er avhengige av, og at dette stimulerer til legitime forvaltningsbeslutninger og oppslutning om forvaltningsvedtak. Jeg var veldig inspirert av denne litteraturen da jeg skrev min hovedfagsoppgave om Senjareguleringen, og spesielt den litteraturen som fokuserte på det språklige aspektet ved medforvaltningsinstitusjoner. Senjaartikkelen er på denne bakgrunn forankret i Habermas (1984) sin teori om kommunikativ handling. Utgangspunktet for artikkelen er redskapskonfliktene som oppsto på fiskefeltet, til tross for at reguleringene (inndelingen av fiskefelt til redskapsgruppene) var bestemt av fiskerne. Artikkelen diskuterer det kommunikative aspektet ved brukerdeltagelse i fiskeriforvaltningen, nærmere bestemt i prosessen der beslutningene om reguleringen av fiskefeltet fattes, og hvordan fiskerne kommuniserer med hverandre. Artikkelen gir derfor et bilde på hvilke utfordringer som kan oppstå i å integrere det kulturelle mangfoldet i forvaltningsøymed, hvor berørte aktører har ulike oppfatninger om hva som er riktig og galt med hensyn til fordeling av fiskerettigheter. Sånn sett gir Senjaartikkelen innsikt i den type utfordringer en vil måtte møte dersom Kystfiskeutvalgets forslag til forvaltningsordninger skulle bli realisert.

Til forskjell fra de tre øvrige artiklene i avhandlingen er Senjaartikkelen skrevet med utgangspunkt i en foreliggende publikasjon (hovedfagsoppgaven, Søreng 2000).

Sammenlignet med spesielt folkemøteartikkelen (Søreng 2013) var Senjaartikkelen på sett og vis mer takknemlig å skrive siden det ga meg muligheten til å reflektere videre over datamaterialet som lå til grunn for hovedfagsoppgaven. Folkemøteartikkelen var krevende siden jeg hadde et stort datamateriale som skulle resultere i kun en artikkel. Å skrive artikler basert direkte på et datamateriale, som ikke tidligere var vitenskapelig bearbeidet i rapport- eller monografiformat, har vært utfordrende. Det har ført til mye tekst, som har krevd flere runders bearbeiding, og det som for meg har framstått som interessante spor i datamaterialet har blitt forkastet for å kunne spisse artiklene. På så måte gir monografien mer rom til å reflektere enn artikkelformatet.

## 3.2 Forskningsmetode

*Through our methods, we first aim to see this world as our research participants do – from the inside. Although we cannot claim to replicate their views, we can try to enter their settings and situations to the extent possible. (Charmaz 2006:14)*

---

Jeg har anvendt et fleksibelt forskningsdesign, som kan beskrives som åpent og ustrukturert (Bryman 1988; Silverman 2006), som har gjort det mulig å følge prosesser som har foregått under forskningsprosessen (Charmaz 2006). I så måte har forskningsprosessen hatt en eksplorativ design. Det metodiske opplegget som ligger til grunn for de fire artiklene har utviklet seg etter de tema som jeg i løpet av forskningsprosessen har valgt å fokusere på (som er beskrevet i avsnitt 3.1.). Dette har innebåret analyser av data som "naturally occurs" eller naturlig inntreffer. I henhold til Silverman (2010:436) er dette data som utledes av situasjoner som eksisterer uavhengig av forskerens innblanding. Slike data er av både muntlig og skriftlig karakter, og er samlet inn gjennom dokumentstudier og feltarbeid. Dette kan konseptualiseres som en *diskursanalyse* der poenget er, i henhold til Neumann (2001:11), å gå fra utsagn til kontekst for å kunne si noe om den sosial situasjonen som utsagnet inngår i. Diskurser er derfor sosialt forankret, og preges av samtidig som de preger de strukturer de inngår i, samt de aktører som er en del av diskursen. Diskurser er sett av begreper, kategorier og ideer som bidrar til å forstå og handle i verden som vi virker i (Dryzek 2006), og reflekterer ulike normer, verdier og prinsipper.

Studiene som resulterte i de fire artiklene har alle analysert tekst og tale omkring diskurser om rettigheter til kystnære fiskeressurser, og særlig situasjoner hvor det har vært konflikter om rettigheter. Det metodiske grepet for å samle inn data som ligger til grunn for de fire artiklene er dokumentstudier og feltarbeid som er karakterisert av mer og mindre "deltakende observasjon". All forskning kan selvfølgelig sees på som deltakende observasjon siden den sosiale verden åpenbart bare kan studeres ved å være en del av den (Atkinson & Hammersley 1994:249; Silverman 2006:68). Men grad av observasjon og deltakelse i løpet av forskningsprosessen varierer. Wadel (1991) sin illustrasjon av deltakende observasjon gir en beskrivelse som jeg kan relatere min forskningsprosess til. Ifølge Wadel (1991: 46) dreier deltakende observasjon seg om i varierende grad om å *delta i* og om å *gjøre observasjon av* aktiviteter og samtaler. Dette fører til at forskeren flyter mellom ulike roller i løpet av feltarbeidet, roller som har aspekter av å være *læring*, *samtalepartner*, *tilhører* og *tilskuer*. Forskerrollene som jeg har inntatt under datainnsamlingen har til enhver tid vært avhengig av

situasjonen jeg har vært i, og som noen gang har krevd mer aktiv deltakelse enn andre ganger. Jeg har for eksempel vært utadvendt og kontaktsøkende da situasjonen krevde det, mens jeg andre ganger har vært mer tilbaketrukket og betraktende. Mens jeg hele tiden har forsøkt å være mest mulig "på", det vil si har brukt sansene for å være mest mulig til stede i situasjonen.

Skriftlig og muntlig tekst har vært hovedkilden til data. Datakildene har i all hovedsak vært offentlige dokumenter, deriblant media, og offentlige møter hvor folk ansikt til ansikt har snakket om fordeling av fiskerettigheter. Internett har vært et sentralt redskap til å finne fram til tekst, som søk etter offentlige dokumenter og medieoppslag. Informasjonsmengden på internett var av et helt annet omfang da jeg gjorde datainnsamling på slutten av 1990-tallet enn i dag (2013). På slutten av 1990-tallet var jeg nødt til å kontakte de offisielle etatene som jeg ønsket informasjon fra enten ved direkte oppmøte eller telefon. Dette førte til samtaler med ansatte som i seg selv ble en kilde til informasjon som hjalp meg videre i forskningsprosessen. Datainnsamlingen av offisielle dokumenter som er gjort etter at jeg startet som stipendiat i 2004 har i denne forstand en noe annen karakter siden offentlige dokumenter stort sett er å finne på internett. Internettsøk har derfor blitt en sentral del av forskningsprosessen. Jeg vil videre gjøre rede for datainnsamlingen som ligger til grunn for de fire artiklene i avhandlingen, hvor jeg gir en kronologisk presentasjon av artiklene.

Datainnsamlingen som ligger til grunn for "Moral discourse (...)" artikkelen som ble publisert i 2006 ble i all hovedsak gjort i forbindelse med hovedfagsstudiet ved institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning på slutten av 1990-tallet. Her gjorde jeg en studie av en lokal oppsynsordning som var etablert for å regulere vintertorskfisket (skreifisket) i Troms fylke. Oppsynsordningen var organisert i to distrikt som hver regulerte sine fiskefelt. Drivkraften for studien var redskapskonflikten som var oppstått på fiskefeltet, og som fiskerne tilsynelatende ikke klarte å løse gjennom oppsynsordningen. Dette framsto som et paradoks sett i forhold til den sosiologiske ressursforvaltningslitteraturen som argumenterte for at brukerdeltakelse i ressursforvaltningen kunne minke brukerkonflikter (se avsnitt 1.2 og 1.3). I utgangspunktet var fokuset mitt rettet mot begge oppsynsdistrikt, men ble etter hvert dreid over til kun det ene distriktet fordi redskapskonflikten var mest gjeldende her. Dette er et eksempel på at fokuset for forskningen kan snevres inn både tematisk og geografisk ved å analysere "data that occurs" (Silverman 2010). Silverman kaller dette for "narrowing down" data. I denne sammenheng opplevde jeg innsnevring av fokus for studie og data som naturlig, men som jeg vil komme tilbake til kan innsnevring av data også være en krevende prosess.

Forskningsprosessen besto av studier av formelle dokumenter, deriblant korrespondanse mellom redskapsgruppene sine interesseorganisasjoner og myndighetene, samt gjennomgang av historiske dokumenter om utvalgsordningen. Disse dokumentene fikk jeg tak i gjennom den regionale fiskeriforvaltningsetaten som oppsynsordningen var underlagt (daværende Fiskerisjefen i Troms), oppsynsbetjentene som ledet de to oppsynsdistriktene, samt søk i statsarkivet. Jeg gjorde også søk i lokale og regionale aviser, blant annet på internett. I tillegg deltok jeg over to sesonger (1998 og 1999) på de formelle møtene hvor reguleringene for fiskefeltene ble besluttet. Møtene ble holdt i ulike bygder som jeg reiste til med båt og bil. Oppsynsbetjenten for det ene oppsynsdistriktet ble en viktig informant for meg. Jeg haiket med han til et av stedene hvor møtene ble holdt, og samtalene vi hadde under kjøreturen var en god kilde til informasjon.

Å delta på møtene ga meg innblikk i hvordan reguleringene ble forhandlet og besluttet. Jeg noterte ned på papir det som ble sagt og gjort under møtene, og skrev ut notatene på datamaskin så fort jeg fikk anledning. Oppsynsbetjenten som ledet møtene frarådet meg å gjøre opptak av møtene, delvis fordi møtelokalene ikke ville gi gode opptak, men også fordi det kunne virke begrensende på dialogen mellom møtedeltakerne. At jeg noterte underveis på møtene førte naturligvis til at jeg, bevisst og ubevisst, gjorde utvalg av data som jeg fant interessant, med fare for at jeg har forkastet data som kunne vært interessant. Spesielt under de første møtene som jeg deltok på var det utfordrende å vite hva jeg skulle fokusere på, siden feltet var relativt nytt for meg, og jeg ikke visste hva som ville skje på møtene eller hvilken form disse hadde. Jeg etterstrebet derfor å notere ned så mye av dialogen som var mulig. Datainnsamlingen på møtene ble enklere etter hvert som jeg ble bedre kjent med feltet, og problemstillingen sto mer klar for meg. Både før, i pausene og etter møtene snakket jeg med fiskere som var til stede. Jeg skrev ut møtenotatene mine så fort som jeg fikk anledning til det.

Jeg var også med fiskefartøy, henholdsvis garn- og snurrevadbåt, og det seilende oppsynet på havet for å erfare hvordan reguleringene fungerte i praksis. Siden det ikke var organisert et seilende oppsyn det påfølgende året, var jeg kun en sesong (1998) med oppsynsbåten på havet. Men til gjengjeld var jeg da ombord på oppsynsbåten flere dager, og bodde på båten i lag med mannskapet. På sjøen oppholdt jeg meg for det meste i rorhuset for å erfare hvordan reguleringene ble håndhevet av kapteinen. Skipperen ble en viktig informant og en døråpner til fiskerne. Ved å være med garnbåt (1998) og snurrevadbåt (1999) ut på fiske fikk jeg erfart hvordan reguleringene fungerte i praksis og hvordan de ble tolket og reforhandlet av fiskerne. Også mens jeg var ombord på fiskebåtene oppholdt jeg meg stort sett i rorhuset, hvor jeg

snakket med skipperen. Jeg noterte en del underveis, men feltnotatene ble i all hovedsak skrevet ned på pc når anledningen var der. At datainnsamlingen foregikk over to sesonger (1998 og 1999), ga meg anledning til å delta i samme typer situasjoner flere ganger, og førte til at jeg var forholdsvis godt kjent med feltet det påfølgende året. Jeg hadde derfor forberedt meg på neste års feltarbeid ved å studere notatene mine fra første året, samt gjennom dokumentstudier og litteratursøk. Dette førte til at datainnsamlingen ble mer fokusert.

Forskningsprosessen som ligger til grunn for artikkelen fra 2006 har likheter med en "Grounded Theory" tilnærming. Grounded Theory (GT) er en induktiv metode med deduktive elementer ved at utvalg, datainnsamling og analyser foretas interaktivt (Glaser og Strauss 1967, Hartman 2001, Charmaz 2006). Logikken er med andre ord å bevege seg mellom data og analyse, samtidig som man vender tilbake til feltet for å samle inn ytterligere data, som leder fram til et teoretisk rammeverk. Forskningsprosessen fører til genereringen av et teoretisk rammeverk, som kan være av substansiell eller formell karakter (Hartman 2001). Substansiell teori, er sammenlignet med eller formell teori, i større grad empirisk rettet. Formell teori er mer generell, men dog empirisk forankret ved at den er utledet av et empirisk felt. GT-teoretikere gir mer og mindre detaljerte retningslinjer for denne forskningsprosessen. GT setter imidlertid ingen grenser for hvilke metoder som kan brukes for å samle inn data, eller hva data kan bestå av. I første fase kan man anvende så mange teknikker som mulig siden målet er å generere så mange kategorier som mulig (Hartman 2001). Selv om jeg ikke har fulgt noen retningslinjer å gjøre en GT analyse, så gjorde jeg i tråd med GT en innledende kartlegging av hva redskapskonflikten besto i ved bruk av flere datakilder.

Etter hvert ble min oppmerksomhet rettet mot hvordan redskapskonflikten til sjøs ble forsøkt løst gjennom oppsynsordningen, og datainnsamlingen ble derfor mer fokusert ettersom jeg gjentakende ganger reflekterte over datamaterialet, samtidig som jeg leste fagteori og gjorde ytterligere feltarbeid og dokumentstudier. Forskningsprosessen resulterte i første omgang til en monografi (Søreng 2000), som hovedfagsoppgaveformatet er. Selv om artikkelskrivingen ikke førte til at jeg samlet inn ny data, dog oppdatering av noe data, så gjorde jeg nye refleksjoner over datamaterialet og analysen som jeg hadde gjort i hovedfagsoppgaven når det gjelder litteratur som jeg hadde blitt kjent med i etterkant av arbeidet med hovedfagsoppgaven. På denne måten passer Wadel (1991) sin beskrivelse av forskningsprosessen som en "runddans" i form av stadig endring av teori, metode og hva som kan være data, både for forskningsprosessen som ledet fram til hovedfagsoppgaven, men også for skriveprosessen som resulterte i den publiserte artikkelen.

I tråd med GT startet jeg ut med en nokså bred kartlegging av ulike rettighetsdiskurser om bruken av kystsonen da jeg startet i ph.d. stipendiatet i 2004, hvor jeg systematisk prøvde å identifisere slike diskurser, hva de handlet om, hvilke aktører som var involvert, og hvilke allianser som ble inngått. Denne kartleggingen ble gjort på bakgrunn av dokumentstudier og deltakelse på ulike arenaer hvor slike diskurser fant sted, blant annet i form av konferanser og seminarer og gjennomgang av medieoppslag. Dette førte til innsnevring av forskerfokus og ledet fram til artiklene som ble publisert i 2007 og 2008 (se avsnitt 3.1). Begge er skrevet på bakgrunn av dokumentstudier, fortrinnsvis analyse av en serie leserinnlegg som var publisert i den regionale avisen Nordlys i løpet av de første månedene av 2006.

Forskningsprosessen og datainnsamlingen som førte fram til artiklene kan forstås som en diskursanalyse. Det empiriske fokuset for artiklene var et resultat av arbeidet jeg gjorde med å kartlegge arenaer hvor rettigheter til fortrinnsvis bruk av ressurser og arealer i kystsonen ble artikulert, hvor jeg ønsket informasjon om ulike aktørers oppfattelse av retten til slike ressurser. Dette førte til at mitt fokus ble rettet mot initiativ til å sikre fiskerettigheter fra samisk hold, og hvordan dette var sammenfallende med andre lignende initiativ, som kom fra ikke-samisk hold. Slike prosesser så jeg på som "right struggle processes" (Cowan m.fl. 2001), det vil si rettighetstilstrebende prosesser. Slike prosesser kan i henhold til Cowan m.fl. undersøkes ved å følge hvordan "*... individuals, groups, communities and states use a discourse of rights in the pursuit of particular ends, and how they become enmeshed in its logic*" (ibid:21). Dette førte til at jeg, som Foucault (1972) argumenter for, fokuserte på dialektikken mellom diskurs og struktur, det vil si hvordan rettighetsdiskursen bidrar til å forme, og formes av, lokale og overlokale sosiale strukturer. Mitt fokus var også på aktørene som representerte diskursene, og deres handlinger, siden deres rolle er sentrale i å drive fram politiske prosesser (Hajer 1995).

Datamaterialet som ligger til grunn for artiklene (Søreng 2007, 2008) er samlet inn gjennom dokumentstudier, både av offisielle dokumenter, medieoppslag og faglitteratur. Internett ble mye brukt spesielt for å søke i nettmedier. I tillegg til google, brukte jeg et mediasøkeverktøy for å finne fram til relevante medieoppslag. Spesielt i perioden da debatten om Finnmarksloven og samiske rettigheter var på sitt mest intense var dette et nyttig da de førte til hyppige medieoppslag. Data fra mediesøkene ble systematiserte i word dokument, hvor jeg enkelt kunne søke etter artikler, og skrive inne egne kommentarer, foreløpige analyser mm. Jeg fulgte også meningsutvekslinger og diskusjoner på nettavisers kommentarfelt. Jeg har ikke brukt slike anonyme nettdebatter direkte som data i mine analyser, men ordvekslingene

mellom motstridende synspunkter på samiske rettigheter sa noe om aggresjonen i debatten, som også fant sin gjenklang i ikke-anonyme ordvekslinger, deriblant i debatten om samiske fiskerettigheter i 2006 i avisen Nordlys.

Artikkelen "Fishing rights discourses (...)" (2008) gir en analyse av fiskerettighetsdebatten i avisa Nordlys, men som etter hvert også spredte seg til andre aviser. Artikkelen handler om brukerinteressenes verbale handlinger som begrunner deres rettighetskrav, og hvordan partene prøver å overtale den andre om sitt perspektiv på hva som er riktig når det kommer til fordelingen av kystnære fiskeressurser. "Fishing rights struggles (...)" (2007) artikkelen er også utledet av disputten i avisen, og beskriver to ulike initiativ til å sikre kystnære fiskeressurser og hvilke strategier de anvender for å sikre sine interesser.

Et fellestrekk med artiklene er at jeg har vært opptatt av narrative til de som er i opposisjon til den rådende fiskeriforvaltningen, og deres begrunnelse for hva de mener er riktig og feil ved den, og hva de ønsker å endre, og hvordan de ønsker å endre det. Et narrativ kan forstås i henhold til Czarniawska (2004:17) som definerer det som en muntlig eller skriftlig tekst som beretter om en hendelse, eller en serie av hendelser, som er kronologisk forbundet. Barthes (1966:79) understreker at alle klasser og grupper har sine narrative. I artiklene til "Fishing rights struggles (...)" (2007) og "Fishing rights discourses (...)" (2008) fokuserte jeg på hva som kunne forstås som et samisk og et ikke-samisk narrativ om fiskerettigheter, som syntes å være i motsetning til hverandre med hensyn til hvordan sikre kystfiskerne fiskerettigheter. Dette var noe som jeg ønsket å undersøke videre ved å følge folkemøtene i regi av Kystfiskeutvalget for Finnmark. Utgangspunktet for dette feltarbeidet var å undersøke hvorvidt rettighetsdiskursene om samiske fiskerettigheter som var å finne i media, også ville finne sted lokalt, det vil si hvilke narrative analyser folk som deltok på møtene hadde om hva som var rett og galt med hensyn til fordelingen av de kystnære fiskeressursene.

Artikkelen "Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries (...)" (2013) bygger på datainnsamlingen fra folkemøtene. Kystfiskeutvalget for Finnmark arrangerte totalt atten møter i perioden oktober 2006 til juni 2007, hvor jeg var til stede på fjorten møter. I motsetning til debatten omkring samiske fiskerettigheter i avisen, som var spisset i enten for eller mot urfolksrettigheter, var narrative på folkemøtene mer nyanserte. Dette var en annen type arena enn pressen, hvor folk ikke nødvendigvis var ute etter å overbevise hverandre, eller leseren, men de var oppfordret av Kystfiskeutvalget til å dele sine historier og synspunkter på

det kystnære fisket. I den forstand var det flere fortellere på folkemøtene enn hva som var tilfellet med debatten som hadde vært i media.

Felles for alle fire artikler er at kommunikasjon i en eller annen forstand er i sentrum for analysen. Den muntlige interaksjonen som foregikk i møtesituasjonen, som jeg var til stede og observerte, er i sentrum for artiklene "Moral discourse in fisheries co-management (...)" (2006) og "Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries (...)" (2013). Begge feltarbeidene innebar at jeg reiste til lokalsamfunnene hvor møtene var, og at jeg var en fremmed. Under møtene var min rolle mer lik journalistene som refererte fra møtene enn utvalgsmedlemmene, som var aktive deltakere. Jeg var ikke der for å delta på lik linje med lokalbefolkningen, men for å observere hva som skjedde på møtene. Jeg valgte en plassering i møtelokalet hvor jeg fikk god oversikt over forsamlingen, samtidig som jeg fikk med meg hva som ble sagt – samt folks reaksjoner på det som ble sagt i form av ikke-verbale handlinger. Basert på erfaringene fra datainnsamlingen fra oppsynsmøtene (Søreng 2006) gjorde jeg heller ikke opptak av samtalene under folkemøtene, men noterte for hånd på papir under møtene, som deretter ble renskrevet i et word-dokument.

Feltarbeidet ble organisert etter hvordan Kystfiskeutvalget la opp sitt arbeid. Utvalget var på flere besøk i Finnmark, og arrangerte som regel to folkemøter per besøk. Den første dagen arrangerte de folkemøte i en kommune, og den påfølgende dagen ble det holdt folkemøte i nabokommunen. Møtene var som regel på ettermiddagen eller tidlig kveld. Dette innebar at jeg i løpet av to overnattinger fikk med meg to folkemøter. Jeg reiste med bil, båt og fly for å nå stedene hvor møtene ble holdt.

På møtene gjorde jeg systematiske notater om antall deltakere, lengden og kjønnsfordeling. Jeg noterte også strukturen på møtene, det vil si hvem som åpnet møtet, hvem som var innledere, når ordet ble fritt for de øvrige deltakerne, i tillegg til hva som ble sagt. Jeg lyttet til hvordan fiskere ordla seg om rettigheter, deriblant var min oppmerksomhet rettet mot hva folk mente var rett og galt med hensyn til fiskerier og fiskeriforvaltning. Dette er i tråd med Spivak (2004) som understreker at rett best sees i forhold til galt, fordi dersom noe oppfattes som rett, så vil det også være noe som oppfattes som galt. Noen ganger noterte jeg essensen av hva en deltaker sa eller det meste av hva en person sa, mens jeg andre ganger noterte ordrette sitater. Jeg noterte også ordvekslinger mellom møtedeltakere. Også forhold som falt meg inn underveis, som ulike assosiasjoner til andre møter eller fag, noterte jeg meg.



Ofte startet jeg arbeidet med å renskrive møtenotatene på kvelden mens jeg var på feltarbeid, og fullførte arbeidet da jeg kom tilbake på kontoret. Jeg startet referatene med en innledende oppsummering av de to folkemøtene som jeg hadde overvært, og de umiddelbare inntrykkene som jeg satt igjen med. Dette kunne være forhold som hvordan noen deltakere opptrådte, hvordan stemningen var, hvem som forlot underveis, hvordan møtelokalene så ut, stemmebruk, blick mellom deltakere, hva som ble servert, eller sammenligninger med tidligere møter. Så skrev jeg ut de skriftlige notatene fra møtene. I word-dokumentet gjorde jeg merknader i teksten med egne kommentarer og kategoriseringer, og dokumentet ble som regel lenger for hver gjennomlesning da jeg hadde nytt å tilføre, gjerne kommentarer til tidligere kommentar og kategoriseringer, til teori jeg hadde lest, eller kommentarer på bakgrunn av komparative forhold til møter jeg senere deltok på, eller på bakgrunn av mediaoppsalg om møtene. Dette førte til at møtereferatene ble ganske omfattende. Da Kystfiskeutvalget leverte sitt lovforslag i NOU 2008: 5, fikk jeg også tilgang til de offisielle møtereferatene. På de innledende møtene tok utvalgets sekretariat skriftlige referat, men gikk senere over til å gjøre opptak av møtene. Jeg fikk dermed mulighet til å sammenligne mine egne notater med møtereferatene som ble publisert i NOUen. Jeg kartla også oppslagene som rettighetsgranskningen fikk i media samtidig som folkemøtene ble arrangert. Forskningsprosessen som ledet fram til artikkelen "Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries" var derfor i likhet med en GT analyse en interaktiv prosess der datainnsamling og analysen påvirket hverandre.

Da folkemøtene var ferdige og utvalget hadde levert sin rapport hadde jeg et stort datamateriale som jeg skulle bearbeide til en artikkelform. Dette innebar at jeg måtte snevre inn dataen (Silverman 2006:8), noe som var en krevende prosess. I henhold til Haraway (2004:89), skal verden alltid artikuleres "*from people's points of view*", og jeg ønsket selvfølgelig å gi en så korrekt og ærlig framstilling som mulig av hva folk sa på møtene. Her følte jeg et stort ansvar siden, som understrekes av Czarniawska (2006):

*'The voices of the field' do not speak for themselves; it is the author who makes them communicate on his or her conditions. Therefore it is more adequate to speak, in line with Bakhtin (1928/1985), about 'variegated speech' of the field, about leaving traces of different dialects, different idioms, and different vocabularies, rather than homogenizing them into a 'scientific text'. (ibid:62).*

På denne bakgrunn syntes jeg det var utfordrende å innsnevre dataene slik at de ville passe til formen til den vitenskapelige artikkel, da stemmene på møtene i prinsippet var ureducerbare. Dette førte til at jeg omskrev den empiriske delen mange ganger før jeg, i samråd med veileder, landet på en akseptabel form. Skrivefasen krever refleksjon og konsentrasjon for å komponere den historien som skulle bli den endelige rapporteringen. Siden forskeren har en slik betydelig rolle for framstillingen av det vitenskapelige produktet, reflekteres både den som ser og de som blir sett. Dette er forhold som jeg vil diskutere i neste avsnitt.

