

Planleggere og samiske, kvenske og nordnorske fiskeres oppfatninger av rettferdighet i kystsoneplanleggingen

Sigrid Engen · Else Grete Broderstad
Jannike Falk-Andersson · Per Fauchald
Vera Helene Hausner
Norsk institutt for naturforskning · UiT Norges arktiske universitet
Norsk institutt for naturforskning · UiT Norges arktiske universitet
UiT Norges arktiske universitet

Sammendrag

I mai 2021 gjennomførte vi en spørreundersøkelse om kystsoneplanleggeres og kommersielle fiskeres syn på rettferdighet i forvaltningen av lokale fiskerier i kystkommuner i Nord-Norge. Kommunal kystsoneplanlegging påvirker fiskeriene gjennom regulering av aktiviteter i kystsonen. Lokale fiskerier utfordres samtidig av synkende antall fiskere, redusert ilandføring, begrenset infrastruktur som ilandføringssteder og konflikter med industrielle fiskefartøy og oppdrett om ressurser og areal. Vi undersøkte oppfatninger om fordelings-, prosedyre- og anerkjennelsesrettferdighet blant 705 fiskere (samiske, kvenske og nordnorske) og 41 planleggere. Resultatene viser små forskjeller mellom fiskergruppene, men tydelige forskjeller mellom fiskerne og planleggerne. Planleggerne vurderte i stor grad at beslutninger om kystsonebruk ivaretar rettferdighetshensyn, mens mange fiskere opplevde det motsatte. Mange fiskere mente at beslutningene i liten grad anerkjenner kystfiskekulturens betydning eller tar i bruk deres kunnskap. Samiske fiskere rapporterte oftere enn andre at samiske spørsmål ikke blir tilstrekkelig anerkjent. I lys av Sannhets- og forsoningskommisjonens beskrivelse av sjøsamisk motstand mot norsk fiskeripolitikk, er dette funnet ikke overraskende. Som kommisjonen påpeker, spurte stadig flere samer seg om den negative fiskeripolitiske utviklingen hang sammen med deres etniske tilhørighet. Planleggerne mente at fiskere har gode muligheter til å påvirke beslutninger, og at prosessene preges av ansvarlighet og tillit. Mange fiskere var uenige, og vurderte både prosedyre- og fordelingsrettferdigheten som lav. Flere planleggere var usikre på om beslutninger om kystsonebruk påvirker lokale fiskerier negativt.

Foto: Gunnvor Guttorm

4.1 Innledning

Vekst i blå næringer nødvendiggjør økt bevissthet om rettferdighetsspørsmål i kystforvaltningen. I dag vet vi relativt lite om hvordan ulike grupper vurderer ulike dimensjoner av rettferdighet i bruk og forvaltning av kystområder, både nasjonalt og internasjonalt. Her ser vi nærmere på dette. Samtidig viser forskning (se bl.a. Eythrósson 2008; 2025, Pedersen 2012) og offentlig utredningsarbeid (NOU 2008: 5, Sannhets- og forsoningskommisjonen (SFK) 2023) at det har vært en langvarig sjøsamisk motstand mot myndighetenes fiskerireguleringer. Motstanden har vært knyttet til en politikk som mange sjøsamiske aktører har opplevd – og som vi skal se, fortsatt opplever – urettferdig. Dette gjelder også andre som er avhengige av lokale ressurser. Sjøsamenes langvarige kamp og krav om fredning av fjordene er imidlertid "en tilleggsdimensjon som til dels har påvirket både sakens utvikling og hvordan den oppleves lokalt" (Eythórsson 2008, 9). En slik erkjennelse og myndighetenes forpliktelser overfor samene i fiskerireguleringen ligger da også til grunn for Smiths 1990-utredning om samiske fiskerirettigheter i kjølvannet av torskekrisen og innføringen av fartøykvoter som anbefaler at samiske fiskerirettigheter utformes som kollektive rettigheter knyttet til samiske bosetningsområder som også omfatter ikke-samiske fiskere i området (Smith 1990). Søreng (2014, 7) med referanse til Maurstad (1997, 1999) påpeker at fiskeriforvaltningen bør fokusere på småskalafiskets (som sjøsamiske fiskerier inngår i) iboende ressursavhengighet. Det er i dette perspektivet at erfart urett kan knyttes til tre dimensjoner: fordelingsmessige (fordeling og bruk av fjordarealer og ressurser), anerkjennelsesbaserte (anerkjennelse av ressursnærhet som grunnlag for rettigheter) og prosessuelle (muligheten til å påvirke disse beslutningene).