### 3.3 Metodologiske refleksjoner

*The viewer ... is part of what is viewed rather than separate from it. What a viewer sees shapes what he or she will define, measure, and analyze. (Charmaz 2003:273)*

---

Som Charmaz (1995), betrakter også jeg det vitenskapelige arbeidet som et maleri av de fenomen som studeres, fordi på samme måte som kunstneren speiles i maleriet, speiles forskeren i sitt vitenskapelige arbeid. Opphavets egenskaper er så åpenbart til stede i objektet. Ikke bare på grunn av valg av motiv, perspektiv og fokus, men også teknikk og metodikk for å feste det på papiret. Ifølge Law (2004) produserer forskeren virkeligheten gjennom performativ metode: *"Method is not...a more or less successful set of procedures for reporting a given reality. Rather it is performative. It helps us to produce realities."* (ibid:143) Det vitenskapelige manuskriptet er dermed et resultat av forskerens projiseringer, og bærer med seg deres kontekstuelle tilknytning. Haraway (1988) understreker at vi alle snakker fra et sted som er sosialt, kulturelt <sup>54</sup>og politiske posisjonert. Det gjelder både forskeren og de som det forskes på.

Haraway kaller dette for situert kunnskap, og argumenterer for at vi må være bevisst vår egen kontekstualisering, eller stedliggjøring, for å være bevisst vår kunnskapsproduksjon. Haraway mener kunnskap produseres i relasjonelle og kollektive prosesser, som kjennetegnes av makt og kommunikasjon (Rustad 1998). Min kunnskapsproduksjon er et resultat av de erfaringer

---

<sup>54</sup> Min forståelse av kultur hviler bl.a. på Williams (1989,1995) og Parekh (2000) som poengterer at kultur er ordinært ved å være i ethvert samfunn og prege ethvert tankesett, samtidig som det også er særegent siden alle samfunn har sin egen form for kultur, som gir egne virkninger og meninger. Kultur preger organisering av produksjon, familiestrukturer, sosiale institusjoner, tankesett og kommunikasjonsform. Dette kommer til uttrykk gjennom institusjoner (som for eksempel ressursforvaltningsinstitusjoner), kunst og læring/kunnskapsoverføring. Kultur utgjør et kompleks system, som er formet gjennom ikke-lineære (historiske) prosesser, som aldri er fullendte. Kultur er dermed både tradisjonell og kreativ i sin karakter.

som har gjort meg til den jeg i dag er. De faglige perspektivene som jeg har møtt i utdanning og yrke har bidratt til å vende blikket mitt utover, og innover. Min kunnskapsproduksjon er et produkt av kjønn, etnisitet, klasse og geografisk tilhørighet blant annet – og ikke minst utdanning. Med denne teksten vil jeg vise hvor jeg faglig snakker fra.

Min faglige kunnskapsproduksjon er formet av den faglige sammensetning i Cand.polit. grad graden, som består av historie, statsvitenskap og i planlegging- og lokalsamfunnsforskning. Sistnevnte, som også var mitt hovedfagsstudium, er et tverrfaglig studium som kombinerte perspektiv og metode fra sosialantropologi, sosiologi, statsvitenskap og samfunnsgeografi, som satte sitt preg på hovedfagsoppgaven som var en ressursforvaltningsstudie. Både planleggings- og ressursforvaltningslitteraturen hadde på 1990-tallet en kommunikatív vending, som var forankret i metodologisk kollektivism, som hviler på antakelsen om at menneskene er i stand til å samarbeide for å kunne nå felles mål. Det kommunikative perspektivet og min ikke-disiplinærfaglige bakgrunn har dannet grunnlag for mitt arbeid som forsker, og som preger min måte å tenke om et forskningsproblem: i tillegg til ønsket om å identifisere og utforske et problem, gjerne en konflikt, vil jeg også finne løsninger på det. Mitt arbeid er derfor både konflikt- og løsningsorientert, og bærer også med seg et normativt element ved å være innrettet mot empowerment.

Min grunnleggende faglige forståelse faller innunder en konstruktivistisk tradisjon<sup>55</sup>, i den forstand at jeg anser sosiale fenomener for å være konstruert gjennom menneskers tenking, språk og sosiale praksiser, og eksisterer derfor ikke uavhengig av mennesket. Dette nedfeller seg i Berger og Luckmanns syntese-teori (1966), som inspirert av Marx understreker det dialektiske forholdet mellom individet og dets omgivelser. Artikkene i denne avhandlingen kan leses som et bilde av denne interaksjonen. Samfunnet er menneskeskapt, samtidig som det framstår som en objektiv realitet, som former oss. Mennesket er derfor også sosiale produkter. Berger og Luckmann beskriver denne institusjonaliseringsprosessen ved hjelp av begrepene eksternalisering, objektivisering og internalisering. Vi eksternaliserer normene og verdiene som former oss, slik at de framstår som objektive realiteter for oss. Disse vedlikeholdes gjennom at vi internaliserer dem.

Slike institusjonaliseringsprosesser finner sted på ulike nivåer, fra individnivå til større skala som for eksempel nasjonale ressursforvaltningsprosesser. Bourdieu sitt begrep om "habitus"

---

<sup>55</sup> Det er selvfølgelig mange ulike retninger innenfor en konstruktivistisk tradisjon, som er mer eller mindre radikal. Også dekonstruksjonismen kan sees på som en retning innenfor konstruksjonismen, selv om andre vil ta avstand fra denne sammenligningen.

retter for eksempel fokus på det sosiales indre struktur for å forstå endringer eller opprettholdelse av sosiale prosesser. Habitus er de kognitive strukturer som mennesket benytter seg av i sin indre interaksjon med den sosiale verden, som også er formet av den sosiale verdenen (Bourdieu 1977). Selv om jeg ikke har brukt habitus-begrepet eksplisitt i analysene, er det implisitt til stede siden de ulike case-studiene på sett og vis rettet fokus på aktørenes internaliserte verdier og normer, som har betydning for hvordan de forstår og opptrer når det gjelder fordelingen av naturressurser. Kymlicka (1995:83) mener at man må undersøke folks felles vokabular for å forstå sosiale praksiser, noe som innebærer å forstå det språk og den historie som har konstituert vokabularet. I forskningsprosessen som utgjør ph.d studien har jeg derfor forsøkt å knytte sosiologiske mikroprosesser med bredere strukturelle, politiske og ideologiske prosesser som har dreid seg om konstitueringen av rettighetsystemer for det kystnære fisket.

Diskursanalysen kan også forstås som en konstruktivistisk tradisjon, for eksempel representert ved Foucault som fokuserer på forholdet mellom diskurs og den virkeligheten som diskursen retter seg mot, og spesielt forholdet mellom diskurs og ideologisk hegemoni (Foucault 1970). Ifølge Foucault (1972) kan diskurser defineres som: "...*practices that systematically form the objects of which they speak*" (ibid:49). Som en følge av at jeg har valgt å følge mikroprosesser, så har jeg hatt et større fokus på individet eller grupper enn hva er tilfellet med Foucault, hvor individet er gitt egenskaper som Hajer (1995) kaller et "diskursiverende subjekt", der diskursiv interaksjon mellom mennesker kan endre og skape nye kognitive mønstre. Forandring skjer derfor gjennom kommunikasjon. En slik tilnærming har paralleller til teorien om kommunikativ handling, som i utgangspunkt er en formalteori som søker å etablere et normativt og universelt fundament for en kritisk samfunnsvitenskap med begrepene handling og rasjonalitet (Habermas 1984, 1992, 1999; Eriksen 1995). Habermas ønsker å utvide rasjonalitetsbegrepet fra å være et snevert instrumentelt begrep, som preger systemverdenen, til å være en ressurs for demokratiske debatter – med andre ord en kommunikativ rasjonalitet. Kommunikativ rasjonalitet innebærer at handlinger begrunnes i gjeldende normer og verdier, der uoverensstemmelser skal løses ved hjelp av prinsipiell argumentasjon. Å handle kommunikativt betyr å handle med fellesskapets beste for øye, og derfor ha en forståelsesorientert handlingsinnstilling. Det stilles språklige gyldighetskrav om empirisk sannhet, subjektiv autentisitet og normativ oppriktighet.

I mitt tilfelle har jeg vært opptatt av teorien om kommunikative handlinger i forbindelse med beslutningssituasjoner i ressursforvaltningsøyemed. Den beste løsningen er nødvendigvis ikke

den som får flertall gjennom votering, men er den som kan stå seg i offentlig debatt (jfr. Søreng 2006). Hvordan deltakere i beslutningsprosessen kommuniserer, gangen for kommunikasjon, har også betydning for innholdet. Jeg forfekter på denne måten utformingen av ressursforvaltningsinstitusjoner som tilrettelegger for både prosedyre- og innholdslegitimitet. Jeg er av den oppfatning at ressursforvaltning er et samarbeid, i det minste bør det ta sikte på å være det, i likhet med Healy (1997) som argumenterer for at planlegging er samarbeid. Hun argumenterer for at samarbeid fører til mer effektiv planlegging ved at det utarbeides felles strategier for planleggingen. Hennes utgangspunkt er at kunnskap konstrueres i sosiale sammenhenger. Det innebærer at ideer, kunnskap og tenkemåter former handlinger, og at handlingene virker tilbake på utviklingen av ideer, kunnskap og visjoner (Friedmann 1987; Healey 2010). Utfordringen for planleggingen er derfor å fange opp kunnskap ved å trekke lekfolk inn i planleggingsprosessen (Healy 1997) og dermed også trekke inn mangfold og forskjellighet inn i for eksempel ressursforvaltningsprosesser. I tillegg til å være basert på vitenskapelig kunnskap (episteme), er derfor planleggingen også basert på lokal- eller erfaringsbasert kunnskap (fronesis), hvor deltakerne gjennom kommunikasjon skal utvikle problemløsningsstrategier som er tilpasset lokale forhold. Healey søker dermed å forene deltaker- og deliberativ demokratiteori.<sup>56</sup> Gjennom kommunikasjon kan det derfor etableres ordninger som er tilpasset lokale forhold.

I tråd med kritisk teori mener jeg forskning har en viktig agenda i å utfordre etablert kunnskap, og for å kunne endre på forhold som bidrar til å utnytte mennesker i negativ forstand, som for eksempel følger av sosiale, politiske, kulturelle, økonomiske, etniske og kjønnsrelaterte forhold. Kritisk teori legger derfor til grunn at virkeligheten er formbar, hvor språket har en essensiell rolle i den sosiale konstruksjonen. Utgangspunktet er at forskning ikke kan gjøres uavhengig av verdier, noe som heller ikke er ønskelig. I henhold til Wodak (2001), så bør *kritisk* i "kritisk diskursanalyse", forstås som å ha "*distance to the data, embedding the data in the social, taking a political stance explicitly, and a focus on self-reflection as scholars doing research.*" (ibid:9). Politikk, som ressursforvaltning også er, kan i lys av en diskursanalytisk tilnærming betraktes som en kamp om diskursivt hegemoni hvor aktørene søker støtte for sine virkelighetsforståelser. I denne forstand har det for meg vært et

---

<sup>56</sup> *Deltakerdemokrati* er et bredt folkelig engasjement, deltakelse og medbestemmelse i ulike faser av beslutningsprosessen. (Østerud 1991). Kim, Wyatt & Katz (1999) definerer et *deliberativt demokrati* som følger (bygger blant annet på Habermas 1996 og Elster 1998): en prosess der borgerne frivillig og åpent deltar i diskusjoner om offentlige spørsmål. Det er et diskursivt system hvor borgerne deler informasjon om offentlige saker, snakker politikk, former meninger, og deltar i politiske prosesser. Hele systemet er diskursivt da hver kategori av deliberasjonsprosessen karakteriseres av diskurser og kommunikative handlinger (Habermas 1984). På denne måten er et deliberativt demokrati også et diskursivt demokrati.

naturlig utgangspunkt å se på hvordan ressursbrukere deltar i prosesser vedrørende fordeling av naturressurser, og hvordan de argumenterer for sine interesser, med mål om å synliggjøre fortellinger som kommer i skyggen av de dominerende fortellingene omkring bruken av de kystnære ressursene. En slik tilnærming kan knyttes til Parekh (2000), som forfekter en pluralistisk samfunnsfilosofi, der fokuset er rettet mot å ta hensyn til andre kulturelle fellesskap i et samfunn enn de som er de dominerende. Jeg har derfor fokusert på de som tradisjonelt ikke har hatt innflytelse over den hegemoniske fiskeriforvaltningsdiskursen, det vil si småskalafiskere og deres talspersoner. Jeg har i mindre grad prøvd å forklare hvorfor de ikke har innflytelse, men rettet fokusert på hvilke normer, verdier og prinsipper de forfekter omkring fordelingen av fiskeressurser. I den forstand har jeg hatt en kritisk, diskursanalytisk tilnærming.

Et fellestrekk ved kritisk diskursanalytiske studier er i følge Meyer (2001:29) at *"theory as well as methodology is eclectic: both are integrated as far it is helpful to understand the social problem under investigation."* I mitt arbeid har også jeg en pragmatisk eller eklektisk anvendelse av teori. Jeg har analysert empirien ved hjelp av fragmenter fra ulike teorier, og dermed hatt et ønske om å belyse fenomener fra ulike perspektiver for å forstå og forklare. Teorifragmentene blir derfor instrumenter for analysen. For å undersøke et forhold, har jeg vendt meg mot en teori, som har ført meg til en annen teori, og over til den tredje osv. I så måte innebærer forskningsprosessen en kontinuerlig dialog med empirien og litteraturen – som jo er i tråd med GT – og ikke minst gjennom dialog med andre forskere, deriblant veileder. Så samtidig som forskningen hviler på en grunnleggende forståelse av dialektikken mellom individ og struktur, så har jeg "plukket" ideer og perspektiver fra ulike teoretiske tilnærminger i mine analyser. Dette kan være teorier som står i et innbyrdes motsetningsforhold.

Habermas og Foucault er eksempler på teoretikere som ofte anses for å være i motsetning til hverandre. Flyvbjerg (2001:88), for eksempel, påpeker at det er fundamentale ulikheter i deres syn på makt, og ser dette som en spenning mellom konsensus og konflikt. Mens Foucault er empirisk orientert mot konflikt og makt, er Habermas løsnings- og konsensusorientert. Habermas sin kommunikative handlingsteori er en formalteori som er universell i sin karakter, og tar sikte på å etablere ideelle talesituasjoner gjennom etiske diskurser, som er i stand til å treffe beslutninger som er til fellesskapets beste. Foucault, på den andre siden, tar avstand fra en slik idealtypisk formalteori, og er orientert mot praksis og organiseringen av diskurser, med tanke på hvem som deltar og hvem som eventuelt ekskluderes. Det er ikke diskursene i

seg selv som skaper endring, men maktrelasjoner som inngås, og makt er ikke nødvendigvis udelt negativt. Foucault sin maktorienterte diskursanalyse er på den ene siden innrettet mot å identifisere hegemoniske diskurser som har særlig innflytelse over for eksempel ressursforvaltningen, og på den andre siden, motdiskursene som ikke oppnår samme posisjon. En slik analyse kan bidra til å synliggjøre verdimangfoldet i ressursforvaltningsdiskursen, som bør reflekteres i ressursforvaltningsinstitusjoner dersom forvaltningen tar mål av deg å være demokratisk. Siden ressursforvaltning til sist kan sies å handle om å produsere beslutninger som regulerer ressursbrukeres innhøsting, er det av interesse hvordan reguleringene blir til, det vil si utforming av forvaltningsinstitusjoner og beslutningsprosedyrer. Jeg har brukt teorien om kommunikative handlinger og etiske diskurser på et mikropolitisk nivå, og argumentert i retning av at ressursforvaltningsinstitusjoner bør tilrettelegge for god dialog, og derfor etablere et godt grunnlag for beslutningstaking, mellom et bredt spekter av deltakere (Søreng 2006).

Flyvbjerg (2001, 2004) tar til orde for at både verdier og maktaspektet er viktige dimensjoner for å forstå sosiale fenomener, og ønsker å utvikle en metodologi utledet av begrepet phronesis (her: fronesis) for samfunnsvitenskapen generelt (Flyvbjerg 2001) og planleggingsvitenskapen spesielt (Flyvbjerg 2004). Fronesis har sin opprinnelse i vitenskapen til Aristoteles, der begrepet beskrev en intellektuell kompetanse som innbefatter praktisk visdom (i form av klokskap eller fornuft), som er en skjønnsmessig evne som erverves over tid.<sup>57</sup> Begrepet rommer evnen til å handle klokt, til å vurdere hva som er fornuftig i gitte situasjoner, og begrunne valg gjennom deliberasjon – og forutsetter en moralsk dyd. Habermas (1992) mener moral er intersubjektiv, det vil si at det er basert på et system av felles normer som ligger forankret i sosiale fellesskap. Aristoteles argumenterte for at studier av menneskers handlinger forutsetter praktiseringen av fronesis, hvor verdier, som ansees som utgangspunktet for handling, må sees i relasjon til en gitt praksis (Flyvbjerg 2001:70). Praksisen er derfor sentral ved fronesis. Bourdieus habitusbegrep er også inspirert av Aristoteles fronesis (Flyvbjerg 2001:60).

Kjernen ved Aristoteles fronesis er at det stilles spørsmål om hva som er bra eller uheldig for mennesker i en gitt situasjon. Gode eller dårlige handlinger vurderes dermed i forhold til visse verdier og/eller interesser for at et gode eller et onde skal ha mening. Denne god-dårlig dimensjonen er også sentral i Foucaults arbeid, ved at det gir grunnlag for å peke ut sosiale

---

<sup>57</sup> Store norske leksikon: <http://snl.no/fronesis> (lastet ned 31 august 2012)

arrangement som innenfor et felt er problematiske på grunn av sterke maktrelasjoner, eller som har suksess fordi de er demokratiske av natur (Flyvebjerg 2001:70). Slike refleksjoner skaper handlingsrom til å motsette eller fremme konkrete institusjonelle arrangementer.

Flyvebjerg mener derfor at verdier må være en like naturlig del av fronesis som maktforståelse: *"By definition, phronetic researchers focus on values; for example, by taking their point of departure in the classic value-rational questions: Where are we going? Is it desirable? What should be done?"* (ibid 2001:130). Jentoft (2006) understreker at tilsvarende verdibaserte spørsmål også bør stilles i ressursforvaltningsøyemed.

Jeg har for så vidt hatt en fronetisk metodologi ved at jeg har relatert meg til en kontekst preget av verdier og makt. Selv om jeg ikke har brukt begrepet fronesis eksplisitt i artiklene, så er analysene orientert mot ressursbrukernes verdier, og et ønske om å synliggjøre verdimangfold, nettopp fordi makt kan føre til at enkelte verdier fremmes på bekostning av andre i fiskeriforvaltningen. Som Flyvebjerg (2001:137) peker på som sentralt for fronetiskbasert forskning, har også jeg søkt å forstå fra "innsiden" og fra "utsiden", i tråd med Bourdieu (1977:72) som beskriver habitus som *"the internalization of externality and the externalization of internality"*. Fronetiskbasert forskning søker derfor å gå forbi todelingen struktur-aktør, og hviler på denne måten på en metodologisk situasjonisme, som legger vekt på at relasjonen struktur-aktør betinges av situasjonen, som består både av mikro- og makrososiologiske elementer (Nygaard 1995:173). Konteksten er derfor sentral, jamfør Geertz (1973), som poengterer at sosiale fenomener best forstås i en videre sosial og historisk kontekst (Flyvebjerg 2001:130). Ph.d. arbeidet retter fokus på ressursbrukeres egne, situasjonelle fortolkninger av relasjon til kontekst for å forstå hva deres rettighetsforståelse hviler på. Fortolkning og menneskers erfaring er derfor sentrale elementer i avhandlingen, som kan begrepsfestes i hermeneutisk fenomenologi. Jeg har for eksempel en fenomenologisk forståelse av begrepet rett (og galt) og rettigheter, det vil si jeg har dreid oppmerksomhet mot hva ressursbrukere legger i begrepene. Studien av ressursbrukeres rettighetsforståelse kan sies å være rettet mot folks orientering og forståelse av deres egen virkelighet. Forskning er kontekst-avhengig fortolkning, som betinges av den situasjonelle kunnskap hos meg som forsker og hos de aktører som forskerfokus er rettet mot. Den situasjonelle kontekst er kanskje best forstått som uavgrensbar i sin karakter?

Ph.d. arbeidet faller trolig for samme kritikk som er vanlig for kritiske diskursanalyser, og som Wodak (2001:5) oppsummerer som følger: *"the hermeneutic approach to text analysis; the broad context which is used to interpret text; the often very large theoretical framework"*



*which does not always fit the data; and mostly, the political stance taken explicitly by the researchers."* Denne kritikken er, som jeg har forsøkt å forklare gjennom denne teksten, også en del av ph.d. arbeidets metodologi.

### **3.4 Generelle merknader**

Avhandlingen ønsker å være et innspill i governancelitteraturen på ressursforvaltning ved å synliggjøre normativ mangfold hos ressursbrukere og fremme empowering av de som tradisjonelt ikke har stor innflytelse over fordelingen av rettigheter til naturressursene. Forskningen er en subjektiv prosess, som i dette tilfellet blir objektivisert gjennom ph.d. avhandlingen. Avhandlingen fremstår som et objekt, som etter dens publikasjon lever utenfor forfatterens kontroll. Selv om jeg ikke kan ta ansvar for hvordan innholdet fortolkes av leseren, er jeg ansvarlig for all dens feil som måtte framkomme i framstillingen. Meningsutsagnene som utgjør en del av avhandlingens empiri er gjort av aktører som har deltatt i offentlige rom når fiskerettigheter har vært på agendaen. De er derfor ikke forespurt om å være en del av den empiri som inngår i ph.d. studien, og følgelig heller ikke gitt sin godkjenning. Dette innebærer at jeg, i min tolkning, kan ha tillagt dem andre meninger enn det som de selv mener de har, og som de ikke er gitt mulighet til å forsvare, forklare, presisere eller utdype. Samtlige publikasjoner som inngår i avhandlingen er innenfor forskningsetiske regler og konvensjoner for faglig kvalitetssikring av forskning

## 4 Legal pluralisme som perspektiv på fiskeriforvaltning

Denne delen er delt inn i to avsnitt. Første avsnitt redegjør for legal pluralisme som perspektiv på fiskeriforvaltning, med utgangspunkt i artiklene i avhandlingen. Andre avsnitt kopler legal pluralisme og interaktiv governance, og diskuterer på denne bakgrunn hvordan offentlige fiskeriforvaltningsinstitusjoner kan bli sensitiv til normativt mangfold i systemene som forvaltes.

### 4.1 Et mangfold av normer og rettighetsforståelser

*At kystfiskernes og fjordfiskernes verden og rettsforståelse er fraværende i Norges Lover og i norsk rettspraksis, betyr ikke at den ikke gjelder (Meløe 1995:12).*

---

Som Meløe understreker i sitatet overfor har begrepet "lokale fiskehav" ikke feste i norsk rettstenking, selv om det har det hos fiskere. Meløe beskriver at begrepet hører til den lokale rettsforståelsen, og at det antakeligvis finnes praksiser med lokale fiskehav langs det meste av kysten. I henhold til norsk lov er imidlertid havet fritt for alle, og fiskere kan fangste over alt, gitt at de har rettigheter til å fiske. Utredninger (eks. NOU 2008:5) og faglitteratur (Maurstad 1997, 2000; Sunde 2006; Bull 2011) synliggjør at det finnes lokale rettsforståelser knyttet til bruken av havet, som ikke den statlige fiskeriforvaltningen tar hensyn til. Den lokale rettsforståelsen innen kyst- og fjordfisket er imidlertid godt kjent blant kyst- og fjordfiskere. Meløe (1995) beskriver at fjordverdenen er nokså forskjellig fra kystverdenen, og at de ulike fjordverdener varierer også, fordi *"Landskapet i den ene fjorden kan være nokså forskjellig fra landskapet i den andre og deres historie kan være nokså forskjellig. Det kan være nok til å gi forskjellige verdener og forskjellige rettsforståelser"* (ibid:12). At det finnes flere rettsforståelser enn den som staten forvalter gjennom sitt lovverk er kjernen i perspektivet legal pluralisme.

Legal pluralisme er ganske nytt som faglig perspektiv å regne. Det har utviklet seg fra å være et mer eller mindre jusfaglig fokus på rettssystemene i tidligere europeiske kolonistater hvor kolonimaktens rettssystem fungerte side om side med tradisjonelle rettssystemer, til et større fokus på interaksjonen mellom rettslige og sosiale normer (Tamanaha 2007). Dette førte til flere etnografiske analyser av legal plurale forhold med ulikt regional, tematisk og

metodologisk fokus (K. von Benda-Beckmann 2001:18; Moore 2001). Perspektivet fikk sitt navn i 1986 da John Griffiths publiserte artikkelen "What is Legal Pluralism?", som fremdeles er hyppig referert innen legal pluralisme studier. Griffiths beskriver forekomsten av legal pluralisme som et faktum, i kontrast til forestillingen om legal sentralisme, som han hevder er fiksjon, og understreker viktigheten av deskriptive studier av situasjoner med legal pluralisme.

Griffiths gjør et skille mellom "svak" og "sterk" legal pluralisme. Den svake, eller grunne pluralismen, er den koloniale pluralismen med to eller flere rettssystemer, hvor et av disse gjerne er knyttet til lokale sedvaner. Dette kan betraktes som legal pluralisme i formell forstand, hvor vestlig rett og etniske gruppers sedvanerett opererer side om side innen rammen av et statlig rettssystem (Bentzon m.fl. 1998; Hellum 2006). Den sterke, eller "dype" pluralismen, er når et sosialt område har mer enn en rettskilde – hvor den offisielle retten inngår i et samspill med andre normsystemer, og kan betraktes som en reell legal pluralisme. Ifølge Hellum (2006) har Norge legal pluralisme både i formell og reel forstand, noe som innebærer at den formelle norske retten eksisterer side om side med ulike sosiale, etniske og religiøse gruppers moral- og rettsoppfatning. Dette kan være knyttet til innvandring, men også eksisterende kjønnsmessige, sosiale, etniske og religiøse forskjeller. Innenfor legal pluralismeperspektivet synes det å ha vært en utvikling hvor flere har som sitt faglige utgangspunkt at det i ethvert samfunn eksisterer en allestedsnærværende og dyp legal pluralisme (Bavinck & Woodman 2009). I dag er det et bredt tematisk fokus på studiene av legal pluralisme som inkluderer en rekke temaer som menneskerettigheter, globalisering, kjønnsstudier, fattigdomsproblemer, postkoloniale studier, ressursforvaltning, governance med mer. Perspektivet samler fagdisipliner som jus, sosialantropologi, statsvitenskap, sosiologi og samfunnsgeografi.

Legal pluralisme som perspektiv anerkjenner at det finnes flere normative systemer, både når det gjelder hva som oppfattes som rett, og at det finnes ulike kilder til de forskjellige rettsoppfattelsene. Normative systemer kan inkludere statlige lover, religiøse lover, sedvaner, forskrifter produsert gjennom prosjekter og av organisasjoner samt lokale normer av ulike slag (Meinzen-Dick & Pradhan 2002:3). Staten er derfor ikke alene om å regulere atferd, men dens lover og regler eksisterer side om side med flere områder som er kilder til normer og sosial kontroll (Moore 1978, 2001; Griffiths 1986; Vanderlinden 1989; Tamanaha 2007). Legal pluralisme viser derfor til en situasjon der flere rettsordninger virker i samme sosiale

felt (Griffiths 1986; Rouland 1994) eller nettverk (Vanderlinden 1989).<sup>58</sup> Siden folk inngår i mange sosiale felt i de verdener som de er en del av, og i den utstrekning disse feltene søker å regulere deres atferd, er det mange normative ordener som virker inn på folk (Moore 1994). Ethvert sosialt felt genererer og håndhever ulike normative og kognitive repertoarer (Meinzen-Dick & Pradhan 2002:3). Vanderlinden (1989) mener det nødvendigvis ikke er selve nettverket, eller de sosiale felt som er sentralt – men *"the individual who is the converging point of the multiple regulatory orders which each social network necessarily includes (...)"*(ibid:151). Dette betyr at folk kan havne i vanskelige situasjoner dersom offentlig vedtatte lover og reguleringer står i motsetning til lokale tradisjoner, og kan derfor oppleves som frustrerende og fragmenterte framfor å fremme sosial orden (Wiber 1995). Det er for eksempel fiskeren som får kjenne konsekvensene av de ulike normative ordningene som søker å regulere hans atferd. Hvis vi bytter ut individ med aktør, så åpnes det for at fiskerinæring som aktør kan betraktes om det konvergerende punkt for et mangfold av reguleringer som både skaper mulighetsrom og begrensninger for ressursutnyttelsen. Eller vi kan se på kyst- og fjordfiskere, de som i forvaltningen gjerne går under betegnelsen som "kystfiskere" som en aktør – eller vi kan betrakte dem som to grupper. På denne måten kan det analytiske fokuset være på de sosiale systemene som gir opphav til ulike rettsoppfattelser, men også aktørens rettsoppfattelse og hvordan de påvirker og påvirkes av systemene. Fokuset i avhandlingens artikler ligger i dette spennet.

Moore (1978) argumenterer for at lover ikke inntre i et sosialt tomrom, men at det utspiller seg en kamp om lovgivningens virkninger på ulike sosiale felt. Meløe (1997) hevder at å forklare lov er å forklare dets moralske og praktiske punkt. Man må beskrive situasjonen som fører til loven. Noen lover er født i en konflikt, som råfiskloven, og det er nødvendig å forklare hva konflikten består i, og hvordan råfiskloven skulle løse denne. Meløe mener man også må forklare livsformen til de som er involvert, fiskernes arbeid, og hva som førte til konflikten. Lov er på denne måten kultur, som McCay (1998) understreker: *"[L]egal doctrines are sets of symbols and the meanings attached to them at different points of time and place; accordingly, they are what anthropologists mean by culture."* (ibid:Xiii). Artiklene i denne avhandlingen forsøker på ulike måter å synliggjøre mangfoldet i oppfattelsen av rettigheter til å fiske sett i kontrast til det perspektivet som den statlige fiskeriforvaltningen representerer (Søreng 2007, 2008, 2013).

---

<sup>58</sup> Vanderlinden (1989) foretrekker begrepet nettverk framfor sosiale felt, fordi han mener nettverk i større grad fanger det relasjonelle, og ikke bare det territorielle. Jeg velger imidlertid å se på nettverk og sosiale felt som forhold som kan både være relasjonelle og/eller geografisk.

Ved hjelp av begrepet "semi-autonome sosiale felt" søker Moore (1978) å forklare hvordan ulike normative ordener sameksisterer og virker sammen med den nasjonal statlige lovgivningen. Begrepet er sentralt i Griffiths (1986, 2003) forståelse av legal pluralisme, men understreker at det er "(...) *nothing more than a tool for the description and analysis of the social organization of this concrete social situation.*" (ibid 2003:74). Semi-autonome sosiale felt kan for eksempel fungere som et rammeverk som bidrar til forståelsen av forholdet mellom lokale, nasjonale og internasjonale normer (Hellum 2003). Disse er dels normgenererende – det vil si at det finner sted en lokal etablering av regler, som er dels mottakelige for og i varierende grad underlagt påvirkning utenfra. Lokale fiskerier kan for eksempel sees på som et semi-autonomt sosialt felt, som internasjonal lovgivning om urfolksrettigheter virker inn på ved å legge føringer på statens forvaltning av fiskeressursene.

I Canada har internasjonale lover og konvensjoner resultert i en anerkjennelse av urfolks fiskerettigheter,<sup>59</sup> og ført til offentlige ordninger som skal sikre urfolks innflytelse over fiskeriforvaltningen. Gjennom konsultasjoner og medforvaltning har urfolksfiskerier blitt integrert i den kanadiske fiskeriforvaltningen. Internasjonal lovgivning om urfolk har derfor hatt betydning for utformingen av nasjonale forvaltningsinstitusjoner og lokal fiskeriforvaltning. Selv om det er flere forhold som har betydning for hvilken effekt ny lovgivning får, hevder Moore (1978) at det er avgjørende at den opptas i semi-autonome lokale felt og blir en del av feltenes egne normer (Selmer 2003). Internasjonal lovgivning om urfolksrettigheter kan derfor berede grunnen for at det implementeres lokale forvaltningsordninger som tiltak for å verne om lokale normer og praksiser for ressursutnytting i områder hvor urfolk bor og virker.

I norsk kontekst har ikke internasjonal lovgivning om urfolksrettigheter hatt like stor innflytelse på utformingen av statens fiskeripolitikk overfor samer som den har for urfolk i Canada og andre steder. Selv om staten har anerkjent samers rett til land i Finnmark, har den ikke anerkjent samers fiskerettigheter i samme område. Det er av denne grunn ikke etablert lokale samiske fiskeriforvaltningsordninger for å ivareta lokale praksiser og normer i samiske områder. Fiskeriforvaltningen er sentralstyrt. Som artiklene viser så har kyst- og fjordfiskere (i Finnmark) ulike oppfatninger om den statlige fiskeriforvaltningen. Noen gir den sin tilslutning, mens andre ønsker en desentralisert fiskeriforvaltning som gir lokale fiskere større

---

<sup>59</sup> I 1990 anerkjente den kanadiske høyesterett urfolks rett til å "*fish for food, social, and ceremonial purposes.* This is known as the Sparrow decision." <http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/Gulf/FAM/Aboriginal-Fisheries> (lastet ned 12.11.2012). Canada er delt inn i seks fiskeriforvaltningsregioner, hvor "Central – and arctic region" er den største.

innflytelse over de lokale fiskeriene (Søreng 2008, 2013). Dette kommer blant annet til uttrykk ved at mange fiskere mener ordningen med fartøyskvotereguleringen bør avvikles i de minste fiskeriene selv om ordningen har eksistert i nesten 25 år. Dette betyr at selv om fiskerne må tilpasse seg fartøyskvotesystemet, så er systemet ikke nødvendigvis i overenstemmelse med normene som er fundert i de semi-autonome sosiale felt som fiskere er en del av. Dette kan komme av at fartøyskvotereguleringen ikke er utledet av lokale normer, verdier og prinsipper – men av de verdier, normer og prinsipper som staten legger til grunn for fiskeriforvaltningen og at disse ikke er forankret i lokale praksiser. Slike motsetninger kan bli synlig på ulike arenaer, som for eksempel på folkemøtene som kystfiskeutvalget holdt i Finnmark (Søreng 2013), eller i leserinnlegg i lokalaviser (Søreng 2008).

Sousa Santos (1995) begrep om interlegalitet kan forstås som en nyansering av Moores begrep om semi-autonome sosiale felt. Han argumenterer for at interlegalitet er et nøkkelbegrep i forståelsen av dagens rettsforhold. Interlegalitet er en porøs legalitet, hvor det på samme tid og sted eksisterer forskjellige rettsordninger, som avleires, gjennomtrenges og blandes, ikke bare i vår praksis, men også i vår bevissthet (Sousa Santos 1995; Selmer 2003:188). De er del av vår habitus. Ifølge Bourdieu blir habitus skapt av praksis gjennom en dialektisk prosess: habitus etableres gjennom praksis, samtidig som habitus former og begrenser praksis (Bourdieu 1977). Verden får steder og skikkelser gjennom vår virksomhet i den, skriver Meløe (1995:8) – og vi kan ikke beskrive våre virksomheter uten å beskrive den verden som vi er virksomme i. Forståelsen av lokale fiskehav er på denne måten et resultat av fiskeres virksomhet, som igjen er et resultat av den verden de er virksomme i. Det handler ikke bare om et system som styrer hvem som fisker hvor, men det former også de lokale fiskeres oppfatning av hva som er rett og galt med hensyn til å fiske. Det er en del av deres habitus. Stedet har derfor betydning for ressursbrukeres tenking om rettigheter til naturressursene, og derav lokal rettsforståelse (Meløe 1995, Solem 1933). På denne måten er de valg folk tar om sosiale praksiser, som Kymlicka (1995:83) understreker, basert på forestillinger som de har om de verdier som tilknytter seg praksisen. For å forstå valgene som folk tar, må man derfor også forstå den betydning som folks kulturelle tilhørighet tillegger praksisen. Og betydning av stedet.

En faglig debatt innenfor legal pluralisme litteraturen har handlet om forholdet mellom formelle lover og sosiale normer: handler legal pluralisme bare om offisielle rettslige systemer eller omfatter det også andre normative systemer? Griffiths (1999, 2006) har senere modifisert begrepet "legal pluralisme" til "normative pluralisme", eller "pluralism in social

control", som han mener er mer nøyaktig. Han forklarer dette med at: "*The term 'legal pluralism' was never really consciously chosen, it just emerged from the context in which the debates took place*" (Griffiths 1999:viii, Schaumburg-Müller 2003:51). 'Legal' i legal pluralisme viser derfor ikke bare til statlig initierte lover og reguleringer. Ifølge Griffiths (2003) handler legal pluralisme om at:

*"The state is but one of many sources of regulation. For an individual engaged in social interaction, the behavioral expectations of the state are frequently less well known, less clear, and in any case less pressing than those of other sources of regulation that are closer to the scene."* (ibid:18).

Legal pluralisme som perspektiv anerkjenner derfor at sosiale normer kan ha vel så stor betydning for folks atferd som statlig initierte reguleringer. Slike sosiale normer kan ha sin opprinnelse i ulike systemer. Griffiths er opptatt av under hvilke forhold mennesker velger å følge (lovgitte) regler (ibid:73). Hans hypotese er at hvordan og hvorvidt en regel blir fulgt avhenger i stor grad av de andre reglene som virker inn på samme situasjon (ibid:75). Om ikke eksplisitt, så er det noe artiklene i avhandlingen undersøker implisitt. Den ene artikkelen (Søreng 2006) undersøker hvorfor lokale fiskere ikke etterfølger reguleringer for et lokalt skreifiske som de selv har vært med på å bestemme reglene for. Dette har ført til konflikter mellom fiskere på havet som bruker ulike fangstredskaper. Konflikten kan forklares med at det er sosiale normer med kilde i ulike systemer som virker inn på samme situasjon – og slike konflikter ikke lar seg løse gjennom utvalgsordningen slik den var organisert. De tre resterende artiklene (Søreng 2007, 2008, 2013) handler alle om fiskere og andre interessenter som har perspektiver på fiskeriforvaltning som står i motsetning til den fiskeripolitikk som staten fører. Ulike forståelser av retten til å fiske settes i sammenheng med sosiale normer som har sin kilde i de ulike verdener som interessentene er en del av, eller semi-autonome sosiale felt (Moore 1978). Dette begrepet bruker jeg eksplisitt i en av artiklene (Søreng 2013). Begrepet bringer oppmerksomheten til den sosiale konteksten som rettsregler virker i, og understreker den kontekstuelle normative heterogeniteten (Moore 1978) – og har potensiale til å peke på hvilke kontekstuelle aspekter som er viktig for at (retts)regler skal kunne forankres sosialt, og hvorfor de er viktige (Griffiths 2003:23).

Hva som skal forstås som "lov" har også vært debattert av legal pluralismeteorikere. En bred forståelse er at alle former for normstyrende sosial interaksjon kan regnes som lov, og en smalere definisjon ser på lov som offentlig institusjonalisert håndheving av normer. "Lov"

kan Ideelt oppfattes som en samlebetegnelse for ideer, regler, praksiser og rettsinstanser som støttes opp av en legitim politisk makt (Grytnes 2003:246), eventuelt støtter opp under en legitim praksis. Ved å gå systematisk gjennom hvordan begrepet er blitt brukt i legal pluralisme studier, finner Woodman (1998) at litteraturen ikke er i stand til å identifisere hva som skiller rettslige normative systemer fra ikke-rettslige normative systemer. Av dette slutter han at: "*[L]aw covers a continuum which runs from the clearest form of state law through to the vaguest forms of informal social control.*" (Woodman 1998:45). F. & K. von Benda-Beckmann (2006) skriver at i mange samfunn er det kun normer som genereres av et rettslig system som anerkjennes som lov, mens det i virkeligheten er mange andre regler, prinsipper og prosedyrer som eksisterer parallelt til, og ofte forskjellig fra, det ene rettslige systemet: "*These may not be recognized as 'law' or attributed to a specific legal system by social actors, but nevertheless fall under our analytical concept of law.*" (ibid:18-9). Tamanaha (2007) foreslår at lov skal forstås som det som folk oppfatter som lov: "*[L]aw is what people within social groups have come to see and labels as 'law'. It could not be formulated in terms of a single scientific category because over time and in different places people have seen law in different terms.*" (ibid:396). Et eksempel på dette er fiskeres forestillinger om lokale fiskehav, som virker regulerende på hvor, og kanskje hvordan, fiskere velger å fiske. Slik får begrepet "lov" innhold når det sees i relasjon til den empiri som studeres (Moore 1978), og det kan på denne måten legges til grunn en fenomenologisk forståelse av begrepet som knytter meningsinnholdet til ulike livsområder. Legal pluralismeperspektivet åpner derfor opp for å forstå lover på en rekke måter, hvor de har til felles at de har en legitim normativ autoritet, som virker sosialt styrende.

Legal pluralisme eksisterer dermed når sosiale aktører identifiserer mer enn en kilde til "lov" i en gitt sosial arena (Tamanaha mener 2007:396). På enhver arena kan aktører gjøre mer eller mindre frivillige valg. Som F. & K. von Benda-Beckmann (2006) beskriver, så kan de unngå å bruke lover og heller velge ikke-rettslige midler. De kan også velge en lov framfor en annen. De kan gjøre klare skiller mellom ulike rettslige systemer, eller utviske skiller og utvikle hybride former. Men, understreker F. & K. von Benda-Beckmann: "*Most of the time people just go along in their daily routines without reflecting on law that has shaped these routines, their social relationships and attitudes*" (ibid 2006:24). Ulike fenomener, som innføring av nye reguleringer, eller arrangementer som høringsmøtene som ble arrangert av Kystfiskeutvalget kan få folk til å reflektere over dette (Søreng 2013).



Tamanaha (2007) skisserer seks kategoriseringer av normative systemer som i legal pluralismelitteraturen brukes for å beskrive ulike kilder til normer som regulerer folks atferd på visse sosiale arenaer. Normer kan forstås som "*shared cultural expectation of behavior that connotes what is considered appropriate and desirable for a given situation*" (Scott & Marshall 2005). Normer er på denne bakgrunn et sett av forståelser av hva folk er og (forventinger til) hva de bør gjøre, hvor kildene har opphav i ulike normative systemer: 1) offisielle rettslige systemer, 2) økonomiske/kapitalistiske normative systemer, 3) funksjonelle normative systemer, 4) sedvane normative systemer, 5) religiøse normative systemer, og 6) samfunns normative systemer (Tamanaha 2007:397).<sup>60</sup> Systemene holdes sammen av felles normative forventinger som deles av en gruppe – og folks intersubjektive forståelse av moral er i henhold til Habermas forankret i ulike sosiale systemer (Habermas 1992). Selv om ingen av artiklene i avhandlingen bruker slike benevnelser, vil jeg redegjøre for disse de seks normative systemene i de neste avsnittene da de bidrar til å plassere artiklene innenfor en legal pluralismefaglig ramme, og bidrar til å synliggjøre mangfoldet av verdier, normer og prinsipper som finnes både i styresystemene ("the governing system") og systemene som styres ("the-system-to-be-governed"). De neste avsnittene bygger i stor grad på Tamanaha sin presentasjon av de seks normative systemene (2007).

Det offisielle rettslige systemet (1) skiller seg ut fra de andre systemene ved at det er tilknyttet et institusjonalisert rettslig apparat, gjerne statlig, som manifesteres i lovgivning og håndheves av rettslige institusjoner som har autoritet til å fastsette rettigheter, gi retningslinjer, inngå avtaler, gi strafferettslige sanksjoner og bøter. Habermas (1984, 1999) mener at dagens samfunn i økende grad kjennetegnes av en rettsliggjøring av livsverden, hvor det offisielle rettslige system i økende grad gjennomsyrrer folks hverdag. Det er eksempelvis flere rettsordninger som virker inn i nordmenns liv, som nasjonalstatens lovverk inkludert kommunale reguleringer, samt EUs direktiver og internasjonale menneskerettslige lover. Lovene som produseres av det offisielle rettslige systemet er ikke nødvendigvis avstemt med hverandre, og kan være konflikterende i sine verdier, normer og prinsipper. Det er heller ikke gitt at de er avstemt med reguleringer som produseres av andre normative systemer. Artiklene i avhandlingen (spesielt Søreng 2007, 2008, 2013) fokuserer på relasjonen mellom det offisielle rettslige system, spesielt det som er representert ved nasjonalstaten, og andre

---

<sup>60</sup> Den engelske betegnelsen på de normative systemene er: (1) official legal systems; (2) economic/capitalist normative systems; (3) functional normative systems; (4) religious/cultural normative systems; (5) customary/cultural normative systems; (6) community/cultural normative systems.

normative systemer som representerer andre verdier, normer og prinsipper om fordeling av fiskerettigheter.

Lover som regulerer fiskeres atferd kan også reguleres av økonomiske/kapitalistiske normative systemer (2). Dette systemet er kilde til normer og institusjoner som konstitueres og relateres til produksjon og markedstransaksjoner i ulike sosiale arenaer. Dette kan være uformelle normer som opprettholdes gjennom sosiale nettverk (som resiprositet) og normer som styrer instrumentelle relasjoner, som for eksempel kontraktmessige forhold og private forordninger for "codes of conduct", felles internasjonale normer for næringsvirksomhet og felles forståelse av kapitalisme. Økonomisk globalisering er et produkt av, samtidig som den er en årsak til, økonomiske/kapitalistiske normative systemer. Normene som har sitt opphav i dette systemet kan også betraktes som "rettslige" normer. Fiskerinæringen synes å være gjennomsyret av reguleringer som har sitt opphav i det økonomiske system, og er selv en del av dette systemet. Men fiskerinæringen kan også styres av normer som har sitt opphav i ulike økonomiske normative systemer. For eksempel kan fjordfiskerienes økonomiske normer være ganske ulik havfiskerienes økonomiske normer.

Funksjonelle normative systemer (3) er knyttet til en spesiell funksjon, et formål eller en aktivitet. Eksempler på dette er utdanningsinstitusjoner, helseinstitusjoner, kulturelle institusjoner – eller fiskeriforvaltningsinstitusjoner. Noen opererer lokalt, andre nasjonalt og/eller internasjonalt. Alle har regulerende kapasitet, og har interne regulerende mekanismer. Og alle er på en eller annen måte i interaksjon med offisielle rettslige system. Fiskerinæringen kan forstås som et overordnet funksjonelt normativt system på nasjonalt nivå. Og en fiskeredskapsgruppe, eller en fiskeritilpasning, kan betraktes som et funksjonelt normativt system på lokalt nivå, som to av artiklene i avhandlingen gir eksempler på (Søreng 2006, 2013).

De tre siste systemene har til felles at de også kan betraktes som kulturelle normative systemer ved at det er visse kulturelle forhold som gir opphav til noen regulerende normer (Tamanaha 2007). Sedvane normative systemer (4) vil si systemer som gir opphav til sosiale regler og sedvaner, og sosiale institusjoner og mekanismer. Slike kan være institusjoner for konfliktløsning, tradisjonelle lederråd, lokale ressursforvaltningsinstitusjoner eller lokale fiskepraksiser. I litteraturen blir sedvanenormative systemer som regel beskrevet gjennom urfolks- og/eller tradisjonell praksiser i postkoloniale samfunn. Den rettslige pluralismens utstrekning og synlighet er vanligvis større i slike samfunn enn i industrielle samfunn (F. &

K. von Benda-Beckmann 2006:29). Tamanaha (2007) beskriver at forestillingen om "sedvane", "tradisjonell" og "urfolk" kan forstås som en reaksjon på kolonialiseringen, og markerer at normene og institusjonene til urfolkssamfunnene var forskjellig fra kolonistenes normer. Sedvanenormative systemer eksisterer gjerne i sameksistens med det offisielle rettslige systemet, enten ved å være en del av, eller noe som det offisielle rettslige systemet må forholde seg til i mer eller mindre grad. Som tre av artiklene tematisk berører er det samepolitiske aktører som kjemper for at samiske fiskerettigheter også skal inngå som normgrunnet for det nasjonale offisielle rettslige systemet, ved hjelp av normer fra det offisielle rettslige systemet på internasjonalt nivå, det vil si gjennom internasjonale lover og konvensjoner (Søreng 2007, 2008, 2013).

Religiøse normative systemer (5) er i noen samfunn et aspekt ved sedvaner, og en del av et samfunns kultur. Formelle religiøse institusjoner så vel som uformelle mekanismer har normgivende funksjoner. Disse kan være en del av det offisielle rettslige systemet, eller fungerer som et rettslig system utenom det formelle rettslige systemet, hvor religiøsitet kan være noe som først og fremst tilhører en privat sfære. Religiøse systemer kan også gi opphav til normer og holdninger som virker regulerende for ressursutnyttelsen – eksplisitt i noen samfunn og implisitt i andre.

Samfunns normative systemer (6) beskrives av Tanamaha (2007) som den vageste kategorien av de seks normative systemene. Dette systemet er uttrykk for en gruppes forestilling om en fellesnevner som genererer visse normer. Det kan være opplevelsen av å ha en felles levemåte, som ofte knyttes til et språk og historie innenfor et gitt geografisk område, men det kan også være mer flyktige samfunn som interagerer uten å dele slike parameter. Disse kan eksistere på et overlokalt nivå, hvor båndene som konstituerer samfunnet kan være definert av en oppfattelse av felles identitet. På et lokalt nivå, derimot, er det gjerne et tykt lag av delte normer for interaksjon, som konstituerer en bestemt måte å leve på. Dette inkluderer gjerne sedvaner, praksiser, vaner og skikker – som også kan omfatte normer som har sitt utspring i religiøse og/eller sedvane systemer. Stedet eller lokalsamfunnet, hvor folk lever og virker, er et eksempel på et samfunns normative system på lokalt nivå. Lokalsamfunnet har som nevnt betydning for hvordan fiskere tenker om ressursutnyttelse og rettigheter til ressursene (Meløe 1995). To av artiklene i avhandlingen beskriver dette (Søreng 2006, 2013), hvor fiskeres tilhørighet til sted og næringstilpasninger til lokal økologi er integrerte deler som har betydning for de verdier, normer og prinsipper de har om fiskerettigheter – og kan være i

overenstemmelse og/eller uoverensstemmelse med de føringer som de øvrige normative systemene legger for deres fiskeaktiviteter.

Tamanaha (2007) poengterer at de seks kategoriene er grove inndelinger og at det kan eksistere flere normative systemer enn disse. Systemene virker imidlertid på ulike måter inn på en sosial arena, eller en aktør eller et individ. Jeg vil illustrere hvordan ulike normative systemer griper inn i hverandre ved å bruke en av artiklene i avhandlingen som eksempel (Søreng 2006), og ved hjelp av Meløe (1997, 1995). Poenget er her ikke å gjøre en grundig sosiologisk analyse av hver av de normative felt, men å anvende disse som analytiske kategorier for å undersøke i hvilke situasjoner de ulike normative systemene gjør seg gjeldende. Artikkelen handler om den lokale oppsynsordningen som regulerer skreifisket som ikke kan sees uavhengig av kystfiskerne som ordningen er innrettet mot. Fiskerne er fra ulike kystsamfunn på yttersiden av Senja i Troms som de fleste er oppvokst i. Flere av fiskerne som sitter i utvalget som bestemmer de lokale reguleringene for skreifisket kommer fra de samme kystsamfunn. Ved å være del av den lokale medforvaltningsordningen, som er en del av den statlige fiskeriforvaltningen, er fiskerne regulert av det offisielle statlige normative systemet. Men de påvirkes også av normene som er knyttet til bygdene som de bor i, og måten de fangster på og dermed de redskapsgrupper som de er del av. Fisketilpasningen i dette området er formet gjennom århundrer (Meløe 1997).