Konkret ser vi på hvordan kystsoneplanleggere, samiske, kvenske og andre nordnorske fiskere oppfatter rettferdighet for lokale fiskerier i kystsoneforvaltninga. Vi spør om det er forskjell mellom kystsoneplanleggere og fiskernes oppfatninger av rettferdighet i lokale fiskerier, om oppfatninger av rettferdighet varierer mellom gruppene av fiskere og i så fall, hvordan slike variasjoner kan forklares.[1]

Kystsoneplanleggingen som kommunene er ansvarlig for, kan støtte fiskeriene ved å regulere hvor og hvordan ulike aktiviteter foregår i kystsonen. Lokale fiskerier utfordres av synkende antall fiskere, redusert ilandføring av fisk i fiskeriavhengige samfunn, og redusert tilgjengelighet til essensiell infrastruktur som havner og ilandføringssteder for fisk (Riksrevisjonen 2020). I tillegg er det konflikter mellom småskalafiskere og industrielle fiskefartøy om ressursadgang og arealbruk som havbruk (Riksrevisjonen 2020; Engen m.fl. 2026a). Noen av utfordringene adresseres gjennom kystsoneplanleggingen, mens andre f.eks. fastsettelse av kvoter og fiskerireguleringer, hovedsakelig er fiskeriforvaltningens ansvar.

Et viktig mål for kystsoneplanleggingen er altså å redusere konflikter, å fremme samarbeid mellom aktører som bruker marine kystområder og å beskytte marine økosystemer. Likevel har kystsoneplanleggingen ofte ikke innfridd

[1] Denne artikkelen bygger på den fagfellevurderte artikkelen "Blue Justice: diverging perceptions between coastal planners and fishers in the blue economy," publisert i *Sustainable Science* (Engen m.fl. 2026b).

forventningene om rettferdig planlegging og fordeling av areal mellom kystsonens ulike brukere (Reimer m.fl. 2003). Problemene kan, for eksempel, handle om mangel på åpenhet og politisk marginalisering. Studier fra flere land framhever dessuten at slike utfordringer som kan føre til at lokale fiskere fortrenges (Stalmokaitė m.fl. 2023). I tillegg øker konkurransen om kystarealer, og lokale fiskerier presses av ulike interesser og næringer som fornybar energi, naturbasert turisme og havbruk (Borch 2009; McIntosh m.fl. 2022; Palm m.fl. 2023). Dessuten medfører havbruk miljøutfordringer som forurensning, sykdomsspredning og genetiske påvirkninger på ville fiskebestander (Bergh m.fl. 2023). Globale utfordringer som klimaendringer og geopolitisk usikkerhet utgjør også en risiko for lokale fiskerier. Klimaendringer fører til fiskebestander som beveger seg nordover (Fossheim m.fl. 2015). Økt militær aktivitet til sjøs kan dessuten komme i konflikt med fiskeriaktivitet, eksemplifisert under en norsk marineøvelse der et krigsskip ble senket midt i et fiskefelt (Omre 2025; Brandt 2026).

I neste del redegjør vi kort for begrepet blå rettferdighet. Så utdyper vi betydningen av historisk kontekst, rettstilstand og lokale fiskerier, før vi kort redegjør for kystsoneplanlegging i kontekst. Deretter presenteres undersøkelsen, etterfulgt av resultatene og en kommentar til likheter og ulikheter i fiskerguppen. I diskusjonen som følger, drøftes gruppenes oppfatninger av rettferdighet i lys av tre dimensjoner, før vi anbefaler og konkluderer.

4.2 Blå rettferdighet – kort forklart

Begrepet blå rettferdighet er en del av fagområdet miljørettferdighet, og kan forstås langs tre dimensjoner – rettferdighet-som-anerkjennelse, rettferdighet-som-fordeling, rettferdighet-som-prosedyre.

Rettferdighet-som-anerkjennelse innebærer respekt og anerkjennelse av ulike verdisyn, identiteter, kunnskaper, kulturer, rettigheter og evner. Manglende anerkjennelse i vår kontekst kan, for eksempel, innebære at fiskere ses på som en homogen gruppe uten at mangfoldet av interesser, verdier og kunnskap anerkjennes.