Skreien er på vinterhalvåret på tur til Lofoten fra Barentshavet for å gyte, og på sin tur sørover følger den eggakanten langs kysten av Nord-Norge. På yttersiden av Senja går eggakanten nokså nært land, og skreien siger langs rennene innover fiskefeltene på innsiden av eggakanten. Fisken gyter også her, hevder lokale fiskere (Søreng 2006). Dette har ført til et rikt fiske for både lokale fiskere og fremmedfiskere. De lokale fiskerne henter en viktig del av årsinntekten fra dette kystnære fisket. Lokale fiskere driver et hjemmefiske hvor de går ut i grålysningen, og kommer hjem på ettermiddagen. De store båtene drifter lengre ut enn de små båtene, som drifter på fiskefeltet innenfor eggakanten. Det er der sjarkene drifter, en times gange eller mindre fra været (Meløe 1995). Stedet har betydningen for fiskepraksisen til de lokale fiskerne, den er tilpasset økologiske og sosiale forhold, deriblant teknologi, over lang tid. Fiskerne fangster der de er lokalkjent. Fiskehavet kan være lokale ned til en tre fire navngitte sjarker, som har gått i arv til sønn, nevø eller nabo (Meløe 1995:11). Denne ordningen er en del av et normativt system som er knyttet til lokalsamfunnene som fiskerne bor i. Fiskerne fangster gjerne i henhold til noen "trafikkregler", og så fremt at de etterleves oppfattes slike normsystemer som legitime av fiskerne (Maurstad 1997:49, 2000).

De som fisker på yttersiden av Senja fangster med ulike fiskeredskaper, og fiskere vil også være påvirket av funksjonelle normative systemer som de ulike redskapsgruppene representerer. Samtidig vil også fiskere være påvirket av det funksjonelle normative systemet som kystfiskere utgjør, til forskjell fra for eksempel havfiskere. Under skreifisket blir det lokale fiskeriet på yttersiden av Senja regulert ved at fiskehavet deles mellom ulike redskapsgrupper. Denne ordningen som er lovfestet har røtter tilbake til 1800-tallet, og ble etablert i sin tid for å unngå konflikter på fiskefeltene under skreifisket (se avsnitt 1.3 for mer informasjon om bakgrunnen denne ordningen). Det offisielle rettslige systemet på sentralt nivå har bestemt at kun fartøy som bruker konvensjonelle redskaper har lov til å fiske så nært inntil land. Fiskerne som sitter i utvalget representerer de fire redskapsgrupper som er tillatte så nært land (juksa, lina, garn, snurrevad).

På fiskefeltet er det konflikter mellom fiskere, og spesielt mellom garnfiskere og snurrevadfiskere. De ulike redskapsgruppene har ulike perspektiv på hva som er rett og galt med hensyn til å regulere fiskehavet, og de lykkes ikke med å løse konflikten gjennom utvalgsordningen. De ulike synspunktene de har på hvordan fiskehavet bør reguleres kan ikke bare tilskrives motstridende normer mellom de funksjonelle normative systemene som de inngår i ved å tilhøre ulike redskapsgrupper. Fiskere har ulike tilnærminger til fisket etter hvor de er i livsløpet, hvor yngre fiskere driver et mer intensivt fiske enn eldre fiskere, som gjerne er pensjonister. Kystfiskerne inngår derfor i et økonomisk system, som har ulike normer om for eksempel ressursutnyttelse. Eldre fiskere, som gjerne fangster med juksa, argumenterer for et mindre intensivt fiske for å ivareta fiskeressursene på en mest mulig bærekraftig måte. Fiskerne har på denne måten et livsløpsperspektiv på fisket, som kan tilskrives en annen type samfunnsnormativt system, enn det normative systemet som lokalsamfunnet de bor i representerer. Det kan være flere variabler som spiller inn på dette. Teknologisk innovasjon kan for eksempel føre til endringer i fiskepraksiser. Dette faller sammen med studier fra andre land som viser at småskalafiskeres normsystem er særlig innrettet mot teknologisk innovasjoner i fiskerinæringa (Bavinck 2005:813). Fartøy er blitt mer mobile og mer effektive og bruker fiskehavet annerledes enn tidligere, slik at lokale normer, som de som vedrører lokale fiskehav, kanskje ikke overholdes på samme måte som tidligere. For de som fremdeles drifter på det som de anser som sine rettmessige lokale fiskehav, som trolig er eldre fiskere som er mindre mobile og fangster med mindre effektive redskaper enn yngre fiskere, kan endringer i fiskepraksiser på lokale fiskehav bli et problem. Også endringer i

forvaltningsprinsipper, som for eksempel struktureringer av fiskekvoter, kan føre til et mer intensivt fiske ved at fiskere har større kvoter å fange opp (Maurstad 1997; Jentoft 1998).

De ulike normative systemene som fiskerne er en del av glir derfor inn i hverandre, de overlapper hverandre, der er grensetilfeller og ulike grenser kan trekkes og andre kategorier kan lages (Tamanaha 2007). Det er derfor flere normative ordninger som virker inn på samme sosiale arena. Utvalgsordningen som skal beslutte de lokale reguleringene kan betraktes som en slik arena. Selve utvalgsordningen kan beskrives som et funksjonelt system som organiserer for at beslutninger om bruken av fiskefeltet skal fattes. Utvalgsordningen er etablert for at fiskere både skal forebygge og løse konflikter på fiskefeltet, gjerne redskapskonflikter, det vil si konflikter som i utgangspunktet er forankret i det funksjonelle normative systemet. Redskapskonflikter kan som vist også være forankret i andre normative systemer. De kan også ha sin opprinnelse i motsetninger mellom normer som har sitt utspring i samfunns normative systemer.

En slik analyse er i tråd med Bavinck (2005) som mener en dypere forståelse av interessekonflikter mellom grupper av fiskere om ressursbruk oppnås *gjennom "connecting the conflicts that are taking place to the livelihoods (...) and to their varied social and legal systems"* (ibid:805). Konflikter handler derfor om mer enn bare interesser, de er knyttet sammen gjennom dimensjoner som lover og regler, kultur og sosiale organiseringer, og det er nødvendig å undersøke hvilke dimensjoner som interessekonfliktene dreier seg om, og hvordan de eventuelt overlapper (ibid:806). Organiseringen av beslutningsprosessen i utvalgsordningen tar ikke høyde for de ulike normative systemene som fiskerne inngår i. På dette viset produseres utvalgsordningens reguleringer, som i henhold til det offisielle rettslige systemet er autoritative, men de har ikke legitimitet hos fiskerne noe som fører til at reglene som fiskerne selv har vært med på å beslutte ikke overholdes på fiskefeltet. Slik kan regulerende systemer ha ulik grad av autoritet og legitimitet. Denne analysen gjør jeg imidlertid ikke eksplisitt i artikkelen som handler om oppsynsordningen (Søreng 2006). Framfor å fokusere på normer som har kilde i ulike systemer, knyttes i artikkelen til beslutningstakernes preferanser til ulike former for rasjonalitet, som forankres i Habermas (1992) sin prosedurale modell for beslutningstaking.

Også artikkelen som henter sin empiri fra folkemøtene som ble arrangert med kystfiskeutvalgets undersøkelse av fiskerettigheter i Finnmark (Søreng 2013) kan belyses ved hjelp av de seks kategoriene for normative systemer for å synliggjøre kyst- og fjordfolks

rettighetsforståelser. Folkemøtene er den sosiale arenaen hvor fiskerettigheter ble diskutert. Fokuset for artikkelen var hvordan deltakerne, som stort sett besto av lokale folk fra de ulike stedene hvor møtene ble holdt, argumenterte for hva de oppfattet som sine fiskerettigheter. Det handler med andre ord deres rettsforståelse til fiskeressursene, og hvordan de forankret slike argumenter i normer, verdier og prinsipper. Sett i lys av de seks normative systemene så var alle mer eller mindre kilder til deltakernes argumentasjon. Deltakerne snakket i termer av norsk lov og internasjonale lov, noe som viser til det offisielle rettslige system. De snakker også i relasjon til lokale praksiser.

De som forsvarte dagens fiskeriforvaltning, og ikke ønsket endringer, forankret gjerne sine argumenter i gjeldende fiskeriforvaltning. De som ønsket endringer, deriblant anerkjennelse av samiske fiskerettigheter, argumenterte gjerne med henvisning til internasjonale lover og urfolkskonvensjoner. Folk begrunnet sine krav om fiskerettigheter i både økonomisk- og samfunnsnormative systemer, og la vekt på at fiskeriene var viktige for at å bevare bosettingen. Dette gjaldt både for fjord- og kystbosettingene. Noen argumenter for fiskerettigheter var også begrunnet i sedvane normativt systemer, hvor det ble vist til tradisjonelle samiske fiskepraksiser. Dette gjaldt spesielt for fiskepraksisen i fjordene. Stedet syntes å være viktig for rettsforståelsen, hvor normene for hvordan folk betrakter fiskerettigheter ligger forankret i de samfunn hvor mennesker lever og har sitt virke i. Inndelingen som deltakerne gjorde av det kystnære fiskeriene i to kategorier, kyst- og fjordfiske, viser også til to ulike funksjonelle normative systemer, som ga uttrykk for to ulike prinsipper for fiskeriforvaltning. Dette innebar at fjordfiskerne syntes å ønske desentraliserte forvaltningsordninger i større grad enn kystfiskere, for å kunne regulere de lokale fiskeriene.

I artikkelen (Søreng 2013) anvendes ikke de seks kategoriene for normative systemer i analysen, men i stedet Moore sitt begrep om semi-autonome sosiale felt, som er normregulerende og har betydning for kyst- og fjordfiskere forståelse av fiskerettigheter. Denne studien samsvarer delvis med Bavinck (2005) sin case studie av kystnære fiskerikonflikter ved Coromandel kysten i India. Ved å ha en legal plural tilnærming til det empiriske feltet, finner Bavinck i sine studier at *"competition between categories of fishers, and the incidence of technological externalities between them, make up an expression of conflicts of interest, viewed many in an economic sense. Behind the competition over territory and fish looms a struggle for income and livelihood"* (ibid:809). I likhet med Bavincks studier fra indiske kystnære fiskerier, så synes normene som tilhører den minste gruppen småskalafiskere, altså fjordfiskerne, å legge vekt på territorielle hensyn og begrensnig av

bruk av effektive fiskeredskaper i fjordene for å verne om ressursene. Kystfiskernes normer, i likhet med trålfiskerne i Bavincks studie, innebærer ikke i samme grad som hos fjordfiskerne et ønske om territoriell fortrinnsrett og begrensning av redskapsbruk (ibid:814-815). Bavinck mener blant annet på dette grunnlaget at kystfiskerne inngår i ulike "sea tenure" systemer, det vil si ulike systemer av (eiendoms)rettigheter til sjøområder. Slike systemer er ofte omstridte ettersom de handler om rettigheter til å utnytte fiskeressurser (ibid:811). Sådanne ordninger kan bære med seg ulike perspektiver på hvordan organisere bruken av marine ressurser, og de kan være tilbøyelig til å være forenlig med ulike sosiale og økonomiske organiseringer (ibid:815).

Noen ganger kan det oppstå konflikter mellom fiskere innenfor et system, mens konflikter andre ganger kan omfavne fiskere som inngår i ulike systemer. Selv om fjord- og kystfiskerne i Finnmark ikke inngår i samme grad av selvstendige normative systemer som indiske fiskere, så synes de å ha ulike forståelser og meninger om sjøbaserte rettigheter. Ifølge F. & K. von Benda-Beckmann (2006) dukker diskusjonen om relevansen til normer opp "*only when people have to deal with problematic situations, with disputes and in processes (such as making new law) that aim at changing routines and the law structuring them.*" (ibid:20). Forhold som eiendomsforhold til naturressursene og rettigheter til å bruke ressursene vekker lokalt engasjement fordi de har en avgjørende rolle i å sikre folks livsopphold (Bavinck 2005, Jentoft 2011, 2013). Ulike forståelser av fiskerettigheter kan bli synlige ved at de kommuniseres og diskuteres når eiendomsform og rettigheter til fiskeressurser settes på agendaen. Et eksempel på dette er diskusjonen som oppstår om fiskerettigheter når det foreslås å implementere samiske fiskerettigheter, det vil si et nytt rettighetsregime, for å styrke sjøsamisk kultur (Søreng 2007, 2008, 2013). Eller når fiskereguleringer diskuteres i den lokale medforvaltningsordningen (Søreng 2006).

Legal pluralisme som perspektiv er derfor et redskap som kan belyse hvordan ulike normsystemer gjør seg gjeldende på en og samme sosial arena. De ulike normsystemene som regulerer fiskere trenger ikke å være i konflikt med hverandre. Som legal pluralisme litteraturen understreker er mangfold av regulerende normer normalsituasjonen. Eksemplene overfor viser kompleksiteten ved legal pluralisme og interaksjonen mellom de ulike normative systemene, hvordan de eksisterer side om side, og hvordan de i gitte situasjoner kan gjøre konkurrerende krav på autoritet. Dette kan gjelde normer innenfor et av systemene, eller mellom systemene. Sameksistensen av flere normative systemer betyr ikke at de er likestilte eller har like stor innflytelse over et felt. Staten har for eksempel gjennom formelle lover og



direktiver som regel større innflytelse over bruken av naturressursene enn hva lokalsamfunn har (Meinzen-Dick & Pradhan 2002:4). Likeledes kan for eksempel offisielle rettslige system kreve å ha autoritet innenfor statens territorium, samtidig som andre normative systemer kan ha en større betydning for menneskers dagligliv (Tamanaha 2007). Hvordan forholdet er mellom de ulike normative systemene, hvorvidt et system har mer autoritet enn et annet, er imidlertid kontekstuellet betinget og dermed et empirisk spørsmål.

De ulike normative systemene kan føre til at aktører oppnår ulik grad av gjennomslag på sosiale arenaer, noe som betyr at normative systemer kan bidra til ulike måter å utøve makt (Tamanaha 2007). Dette innebærer, som F. & K. von Benda-Beckman (2006) understreker, at *"many social, economic and political struggles take place over what legal order is"* (ibid:26). Når det gjelder den norske fiskeriforvaltningen har staten, og derfor det formelle rettslige systemet, stor innflytelse på fiskepraksisene på lokalt nivå. Som flere av avhandlingens artikler er inne på, så har norske småskalafiskeres normer og praksiser, som er forankret i de spesifikke systemene som de er en del av, lite gjennomslag i den statlige fiskeriforvaltningen (Sjøreng 2007, 2008, 2013). Sosiale aktører kan imidlertid aktivt utnytte situasjonen av rettslig pluralisme for å forfølge egne individuelle eller kollektive interesser. To av artiklene i avhandlingen beskriver to ulike strategier for å sikre fiskerettigheter til det kystnære fisket, hvor den ene er en samisk rettighetskamp og den andre er en ikke-samisk rettighetskamp drevet fram av småskalafiskere (Sjøreng 2007, 2008).

De to rettighetskampene er fundert i ulike normative systemer, hvorav den samiske i tillegg er begrunnet i urfolksrettslige normer. Begge rettighetskamper bruker det formelle rettslige systemet for å få gjennomslag for sine interesser, men på ulike måter. Den samiske rettighetskampen bruker det politiske systemet, hvor argumentene hovedsakelig forankres i internasjonal urfolkspolitikk. Småskalafiskerne bruker det norske rettssystemet, og forankrer sine argumenter i norsk lov. Begge rettighetskamper har til felles at de angriper den statlige fiskeripolitikken som de mener har ført til ufordelaktige konsekvenser for de som fisker minst ved ikke å ha tatt hensyn til lokale normer, verdier og prinsipper. Tamanaha (2007) beskriver at sosiale aktører som forplikter seg til et systems normer, kan komme til å forsvare et system på bekostning av andre systemer. Slik synes tilfelle å være mellom den samiske rettighetskampen og den som ble ført av småskalafiskere. Selv om målet for begge rettighetskamper var å sikre fiskerettigheter til kyst- og fjordfiskere, så hentet de premissene for deres rettighetskamper i ulike og til dels konflikterende normative systemer – også i andre systemer enn de offisielle rettslige systemene.

Dette er imidlertid noe som jeg ikke tar opp eksplisitt i artiklene (Søreng 2007 og 2008), men de to rettighetskampene representerer henholdsvis kyst- og fjordfiskere hvis normer har sitt utspring i ulike samfunnsnormative systemer. Som teksten overfor beskriver så syntes disse å tilhøre ulike funksjonelle, økonomiske og samfunns normative systemer. F. & K. Benda-Beckmann (2006) ser gjennom sine studier at ulike synspunkter om hva som er legitime normer gjerne mobiliseres offentlig, som en alternativ tilnærming (ibid:25), som er tilfellet med den samiske- og ikke-samiske småskalafiske rettighetskampen, som begge ønsker en mer rettferdig fiskeriforvaltning for de som fisker minst (Søreng 2008). Ved å representere ulike normer, verdier og prinsipper kan en gruppes kamp for å sikre fiskerettigheter være begrensende for en annen gruppes rettighetskamp, og de kan komme til å undergrave legitimiteten til hverandre i offentligheten selv om de tilsynelatende har et felles mål (Søreng 2007, 2008).

Et sentralt punkt ved legal pluralisme, som litteraturen understreker, er at normer ikke er statiske og endelige, men foranderlige. De utvikler seg ikke i et vakuum, men i et samspill med prosesser på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, som kan ha sin kilde i ulike normative systemer. Hvordan urfolksrettigheter implementeres eller anerkjennes i postkoloniale samfunn kan være et eksempel på dette. For å få en forståelse av de nasjonale diskurser om implementering av urfolksrettigheter til naturressurser, mener Berge (2004) det er nødvendig å forstå hvordan folk generelt tenker om (eiendoms)rettigheter, og hvilke legale ordninger det er mulig å få til innenfor en stats politiske system (ibid:11). Svensson (2005) bruker norske forhold for å illustrere prosessen som fører til at staten anerkjenner urfolksinteresser: *"it is the continual flow of legal perceptions, the dynamic force of pluralistic arrangement, that reshape state law to better accommodate the cultural distinctiveness of indigenous peoples"* (ibid:74). En lignende beskrivelse gir Webber (1995) av kanadiske forhold, som argumenterer at det rettslige forhold mellom kolonister og urfolk var: *"(...) the result of mutual adaptation, in which the structure of the relationship was formed as much from compromises on the ground as from abstract principles of justice. It was the outcome of trial and error, not the application of pre-existing rules."* (ibid: 627, Forsyth 2009:45). Det er dermed ikke en stringent formell juridisk prosess som fører til at urfolksrettigheter anerkjennes og implementeres i en stat, men de forhandles fram på bakgrunn av de verdier, normer og prinsipper som til enhver tid er gjeldende.

Slike prosesser bør ideelt sett være i tråd med det demokratiske ideal om at statlige lover skal reflektere de normer, verdier og prinsipper som er på lokalt nivå, det vil si normene til folket

som styresmaktene representerer (altså til folkets rettsoppfatninger). Dette betyr at staten må være i stand til å tilpasse det nasjonale offisielle rettslige systemet med nåværende normer og praksiser på lokalt nivå. Det som for eksempel var god rettstenking om fiske da fiskerne rodde eller seilte, er ikke nødvendigvis det samme for dagens fiske – og god regulering av havfiske er ikke nødvendigvis det samme for kyst- og fjordfisket (Meløe 1995:12). På samme måte som at god tenkning om kystfiske ikke trenger å være bra for fjordfiske og omvendt. I henhold til Tamanaha (2007:404) kan staten velge ulike strategier i situasjoner hvor det er konkurrerende normative ordener til de statlige reguleringene. Tamanaha gir eksempel på tre slike strategier. Den ene er at staten velger å forholde seg nøytral, eventuelt fordømme de praksiser eller institusjoner som ikke er i samsvar med de statlige bestemmelsene, men gjør dette uten å gripe inn. Den andre strategien er at staten velger å anerkjenne og støtte konkurrerende normsystemer. En tredje strategi er at staten kan gripe inn med sitt regelverk og sine midler og aktivt forsøke å dempe konflikten mellom konflikterende normative systemer.

Hvilken strategi staten velger er avhengig av den særskilte situasjonen og hvilke interesser som står på spill. Det offisielle rettslige systemet kan for eksempel legge sterke føringer på at staten skal godta konkurrerende normsystemer. Den norske stats anerkjennelse av samers rett til land i Finnmark kan forstås som et eksempel på en slik statlig strategi. I henhold til samenes krav, forankret i internasjonal rett, ble samenes landrettigheter forhandlet fram gjennom Finnmarksloven. Så langt synes ikke statens anerkjennelse av samenes rettigheter til land å ha skapt presedens for å innfri kravene som samiske fiskerettigheter. Dette kan sees på å være i kontrast til F. & K. von Benda-Beckman (2006) som gir følgende beskrivelse av framveksten av ulike rettslige forordninger:

*Under conditions of legal pluralism elements of one legal order may change under the influence of another legal order, and new, hybrid or syncretic legal forms may emerge and become institutionalized, replacing or modifying earlier legal forms or co-existing with them. In other cases, concepts from one legal vocabulary are used to label institutions of another legal order. (ibid:19)*

Slike transformasjonsprosesser er en integrert del av legal pluralisme (F. & K. von Benda-Beckmann 2006). Dette gjelder ikke bare normer som har sitt opphav i de statlige rettslige systemene, men også normer på lokalt nivå, herunder ressursbrukeres rettsfølelse vedrørende naturressurser. De formes av verdier, normer og prinsipper som til enhver tid er gjeldende.

Slike kan betraktes som kulturelle og normative konstruksjoner, selv om de i likhet med for eksempel menneskerettigheter og andre internasjonale reguleringer bærer en økonomisk dimensjon ved seg (F. & K. von Benda-Beckmann & Griffith m.fl. 2005, Zips & Weilenmann 2011:10). Ulike verdier, normer og prinsipper vedrørende rettigheter til fiskeressurser og fordeling av disse filtreres og transporteres gjennom forvaltningsmessige og politiske strukturelle prosesser. Men ikke alle som er berørt av fiskeriforvaltningen får sine synspunkter representert i forvaltningen.

Zips & Weilenmann (2011) understreker at empiriske situasjoner med legal pluralisme fordrer at man finner hensiktsmessige forvaltningsformer: "*a particular constellation of legal pluralism brings about pressure to employ a set or network of institutions, actors and practices different from (state) government*" (ibid:8). I så tilfelle blir også situasjoner som preges av legal pluralisme i seg selv et objekt for forvaltningen. Hvordan er det mulig å planlegge og tilrettelegge for legal pluralisme i fiskeriforvaltningen?

## 4.2 Planlagt legal pluralisme

*Taking legal pluralism seriously, taking local law seriously is not the same as endorsing every rule, or even any rule at all...To take it seriously means to acknowledge that it is there, that it affects people's behaviour, and that it also affects the way legislation is implemented (K. von Benda-Beckmann 2001: 40)*

---

Sitatet overfor av Keebet von Benda-Beckmann reflekterer hva som er intensjonen med dette avsnittet. Avsnittet har som mål om å være løsningsorientert ved å diskutere hvordan legal pluralisme kan anvendes som et redskap for å gjøre fiskeriforvaltningen mer sensitiv til mangfoldet av normer, verdier og prinsipper knyttet til bruken av og rettigheter til fiskeressursene. Dette handler her først og fremst om at forvaltningen skal kunne dra nytte av ulike rettighetsforståelser som eksisterer blant brukerinteresser. Formålet med avsnittet er derfor i tråd med Jentoft, Bavinck, Johnson & Thomsom m.fl. (2009) som foreslår at samfunnsforskerens rolle i fiskeriforvaltningen kan være å gjøre: "*(...) legislators and managers sensitive to the concept of legal pluralism, and to how legal pluralism works in concrete settings.*" (ibid:29).

En styrke med legal pluralisme som analyseperspektiv, som ble påpekt i forrige avsnitt, er at det synliggjør normativt mangfold, og bidrar derfor til å skape et bilde av diversiteten av normer som virker inn på gitt situasjoner, som for eksempel fiskeriforvaltning. Legal pluralisme kan derfor bidra til å identifisere komplekse og problematiske områder i fiskeriforvaltningen gjennom å avdekke ulike verdier, normer og prinsipper som i gitte situasjoner står i motsetning til hverandre. Dette kan bidra til å håndtere eller forebygge konflikter, da konflikter i fiskerisammenheng gjerne handler om grunnleggende forhold som hva som tilhører hvem, og hvorfor, og hvem som bør bestemme (Bavinck 2005:817).

Selv om det finnes unntak, har litteraturen om legal pluralisme i mindre grad bidratt til å gi konkrete forslag til hvordan forvaltningen skal kunne løse utfordringene de står overfor, eller, som Forsyth (2007:4) påpeker, det har ikke vært tradisjoner for å gi normative føringer på hvordan ulike normative systemer kan fungere bedre sammen. Slike føringer vil i så fall falle innunder det som Woodman kaller "planned pluralism" (1999:30; Forsyth 2009:46). I fiskeriforvaltningssammenheng kan planlagt pluralisme innebære at myndighetene tilrettelegger for normativt mangfold i forvaltningsprosessen. Hvordan kan i så fall interessegruppers ulike synspunkter på hva som er rett og galt vedrørende bruk av og rettigheter til marine ressurser integreres i forvaltningen? Hvordan kan legal pluralisme bli representert på en best mulig måte?

Legal pluralisme litteraturen utfordrer gjerne sentralstyrt forvaltning av naturressurser. Dette kan forklares ved at dagens utfordringer, som blant annet følger av globalisering, har ført til at det er behov for andre løsninger enn hva de etablerte politiske systemene, statlige lover og reguleringer og offentlige institusjoner kan bidra med (Hajer og Wagenaar 2003:1; Zips & Weilenmann 2011:8). Som diskutert i avsnitt 1.3 så har den norske stat en nokså monopolistisk rolle i forvaltningen av fiskeressursene som ressurseier/forvalter, politikktutformer, kunnskapsinnhenter, fiskerilovgiver og ansvarlig for iverksetting og håndheving av reguleringer. Makten er forankret i en lineær top-down modell, hvor staten har den avgjørende definisjonsmakten. I et monopolistisk system kan faktiske situasjoner med legal pluralisme betraktes som en situasjon bestående av uønskede uforenligheter, hvor idealet er et enhetlig system som består av forenlige og organiserte normer (Griffiths 1986:4, Zips 2003:403). Statlige styringssystemer kan derfor ha et ønske om å forenkle den legal plurale virkeligheten gjennom en enhetlig rettet forvaltning. Det individbaserte fartøyskvotesystemet kan være et velegnet styreredskap for en enhetlig styring av fiskerinæringen.