Rettferdighet-som-fordeling er trolig det de fleste forbinder med rettferdighet, og det finnes ulike argumenter for hva en rettferdig fordeling bør bygge på. For eksempel kan man argumentere for at alle bør få like store fiskekvoter (likhetsprinsippet). Følger man derimot nærhetsprinsippet, bør mer av ressursene tilfalle lokale fiskere. Vektlegges innsats bør fiskere som fisker mest, få størst kvote.

Rettferdighet-som-prosedyre angår måten beslutninger tas på, og er en viktig del av folks rettsoppfatning. Det handler ikke kun om fordeler eller ulemper gruppene opplever, men også om hvordan man har kommet frem til beslutninger om fordelingen. I kystsoneplanlegging er det viktig at berørte parter har muligheter for medvirkning. Det innebærer at man har en reell mulighet til å påvirke resultatet av planleggingsprosessen – at man opplever å bli tatt på alvor og lyttet til. Skinnprosesser – der berørte parter involveres

fordi det er et lovkrav, uten reell mulighet for å påvirke resultatet – er en gjentakende utfordring i planprosesser.[2]

4.3 Historie, rettstilstand og lokale fiskerier

Selv om vi her fokuserer på dagsaktuelle oppfatninger om beslutninger og rettferdighet, er det viktig å påpeke at "blå" urett i mange tilfeller går forut for dagens ekspansive utvikling i kystsonen og at slik urett har dype historiske røtter (jf. Blythe m.fl. 2023). I en nordnorsk kontekst handler dette om rettshistorie og rettstilstand, bl.a. beskrevet av Eythrósson (2025). Kystfiskeutvalget (NOU 2008: 5) dokumenterte at fritt fiske i fjordene i Finnmark ikke var en allemannsrett. Det samme viser arbeidene til blant andre Jebens (2007) og Bull (2011). Pedersen (2008, 2012) påpeker videre at samenes rett til fiske i fjordene var anerkjent gjennom bestemmelser i Lappekodisillen av 1751 og Jordutvisningsresolusjonen av 1755. Sannhets- og forsoningskommisjonen (SFK) (2023, 207) påpeker at fra å være en anerkjent sedvanerett til fiske i fjordene, ble sjøsamenes fiskerettigheter fra midten av 1850-tallet sterkt svekket. Denne "marginaliseringen av den samiske befolkningen i perioden 1860 til 1969" hadde "sammenheng med den norske assimileringspolitikken i denne perioden, som ble begrunnet med at samenes kultur og næringstilpasning var tilbakestående og uforenelig med et moderne samfunn" (Eythrósson 2025, 71). Lokalbefolkningen i sjøsamiske områder mistet både individuelle og kollektive rettigheter basert på alders tids bruk. Selv om kystbefolkningen etter andre verdenskrig protesterte mot utviklingen som ødela lokale fiskestammer og den «sjøsamiske motstanden» appellerte til hevdvunne rettigheter,førte ikke protestene fram (SFK 2023, 567). Fiskeripolitikken rammet både samer og kvener som drev med fiske langs kysten av Nord-Troms og Finnmark, men det var sjøsamene som tok opp spørsmålet om retten til ressursene (SFK 2023, 568). "Det er ingen eksempler på en eksplisitt kvensk motstand mot den fiskeripolitiske utviklingen. Stadig flere samer begynte derimot å spørre seg om det var en sammenheng mellom den negative utviklingen og deres etniske tilhørighet" (SFK 2023, 568).

Selv om fiskeripolitiske styringsdokumenter har fortiet denne rettshistorien (Sunde 2016; Eythrósson 2025), var sedvanemessige fiskerettigheter et hovedargument i fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia,[3] der lokale rettigheter var et kjerneargument for Norge. Fiskerigrensedisputten endte med avgjørelsen fra Den internasjonale domstolen i Haag i 1951, til fordel for Norges posisjon. Norge argumenterte for at befolkningen i fjordene hadde sedvanerettigheter, og at tråling truet deres rettigheter og dermed

[2] For en ytterligere redegjørelse, viser vi til Engen m.fl. (2026b) som presenterer der de tre dimensjonene grundigere.