Reguleringssystemet er ikke utledet av lokale normer og verdier, men er et produkt av

sentralforvaltningens forvaltningsprinsipper. Men siden fartøyskvotesystemet har eksistert i over tjue år er det etterhvert blitt godt forankret i fiskerinæringen ved at en hel generasjon med fiskere og forvaltere er påvirket av ordningen, og tar den for sin. Johnsen (2013:14) mener derfor at fartøyskvotesystemet har utviklet en viss "governmentality" (Foucault 2008), eller styringsmentalitet (Neumann 2002) – som påvirker folks atferd i form av hvordan de styres, styrer seg selv og styrer andre (Rose, O'Malley & Valverde 2006). Det er imidlertid fremdeles også motstand mot fartøyskvoteordninger og de prinsipper den bygger på, både blant fiskere og andre interessenter, som påpekes i tre av avhandlingens artikler (Søreng 2007, 2008, 2013).

Legal pluralismelitteraturen foreslår å demokratisere forvaltningsprosesser gjennom å inkludere flere deltakere og å desentralisere forvaltningsansvar (F. von Benda-Beckmann 2001b; Bavinck 2005; Jentoft 2011; Jentoft m.fl. 2009; Zips & Weilenmann 2011). En viktig begrunnelse for dette, som Jentoft (2011) understreker, er at:

*People who have stakes in the outcome have a right to be recognized, and direct involvement of stakeholders in the process is a way to do so. The causal chain is therefore that justice is good for legitimacy, which fosters compliance and ultimately governability. (ibid:9)*

Dette er forhold som jeg spesielt diskuterer i artikkelen om Senjaoppsynet (Søreng 2006), men også de andre artiklene i avhandlingen argumenterer for at desentraliserte ordninger kan bidra til å ivareta mangfoldet og forskjellighetene til interessentene. Statens kompetanse som ressursforvalter kan derfor styrkes gjennom horisontal eller vertikal desentralisering (Rondinelli og Cheema 2003; Safitri 2011:237). Vertikal desentralisering innebærer å overføre innflytelse og ansvar til lavere offentlige forvaltningsnivåer. Horisontal desentralisering viser derimot til myndighetenes initiativ til å overføre autoritet til lokalsamfunn, som for eksempel gjennom å overføre forvaltningsoppgaver til ikke-statlige eller frivillige organisasjoner. På bakgrunn av studier av skogforvaltning i Indonesia finner Safitri (2011) at legal pluralisme anerkjennes og synliggjøres spesielt gjennom horisontal desentralisering: *"Both state law and people's rules can coexist and influence each other in the same arena of community forestry."* (ibid:238). De som har interesser av ressursen på lokalt nivå vil gjennom slike ordninger i større grad ha anledning til å velge mellom, forhandle om og forene statlige bestemmelser og lokale regler, spesielt når det gjelder konfliktløsning, noe som tilfører legitimitet til lokale reguleringer (ibid).

Fiskeriforvaltningsstudier med legal plurale tilnærminger argumenterer også for å desentralisere forvaltningsordninger for bedre å ivareta det normative mangfoldet (Bavinck 2005; Wiber & Milley 2007; Jentoft m.fl. 2009; Jentoft 2011). Slike kan ta form som selvstyrte lokalsamfunnsbaserte forvaltningsordninger, som i ressursforvaltningslitteraturen blant andre er beskrevet av Ostrom (1990). Eller det kan være vertikalt desentraliserte ordninger som tar form av medforvaltning, som ressursforvaltningslitteraturen også gir flere eksempler på (se avsnitt 1.3.). Senjaoppsynet er et eksempel på en vertikal desentralisering som er etablert for å styrke fiskeres innflytelse over gjennomføringen av det lokale fisket (Søreng 2006).

Ressursforvaltningsstudier som har en legal pluralistisk tilnærming kombineres i økende grad med et governance perspektiv. Legal pluralisme og governance har tilfelles at de er flerfaglige perspektiver som bygger på erfaring og metode fra ulike akademiske fagfelt (F. von Benda-Beckmann 2002; Zips & Weilenmann 2011; Jentoft 2011). Begge perspektiver er innrettet mot å observere, beskrive og sammenligne politiske og rettslige sfærer, hvor det legges vekt på kompleksiteten og diversiteten i situasjonene, uten etiske preferanser om sosial atferd (Zips & Weilenmann 2011:13; Jentoft 2011). Perspektivene har utviklet seg fra å være innrettet mot statlige lover og institusjoner, til i større grad være rettet mot et større mangfold som også omfatter ikke-statlige ordninger.

F. & K. von Benda-Beckmann (2006) setter økingen av legal pluralismestudier som fokuserer på governanceprosesser i forbindelse med at globalisering og transnasjonalisering har endret nasjonalstaters interne og eksterne suverenitet (ibid:4). Slike prosesser bidrar til en situasjon av legal pluralisme hvor interaksjonen mellom ulike styresystemer og styrenivåer blir uoversiktlig og komplisert. Spesielle governancestrukturer kan føre til spesielle konstellasjoner av legal pluralisme, mens legal pluralisme kan reprodusere og transformere forvaltningsstrukturer (Zips & Weilenmann 2011:18). Dette kan derfor ta form som en dialektisk prosess, hvor styring av normative systemer bidrar til endringer innen og mellom ulike normative systemer, som igjen virker tilbake slik at styringssystemene endres. Bavinck mener dette er noe som spesielt fiskeriforvaltningen må være seg bevisst når reguleringer utformes (Bavinck 2005). På dette viset synes legitimiteten til reguleringer som institusjoner iverksetter å avhenge av de organisatoriske og sosiopolitiske prosessene som reguleringene er et resultat av (som for eksempel belyst i Søreng 2006), og oppslutningen til forvaltningsinstitusjonene avhenger av hvordan reguleringene mottas blant berørte interesser.

Dette betyr at desentraliserte forvaltningsordninger, som for eksempel medforvaltningsinstitusjoner, ikke er nok i seg selv for å tilføre den overordnende fiskeriforvaltningen et bredere perspektiv på det normative mangfoldet blant interessentene. Men, som Jentoft m.fl. (2009:27) understreker, så bør også medforvaltningsordninger utformes med tanke på legal pluralisme. Det betyr at designet av forvaltningsinstitusjoner og organiseringen av forvaltningsprosesser må ta høyde for at omgivelsenes normative mangfold skal være en ressurs som forvaltningen kan trekke fordeler av, hvor målet er å gjøre forvaltningen i stand til å håndtere kompleksitet gjennom å reflektere normer, verdier og prinsipper som er i omgivelsene. Å være bevisst omgivelsenes ulike verdier, normer og prinsipper bør på denne måten være en del av forvaltningens overordnende- eller meta-governanceprinsipper (Kooiman & Jentoft 2009). Utfordringen er hvordan forvaltningsinstitusjoner best kan organiseres for å fange opp omgivelsenes normative mangfold, og hvordan det lar seg representere i forvaltningsprosessen. Jeg er i den videre teksten primært opptatt av hvordan sentralforvaltningen skal kunne bli sensitiv til fiskerinæringens normative mangfold.

Interaktiv governanceteori blir foreslått som velegnet for å identifisere multiple normative nettverk i forvaltningssammenheng generelt, og fiskeriforvaltning spesielt (Kooiman 2003; Kooiman m.fl. 2005; Bavinck m.fl. 2005; Kooiman & Jentoft 2009; Jentoft m.fl. 2009; Jentoft 2011). Ved å fokusere på prosess og institusjonell design både innenfor og utenfor statlige organer (Zips & Weilenmann 2011), kan denne tilnærmingen sammen med legal pluralisme gi rikere og mer nyanserte retningslinjer på fiskeriforvaltningen (Jentoft 2011). Kooiman & Jentoft (2009) gir følgende definisjon på interaktiv governance:

*(...) we define 'interactive governance' as 'the whole of interactions instigated to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable or control them'. (ibid:829)*

Interaktiv governance har potensiale til at forvaltningen blir mer demokratisk, ved at regler og normer som finnes i systemene som blir styrt av forvaltningsmyndighetene også reflekteres i styringssystemene (Jentoft 2011:9). Forvaltningsinstitusjonene må ha mekanismer som sikrer institusjonell refleksivitet, som ifølge Giddens (1991:20) innebærer "(...) *the regularised use of knowledge about circumstances of social life as a constitutive element in its organization and transformation*". Forvaltningsmyndighetene må derfor aktivt søke kunnskap om det normative mangfoldet. For å lykkes med det er det behov for interaktiv læring, som handler



om å lære av hverandre: å være innstilt på å lære av andre sine erfaringer samt å lære andre om sine egne erfaringer (Kooiman & Jentoft 2009). Dette har paralleller til det som Argyris & Schön (1978) kaller for "double-loop learning", og som de mener er nødvendig for at organisasjoner og dets medlemmer skal være i stand til å håndtere problemer effektivt, i omgivelser som er skiftende og usikre.

Interaktiv læring kan foregå på ulike nivåer og på ulike arenaer, som mellom organisasjoner eller innad i organisasjoner, på lokalt nivå eller et overordnet nivå. Det kan foregå på arenaer som spesielt er etablert for dette, som for eksempel møter, seminarer eller i prosjekter. Eller det kan ta form i det daglige, gjennom uformelle strukturer i en organisasjon. I henhold til et legal pluralisme perspektiv er det viktig at institusjoner og organisasjoner gjennom interaktiv læring bevisstgjøres hverandres verdier, normer og prinsipper i tillegg til de som er forankret i omgivelsene. Dette kan ifølge Kooiman & Jentoft (2009) føre til at "... *public and private actors in governance processes [to] reconcile their differences through a process that is inherently communicative.*" (ibid:819)

Siden organisasjoner består av individer er menneskene nøkkelen til organisasjoners læringsevne (Argyris & Schön 1978). Det betyr at hvilken handlingsinnstilling som menneskene i organisasjonen har og hvordan de kommuniserer har betydning for interaktive læringsprosesser. Det samme gjelder for ressursforvaltningsinstitusjoner, som understrekes i en av avhandlingens artikler (Søreng 2006). Organisasjonsteorilitteraturen peker på at det er personer og ikke organisasjoner som handler, og personers holdninger og verdier har derfor også betydning for hvordan organisasjoner fungerer (Cyert & March 1963; Hall 1974; Silvermann 1978; Eriksen 1986:108). Det er en rekke mennesker som gjennom ulike roller og posisjoner er en del av fiskerienes komplekse forvaltningslandskap. Jeg vil imidlertid konsentrere meg om de formelle organisasjonene som har myndighet til å forvalte fiskeressursene. Dette betyr at egenskaper ved de forvaltningsansatte, som deres faglige bakgrunn/forståelse, har betydning for interaktive governanceprosesser. Personalets kompetanse påvirker for eksempel organisasjoners evne til å kalkulere, vurdere, lære og planlegge (Christensen m.fl. 2002:79). De forvaltningsansatte konstruerer og deler mentale kart som fører til utvikling av en organisasjons minne og muliggjør læring (Argyris & Schön 1978).

Det er ikke bare de ansatte som påvirker organisasjonen – men de ansatte preges også av organisasjonen da den har sosialiserende, disiplinerende og kontrollerende mekanismer

(Christensen m.fl. 2002:83). Ulike verdier, normer og prinsipper som gjør seg gjeldende på et overordnet organisatorisk nivå legger føringer for de ansattes handlingsinnstilling. Dette betyr at dersom formelle forvaltningsinstitusjoner skal bli mer lydhøre overfor normer og verdier i omgivelsene, er det avgjørende at organisasjonen har en uttalt intensjon om dette på et overordnet nivå. Dersom den har et prinsipp om å reflektere normmangfoldet, og skal lykkes med det, så må dette følges opp av individene i organisasjonen. Dette kan avhenge av den faglige bakgrunnen til de forvaltningsansatte. Hvilke profesjoner som den utøvende del av forvaltningssystemene består av kan ha betydning ved at det virker inn på hvordan forvaltningen definerer og forholder seg til problemer i systemene som skal forvaltes (Rittel & Webber 1973). I norsk sentraladministrasjon har det vært ulike trender for de ansattes faglige bakgrunn, hvor det har vært en dreining fra jurister til statsvitere – og hvor jurister igjen antas å styrke sin stilling fordi samfunnet preges av økt rettighetsorientering (Christensen m.fl. 2002:95-96). Den metodologi som ansattes faglige bakgrunn er tuftet på kan ha betydning for hva de ser av, og hvorvidt de ser, normativt mangfold i omgivelsene (Rittel & Webber 1973). Hvilke faglig bakgrunn de forvaltningsansatte har, vil på denne bakgrunn ha betydning for hvor sensitiv forvaltningen kan være til legal pluralisme.

På bakgrunn av studier i tidligere engelske kolonier hevder Zips (2003:403; Woodman 1995) at det er behov for å "dekolonialisere" lovverket gjennom å ha et kritisk perspektiv på hvordan jurister trenes opp til å forstå lov: *"Legal pluralist research needs to occupy a reflexive and critical position towards the habitus of trained lawyers to overcome these persistent prejudices against non-state law (...)"* (Zips 2003:404). Manglende kunnskap om eller blikk for mangfold i rettssystemet kan derfor bidra til å usynliggjøre minoriteters kulturelle praksiser (Phillips 2007:83). Rettssystemer og jurister trenger med andre ord å være kultursensitive. Det samme bør gjelde i norsk sammenheng, hvor lovgivning og rettspraksis foregår i en flerkulturell kontekst hvor det er ulike etniske og moralske oppfatninger om hva som er rett og galt (Hellum 2006; Brantenberg 1999; Johnsen 1997; Bull 1997; Solem 1993). Innlemmelser av samisk rettighetsforståelse i norsk lov forutsetter derfor at norsk lovformulering og rettspraksis er i stand til, og er villige til, å oversette og forvalte elementer fra samisk kultur (Brantenberg 1999:160). Det samme argumentet om at rettssystemer og jurister skal være kultursensitive overfor normativt mangfold bør også gjelde for sentralforvaltningen og dens ansatte. Fiskerimyndighetene må blant annet være bevisst på og anerkjenne at det blant annet eksisterer lokale rettighetsoppfattelser som er basert på lokal praksis og lokal kultur. Dette innebærer forhold ved ressursbrukeres bosted, deriblant

høstingsstrategier, siden det har betydning for hvilke lokale kulturer som utvikler seg (Berge & Ullenes 2011:42).

I henhold til et interaktivt governanceperspektiv må altså den sentrale fiskeriforvaltningen trenes opp til å være sensitive for ulike perspektiver på fiskerettigheter og fiskeriforvaltning, det vil si ha blikk for ulike synspunkter på løsninger og problemer knyttet til fordeling av fiskerettigheter. Fiskeriforvaltning kan betraktes som en beslutningsprosess bestående av en strøm av deltakere og beslutningsmuligheter, problemer og løsninger (Cohen, March & Olsen 1972). Ulike deltakere har ulike perspektiver på hva som er problemer og hva som er løsninger. Hvilke løsninger som velges avhenger av hvordan problemet defineres. I fiskeriforvaltningssammenheng mener Bavinck m.fl. (2005) at: "*The nature of the solution should be determined by the nature of the problem that it sets out to solve.*" (ibid:14).

Utfordringen ligger dermed i å definere og lokalisere problemet (Rittel & Webber 1973:159). Problemene kan imidlertid være av en slik natur at de lar seg vanskelig avgrense, og som det ikke er en optimal og endelig løsning på. De kan derfor best beskrives som "wicked problems" (Rittel & Webber 1973). Det betyr imidlertid ikke at problemene nødvendigvis er u håndterbare. Jentoft og Chuenpagdee (2008) argumenterer for at "wicked problems" i fiskeri- og kystsoneforvaltning krever en kollektiv vurdering som involverer flere interessenter i en deliberativ prosess, hvor problemer defineres og avgrenses. Løsningene blir til gjennom prosessen. Hvem som definerer problemet har derfor betydning for utfallet. Dersom ressursbrukere er med på å peke ut og definere problemene, bør fiskeriforvaltningen i samråd med brukerne finne fram til egnede løsninger.

Som jeg har redegjort for så kan en bredere deltakelse i fiskeriforvaltningen bidra til å utvide normgrunnlaget for beslutningsfatning. Dette kan oppnås gjennom desentraliserte ordninger hvor ulike interessenter representerer et normmangfold og tas med på råd i beslutningsprosesser. Dette vil gi rom for at flere verdier, normer og prinsipper kan bidra til å definere problemer og løsninger. Målet må være at det tilrettelegges for at norm- og verdimeslige ulikheter kan finnes ut av på en konstruktiv, legitim og rettferdig måte (Jentoft m.fl. 2009:29) som kan vekke tillitt og respekt i forholdet mellom brukerinteresser og myndigheter (Wiber & Milley 2007). Dette krever at forvaltningsmyndighetene har vilje og evne til å tilrettelegge for legal pluralisme, og et trent blikk for å se mangfold. Men hvordan kan forvaltningen bli mer sensitiv til legal pluralisme? Gjennom dialog kan lokale brukerinteresser og myndigheter få en bedre innsikt i for forståelse av hverandres underliggende verdier når det gjelder ressursforvaltning (Wiber & Milley 2007:5) – noe som

vil kreve at alle relevante grupper, interessenter og nettverk er representert i forvaltningen (Jentoft m.fl. 2009:30). Det er i så fall en utfordring å finne fram til disse, og krever ideelt sett en form for "stakeholderanalyse" som kan gi oversikt over potensielle deltakere som holder ulike forestillinger og forventninger om fordeling og forvaltning av fiskeressurser. Slike aktører vil ikke være en gitt størrelse, men kan variere fra sak til sak og etter som rammebetingelsene endres. Dette krever en åpen, fleksibel og kreativ organisering av forvaltningsprosessene som tillater at nye deltakere kommer til underveis.

I tråd med Vanderlinden (1989) må forvaltningsmyndighetene inkludere perspektivene til individene som er subjektet for fiskeriforvaltningen og som opplever legal pluralisme. F. von Benda-Beckmann (2001b) foreslår at dette kan gjøres på følgende måte:

*One sees actors in micro-situations (case, events) in their wider context and gives attention to how they are involved in an institutional and relational environment that stretches beyond the immediate event in time and space. One then can observe how actors are influenced by such structures, and how they restate and thereby reproduce such structures as law or legal pluralism and localize their meaning and consequences. (ibid:129)*

En slik framgangsmåte innebærer at forvaltningen starter ut med en bottom-up tilnærming som tar utgangspunkt i ressursbrukere og andre som er direkte berørt av fiskeriforvaltningen, og deretter ser disse i en videre kontekstuell sammenheng, noe som også involverer andre aktørers perspektiver på fiskerettigheter. Utgangspunktet er at man må kjenne til konteksten for å forstå utfordringene (Ritter & Webber 1973:162). For å gjøre en slik analyse må de forvaltningsansatte, i tråd med et interaktivt governanceperspektiv, være innstilt på å lære om og av ulike interessenters erfaringer og praksiser, inkludert deres verdier, normer og prinsipper (Kooiman & Jentoft 2009:830). En framgangsmåte for forvaltningen kan være å identifisere ulike "rettighetsdiskurser" som etableres rundt temaet fordeling av fiskerettigheter, og undersøke hvilke rettighetskrav som slike representere, og hvem som stiller dem, hvorfor de stilles, og hvem de søker støtte hos. Slike må sees i sammenheng med det institusjonelle landskapet som de er en del av, og de maktrelasjoner samt ideolog som ligger nedfelt her (Parker 1992). Institusjoner har, som understreket av Scott (1995), kognitive/kulturelle, normative og regulerende aspekter, som har betydning for ressursbrukeres rettighetsforståelser og rettighetskrav. Oppgaven til forvaltningen kan være å synliggjøre meningsbærerne slik at de deliberativt kan være en del av beslutningsprosessene.

Forvaltningen kan bevisst søke å synliggjøre legal pluralisme gjennom å identifisere rettighetsdiskurser. Utfordringen er å finne fram til slike diskurser.

Med utgangspunkt i Parker (1992) kan ulike rettighetsforståelser identifiseres gjennom syv trinn eller momenter, som kan bidra til å gjøre forvaltningen i stand til å bli bevisst verdier, normer og prinsipper som er forankret i systemene som skal styres.<sup>61</sup> Det første momentet er at fiskerirettighetsdiskurser kan realiseres i en tekst, som i utgangspunktet er uendelig og altomfattende (Derrida 1976:158, Parker 1992:7). Forvaltningens oppgave er å være sensitiv for skriftlig og muntlig tekst hvor ulike meninger om rettigheter til fiske verbaliseres. Dette betyr at på samme måte som Ekstrom m.fl. (2009) foreslår tekstanalyser som middel for å identifisere forvaltningsmessige overlapp i komplekse økosystembaserte forvaltningssystemer, kan også overlappende rettighetsforståelser og meningsfellesskap i systemene som skal forvaltes identifiseres gjennom tekstanalyser.

I to av avhandlingens artikler var teksten som ble studert skriftlige dokumenter og leserinnlegg i aviser (Søreng 2007, 2008), som fortalte om to initiativ til å konstituere rettighetsregimer på bakgrunn av en opplevd urettferdighet ved den statlige fordelingen av fiskerettigheter. De som har tatt initiativ til rettighetskampene representerer ressursbrukerne, det vil si fiskerne, men dette var en sammenblanding av politiske aktører og næringsaktører. Det som ligger implisitt i teksten, og som framkommer gjennom leserinnleggene, er at det ene initiativet er tatt av en gruppe kystfiskere/politisk aktive på vegne av kyst- og fjordfiskere som helhet, mens det andre initiativet først og fremst føres fram av det samepolitiske miljøet, først og fremst på vegne av de samiske fiskeriene som hovedsakelig er fjordfiskere, men omfatter indirekte kystfiskere.

Rettighetsforståelser kommer også til uttrykk gjennom muntlig tekst, som to av artiklene i avhandlingene bygger sin empiri på (Søreng 2006, 2013). Det empiriske fokuset var på hvordan fiskere og andre berørte ga uttrykk for deres rettighetsoppfattelser i offentlige møter. Møtene som beskrives i artiklene hadde imidlertid ulike karakter. I den ene artikkelen var møtene etablert for å fordele fiskearealer under skreifisket (Søreng 2006), og i den andre artikkelen var åpne møter arrangert i lokalsamfunn i forbindelse med en gransking av samiske fiskerettigheter (Søreng 2013). På lignende måter kan forvaltningen være sensitiv for tekst som verbaliserer berørte interessers forståelse av fiskerettigheter, enten ved å tilrettelegge for

---

<sup>61</sup> Punktene kan fungere som momenter som forvaltningen bør reflektere over dersom de har et mål om å synliggjøre meningsmangfoldet som ligger forankret i systemene som de skal forvalte.

kommunikative arenaer selv (som folkemøter, rådsmøter) eller å oppsøke eksisterende arenaer (følge offentlige debatter, møter i organisasjoner, aviser mm). Poenget er at offentlige arenaer som er tilrettelagt for dialog kan gi informasjon om ressursbrukeres perspektiver på bruk av og eierforhold til naturressurser, og i hvilke normative systemer slike er forankret i. De kan også gi blick for hvordan disse knyttes an til andre normative systemer, som kan virke regulerende på folks atferd, for eksempel ved at de tas opp i forvaltningen, eller det er reguleringer som er initiert av forvaltningen.

For det andre må det være bevissthet rundt at fiskerettighetsdiskurser er innrettet mot i alle fall to nivåer av objekter: 1) den virkelighet som diskursen retter seg mot, og 2) diskursen i seg selv, det vil si diskurser som objekter (Parker 1992). Dette har paralleller til Berger og Luckmanns (1966) kunnskapssosiologi og prosessen med internalisering, eksternalisering og objektivisering ved at diskursen i seg selv, og den virkelighet som diskursen er innrettet mot, virker inn på hverandre. Forvaltningen må derfor ha øye for at synspunkter på fordelingen av rettigheter relateres til ulike virkeligheter eller praksiser som de er et resultat av, samtidig som de må ha øye for synspunktene i seg selv, og hvilken betydning som ligger i slike. Den virkelighet som rettighetsdiskursene retter seg mot sett i lys av avhandlingens artikler er både fiskeressursene, fiskerinæring, fiskepraksis, bosted/lokalsamfunn, livstil og kultur, deriblant etnisitet. Men også fiskeriforvaltningen, som regulerer adgangen til fiskeressursene og adgangen til å delta i forvaltningen, herunder også fiskeri- og distriktpolitikk. Men diskursene om fiskerettigheter handler gjerne også om noe mer, diskursene i seg selv er også med på å skape bilder av de virkeligheter, eller normative system, som de er innrettet mot. Som for eksempel at enkelte ressursbrukere opplever det nåværende statlige reguleringsystemet som urettferdig, en oppfatning om at det er begått urett mot deler av fiskerinæringa, deriblant av næringa selv, og at fiskeredskapsbruk har hatt uheldig utfall for lokale fiskeressurser. De ulike rettighetsdiskursene som artiklene har undersøkt har derfor til felles at de har et moralsk innhold, vet at det gjerne viser til dimensjonene rett/urett og rettferdighet/urettferdighet. Ressursbrukere peker ofte på hva de oppfatter som er urettferdig når de uttaler seg om rettigheter, som spesielt to av artiklene synliggjør (Søreng 2006, 2013). En analyse av den virkelighet som diskurser om fordeling av fiskerettigheter retter seg mot, kan føre til en økt bevissthet om at fiskerettigheter handler om mer enn rettigheter til fiskeressurser. Det handler om å være sensitive om fiskepraksis, verdisyn samt lokalsamfunns rettigheter til en levemåte og kultur. Diskursen om fiskerettigheter kan derfor handle om

rettferdighet i fiske sett i lys av en generell, historisk urettferdighet – som mange i det samiske miljø fortsatt bærer med seg.

Det tredje punktet er å være bevisst subjektene i diskursene (Parker 1992). Dette er subjekter som knyttes an til objektene, som kan være fiskere og de lokalsamfunn som de er en del av. Det kan også være samiske og norske småskalafiskere og andre brukerinteresser som sympatiserer med de ulike brukergruppene (Søreng 2007, 2008), kyst og fjord befolkningen i Finnmark (Søreng 2013), og ulike redskapsgrupper blant kystfiskere (Søreng 2006). Disse er alle subjekter i diskursen om fiskerettigheter og rettferdighet/urettferdighet. Også myndighetene, fiskeriforskningen og Norges Fiskarlag er institusjoner som har autoritet til å påvirke fordelingen av fiskerettigheter. Subjektene kan dermed være både sendere og mottakere – hvor det kan være uklare skiller i ulike situasjoner hvem som er subjekter og objekter. Forvaltningen kan ved å være bevisst subjektene i fiskerettighetsdiskurser bli mer sensitiv til hvem som berøres av forvaltningstiltak, og hvilke rettighetsforståelser de har og forventninger de har til forvaltningen. Men også hvem som er i posisjon til å legge premisser for forvaltningsdiskurser på en måte som gagnar dem selv.