[3] Foranledningen var at britiske damptrålere kom til Finnmarkskysten tidlig på 1900-tallet, på grunn av nedgang i fiskebestandene utenfor Storbritannia. Norske myndigheter nektet trålerne å komme, men manglet klare grenser basert på et folkerettslig grunnlag. Etter flere konflikter startet Norge og Storbritannia forhandlinger uten å komme til enighet. Til slutt ble man enige om at Den internasjonale domstolen i Haag måtte avgjøre tvisten (NOU 2008: 5, 127, 128).

selve livsgrunnlaget i fjordene, spesielt i Finnmark (NOU 2008: 5, 129-133; Sunde 2016). Kystfiskeriutvalget framhever fiskerigrensesakens betydning, fordi Norges argumentasjon blant annet bygde på kollektive rettigheter for bygder og fiskerisamfunn til fiskefelt, fjorder og marine områder, basert på hvordan fiske var blitt praktisert siden uminnelige tider (NOU 2008: 5).

Denne historien er sentral for å forstå betydningen av lokale fiskerier i dag. Fiskerinæringen er fortsatt en bærebjelke for livsgrunnlaget i nord (Kolle 2014), og grunnlag for bosetting, lokal verdiskaping, kulturelle praksiser og tilhørighet i kyst- og fjordsamfunn. Med lokale fiskerier forstår vi fiskerier som er avhengige av lokale ressurser, der fangsten losses og bearbeides innenfor regionen. Selv om lokale fiskerier omfatter en rekke fartøystørrelser, domineres de ofte av mindre båter med begrensninger i hvor langt de kan gå for fiske og for å levere (Viðarsson m.fl. 2018; Hultman m.fl. 2018; Riksrevisjonen 2020). Den småskalabaserte flåten (fartøy under 11 meter) spiller en nøkkelrolle i lokale fiskerier og distriktspolitikk på grunn av dens tilknytning til mindre landbasert industri (Meld. St. 32 (2018-2019), Johnsen 2020). I 2019 utgjorde disse fartøyene over 80 % av den norske fiskeflåten (Riksrevisjonen 2020).

Etter Sametingets etablering i 1989, har tinget jevnlig tatt opp utfordringene for fjord- og kystfiskere i samiske områder (SFK 2023, 207, 581-582; Eythrósson 2025). Gjennom økonomisk støtte, politiske initiativer og konsultasjoner har tinget fremmet samiske fiskeres interesser (Broderstad og Eythórsson 2014). Sametinget deltar i konsultasjoner med Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet for å påvirke fiskerireguleringene (Sametinget 2023, 2024) for å sikre at historisk forankrede samiske rettigheter ivaretas i forvaltningen av marine ressurser.

4.4 Kystsoneplanlegging og lokale fiskerier

En av hovedmotivasjonene for å introdusere kystsoneplanlegging i Norge var å redusere sykdomsutbrudd i havbruksnæringen og å dempe arealkonflikter med fiskere (Hersoug og Johnsen 2012). Kystsoneplaner spiller en avgjørende rolle i å sikre viktige fiskeområder gjennom arealbruksreguleringer, men kan også skape konflikter med konkurrerende interesser (Fiskeridirektoratet 2021), og har blant annet vært viktige for tildeling av områder til havbruk (Kvalvik og Robertsen 2017).

Mens kommunene har hovedansvaret for kystsoneplanleggingen, utarbeider statlige og fylkeskommunale nivåer lover, forskrifter, retningslinjer og forventninger, og har ansvar for saker av nasjonal betydning. En nautisk mil utenfor grunnlinjen dekkes av kommunenes jurisdiksjon (Kvalvik m.fl. 2020). Kystsoneplaner utarbeides av den kommunale administrasjonen – vanligvis under ledelse av kystsoneplanleggere (som også kan benytte eksterne konsulenter). Den endelige beslutningen tas av lokale politikere, det vil si kommunestyret (Mikkelsen m.fl. 2022). Fiskeridirektoratet spiller en nøkkelrolle i planleggingsprosessene for å sikre at nasjonale fiskeriinteresser ivaretas, blant annet gjennom retten til å avgi høringsuttalelser og innsigelser

(Fiskeridirektoratet 2021), en rett også Sametinget har (Plan- og bygningsloven 2008, § 5-4; Fiskeridirektoratet 2021).