Diskurser om fiskerettigheter er på denne måten et sammenhengende system av meninger (fjerde moment). De metaforer, analogier og bilder som synliggjøres gjennom slike diskurser kan forstås som utsagn om en virkelighet, noe som også er Foucault sitt poeng (Parker 1992:11). Interaktiv governanceteori snakker i denne forbindelse om "images" eller forestillinger (Kooiman 2003; Jentoft m.fl. 2010). I henhold til legal pluralismetilnærmingen er en interessents oppfattelse av hva som er rett eller galt med hensyn til fordeling av fiskerettigheter forankret i ulike normative systemer som er meningsbærende (som ble eksemplifisert ved hjelp av Tamanaha 2007 i avsnitt 4.1). For forvaltningen vil det være viktig å være bevisst og få synliggjort slike systemer, da de kan være kilde til konflikter. Ulike meninger om fiskerettigheter formes gjennom interaktive prosesser, og disse trenger ikke være konstante, som F. & K. von Benda-Beckmann (2006) understreker: "(...) *the emergence, maintenance and change of constellations of legal pluralism are the result of dynamic processes*" (ibid:31).

Samtidig bør forvaltningen være åpen for at én gruppes synspunkter på fordelingen av fiskerettigheter forholder seg til andres synspunkter om det samme, det vil si at fiskerettighetsdiskurser refererer til andre diskurser (dette er det femte momentet). Det kan være diskurser som er drevet fram av aktører som bærer de samme verdier, normer og

prinsipper eller som er motstridende meningsbærere. Den samiske fiskerettighetsdiskursen forholder seg for eksempel til urfolksdiskurser som finner sted både på nasjonalt og internasjonalt nivå som rommer mye mer enn fiskeriforvaltning alene. Slike diskurser handler også om grunnleggende menneskerettigheter, som blant andre tre av artiklene poengterer (Søreng 2007, 2008, 2013). Internasjonal urfolkspolitikk virker også inn på hvordan ressursbrukere argumenterer for det som de oppfatter som sine fiskerettigheter. Sametinget og andre meningsfeller argumenterer for eksempel for at områderettigheter vil sikre livsvilkår til samer og alle andre fiskeriavhengige samfunn innenfor territoriet. Andre igjen er av den oppfatning at områderettigheter vil være direkte ødeleggende for fiskeriavhengige samfunn som er økonomisk avhengige av fremmedflåten som i sesonger fisker i området. Dersom fremmedfiskere utestenges som en følge av at det innføres territorielle rettigheter, kan det få uheldige konsekvenser for næringslivet i slike samfunn. Motstanden mot å innføre områderettigheter kan også skyldes at fiskere frykter at de utestenges fra fiskerier utenfor regionen som de sesongvis deltar i (Søreng 2013). Den enes ønsker om fiskerettigheter kan derfor gå på tvers av den andres ønsker. For forvaltningen er det viktig å være sensitiv til relasjonene mellom fiskerettighetsdiskurser, hvor de overlapper og hvor de kommer i konflikt med hverandre. Dette kan synliggjøre hva som ligger bak interessegruppers ulike og tidvis konflikterende prinsipper om fordeling av fiskerettigheter. Det kan gi et bilde over den normative kompleksiteten og utfordringen som forvaltningen står overfor, men også skape forståelse for ulike prinsipper samt identifisere områder hvor interessegrupper har sammenfallende interesser og normer.

Det sjette momentet er at fiskerettighetsdiskurser også kan være etablert omkring og reflektere en særegen måte å uttrykke seg på. Parker (1992) foreslår derfor å bringe inn andre lesere og lyttere i analysen: "*and use their understanding of a discourse to bring out the implicit meaning, the views which are rarely voiced but which are part of that way of talking about things.*" (ibid:15). Det kan være forhold som ligger implisitt ved diskurser om fiskerettigheter og som kan være vanskelig for uinnvidde å ta del i – selve diskursen kan til og med være så implisitt at det er vanskelig for utenforstående å bli den bevisst.

Problemstillingene som fiskeriforvaltningen står overfor er gjerne en blanding av sosiale, økonomiske og økologiske forhold, noe som aktualiserer flerfaglige perspektiver (Wilson m.fl. 2003; Kooiman m.fl. 2005; Bavinck m.fl. 2005; Symes 2006). Dermed vil forvaltningen, i likhet med forskningen, ha nytte av å ha en fler- eller tverrfaglige tilnærming til fiskeriforvaltning, hvor ulike kunnskapsfelt sammen kan bidra til å synliggjøre normative



mangfold. Forvaltningen bør dermed være åpen for flerfaglige tilnæringer for å bli sensitiv til ulike situasjoner av legal pluralisme. Dette inkluderer også brukerdeltakelse.

Det syvende momentet er å være bevisst at fiskerettighetsdiskurser er historisk situerte. Det er viktig å undersøke hva som er opprinnelsen til diskursene, hvor den kommer fra, og beskrive endringer som den har gjennomgått, for å forstå hva den handler om. Dette kan dreie seg om historiske maktrelasjoner. Samiske fiskerettighetsdiskurser må blant annet settes inn i en historisk ramme med kolonisering og fornorskning, for å forstå dagens situasjon. På samme måte kan fjord- og kystfiskeres ulike normer, verdier og prinsipper forstås i en historisk kontekst. Fiskeriforvaltningen bør derfor være bevisst rettighetsdiskursers historiske kontekst.

Forvaltningen må også være bevisst at rettighetsdiskurser inngår i ulike institusjonelle strukturer, som kan være innrettet mot å opprettholde dagens fiskerirettighetsregimer eller som er innrettet mot å endre dem. Rettighetsdiskurser kan derfor være strukturert rundt maktrelasjoner og/eller strukturert for å reprodusere maktrelasjoner (Foucault 1970; Parker 1992). F. & K. von Benda-Beckmann (2006) understreker på bakgrunn av empiriske studier av legal pluralisme:

*Struggles over property are often struggles over power, and vice versa. Changes in one legal system, though intended to be limited to one specific field such as property only, are under these conditions likely to affect the less differentiated property, inheritance and kinship relations in the other legal order. In this way, small issues may become connected to larger issues by systemic implication (K. von Benda-Beckmann 2003). (F. & K. von Benda-Beckmann 2006:30)*

Dette betyr at dersom eierforhold til fiskeressursene endres, så vil også maktforholdene endres ved at noen kan få mer innflytelse på bekostning av andre. Dette kan forklare hvorfor enkelte grupper yter motstand til å innføre nye rettighetsregimer i fiskeriene, som for eksempel forvaltningsordninger basert på urfolksrettigheter, eller et ønske om å endre gjeldende reguleringssystemer som fartøyskvoteordningen (Søreng 2007, 2008). Samtidig er det viktig å være bevisst at diskurser om fiskerettigheter, tilsiktet eller utilsiktet, kan inspirere til og uttrykkes som del av en politisk ideologi. Å kreve samiske fiskerettigheter forankret i internasjonal lov kan for enkelte være et middel til å få gjennomslag for lokale fiskerettigheter, som noen av deltakerne på kystfiskeutvalget møter understreket (Søreng 2013). For andre kan det være et middel for å bevare målet om å styrke samiske lokalsamfunn og revitalisere samisk kultur.

Å være var for ulike rettighetsdiskurser i fiskeriene kan bidra til at den statlige fiskeriforvaltningen er bedre rustet til å forvalte fiskeressurser på en slik måte at den også kan være kulturelt bærekraftig, det vil si at det i større grad tas hensyn til og støttes opp under lokale fiskeritilpasninger. I likhet med Parekh (2000) som argumenterer at (å sikre) kulturell diversitet må være et mål i seg selv innenfor samfunn og politikk, må det i fiskeriforvaltningsøyemed være et mål å ivareta den kulturelle diversiteten som fiskerne representerer. Dette krever at forvaltningen tillater et bredere spekter av interesser til å spille en større rolle i fiskeriforvaltningen. En erkjennelse, forståelse, kjennskap og bevissthet til ulike verdier, normer og prinsipper vedrørende fiskerettigheter kan danne grunnlag for kommunikasjon som forvaltningens beslutningsprosesser kan trekke fordeler av. Å skape dynamikk mellom ulike normative systemer gjennom en form for planlagt legal pluralisme som kan gagne både styresystemene og systemene som skal styres, bør derfor være et mål for forvaltningen. Dette er forhold som også understrekes av Forsyth (2009):

*How can we try to ensure that the different legal orders that exist in any particular jurisdiction operate in a way that maximises their ability to cross-fertilise, support and enrich each other, rather than to undermine and conflict with each other?* (ibid:46)

Å stimulere til dialog mellom aktører som har ulike verdier, normer og prinsipper bør være en prioritert oppgave hos den statlige fiskeriforvaltningen, ikke minst for å skape bredere tillit og legitimitet til den statlige fiskeriforvaltningen. Dette innebærer i så fall at det tilrettelegges for et legalt pluralistisk perspektiv i fiskeriforvaltningen som retter seg mot det normative mangfoldet i systemene som skal styres. Ifølge Jentoft m.fl. (2009) innebærer dette at: *"those who know about the legal systems, what they mean, how far they reach, and who are obliged to them, sit at the co-management decision-making table."* (ibid:35). Et overordnet prinsipp for fiskeriforvaltningen bør i så fall være at normative uoverensstemmelser i fiskerinæringen bør fattes på lavest mulig nivå. Dette krever endrede styringsformer som åpner for et større nettverk av institusjoner, aktører og praksiser enn hva som er tilfelle med den tradisjonelle statlige styringsformer (Zips & Weilenmann 2011:8). Dersom forvaltningen skal ta legal pluralisme på alvor, så må den statlige fiskeriforvaltningen i større grad bruke ulike møteplasser mellom næring og forvaltning til å lytte og til å komme i dialog om mulige løsninger, framfor å forsvare gjeldende ordninger. Dette taler for en mer *diagnostisk* tilnærming til ressursforvaltningen som ved å kombinere top-down og bottom-up forvaltningsstrategier finner ut av hva de ulike forvaltningssituasjoner krever (Young 2002:kap 7, 2011; Ostrom 2007). Det er derfor ingen universell løsning på hvordan

fiskeressurser bør forvaltes. Forvaltningsstrategien kan imidlertid være å sette "diagnoser" ved å identifisere de særskilte biologiske og sosioøkonomiske forhold til konkrete tilfeller av naturressurser og ressursbruk (Young 2011:66), herunder også identifisere lokalt forankrede normer, verdier og prinsipper.

Det ligger imidlertid verken implisitt i interaktiv governance - eller i legal pluralismeperspektivet at arrangementer, retningslinjer, prosedyrer eller utfallet av beslutningsprosesser nødvendigvis blir rettferdige (F. von Benda-Beckmann 2001b; Kooiman 2003; Jentoft 2011; Zips & Weilenmann 2011). Men, som jeg argumenter i en av artiklene (Søreng 2006), så kan legitimiteten til beslutningene styrkes hvis de som er berørt av disse er med på å treffe dem, og at beslutningsdeltakerne kommer fram til en eller annen forståelse av enighet om dem. En form for kommunikativ rasjonalitet (Habermas 1984), og beslutningsprosedyrer som tilrettelegger for en slik kommunikasjon, vil være tjenlig. Dette er forhold som jeg vil komme nærmere inn på i neste del, som også er innledningstekstens siste del før artiklene presenteres i fullt format.

## 5 Rettferdig fiskeriforvaltning

Denne innledningen har, med utgangspunkt i avhandlingens artikler, søkt å synliggjøre at ulike interessenter har ulike synspunkter på og begrunnelser for hvordan fiskerettigheter bør fordeles mellom fiskere. Fiskerettigheter handler om hvem som skal få rett til å få tildelt fiskekvoter, men også å få tilgang til fiskeplasser og dermed hvem som i siste instans har adgang til å livnære seg som fiskere. Fisken fordeler seg ikke jevnt i havet, men vil være mer konsentrert på enkelte områder i ulike sesonger. Å ha tilgang til fiskeplassene er svært viktig for de kystnære fiskeriene. Fiskeriene må tilpasse seg fiskens bevegelsesmønster, og de må ha kunnskap om hvor fisken oppholder seg, og om havbunn og havstrømninger som har betydning for fiskens vandring og hvor en kan fiske. Man må derfor også ha kunnskap om hvordan man setter bruket på det særskilte fiskefeltet, og om værforhold. Tilgang til fiskeressursene kan føre til brukerkonflikter ved at det er flere som ønsker å operere på samme fiskefelt. Det forutsetter naturligvis at brukerne har rett til å fiske. Konkurransen i fiskeriene handler på denne måten om å sikre retten til fiskeressurser og fiskeplasser (Bavinck 2005; Schlager & Ostrom 1992). Å sikre retten til å bruke fiskeressurser og fiskeplasser i fjord- og kystfiske er forhold som artiklene i denne avhandlingen fokuserer på.

Ulike verdier, normer og prinsipper ligger til grunn for hvilke perspektiv ressursbrukere har på hva de anser som sine fiskerettigheter og hvordan de mener rettigheter skal fordeles. Disse følger av fiskepraksis, lokalsamfunn og andre fellesskap som ressursbrukere er del av, i tillegg til de verdier, normer og prinsipper som ligger forankret i institusjonelle interesser som forvaltning, vitenskap og interesseorganisasjoner representerer. Formålet med avhandlingens artikler har vært å synliggjøre hvilke rettighetsforståelser som artikuleres gjennom kommunikasjon i offentlige rom når eiendomsform og rettigheter til fiskeressurser settes på den politiske agendaen. Tre av artiklene undersøker diskusjonen som oppstår mellom ulike interessenter når innføring av samiske fiskerettigheter er på agendaen (Søreng 2007, 2008, 2013). Denne diskusjonen handler om hvem som bør ha rettigheter til å fiske og hvordan slike begrunnes. Den fjerde artikkelen undersøker diskusjoner om å få retten til fiskeplasser som oppstår mellom lokale fiskere i en medforvaltningsinstitusjon som har som mandat å fordele kystnære fiskefelt mellom ulike redskapsgrupper under skreifisket (Søreng 2006). Artikkelen gir dermed innsikt i den type utfordringer en vil måtte møte dersom Kystfiskeutvalgets forslag til å desentralisere forvaltningsmyndighet til lokalt nivå skulle bli realisert (NOU 2008:5).

Artiklene viser at ressursbrukere har ulike synspunkter på ressursforvaltningen, basert på erfaringer med egne og andres fiskepraksiser, deriblant erfaringer med de institusjonelle ordningene som bidrar til å regulere ressursbruken. Slike erfaringsgrunnlag, som har sitt utspring i ulike normative systemer (som bl.a. diskutert i avsnitt 4.1.) bidrar til å forme deres rettighetsoppfatninger. Ulike forestillinger om rettigheter knyttes gjerne an til hvem som skal ha bruksrettigheter og/eller beslutningsmyndighet til å regulere og kontrollere ressursbruken (F. Benda-Beckmann m.fl. 1997; Schlager & Ostrom 1992). Det lar seg nødvendigvis ikke gjøre å sette et klart skille mellom disse. På høringsmøtene i regi av kystfiskeutvalget, som en av avhandlingens artikler tar for seg, argumenterer fiskere for å sikre bruksretten til lokale fiskeressurser ved å oppnå retten til ressursgrunnlaget. I tillegg argumenterer de for å etablere desentraliserte forvaltningsordninger som gir lokal eller regional beslutningsmyndighet over ressursbruken (Søreng 2013).

Avhandlingens artikler har på ulike måter undersøkt forholdet mellom legalitet og legitimitet når det gjelder fiskeriforvaltningstiltak, det vil si forholdet mellom hvordan formelle lover og reguleringer fordeler fiskerettigheter og ressursbrukeres synspunkter på og anerkjennelse av disse. Ressursbrukere blir plassert i utfordrende situasjoner når formelle reguleringer oppleves som frustrerende og fragmenterende, og bidrar dermed ikke nødvendigvis til å sikre sosial orden og stabilitet, som Hobbes (1996) argumenterer for. Dette betyr at det oppstår spenninger mellom hva som er legalt, det vil si myndighetenes forvaltning av fiskeressursene, og hva enkelte grupper av ressursbrukere mener er riktig. Som samtlige artikler i avhandlingen er inne på, kan denne diskrepansen forklare hvorfor det er motstand mot å innføre nye bestemmelser og forvaltningsstrukturer, og at forvaltningstiltak får svakt legitimitetsgrunnlag hos ressursbrukere. Det betyr at begrunnelsene for å iverksette forvaltningsvedtak som berører ressursbrukeres liv ikke fullt ut aksepteres som gyldige av ressursbrukerne, jfr. en demokratisk legitimitetsforståelse (Williams 2005:38).

Fartøyskvoteordningen er et eksempel på dette. Selv om ordningen ble innført for nesten et kvart århundre siden og er godt implementert både i forvaltning og fiskerinæring for øvrig, så finnes det synspunkter om at ordningen er urettferdig fordi den fører til at fiskeressursene – som ifølge norsk lov eies av folket i fellesskap – privatiseres og faller utenfor lokalsamfunns kontroll. Noen interessenter mener at det heller bør innføres kollektive eller territorielle rettighetssystemer i fiskeriene som sikrer geografiske områder visse fiskerettigheter. Slike kan være basert på urfolksrettigheter, som for eksempel Sametinget argumenterer for. På den

andre siden er det de som mener at territorielle rettighetssystemer kan bidra til en ufordelaktig fordeling av fiskeressurser mellom fiskere for de som ikke er en del av det bestemte kollektivet, og som dermed ikke har opparbeidet seg fiskerettigheter (Søreng 2007, 2008, 2013). Ressursbrukere har dermed ulike oppfatninger om hvorvidt individuelle eller kollektive rettigheter fører til rettferdig fordeling av fiskeressurser.

Gjennom en fenomenologisk tilnærming til rettighetsbegrepet (se bl.a. avsnitt 3.3.) har avhandlingens artikler undersøkt hvordan rettigheter forstås og begrunnes av ulike aktører, først og fremst av ressursbrukere og deres forkjempere. Artiklene viser at når fiskerettigheter diskuteres på offentlige arenaer, argumenterer gjerne de involverte for sine synspunkter ved å peke på hva de anser som uriktig eller mangelfullt ved motpartens syn på fiskerettigheter. Når de argumenterer for hva som de mener er riktig fordeling av fiskeressurser, synliggjør de samtidig hva som de anser som galt. Med referanse til Spivak (2004) kan folks rettighetsoppfatning forstås i dette spennet: for å forstå hva folk mener er riktig, må det også forstås hva som er galt. Det er ikke nødvendigvis hva som er lovmessig rett som de involverte gir uttrykk for når de argumenterer for fiskerettigheter, men hva som oppfattes som moralsk rett og rimelig, og da hva som anses som rettferdig når det gjelder tilgang til og fordeling av fiskeressurser (Søreng 2006, 2008, 2013). Som poengtert av Donnelly (2013), ligger det i rettighetsbegrepet et skille mellom hva som er definert (gjennom lov) som er faktisk rett/ hva folk har rett til ("entitlements"), og en forestilling om å være berettiget til noe ("rectitude"). Sistnevnte reflekterer et krav om rettferdighet.

Følelsen av rettferdighet inngår derfor i ressursbrukeres rettighetsoppfatninger til naturressursene. Dette er grunnleggende subjektive følelser som har betydning for hvorvidt ressursbrukere anser forvaltningsvedtak som legitime eller ikke. Selznick (2003) understreker at mennesker blir mer rettighetsorientert dersom spriket blir for stort mellom beslutninger som tas av legale systemer (her myndighetenes fordeling av fiskeressurser) og hva som folk kan akseptere som fornuftig og rettferdig. Ressursforvaltning berører derfor rettferdighetssansen hos de som berøres av forvaltningsvedtak. Dette kan lede til at ressursbrukere og andre interessenter strategisk søker å formalisere retten til ressursene gjennom at de inngår i "rettighetskamper". Særlig en av artiklene omhandler slike fenomen (Søreng 2007), hvor ressursbrukere i lag med andre interessenter fremmer krav gjennom henholdsvis den politiske og den rettslige kanalen for å sikre det som de anser som sine (historiske) fiskerettigheter.

Artiklene viser at ressursbrukere bruker rettferdighet som argument når de forsvarer det som de ser på som sine fiskerettigheter. Det ligger et sosialt og moralsk aspekt i hva folk bedømmer som rettferdig med hensyn til fordeling av fiskerettigheter, i tillegg til politisk og rent juridiske aspekt i form av ulike fortolkninger av lovverket. I casestudiene som ligger til grunn for denne avhandlingen begrunnes gjerne fiskerettigheter til sist moralsk (Søreng 2006, 2008, 2013). Dette innebærer at i situasjoner der ulike perspektiver på fordelingen av fiskeressurser debatteres, ender disputten gjerne som rettferdighetsargumentasjon, hvor det argumenteres for at motpartens perspektiv vil ha et urettvist utfall på fordelingen av fiskeressurser – ved at det ekskluderer enkeltgrupper, gir dårligere betingelser for enkelte grupper fiskere, har negativ innvirkning på fiskeres inntjening og rekruttering til lokale fiskerier, og derfor har negativ innvirkning på bosetting og kulturelt mangfold. Det er altså ikke bare hva som er urettferdig for den enkelte fisker som understrekes, men også for et større kollektiv som en (etnisk) gruppe fiskere, lokalsamfunn eller en region. Rettferdighet knyttes i så henseende både til et individuelt og kollektivt nivå.

Aristoteles knytter rettferdighet til enkeltmenneskets situasjon, hvor hva som oppfattes som rettferdig vil variere etter person, sted, og tid (Waage 2010). Slik kan det som oppfattes som rettferdig hos et menneske, eller et kollektiv, oppfattes som urettferdig hos et annet. De ulike perspektivene på hvorvidt det vil være rettferdig å lovfeste samiske fiskerettigheter, som synliggjøres i to av avhandlingens artikler, er et eksempel på dette (Søreng 2008, 2013). Hva fiskere oppfatter som rettferdig fordeling av fiskerettigheter må dermed sees i sammenheng med den særlige konteksten som ressursbrukene er en del av, og i dette inngår både funksjonelle og kulturelle forhold ved fiskepraksisen (Søreng 2013). Ressursbrukeres kulturelle forankring avspeiler også *moralske systemer* (Parekh 2000:166). Kultur rommer derfor, som McCay (1996) påpeker, forventninger til både natur og ressursforvaltning – samt forventninger om rettferdig ressursfordeling.

Rettferdighet kan altså knyttes til enkeltmenneskets- eller gruppers opplevelse av en situasjon, og hva som oppfattes som rettferdig er dermed kontekstuellet betinget. Rettferdighet kan være forankret både i det enkelte individ og i et kollektiv. Habermas (1992), for eksempel, mener det ligger en moralsk komponent forankret i kollektivet. Menneskerettighetene, som søker å realisere rettferdighet gjennom å sikre menneskeheten visse grunnleggende rettigheter, kan betraktes som en rettsliggjøring av felles moralske normer om rettigheter og rettferdighet. De søker med andre ord å forene moralsk visjon og politisk praksis (Donnelly 2013:16).

Rettferdighet kan være forankret både i det enkelte individ og i et kollektiv, og har dermed et

universelt preg ved å være en sentral dimensjon hos mennesker. Platon setter for eksempel rettferdighet i sammenheng med thymos, som viser til menneskets universelle trang til å oppnå anerkjennelse og respekt (Waage 2010; Eriksen 2010). Urettferdighet krenker menneskets verdighet. I henhold til Benhabib (2004:4) er det nettopp menneskets behov for verdighet som utgjør rettferdighetens normative grunnlag (Lysaker 2010:154). Forvaltningen av naturressurser kan lede til avmaktsfølelse og følelse av krenkelse dersom myndighetenes reguleringer av fiskeriene går på tvers av egne verdier, normer og prinsipper. I FN sine retningslinjer for å sikre fremtiden for verdens småskalafiskerier er nettopp "human dignity" løftet fram som et viktig mål for medlemslandenes fiskeriforvaltning. Å ivareta menneskers verdighet er også nevnt som et viktig argument for FNs initiativ for å sikre urfolk myndighet over ressursgrunnlaget som de er avhengig av.<sup>62</sup> Dette innebærer at fiskeriforvaltningen forankres i et bredere menneskerettighetsperspektiv, der forvaltningen ikke bare handler om den tekniske fordelingen av fiskeressurser, men også inkluderer politiske og sosiale forhold (Allison m.fl. 2012). Rettferdighet er i en slik sammenheng en absolutt verdi som fiskeriforvaltningen vil måtte ta høyde for om den ønsker oppslutning fra et større omfang av brukergrupper og dermed sikre legitimitet, også i den nasjonale og internasjonale opinionen.

Hvordan skal fiskeriforvaltningen i så fall kunne imøtekomme ressursbrukeres rettferdighetssans og dermed gi dem anerkjennelse og respekt? Hvordan kan fiskeriforvaltningen fremstå som rettferdig overfor de som berøres av dens forvaltningstiltak? En rettferdighetsorientert fiskeriforvaltning kan være tuftet på likhet, for eksempel ved at fiskere til for tross funksjonelle og kulturelle ulikheter har lik rett til å fiske. I utgangspunktet kan den norske fiskeriforvaltningen forstås i et slikt perspektiv da det heter seg at fisken eies av folket i fellesskap (se del 1, Havressursloven § 2). Likhet som verdi blir gjerne vurdert som å være beslektet med nestekjærlighet og likeverd. Det handler om at alle skal ha en del av fellesgodene, noe som utgjør kjernen i den norske velferdsstaten (Halsaa & Hellum 2009:9). Prinsippet som ligger til grunn er at likhet kan oppnås gjennom å behandle alle likt, eller gjennom at enkelte forskjellsbehandles, som ved positiv diskriminering av enkeltgrupper.