Norsk fiskeripolitikk er avgjørende for å bestemme hvem, hva, hvor og når i reguleringen av fiskeriene – for eksempel kvotefastsetting, bruk av redskaper, tidspunkt for fiskeriaktiviteter og stenging av visse fiskeområder. Norsk fiskeripolitikk har blitt kritisert for å prioritere økonomisk gevinst fremfor sosial bærekraft (Riksrevisjonen 2020). Siden 1940-tallet har antallet fiskere i Norge gått jevnt nedover (Statistisk sentralbyrå 2018). Færre fiskere har ført til forbedrede driftsmarginer, men en dreining mot større fartøy, konsentrasjon av eierskap, økt utenlandsk kvoteeierskap og krav om høyere avkastning har gjort det stadig vanskeligere, spesielt for mindre fartøy. Dette har til slutt ført til redusert fiskeriaktivitet i fiskeriavhengige samfunn (Riksrevisjonen 2020) – selv om en generell avfolkningstrend i distriktene i Norge også kan forklare reduksjonen i antall fiskere (Rybråten m.fl. 2018; Iversen m.fl. 2020a).

4.5 Om undersøkelsen

For å undersøke rettferdighetsoppfatninger i lokale fiskerier, gjennomførte vi en kvantitativ spørreundersøkelse blant fiskere og planleggere som arbeider med kystsoneplanlegging. Totalt 705 fiskere og 41 planleggere deltok fra 69 av totalt 81 nordnorske kystkommuner. Av de 705 fiskerne var 43 samiske,23 kvenske og 12 som definerte seg som både samiske og kvenske. I datamaterialet spurte vi deltakerne om å angi samisk, kvensk og/eller norsk etnisitet. Deltakerne kunne krysse av på så mange kategorier de ville. Ettersom de samiske og kvenske deltakerne i hovedsak uttrykte like oppfatninger og utgjorde få svar, ble disse i enkelte analyser samlet i én kategori – "urfolks- og minoritetsfiskere." Dette gjorde det også mulig å inkludere deltakere som identifiserte seg som både samiske og kvenske. Totalt ble 3878 fiskere invitert til å delta i en nettbasert undersøkelse i mai 2021 via tekstmelding som inkluderte en lenke til undersøkelsen, laget i programvaren SurveyXact. Ingen fullstendig liste over kommersielle fiskere eksisterer i Norge. Kontaktinformasjonen ble derfor innhentet i oktober 2020 ved å bruke Fiskeridirektoratets liste over registrerte kommersielle fiskere i Nord-Norge og ved søk på internett etter telefonnumre og postadresser på en semi-automatisert måte (se Engen m.fl. (2021) for detaljer). Ikke alle kommersielle fiskere er pålagt å registrere seg i fiskermanntallet, det gjelder mannskap på fartøy og minoritetseiere som f.eks. fiskeindustri, arvinger og mannskap. (Riksrevisjonen 2020, 13). Kystplanleggere (N:139) ble invitert via e-post. Kontaktinformasjonen deres ble hentet fra e-postlister fra statsforvalteren og fylkeskommunene. Omtrent 18 % av de som fikk tilsendt undersøkelsen svarte, noe som kan høres lite ut. Samtidig vet vi at det er mange som konkurrerer om folks oppmerksomhet, og oppslutning om spørreundersøkelser er en generell utfordring. Når det er sagt, er vi fornøyde med å få svar fra et relativt høyt antall fiskere (705) og planleggere (41) som dekker mange nordnorske kystkommuner (69). Fiskerdeltakerne representerte også bredden i næringa med tanke på alder, kjønn, inntekt og fartøystørrelse.

Spørsmålene var tilknyttet de tre rettferdighetsdimensjonene. Vi spurte spesifikt om beslutninger om bruk av kystsonen de siste fem årene har i) anerkjent fiskerkunnskap, kystkultur og sjøsamiske rettigheter, ii) fulgt prinsipper for god styring, iii) vurdert negative konsekvenser for fiskeriene. Deltakerne fikk i oppgave å rangere 17 utsagn (Tabell 1) på en skala fra 1-5 (dvs. veldig liten (eller ingen) grad, liten grad, noen grad, stor grad, veldig stor grad).

I analysene presenterer vi fordelingen av svarene i prosent for gruppene: samiske og kvenske fiskere, nordnorske fiskere og planleggere.

Vi gjennomførte ikke-parametriske tester (dvs. statistiske tester som krever færre antakelser for hvordan dataene er fordelt) for å undersøke forskjeller i svarene på tvers av spørsmål og etnisitet, i tillegg til regresjonsanalyser (se Engen m.fl. 2026b).[4]

Tabell 1. Spørsmål fra spørreundersøkelsen knyttet til blå rettferdighet

Anerkjennelsesrettferdighet	
Indikator	*Spørsmål*
	Fokuser på din kommune de siste 5 årene: Angående beslutninger om bruk av kystsonen - i hvor stor eller liten grad har:
Kultur	Betydningen av kystfiskekulturen blitt anerkjent
Kunnskap	Fiskeres kunnskap blitt benyttet
Rettigheter	Det blitt tatt hensyn til sjøsamiske forhold
Fordelingsrettferdighet	
Indikator	*Spørsmål*
	Fokuser på din kommune de siste 5 årene: I hvor stor eller liten grad har endringer i bruk av kystsonen:
Ressursmengde	Redusert mengde fisk og skalldyr
Kvaliteten på fisk eller skalldyr	Redusert kvaliteten på fisk eller skalldyr
Viktige habitat	Hatt en negativ påvirkning på viktige habitat for fiskeri
Innsats i fisket Fysisk tilgang	Ført til økt tidsbruk, innsats og/eller reiseavstand under fiske Begrenset fiskeres tilgang til fiskeområder
Fiskeres inntekt	Redusert fiskeres inntekt
Levevei	Ført til færre fiskere
Fordelings rettferdighet	Fordelingen av positive og negative effekter av kystsoneforvaltning vært rettferdig

[4] Ved hjelp av de ikke-parameteriske testene kunne vi – for hvert enkelt rettferdighetsspørsmål – undersøke om det var forskjeller i svarene mellom samiske, kvenske og andre nordnorske fiskere. I tillegg gjennomførte vi en regresjonsanalyse. Her tok vi utgangspunkt hva deltakerne svarte i gjennomsnitt for hver av de tre rettferdighetsdimensjonene (avhengig variabeler), mens vi kontrollerte for andre faktorer som kunne forklare forskjeller mellom disse fiskergruppene. Variablene vi kontrollerte for var kjønn, alder, utdanning og kommunetilhørighet. I denne artikkelen viser vi både den deskriptive statistikken (den prosentvise fordelingen i svarene mellom fiskergruppene), samt resultater fra de ikke-parametriske testene og regresjonsanalysene. For mer detaljer rundt analysene se Engen m.fl. 2026b.