Gjennom positiv diskriminering ønsker man å korrigere for uheldige konsekvenser av likhetsbehandling, som ved å være innrettet mot å behandle alle likt, også kan komme til å neglisjere kulturelle forskjeller. Implementering av urfolksrettigheter i postkoloniale samfunn

---

<sup>62</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO) har utviklet retningslinjer for tenure/eiendomsforhold og småskalafiskerier, hvor å sikre "human dignity" er et viktig mål: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-Guidelines/en/>, og <http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>. (Hentet 16.12.2013).



er et eksempel på en slik forskjellbehandling ettersom formålet er å gjenopprette urett som er begått mot etniske minoriteter. Det innebærer i praksis at flertallet må innrette seg etter de avtaler og konvensjoner som myndighetene har skrevet under på for å sikre rettighetene til urfolket, som er i mindretall. I norsk kontekst er samiske landrettigheter anerkjent gjennom lov (Finnmarksloven), til forskjell fra samiske fiskerettigheter i saltvann. Prinsippet om positiv diskriminering for å sikre levedyktige samiske fiskerisamfunn ble foreslått av Smith allerede i 1990, og senere i NOU 2008:5. I så måte er samiske rettigheter i fiskerisammenheng et eksempel på at mindretallets rettigheter i et demokratisk samfunn ikke er noe som kommer av seg selv, men noe som må kjempes for. Forskjellsbehandling forutsetter derfor at relevante forskjeller synliggjøres og deretter anerkjennes.

Rettferdighetens objekt handler derfor ikke bare om økonomisk rettferdighet, men også om å anerkjenne kulturelle ulikheter (Halsaa & Hellum 2010:46). Dette kommer klart frem ved at fiskere opplever det som en urett at samiske historiske fiskerettigheter, og derfor deres kulturelle tilhørighet, ikke anerkjennes i den rådende fiskeripolitikken (Søreng 2013). Den samme holdningen finnes også blant norske småskalafiskere, som mener fiskeriforvaltningen ikke anerkjenner deres kulturelle fiskeripraksis (Søreng 2007, 2008, 2013). Formelle reguleringer kan derfor oppleves som høyst frustrerende for de som reguleringstiltakene er ment å virke for, og for noen vil slike også oppleves som uverdige. Utfordringen for fiskeripolitikken er derfor å skape rom for andres verdighet – her inkludere flere normer, verdier og prinsipper – ved å anerkjenne funksjonelle og kulturelle forskjeller. I henhold til legal pluralismeperspektivet, samt et deliberativt demokratisk perspektiv, vil nettopp det å representere det normative mangfoldet vedrørende ressursbruk bidra til en rettferdig forvaltning. Rettferdighet er i lys av et slikt perspektiv ikke kun et spørsmål om fordeling, men i henhold til Fraser (2008) og Phillips (1995) i like høy grad et spørsmål om anerkjennelse, respekt og deltakelse (Halsaa & Hellum 2010:46). I henhold til et rettferdighetsperspektiv er *kulturell diversitet* (i fiskeriene) på denne måten *et mål i seg selv*, som Parekh (2000) forfekter viktigheten av i et multikulturelt samfunn. Dette krever et pluralistisk perspektiv på kulturell diversitet.

En rettferdig fiskeriforvaltning handler på denne bakgrunn ikke bare om faktisk fordeling av fiskeressurser, men også om at ulike (tradisjonelle) fiskeripraksiser og livsformer anerkjennes ved at det åpnes for at de blir representert i forvaltningens beslutningsprosesser, og at samiske interesser tilgodesees i ressursfordelingen. Dette vil være i tråd med Frasers perspektiv på et rettferdig samfunn – som er en forvaltning innrettet mot å likestille kulturell anerkjennelse,

økonomisk fordeling og politisk demokrati. Målet er dermed deltakelseslikhet, som innebærer at alle skal ha lik mulighet til å delta (Fraser 2002:257; Halsaa & Hellum 2010:41). Fiskere er forskjellige og har ulike behov, som i henhold til et demokratisk perspektiv bør representeres i beslutningsprosesser. Fiskeriforvaltningen må i lys av et slikt perspektiv ha mekanismer som sikrer rettferdig representasjon ved at folk inkluderes, uten å tvinges inn i trange kategorier som skreller bort mangfoldet, og dermed også bidrar til å usynliggjøre de kulturelle og etniske forskjellene mellom ressursbrukere (Hardy, Lawrence & Grant 2005).

Phillips (1995) argumenterer for at representantenes bakgrunn har betydning for hvor rettferdig representasjonen er, og legger vekt på mangfold både når det gjelder ideer og representanter. En rettferdig representasjon handler imidlertid om å ta utgangspunkt i individer, og ikke grupper (Phillips 2007, 2008; Bråten 2010). Dette kan forstås som en mer rettighetsdrevet tilnærming til kulturell diversitet, hvor individets rett til eksistens begrunner krav om beskyttelse mot utilbørlig press mot kulturell tilhørighet (Phillips 2007:133). Utfordringen er dermed bedre å kunne representere erfaringer som ligger blant de undertrykte, eller minoritetene blant minoritetene. I postkoloniale studier stilles det kritiske spørsmål til *hvem* som snakker og *hvem* som *bør* snakke på vegne av de som ble undertrykt i områder som ble kolonisert (Spivak 1988). Svaret er ikke uventet at det bør de som ble undertrykt selv gjøre. Dette krever imidlertid at den postkoloniale historien i området er kjent og anerkjent av majoriteten, og at det settes lys på de negative konsekvensene den hadde for (den samiske) lokalbefolkningen. Dermed kan det også bli en kamp om den historiske framstillingen, som står mellom de som ønsker å synliggjøre den undertrykking av en lokalbefolkning som har funnet sted, og interessenter som med ulike motiver underkommuniserer en slik undertrykking, som en av artiklene gir et bilde på (Søreng 2008). I norsk sammenheng er det for eksempel stemmer som søker å moderere det faktum at samer ble satt under hard forforskning av den norske stat, og de konsekvenser som dette medførte for den samiske befolkningen med tap av språk og kultur, og dermed identitet og selvrespekt. I tillegg har den mektigste representant for fiskerne, Norges Fiskarlag, til nå vært prinsipielt imot å blande sjøsamiske problemstillinger inn i den generelle reguleringsproblematikken. Hvem som skal representere minoriteten er derfor et viktig spørsmål også i fiskeriforvaltningssammenheng.

Phillips (1995, 2007) argumenterer for at grupperepresentasjon kan være potensielt undertrykkende, fordi det kan være en fare for at minoriteten blant minoritetene ikke blir representert. En bedre løsning som ivaretar kulturell diversitet er derfor å kvotere andelen av de undertrykte, hvor hun bruker kvinner som eksempel. I fiskeriforvaltningssammenheng kan

vi også tenke oss at å øke andelen fjordfiskere på bakgrunn av geografi kan føre til en mer rettferdig forvaltning. Å åpne beslutningsprosesser opp for flere erfaringer og perspektiver kan dermed tvinge inn andre prioriteringer i beslutningsprosessen (Phillips 1995:55). Selv om det er majoriteten som må tilrettelegge for at minoriteten skal representeres, så må ikke inkludering av mangfold overlates fullt og helt til majoriteten. Fiskeriforvaltning vil således, i tråd med deliberativ demokratiteori, handle om hva man får til sammen av verdiskaping, og er derfor mer enn bare et aggregat av grupper og eller individers egeninteresser (Phillips 1995:110-111). En rettferdig fiskeriforvaltning fordrer derfor ikke bare at ressursbrukeres kulturelle diversitet og normative mangfold anerkjennes, men like viktig at det normative mangfoldet reflekteres i reguleringer gjennom å tilrettelegge for minoritetsinteressers aktive deltakelse i de statlig initierte forvaltningsprosessene. Dette er også et poeng som understrekes i medforvaltningslitteraturen. Fiskerimyndighetene bør dermed åpne opp for at flere kan representere fiskerinæringen utover de organiserte interesser som i dag deltar, særlig Norges Fiskarlag.

Dette fordrer i så fall en forvaltning som tilrettelegger for at deltakere i fellesskap kan overveie hverandres normer, verdier og prinsipper – og rettighets- og rettferdighetsargumenter – for eventuelt kunne finne ut om disse sammenfaller. En slik forvaltning bør være tuftet på et deliberativt demokratisk ideal om at man i offentligheten gjennom dialog kan finne sammenfallende interesser gjennom kommunikative prosesser. Preferansene er på dette viset ikke tatt for gitt, men formes og endres gjennom kommunikasjon, deriblant interaktiv læring. I en ressursforvaltning som tar utgangspunkt i et slikt tankesett må forvaltningstiltak ikke bare begrunnes i formell lov, men også moralsk og kanskje også politisk – og vil derfor ha paralleller til Benhabib (2008) som mener at beslutninger må begrunnes både moralsk, politisk og rettslig samtidig for at de skal være rettferdige (Lysaker 2010:58). Deltakerne må være i stand til å forstå hva den andre part oppfatter som rettferdig gjennom å sette seg i den andres perspektiv (Williams 1995:60; Broderstad 2008:21).

Rettferdighet er i et slikt perspektiv normativt gyldig kun hvis det oppnås enighet (Benhabib 2008; Nussbaum 2006; Lysaker 2010; Habermas 1992, 1999). Dette er selvsagt et ideal som vil være vanskelig å realisere fullt ut, men målet er heller å få innsikt og forståelse for hverandres synspunkt og argumenter, som poengteres i en av artiklene (Søreng 2006). Dette kan oppnås gjennom en *foreløpig overenskomst* (Eriksen 1994) hvor deltakerne enes om å være midlertid enige, og krever dermed ikke konsensus. Eller deltakerne kan inngå en *overlappende konsensus* (Nussbaum 2006), hvor berørte parter oppnår enighet gjennom å

beholde sine respektive verdisyn som begrunnelse, men at de enes om at for eksempel rettferdighet må gjelde for alle (ibid:70, Lysaker 2010:158). Det vil si at enighet kan oppnås ut fra ulike, men gjensidig aksepterbare begrunnelser. En slik enighetsoppnåelse krever i så fall at beslutningstakerne må vekte moralske intuisjoner og hensynet til rettferdighetsprinsipper (Nussbaum 2006:82-83, 352-355, Lysaker 2010:158). Som Sen (2009) poengterer så trenger ikke målet å være å sikte mot en perfekt tilstand av rettferdighet, her forstått som en fullstendig rettferdig fordeling av fiskeressursene, men heller å endre på forhold som oppfattes som opplagt *urettferdig* av enkelte. Uansett så krever dette en form for dialog hvor deltakere verbaliserer egne kulturelle verdier, noe som utfordrer hvordan fiskerimyndighetene tilrettelegger for prosedyrene for beslutningsfatning. Å sikre rommet for interkulturell-dialog (Parekh 2000) kan derfor betraktes som både et mål og et middel i fiskeriforvaltningssammenheng.

Denne diskursetikken er i tråd med den som drøftes i artikkelen som omhandler den lokale medforvaltningsordningen (Søreng 2006), og som er fundert på Habermas sin teori om kommunikative handling. Målet ved slike diskursive prosesser er at deltakerne treffer beslutninger som er til fellesskapets beste, det vil si at de ikke virker krenkende på andres verdighet, men at beslutninger forankres i moralske fellesoverveielser og derfor oppfattes som legitime blant de som berøres av dem (Habermas 1984, 1992). I artikkelen foreslås en form for refleksiv institusjonell praksis, som tilrettelegger for refleksive deltakere, en kritisk opposisjon og flere alternative beslutningsvalg (Eriksen 2005:18, Broderstad 2008: 15). Slike prosedyrer vil kunne være i stand til å håndtere såkalte "wicked problems" i fiskeriforvaltningssammenheng, det vil si forhold som verken lar seg definere eller avgrense på en enkel måte, men som best håndteres gjennom deliberative prosesser (Jentoft & Chuenpagdee 2008). Dette fordrer en "fronetisk" handlingskompetanse (jfr. del 3.2. i innledningen), der berørte aktørers verdier og praksis sees i sammenheng (Jentoft 2006). Definisjon og løsninger på utfordringer knyttet til forvaltningen av fiskeressursene må derfor vurderes i forhold til verdier, normer og prinsipper som de som berøres av forvaltningstiltakene har. Gjennom forvaltningsdiskursen frambringes argumenter om hva som er bra og uheldig for ressursbrukere i gitte situasjoner, og hvordan framtidige forvaltningstiltak vil kunne gripe inn i slike. Det betyr at fiskeriforvaltningsprosessene må sørge for at verdibaserte spørsmål kan stilles, som eksempelvis: hvordan bør vi forvalte de kystnære marine ressursene? Hvordan bør folk langs kysten og i fjordene leve sine liv? Hvordan kan vi best ta vare på det kulturelle og funksjonelle mangfoldet i det kystnære fisket?

Hvilke normer, verdier og prinsipper bør i så fall fiskeriforvaltningen hvile på? Slike spørsmål bør stilles og besvares av flere stemmer, i dialog.

Å etablere en slik fronetisk diskursetikk i fiskeriforvaltningssammenheng fordrer at forvaltningen forankres i visse overordnede- eller meta-governance prinsipper (Kooiman & Jentoft 2009). Et overordnet prinsipp som kan utledes fra denne avhandlingen vil være å slå fast at beslutningsprosessene har en verdi i seg selv ved at de kan bidra til å fremme kollektive handlinger, utover særinteressene til de enkelte interessegrupper (Olsen 1983; Habermas 1984; Dryzec 1990; Healy 1997; Elster 1998; Sen 2009). Beslutningsprosessene har i så måte potensiale for å bidra til å treffe beslutninger som gir en rettferdig fiskeriforvaltning ved at man inkluderer et kulturelt mangfold og dermed en diversitet av normer, verdier og prinsipper om (fordelingen av) fiskerettigheter og anerkjennelse av ulike interesser. Dette vil være i overenstemmelse med Kants kategoriske imperativ, som innebærer at alle og enhver bevisst skal handle til fordel for fellesskapets beste. Ifølge Habermas (1998) må det imidlertid ikke være opp til den enkelte alene å bestemme hvilke normer som er etisk gyldige i så måte, men at slike overveies i fellesskap gjennom kommunikative prosesser. Fellesskapet må gi rom for de som tenker annerledes enn de som tradisjonelt har innflytelse til å påvirke beslutningene, og derfor ha et grunnleggende prinsipp om at de grupper som ikke har hatt reell innflytelse til å påvirke hvordan fiskerettigheter fordeles, men som berøres av disse, inkluderes. Fiskeriforvaltningen kan dermed romme flere perspektiv på hva som er rettferdig fordeling av fiskeressurser.

For å sikre kulturell diversitet bør et annet overordnet prinsipp være å sikre rommet for interkulturell dialog i forvaltningsprosessene, hvor ulike normer, verdier og prinsipper verbaliseres. Dette kan bidra til nye perspektiver på fordeling av fiskerettigheter.

Fiskeriforvaltningen bør i større grad betraktes som et kollektivt prosjekt der myndighetene og berørte interesser er sentrale deltakere, og hvor deres framtid er knyttet sammen ved at de er avhengig av stabile fiskeressurser. De utgjør dermed et slags *skjebnefellesskap* (Williams 2005; Broderstad 2008).<sup>63</sup> Et slikt fellesskap søker ikke å gjøre deltakerne mest mulig like. Deltakerne har derimot rett til å være forskjellig fra hverandre, men de har til felles at de deltar på likeverdige premisser i fiskeriforvaltningen. Denne avhandlingen viser at blant ressursbrukere er det forventninger om at forvaltningstiltak skal være rettferdige ved at de gir

---

<sup>63</sup> Williams (2005) og Broderstad (2008) snakker om "shared citizenship", som viser til at alle borgere, til tross for kulturelle forskjeller, har lik rett til statens goder og plikter. De betrakter derfor "shared citizenship" som en form for "shared fate"/ skjebnefellesskap, og ikke som en "shared identity". Å være borgere i en stat, med de rettigheter og plikter som derav følger, knytter derfor folk sammen gjennom nettverk av skjebnefellesskap.

grunnlag for å opprettholde ulike livsformer og fiskeritilpasninger. Fiskeriforvaltningen bør dermed, spesielt i tilfeller hvor ulike og kanskje motstridende rettighetsforståelser gjør seg gjeldende, søke å håndtere ressursbrukeres moralske visjoner og forvaltningspraksis på en rettferdig måte. Dette kan ta mål av å være en interaktiv governance, som med en diagnostisk tilnærming til utfordringene har spesielt øye for hvilke skjebnefellesskap som ressursbrukere veves inn i gjennom å være avhengig av de samme naturressursene. Med et slikt perspektiv på fiskeriforvaltningen er det viktig at beslutningsprosessene bidrar til å synliggjøre deltakernes ulike rettighetsforståelser, og anerkjenne at denne diversiteten har en verdi *i seg selv*.

Forvaltningen vil derfor være tjent med også å ha en legal pluralistisk tilnærming, noe som denne avhandlingen ønsker å være et bidrag til.

## Litteraturliste

- Allison, E.H, Ratner, B.D., Åsgård, B., Willmann, R., Pomeroy, R., & Kurien, J. (2012). "Rights based fisheries governance: From fishing rights to human rights." *Fish and Fisheries* 13: 14-29.
- Argyris, C., & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Atkinson, P., & Hammersley, M. (1994). "Ethnography and Participant Observation." Side 248-261 i N.K. Denzin and Y. S. Lincoln (red.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bakhtin, M. M., / Medvedev, P.N. (1928/1985). *The Formal Method in Literary Scholarship. A Critical Introduction to Sociological Poetics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barthes, R. (1966/1977). "Introduction to the Structural Analysis of Narratives." Side 79-124 i R. Barthes: *Image-Music-Text*. Oversatt av S. Heath. Glasgow: Collins.
- Bavinck, M., & Woodman, G.R. (2009). "Can there be Maps of Law?" Side 195-217 i F. von Benda Beckmann, K. von Benda-Beckmann & A. Griffiths (red.) *Spatializing Law*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Bavinck, M. (2005). "Understanding Fisheries Conflicts in the South – A Legal Pluralist Perspective." *Society and Natural Resources* 18:805-820.
- Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Diallo, M., van der Heijden, P., Kooiman, J., Mahon, R., & Williams, S. (2005). *Interactive fisheries governance: A Guide to Better Practices*. Delft: Eburon.
- Benda-Beckmann, F. von. (2001a). "Between Free Riders and Free Raiders: Property Rights and Soil Degradation in Context." Side 293-316 i N. Heerink, H. van Keulen & M. Kuiper (red.) *Economic Policy and Sustainable Land Use. Recent Advances in Qualitative Analysis for Developing Countries*. Heidelberg and New York: Physica-Verlag.
- Benda-Beckmann, F. von. (2001b). "Legal Pluralism and Social in Economic and Political Development." *IDS Bulletin* 32/1:46-56.
- Benda-Beckmann, F. von. (2002). "Who's Afraid of Legal Pluralism?" *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 47: 1-44.
- Benda-Beckmann, F. von. (2003). "Mysteries of Capital or Mystification of Property?" *Focaal European Journal of Anthropology* 41: 187-191.
- Benda-Beckmann, F. von, Benda-Beckmann; K. von, & Spiertz, J. (1997). "Local Law and Customary Practices in the Study of Water rights." Side 221-242 i R. Pradhan, F. von Benda-Beckmann; K. von Benda-Beckmann; H.L.J. Spiertz; S. S. Khadka & K. A. Haq (red.) *Water Rights, Conflict and Policy*. Colombo, Sri Lanka: IIMI
- Benda-Beckmann, F. von, & K. von. (1999). "A Functional Analysis of Property Rights, with Special Reference to Indonesia." Side 15-56 i T. van Meijl, & F. von Benda-Beckmann (red.) *Property Rights and Economic Development*. London/New York: Kegan Paul International.
- Benda-Beckmann, F. von, Benda-Beckmann, K. von, & Griffiths, A. (2005). "Mobile People, Mobile Law: An Introduction." Side 1-26 i F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann & A. Griffiths (red.). *Mobile people, Mobile law: Expanding Legal Relations in Contracting World*. Aldershot: Ashgate.
- Benda-Beckmann, F. von, & Benda-Beckmann, K. von. (2006). "The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders." *Journal of Legal Pluralism* 53-54:1-44.

- Benda-Beckmann, K. von. (2001). "Legal Pluralism. Tai Culture." *International Review of Tai Cultural Studies* VI (1&2): 18-40.
- Benda-Beckmann, K. von. (2003). "The Contexts of Law." Side 299-315 i R. Pradhan (red.) *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development*. Papers of the XIIIth International Congress, 7-10 April, 2002, Chiang Mai, Thailand. Volume III. Kathmandu: ICNEC.
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benhabib, S. (2008). "The Legitimacy of Human Rights." *Daedalus* 3: 94-104.
- Bentzon, A. W., Hellum, A., Stewart, J., Ncube, W., & Agersnap, T. (1998). *Pursuing Grounded Theory in Law. South-North Experiences in Developing Women's Law*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Berge, E. (1991). "Teori om eigeomsrett og berekraftig utnytting av fellesressursar." Side 71-88 i N. C. Stenseth, N. Trandem & G. Kristiansen (red.) *Forvaltning av våre fellesressurser. Finnmarksvidda og Barentshavet i et lokalt og globalt perspektiv*. Oslo: Ad Notam.
- Berge, E. (1992). "Eigedomsteori: Ei innføring." Side 27-42 i O. Ljones; B. Moen & L. Østby (red.) *Mennesker og modeller. Livsløp og kryssløp*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Berge, E. (2004). "Whither Sámi Land Rights in Norway?" Contribution to working group 5 "First Nations Working Group", *International Rural Sociology Association Congress*, July 25 to 30, Trondheim [<http://www.erlingberge.no/WhitherSaamiLandRights20050403.pdf>].
- Berge, E. (2006). "Protected Areas and Traditional Commons: Values and Institutions." *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography* 60: 65-76.
- Berge, E., Mitsumata, G., & Shimada, D. (2011). *Legislation on Commons in Norway. Report. Centre for Land Tenure Studies*. ÅS: The Norwegian University of Life Sciences ([http://www.umb.no/statisk/clts/reports/CLTS\\_Report\\_1\\_2011.pdf](http://www.umb.no/statisk/clts/reports/CLTS_Report_1_2011.pdf)).
- Berge, E., & Ullenes, J. (2011). "Bostadens kultur og den urbane habitus." *Sosiologisk Årbok* 2011. 34:42-84.
- Berger, P.L., & Luckmann, T. (1966). *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. 2 utgave, 1. opplag. Viborg: Nørhaven A/S.
- Berkes, F., Feeny, D., McCay, B.J., & Acheson, J.M. (1989). "The Benefits of the Commons." *Nature* 340: 91-93.
- Berkes, F., Mahon, R., McConney, P., Pollnac, R., & Pomeroy, R. (2001). *Managing Small-scale Fisheries. Alternative Directions and Methods*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brantenberg, T. (1999). "Samisk sedvane og norsk rett." Side 150-181 i I. Bjørklund (red.) *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Broderstad, E. G. (2008). *The Bridge-building Role of Political Procedures*. A dissertation for the degree of doctor rerum politicarum. University of Tromsø, faculty of social science.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and Quality in Social Research*. London: Unwin Hyman.
- Bråten, B. (2010). "Rettferdig representasjon". Side 186-210 i B. Halsaa & A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Buanes, A., Jentoft, S., Karlsen, G.R., Maurstad, A., & Søreng, S. (2004). In Whose Interest? A Exploratory Analysis of Stakeholders in Norwegian Coastal Zone Planning. *Ocean & Coastal Management* 47: 207-223.
- Buanes, A., Jentoft, S., Maurstad, A., Søreng, S., & Karlsen, G.R. (2005). "Stakeholder Participation in Norwegian Coastal Zone Planning." *Ocean & Coastal Management* 48: 658-669.
- Bull, K.S. (1997). *Studier i reindriftsrett*. Oslo: TANO.
- Bull, K.S. (2011). *Kystfisket i Finnmark – en rettshistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carlsson, L., & Berkes, F. (2005). "Co-management: Concepts and Methodological Implications." *Journal of Environmental Management*. 75(1): 65-76.
- Charmaz, K. (1995). "Between Positivism and Postmodernism: Implications for Methods." *Studies in Symbolic Interaction* 17: 43-72.
- Charmaz, K. (2003). "Grounded theory. Objectivist and Constructivist Methods." Side 249-291 i N. K. Denzin & Y.S. Lincoln (red.) *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory*. London: SAGE Publications.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Roness, P.G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- Coleman, J.S. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Coleman, J.S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." *The American Journal of Sociology* 94: 95-120.
- Cowan, J. K., Dembour, M-B. , & Wilson R. A. (red.). (2001). *Culture and Rights. Anthropological Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cyert, R.M., & March, J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in Social Science Research*. London: SAGE publication.
- Derrida, J. (1976). *Of Grammatology*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Donnelly, J. (2013). *Universal Human rights in theory and practice*. New York: Cornell University Press.
- Dryzek, J.S. (1990). *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J.S. (2006). *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World*. Cambridge: Polity Press.
- Ekstrom, J., Young, O.R., Gaines, S.D., Gordon, M., & McCay, B.J. (2009). "A Tool to Navigate Overlaps in Fragmented Ocean Governance." *Marine Policy* 33: 532-535.
- Elster, J. (red.). (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Eriksen, E. O. (1986). "Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet." *Statsvetenskaplig Tidskrift* 89(2): 108-19.
- Eriksen, E.O. (1994). "Den politiske diskurs: Fra konsensus til modus vivendi?" Kapittel 4 i E.O. Eriksen (red.) *Den politiske orden*. Oslo: Tano.
- Eriksen, E.O. (1995). *Deliberativ politikk*. Oslo: Tano.
- Eriksen, E.O. (2005). "Refleksive integration in Europe." Side 9-29 i E.O. Eriksen (red.) *Making the European Polity. Reflective integration in the EU*. London: Routledge.
- Eriksen, T.H. (2010). "Finnes universelle begreper om rettferdighet?" Side 254-274 i B. Halsaa & A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eythórsson, E. (2003). "The Coastal Sami: A 'Pariah Caste' of the Norwegian Fisheries? A reflection on Ethnicity and Power in Norwegian Resource Management." Side 149-162 i S. Jentoft, H. Minde & R. Nilsen (red.) *Indigenous Peoples. Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Eythórsson, E. (2008). *Sjøsamene og kampen om fjordressursene*. Karasjok: Forfatterens Forlag Stiftelse.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J., & Acheson, J.M. (1990). "The Tragedy of the Commons: Twenty Two Years Later." *Human Ecology* 18(1): 1-19.
- Feit, H.A., & Spaeder, J.J. (2005). "Co-management and Indigenous Communities: Barriers and Bridges to Decentralized Resource Management – Introduction." *Anthropologica* 47: 147-154.
- Finlayson, A.C. (1994). *Fishing for Truth: A Sociological Analysis of Northern Cod Stock Assessments from 1997-1990*. Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, St. John's, Newfoundland, Canada.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge: University Press.
- Flyvbjerg, B. (2004). "Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections." *Planning Theory & Practice* 5 (3): 283-306.
- Forsyth, M. (2007). *How to 'Do' Legal Pluralism*. Hentet fra SSRN: <http://ssrn.com/abstract=993617> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.993617>.
- Forsyth, M. (2009). *A Bird that Flies with Two Wings: the Kastom and State Justice Systems in Vanuatu*. Canberra: ANU E Press.
- Foucault, M. (1970). *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. London: Tavistock Publications.
- Foucault, M. (1972). *The Archeology of Knowledge and the Discourse on Language*. New York: Pantheon.
- Foucault, M. (2008). "Lecture 10 January 1979." Side 1-25 i M. Senellart (red.) *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978 –1979*. Oversatt av G. Burchell. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Göteborg: Daidalos.

- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine.
- Godelier, M. (1984/1986). *The Mental and the Material*. Oversatt av Martin Thom. London: Verso.
- Griffiths, J. (1986). "What is Legal Pluralism?" *Journal of Legal Pluralism* 24: 1-55.
- Griffiths, J. (1999). "Preface." Side vii-x i B. Dupret; M. Berger & L. al-Zwaini (red.) *Legal Pluralism in the Arab World*. The Hague: Kluwer Law International.
- Griffiths, J. (2003). "The Social Working of Legal Rules." *Journal of Legal Pluralism* 48: 1-84.
- Griffiths, J. (2006). "The Idea of Sociology of Law and its Relation to Law and Sociology" i M. Freeman (red.): *Law and Sociology: Current legal issues* 8: 49-68. Oxford: University Press. Published to Oxford Scholarship Online: March 2012  
DOI:10.1093/acprof:oso/9780199282548.003.0004
- Grytnes, R. (2003). "At få ret, at have ret – om rettens og rettsystemets ambivalente rolle i Nordirland." Side 245-258 i S. Schaumburg-Müller & B. Selmer (red.) *Retlig mangfoldighed. En fælles udfordring for retsvidenskab og antropologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action I: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon.
- Habermas, J. (1992/1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Oversatt av W. Rehg. Cambridge MA: MIT Press.
- Habermas, J. (1998). "Kant's Idea of Perpetual Peace: A Two Hundred Years' Historical Remove." Side 165-202 i C. Cronin & P. De Greiff (red.) *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1999). *Kommunikativ handling, moral og rett*. Oversatt av J.A. Smith og J-H. Smith. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M.A., & Wagenaar, H. (red.). (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, R.H. (1974). *Organizations –Structure and Process*. London: Prentice/Hall International editions.
- Halsaa, B., & Hellum, A. (2010). "Rettferdighet – en dyd av nødvendighet." Side 9-49 i B. Halsaa & A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haraway, D. (1988). "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective." *Feminist Studies* 14(3): 575-599.
- Haraway, D. (2004). *The Haraway Reader*. New York: Routledge.
- Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science* 162: 1243-8.

- Hardy, C., Lawrence, T.B., & Grant, D. (2005). "Discourses and Collaboration. The Role of Conversations and Collective Identity." *Academy of Management Review* 30(1): 58:77.
- Hartman, J. (2001). *Grundad teori. Teorigenerering på empirisk grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillian Press.
- Healey, P. (2010). "Introduction to Part One". Side 37-55 i J. Hillier & P. Healey (red.) *The Ashgate Research Companion to Planning Theory*. Farnham: Ashgate.
- Hellum, A. (2003). "Kjønn, menneskerettigheter og rettslig pluralisme. Om identitet og rettsutvikling på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå." Side 103-122 i S. Schaumburg-Müller & B. Selmer (red.) *Retlig mangfoldighet. En felles utfordring for rettsvitenskap og antropologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hellum, A. (2006). "Menneskerettigheter, pluralisme, kompleksitet og integrasjon." Side 225-246 i H. Jakhelln, O.K. Fauchald & A. Syse (red.) *dog Fred er ej det Bedste... Festskrift til C.A. Fleischer på hans 70-årsdag 26.august 2006*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, H-K., Jentoft, S., & Mikalsen, K.M. (2005). "Fisheries governance, Social Justice and Participatory Decision-making." Side 103-118 i T.S. Gray (red.) *Participation in Fisheries Governance*. Dordrecht: Springer.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hobbes, T. (1996). *Leviathan*. Oxford: Oxford University Press.
- Hohfeld, W. (1913). "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning." *Yale Law Journal* 23(16):1-41.
- Jentoft, S. (1987). "Allmenningens Tragedie - statens ansvar?" *Tidsskrift for samfunnsforskning* 28: 369-390.
- Jentoft, S. (1989). "Fisheries Co-management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations." *Marine Policy* 13(2):137-154.
- Jentoft, S. (1998). *Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Jentoft, S. (2000). "Legitimacy and Disappointment in Fisheries Management." *Marine Policy* 24: 141-148.
- Jentoft, S. (2006). "Beyond Fisheries Management: The Phronetic Dimension." *Marine Policy* 30: 671-680.
- Jentoft, S. (2007). "Limits of Governability? Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance." *Marine Policy* 31:360-370
- Jentoft, S. (2011). "Legal Pluralism and the Governability of Fisheries and Coastal systems." *Journal of Legal Pluralism* 64: 149-172.
- Jentoft, S. (2013). "Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: From Common Pool to Common Property?" *Land Tenure* 1: 91-115.
- Jentoft, S., & Kristoffersen, T. (1989). "Fishermen's Co-management: The Case of Lofoten Fishery." *Human Organization* 48(4): 355-365.

- Jentoft, S., & Mikalsen, K.H. (1994). "Regulating Fjord Fisheries. Folk Management or Interest group politics?" Side 287-316 i C.L. Dyer & J. R. McGoodwin (red.) *Folk Management in the World Fisheries. Lessons for Modern Fisheries Management*. Piwot Colorado: University Press of Colorado.
- Jentoft, S., & McCay B.J. (1995). "User Participation in Fisheries Management: Lessons Drawn from International Experiences." *Marine Policy* 19(3): 227-246.
- Jentoft, S., & Karlsen, G.R. (1997). "Saami Fisheries, Quota Management and the Rights Issue." Side 14-65 i G.I. Pálsson & G. Pétursdóttir (red.) *Social Implications of Quota Systems in Fisheries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, Tema Nord Fisheries.
- Jentoft, S., McCay, B.J., & Wilson, D. (1998). "Social Theory and Fisheries Co management." *Marine Policy* 22(4-5): 423-436.
- Jentoft, S., & Chuenpagdee, R. (2008). "Fisheries and Coastal Governance as a Wicked Problem." *Marine Policy* 33: 553-560.
- Jentoft, S., Bavinck, M., Johnson, D.S., & Thomson, K.T. (2009). "Fisheries Comanagement and Legal pluralism: How an Analytical Problem Becomes an Institutional one." *Human organization* 68(1): 27-38.
- Jentoft, S., Chuenpagdee, R., Bundy, A., & Mahon, R. (2010). "Pyramids and Roses: Alternative Images for the Governance of Fisheries Systems." *Marine Policy* 34: 1315-1321.
- Johnsen, J. P. (2013). "Is Fisheries Governance Possible?" *Fish and Fisheries* DOI:10.1111/faf.1204 (17 sider).
- Johnsen, J. T. (1997). *Samisk rettshjelp*. TANO: Oslo.
- Kearney, J., & Wiber, M.G. (2006). "Learning Communities as a Tool in Resource Management." *Proceedings of the Halifax Workshop*, November 2005.
- Keohane, R., & Ostrom, E. (red.). (1995). *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage Publications.
- Kim, J., Wyatt, R.O., & Katz, E. (1999). "News, Talk, Opinion, Participation: The Part Played by Conversation in Deliberative Democracy." *Political Communication* 16: 361-385.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Jentoft, S., & Pullin, R. (red.). (2005). *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman, J., & Bavinck, M. (2005). "The Governance Perspective." Side 11-24 i J. Kooiman, M. Bavinck, S. Jentoft & R. Pullin (red.) *Fish for life*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). "Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices." *Public Administration* 87(4): 818-836.
- Kristoffersen, T. (1988). *Lofotfiskets demokrati: organisert selvregulering blant fiskere*. Rapport fra prosjektet "Nye reguleringsformer i fiske". Institutt for fiskerifag, Universitetet i Tromsø.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (2004). *After Method: Mess in Social Science Research*. London: Routledge.

- Lysaker, O. (2010). "Menneskelivets kroppslige ukrenkelighet – en minimumsmoral for kosmopolitisk rettferdighet." Side 142-168 i B. Halsaa & A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Maurstad, A. (1997). *Sjarkfiske og ressursforvaltning*. Avhandling for Dr.Scient-graden i Fiskerivitenskap, Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.
- Maurstad, A. (1999). "Fiskeres normsystem – legitime forvaltningsinstitusjoner." *TemaNord* 517:39-42, København: Nordiskes Ministerråd.
- Maurstad, A. (2000). "To Fish or Not to Fish: Small-Scale Fishing and Changing Regulations of the Cod fishery in Northern Norway." *Human Organization* 59: 37-47.
- Maurstad, A. (2001). "Marin milliardvekst – Hva med kysten?" *Plan* 2/2001.
- McCay, B.J. (1996). "Common and Private Concerns." Side 111-126 i S.S. Hanna, C. Folke & K-G. Mäler (red.) *Rights to Nature*. California: Island Press.
- McCay, B.J. (1998). *Oyster Wars and the Public Trust*. Arizona: The University of Arizona Press.
- McCay, B.J. (2003). "Sea Changes in Marine Policy." *American Fisheries Society Symposium* 38: 501-509.
- McCay, B.J., & Acheson, J.M. (1987). *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson: University of Arizona Press.
- McCay, B.J., & Jentoft, S. (1996). "From the Bottom Up: Participatory Issues in Fisheries Management." *Society and Natural Resources* 9(3): 237-250.
- McCay, B.J., & Jentoft, S. (1998). "Marked or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research." *Human organization* 57(1): 21-29.
- Meinzen-Dick, R.S., & Pradhan, R. (2002). "Legal Pluralism and Dynamic Property Rights." *CAPRI Working Paper no. 2*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Meløe, J. (1997). "Remaking a Form of Life." Side 438-474 i L. Alanen, S. Heinämaa, & T. Wallgren (red.). *Commonality and Particularity in Ethics*. Basingstoke: Macmillan.
- Meløe, J. (1995). "Steder." *Hammarn* 3/1995: 6-12.
- Meyer, M. (2001). "Between Theory, Method, and Politics: Positioning the Approaches to CDA." Side 14-32 i R. Wodak & M. Meyer (red.) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE Publications.
- Mikalsen, K. H., & Jentoft, S. (2001). "From User-Groups to Stakeholders? The Public Interest in Fisheries Management." *Marine Policy* 25(4): 281-92.
- Mikalsen, K.H., Hernes, H-K., & Jentoft, S. (2006). "Leaning on User-Groups: The Role of Civil Society in Fisheries Governance." *Marine Policy* 31: 201-209.
- Mitchell, R.K., Agle, B.R., & Wood, D.J. (1997). "Towards a Theory of Stakeholder Identification." *Academy of Management Review* 22(4): 853-86.
- Moore, S. F. (1978). *Law as Process. An Anthropological Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Moore, S. (1994). "The Ethnography of the Present and the Analysis of Process." Side 362-376 i R. Borofsky (red.). *Assessing Cultural Anthropology*. New York: McCraw Hill.

- Moore, S. F. (2001). "Certainties Undone: Fifty Turbulent Years of Legal Anthropology, 1949-1999." *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 7: 95-116.
- Nerbøvik, J. (1993). Norsk Historie 1870 – 1905. *Frå jordbrukssamfunn mot organisasjonssamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Neumann, I.B. (2001). *Mening, materialitet og makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Neumann, I. B. (2002.). "Forord." Side 8-9 i Michel Foucault: *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oversatt av I.B. Neumann. Oslo: Cappelen.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species membership*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nygaard, T. 1995. *Den lille sosiologiboka*. Innføring i sosiologisk handlingsteori. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1983). *Organized Democracy. Political Institutions in Welfare State—the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1995). "Constitution Social Capital and Collective Action." Side 125-160 i R. Keohane & E. Ostrom (red.) *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage Publications.
- Ostrom, E. (2007). "A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas." *Proceedings of the National Academy of Science* 104: 15181-15187.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). "A Theory of Institutional Analysis of Common Pool Problems." Side 157-172 i G. Hardin & J.A. Baden (red.) *Managing the Commons*. San Francisco: W.H. Freeman.
- Parekh, B. 2000. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Parker, I. (1992). *Critical Analysis for Social and Individual Psychology*. London: Routledge.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Phillips, A. (2007). *Multiculturalism Without Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Phillips, A. (2008). "More on Culture and Representation." *Social and Legal Studies* 17(4): 555-558.
- Pinkerton, E. (red.). (1989). *Cooperative Management of Local Fisheries: New Directions for Improved Management and Community Development*. Vancouver: University of British Columbia Press
- Pomeroy, R. S., & Berkes, F. (1997). "Two to Tango: The role of Government in Fisheries Co Management." *Marine Policy* 21(5): 465-480.
- Raakjær, J.N. (2003). "An Analytical Framework for Studying: Compliance and Legitimacy in Fisheries Management." *Marine Policy* 27: 425-432.
- Rittel, H.W., & Webber, M.M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Science* 4: 155-169.
- Robberstad, K. (1979). *Tingrettssoga*. Jus og Jord, Oslo.

- Rondinelli, D.A., & Cheema, G.S. (2003). "The Competent State: Governance and Administration in an Era of Globalization." Side 243-259 i D.A Rondinelli. & S.G. Cheema (red.) *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Rose, C.M. (1983). "Planning and Dealing: Piecemeal Land Controls as a Problem of Local Legitimacy". *Faculty Scholarship Series*. Paper 1833: 839:912.  
[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1833](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1833)
- Rose, C.M. (1986). "The Comedy of the Commons: Customs, Commerce, and Inherently Public Property." *The University of Chicago Law Review* 53(3): 711-781.
- Rose, C.M. (1994). *Property and Persuasion. Essays in the History, Theory, and Rhetoric of Ownership*. Boulder: Westview Press.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). "Governmentality." *Annual Review of Law and Social Science* 2: 83-105.
- Rouland, N. (1994). *Legal Anthropology*. London: The Atholone Press.
- Rustad, L. M. (1998). "Kunnskap som delvis forbindelser." Side 120-144 i K. Asdal, A-J. Berg, B. Brenna, I. Moser & L.M. Rustad: *Betatt av viten. Bruksanvisning til Donna Haraway*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Røsvik, I.O. & Sandberg, J.H. (2002). *Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen*. Et prosjekt utført på oppdrag av Fiskeridepartementet vinteren 2002.
- Safitri, M. (2011). "Langkawana's Community Forest: Decentralization and Legal Pluralism in Indonesian State Forestland." Side 235-255 i W. Zips & M. Weilenmann (red.) *The Governance of Legal Pluralism*. Wien: LIT VERLAG.
- Sagdahl, B.K. (1998b). "Regulering av fjordfiske – okkupasjon eller samarbeid?" Side 75-102 i B.K. Sagdahl (red.) *Fjordressurser og reguleringspolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Sagdahl, B.K. (1998a). "Fjordfiske, fjordressurser og reguleringspolitikk." Side 161-195 i B.K. Sagdahl (red.) *Fjordressurser og reguleringspolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sousa Santos, B. de (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London: Routledge.
- Schaumburg-Müller, S. (2003). "Kritik av den rene retspluralisme." Side 45-67 i S. Schaumburg Müller & B. Selmer (red.) *Retlig mangfoldighet. En fælles utfordring for rettsvidenskap og antropologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). "Property-rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis." *Land Economics* 68(2): 249-62.
- Schlatter, R. (1951). *Private property. The History of an Idea*. London: George Allen & Unwin.
- Scott, J., & Marshall, G. (2005). *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks California: Sage.
- Selmer, B. (2003). "Alternativ konfliktløsning i Danmark og i almindelighed." Side 173-190 i S. Schaumburg-Müller & B. Selmer (red.) *Retlig mangfoldighet. En fælles utfordring for rettsvidenskap og antropologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.



- Selznick, P. (2003). "Law in Context" Revisited." *Journal of Law and Society* 30: 177-86.
- Sen, S., & Raakjær, J.N. (1996). "Fisheries Co-management: A Comparative Analysis." *Marine Policy* 20(5): 405-418.
- Silverman, D. (1978). *The Theory of Organisations*. London: Heinemann.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data*. Third edition. London: SAGE Publications.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research*. Third edition. London: SAGE Publications.
- Smith, C. (1990). "Om samenes rett til naturressurser – særlig fiskerireguleringer." *Lov og rett* 507 534.
- Smith, M. E. (1984). "The Triage of the Commons." *Paper presented to annual meeting of the Society for Applied Anthropology*, March, 14-18, Toronto, Canada.
- Solem, E. (1933). *Lappiske rettstudier*. Oslo: Institutt for sammenlignende kulturstudier.
- Spivak, G.C. (1988). "Can the Subaltern Speak?" Side 271-313 i C. Nelson & L. Grossberg (red.) *Marxism and the Interpretation of Culture*. London: Macmillian.
- Spivak, G. C. (2004). "Righting Wrongs." *South Atlantic Quarterly* 103(2/3): 523-581.
- Stokke, B., Hanssen, M., & Hovik, S. (2006). *Kommunal kystsonoplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17.
- Sunde, J.Ø. (2006). "Fiskerettar i saltvann og lex non scriptum I norsk rett og rettshistorie". *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2-3: 341-412.
- Svensson, T. (2005). "Interlegality, a Process for Strengthening Indigenous Peoples' Autonomy: The Case of the Sámi in Norway." *Journal of Legal Pluralism* 51: 51-78.
- Symes, D. (2006). "Fisheries Governance: A Coming of Age for Fisheries Social Science?" *Fisheries Research* 81: 113-117.
- Søreng, S.U. (2000). *Plass til Alle? En studie av brukerdeltakelse i den lokale fiskeriforvaltningen*. Hovedfagsoppgave, Institutt for Planlegging og lokalsamfunnsforskning. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Søreng, S.U. (2006). "Moral Discourse in Fisheries Co-management: A Case Study of the Senja Fishery, Northern Norway." *Ocean & Coastal Management* 49: 147-163.
- Søreng, S.U. (2007). "Fishing Rights Struggles in Norway: Political or Legal Strategies?" *Journal of Legal Pluralism* 55: 187-211.
- Søreng, S.U. (2008). "Fishing Rights Discourses in Norway: Indigenous versus Non-indigenous Voices." *Maritime Studies* 6(2): 77-99
- Søreng, S.U. (2013). "Legal Pluralism in Norwegian Inshore Fisheries: Perceptions on Sami fishing Rights." *Maritime Studies* 12:9 doi:10.1186/2212-9790-12-9.
- Tamanaha, B.Z. (2007). "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global." *Sydney Law Review* 30: 375-411.
- Vanderlinden, J. (1989). "Return to Legal Pluralism: Twenty Years Later." *Journal of Legal Pluralism* 28:149-157.

- Waage, P.N. (2010). "Rettferdig vrede." Side 49-63 i B. Halsaa & A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid I egen kultur: en innføring I kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: Seek forlag.
- Webber, J. (1995). "Relations of Force and the Relations of Justice: The Emergence of Normative Community Between Colonists and Aboriginal Peoples." *Osgoode Hall Law Journal* 33(4): 624-660.
- Wiber, M.G. (1995). "Everyday Forms of Violence: Farmers' Experiences of Regulation in the Canadian Dairy Industry." *Journal of Legal Pluralism* 35: 1-23.
- Wiber, M., & Milley, C. (2007). "Introduction. Seeking Clarity, Legitimacy and Respect: The Struggle to Implement Special Rights." *Journal of Legal Pluralism* 55: 1-10.
- Williams, M. S. (1995). "Political and Juridical Approaches to Justice Towards Groups." I M. Dunne, & T. Bonazzi. (red.) *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*. Keele University Press.
- Williams, M.S. (2005). "Sharing the River. Aboriginal Representation in Canadian Political Institutions". Side 25-51 i R.C. Thomsen & N. Hale (red.) *Canadian Environments. Essays in Culture, Politics and History*. Brussel: P.I.W.-Peter Lang.
- Williams, R. (1989). *Resources of Hope: Culture, Democracy, Socialism*. London: Verso.
- Williams, R. (1995). *The Sociology of Culture*. Chicago: University of Chicago.
- Wilson, D., & McCay, B.J. (1998). "How the Participants Talk About 'Participation' in Mid-Atlantic Fisheries Management." *Ocean and Coastal Management* 41: 41-61.
- Wilson, D., & Jentoft, S. (1999). "Structure, Agency and Embeddedness: Social Approaches to Fisheries Management Institutions." Side 63-72 i D. Symes (red.) *Alternative Management Systems for Fisheries*. Oxford: Blackwell Science.
- Wilson, D.G., Raakjær, J.N., & Degnbol, P. (red.). (2003). *The Fisheries Co-management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects*. Dordrecht: Kluwer.
- Wodak, R. (2001). "What CDA is About – A Summary of its History, Important Concepts and its Development." Side 1-13 i R. Wodak & M. Meyer (red.) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE Publications.
- Woodman, G.R. (1995). "The Common Law as Folk law of the Lawyers." Side 329-356 i H. Finkler (red.) *Proceedings From the Xth International Congress, Legon, Ghana*. Netherlands: Commission on Folk Law and Legal Pluralism.
- Woodman, G.R. (1998). "Ideological Combat and Social Observation: Recent Debate about Legal Pluralism." *Journal of Legal Pluralism* 42: 21-59.
- Woodman, G.R. (1999). "Legal Theory, Anthropology and Planned Legal Pluralism." I K. von Benda Beckmann & H. Finkler (red.) *Papers of the XIth International Congress Folk Law and Legal Pluralism: Societies in transformation*. Moscow: Institute of Ethnology and Anthropology.
- Young, O.R. (2011). "Land Use, Environmental Change, and Sustainable Development: The Role of Institutional Diagnostics." *International Journal of the Commons* 5(1): 66-85.
- Young, O.R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*. Cambridge, MA: MIT Press.

Zips, W. & Weilenmann, M. (2011). "Introduction: Governance and Legal Pluralism – An Emerging Symbiotic Relationship?" Side 7-36 i W. Zips & M. Weilenmann (red.) *The Governance of Legal Pluralism*. Wien: LIT VERLAG.

Zips, W. (2003). "The Double –bladed Sword. A Comparative Analysis of the Bond Between Rule of Law and the Concept of Justice in Akan Legal Thought." Side 181-212 i R. Pradhan (red.) *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development*. Papers of the XIIIth international Congress, 7-10 April, 2002, Chiang Mai, Thailand. 3 Volume. Kathmandu: ICNEC.

Østerud, Ø. (1991). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

### Offentlige dokumenter

Arkivsak 200400070, Finnmark Fylkeskommune, 20. januar 2004

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

Indstilling Fra den ved Kgl. Res. Af 12te December 1891 nedsatte Kommissjon til Utarbeidelse af Love:1) Om skreifiske i Lofoten, 2) Om Fiskerier i Nordlands og Troms Amter".

Lov 3 august 1897 nr. 4 angaaende Fiskerier i Nordlands og Tromsø Amter.

Lov 3 august 1897 nr. 5 angaaende Saltvandsfisket i Finnmarken.

Lov 6 august 1897 nr. 4 angaaende Skreifiskeriene i Lofoten.

Saltvannfiskloven. (1983). *Lov om saltvannsfiske (saltvannsfiskloven)*.

Deltakerloven. (1999). *Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*. Hentet fra [http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15?q=deltakerloven\\*](http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15?q=deltakerloven*).

Finnmarksloven. (2005). *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>.

Havressursloven. (2008). *Lov om forvaltning av villevande marine ressursar (Havressursloven)*. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37>.

NOU 1986:6 (1986). *Erstatning til fiskere for ulemper ved petroleumsvirksomhet*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

NOU 2008:5 (2008). *Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.

Oth. Prp. No 24 1896. *Om Udfærdigelse af en Lov angaaende Fiskerier i Nordland og Troms Amter*.

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

Prop. 70 L (2011-2012). (2012). *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.

St.meld. nr. 20 (2002-2003). (2003). *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*. Oslo: Fiskeridepartementet

St.meld. nr. 21 (2006–2007). (2007). *Strukturpolitikk for fiskeflåten*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.

Samarbeidsavtale mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget av 24. november 2005.

NOU 1999:9 (1999). *Til laks åt alle kan ingen gjera?* Oslo: Miljøverndepartementet.

NOU 2008:5. (2008). *Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark.* Oslo: Kyst- og fiskeridepartementet.

St. meld. Nr. 79 (2001-2002). (2002). *Om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.* Oslo: Miljøverndepartementet.

Regjeringen Stoltenberg I, pressemelding nr. 30/2001. 06.04.2001, Fiskeridepartementet. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/fid/Nyheter\\_ogpressemeldinger/2001/tildeling\\_av\\_nye\\_konsesjoner\\_for.html?id=244383](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/fid/Nyheter_ogpressemeldinger/2001/tildeling_av_nye_konsesjoner_for.html?id=244383) 27. juni 2012.

NOU 2008:5 (2008). *Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark.* Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.

#### Aviser

FiskeribladetFiskaren 19. juni 2013, 14. oktober 2013

Finnmark Dagblad 10.oktober 2004, 8. januar 2013

Nordlys 21. februar 2002, 18. oktober 2013

Sagat, 25. september 2004

## Avhandlingens artikler i fullt format

### Artikkel 1:

Søreng, S.U. (2007). "Fishing rights struggles in Norway: Political or legal strategies?" *Journal of Legal Pluralism* 55:187-211

### Artikkel 2:

Søreng, S.U. (2008). "Fishing rights discourses in Norway: Indigenous versus non-indigenous voices." *Maritime Studies* 6(2):77-99

### Artikkel 3:

Søreng, S.U. (2013). "Legal Pluralism in Norwegian inshore fisheries: perceptions on Sami fishing rights." *Maritime Studies* 12:9 doi:10.1186/2212-9790-12-9

### Artikkel 4:

Søreng, S.U. (2006). "Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway." *Ocean & Coastal Management* 49:147-163 (avsnitt 2.3).

Paper 1



## Paper 2





Paper 3



## Paper 4