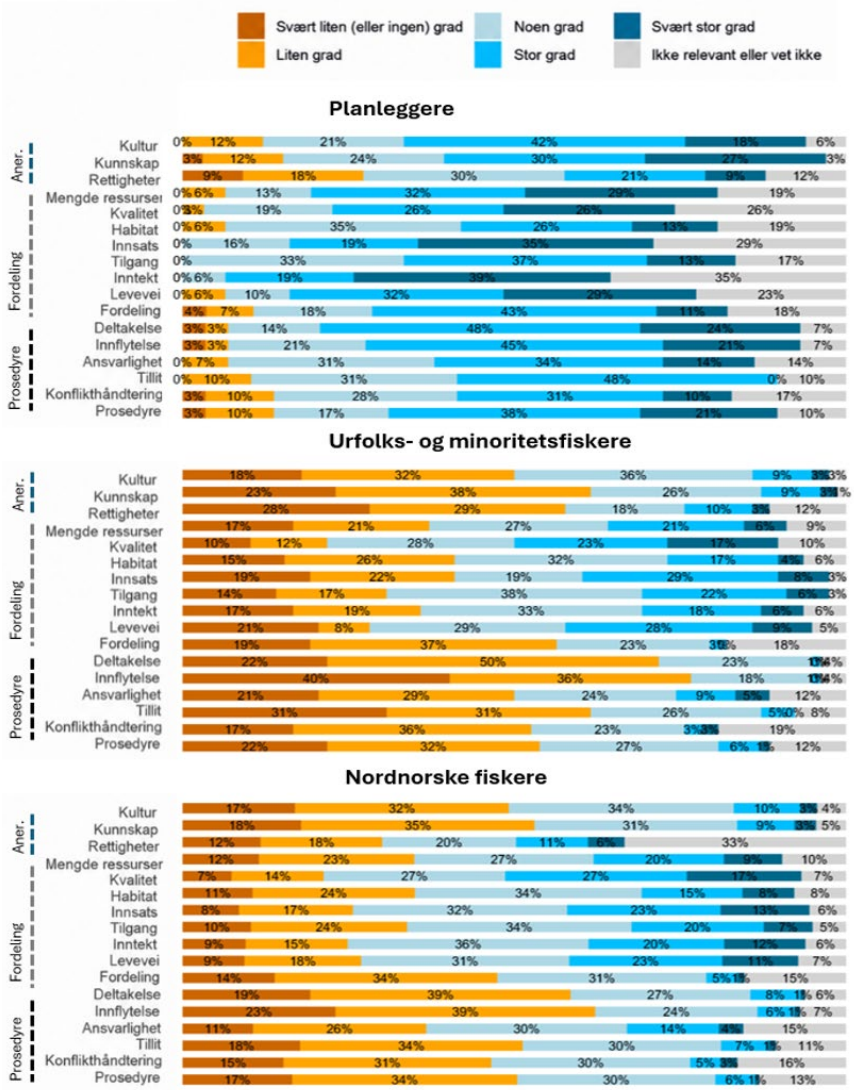
Prosedyrerettferdighet	
Indikator	*Spørsmål*
	Fokuser på din kommune de siste 5 årene: I hvilken grad har:
Deltakelse	Det er blitt lagt til rette for fiskernes medvirkning i beslutninger om bruk av kystsonen
Innflytelse	Fiskere hatt innflytelse i beslutninger om bruk av kystsonen
Ansvarlighet	Fiskere visst hvem de skal kontakte når bruk av kystsonen har ført til problemer for fiskeri
Tillit	Det vært tillitt mellom fiskere og de med ansvar for kystsoneplanlegging
Konflikthåndtering	Konflikter mellom fiskeri og andre brukere av kystsonen blitt løst?
Prosedyre rettferdighet	Måten beslutninger om bruk av kystsonen har blitt tatt på vært rettferdig

4.6 Resultatene av undersøkelsen

I denne delen beskriver vi hovedresultatene knyttet til vurdering av forskjeller i oppfatninger av rettferdighet. Planleggerne oppgir generelt at beslutninger om bruk av kystsonen i stor eller svært stor grad tar hensyn til de ulike rettferdighetsdimensjonene (blå søyler), mens fiskerne oftere vurderer at disse dimensjonene i svært liten eller liten grad blir ivaretatt (oransje søyler) (Figur 1).

Anerkjennelsesrettferdighet ble i undersøkelsen forklart som anerkjennelse av kultur, kunnskap og rettigheter. Urfolks- og minoritetsfiskere og andre nordnorske fiskere mente at beslutninger om bruk av kystsonen i svært liten eller liten grad anerkjenner betydningen av kystfiskekulturen (50 % og 49 %) og i svært liten eller liten grad benytter seg av fiskernes kunnskap (61 % og 53 %). I motsetning mener få planleggere at dette er tilfelle (dvs. i svært liten eller liten grad; kultur: 12 %, kunnskap: 15 %). Rettighetsspørsmål knyttet til sjøsamiske forhold, ble inkludert i kategorien anerkjennelsesrettferdighet. Sammenlignet med de andre aspektene innenfor anerkjennelsesrettferdighet var en høyere andel av planleggerne enige i at sjøsamenes rettigheter i svært liten eller liten grad hadde blitt anerkjent (27 %). Urfolks- og minoritetsfiskere oppga oftere at viktige samiske saker i svært liten eller liten grad (57 %) ble anerkjent, sammenlignet med nordnorske fiskere (30 %).

Det var også store kontraster mellom fiskere og planleggere når det gjaldt kategorien fordelingsrettferdighet, som refererer til rettferdig fordeling av fordeler og ulemper (Figur 1). I tillegg var andelen planleggere som svarte "vet ikke" eller "ikke relevant" på spørsmålene om fordelingsrettferdighet ganske høy sammenlignet med de andre spørsmålene og fiskerdeltakerne.



Figur 1 - Rettferdighetsoppfatninger.

Fordelingen av svarene på spørsmålene om rettferdighet, fordelt på planleggere, urfolks- og minoritetsfiskere og nordnorske fiskere. Spørsmålene om anerkjennelse (tre spørsmål) kommer først, etterfulgt av fordelingsrettferdighet (åtte spørsmål) og prosedyrerettferdighet (seks spørsmål). Merk at poengsummene for fordelingsrettferdighet er omvendt kodet, slik at en bevegelse fra svært liten til stor grad representerer en økende oppfatning av rettferdighet.

Prosedyrerettferdighet, som reflekterer hvem som er involvert og påvirker beslutninger, samt når og hvor beslutninger tas, viste et lignende mønster (Figur 1).

De store forskjellene mellom fiskere og planleggere bekreftes i en regresjonsanalyse. Det vil si at selv om vi også inkluderer andre forklaringsvariabler i analysene (kjønn, alder, utdanning og kommunetilhørighet) ser vi likevel store forskjeller mellom fiskere og planleggeres rettferdighetsoppfatninger.

4.7 Likheter og forskjeller mellom gruppene av fiskere

Vi fant relativt få forskjeller mellom samiske fiskere (N: 43), kvenske fiskere (N: 23) og nordnorske fiskere generelt (N: 627).[5] En visuell sammenligning av den prosentvise fordelingen tyder på at samiske og kvenske fiskere skiller seg på flere punkter, men disse forskjellene fanges ikke opp i de ikke-parametriske testene på grunn av relativt få deltakere i disse gruppene. Nordnorske fiskere og kvenske fiskere skilte seg ikke på noen av indikatorene i de ikke-parametriske testene.

Derimot viste nordnorske fiskere og samiske fiskere forskjeller på indikatorer knyttet til innflytelse, rettigheter og fiskernes inntekt i de ikke-parametriske testen, der samiske fiskere hadde en mer negativ vurdering enn nordnorske fiskere. For eksempel vurderte 45 % av de samiske respondentene en svært lav innflytelse, sammenlignet med 23 % blant de nordnorske fiskerne. Når det gjelder den samiske rettighetsindikatoren, vurderte henholdsvis 35 % av samiske fiskere at sjøsamiske forhold var hensyntatt i svært liten til ingen grad, mens 26% vurderte dette til liten grad. 12 % av nordnorske fiskere mente at sjøsamiske forhold var hensyntatt i svært liten til ingen grad, mens 18 % sa i liten grad. Videre valgte 33 % av de nordnorske fiskerne å hoppe over dette spørsmålet ved å velge alternativet "ikke relevant/vet ikke", sammenlignet med kun 7 % blant samiske fiskere.

4.8 Diskusjon

4.8.1 Forskjell i oppfatninger

Vår studie avdekker markante forskjeller i oppfatninger av rettferdighet mellom planleggere og fiskere. Mens planleggere generelt hadde en positiv oppfatning av ivaretakelse av "blå rettferdighet" for lokale fiskeri i kystforvaltningen, vurderer mange fiskere den som dårlig. Fiskere rapporterte om begrenset anerkjennelse av kystkultur, fiskernes kunnskap og sjøsamiske rettigheter, i tillegg til utilstrekkelig representasjon og innflytelse. De rapporterte også at beslutninger om bruk av kystsonene har hatt en betydelig negativ påvirkning deres egen levevei – i skarp kontrast til planleggernes vurderinger. Dette er interessant gitt at både vår og andre studier viser at kystsoneplanleggere i Norge ser på fiskere som legitime og aktive interessenter med betydelig innflytelse (Buanes m.fl. 2005). Samtidig viser våre resultater at fiskerne mener at kystsoneplanleggingen ikke sikrer deres rettigheter. I det følgende diskuterer vi mer inngående potensielle årsaker til fiskernes vurdering av at rettferdighet ikke sikres og den betydelige uoverensstemmelsen i rettferdighetsoppfatninger mellom fiskere og planleggere.

4.8.2 Rettferdighet forstått som anerkjennelse

Planleggernes positive vurdering av inkludering av fiskeres kunnskap i beslutningsprosesser om kystsonen, kan forklares med at fiskeres kunnskap brukes i

[5] Her har vi tatt ut de 12 respondentene som definerte seg som både samiske og kvenske.

kartbasert dokumentasjon av fiskeriaktivitet og viktige fiskehabitater langs norskekysten (Maurstad 2002). Slike kart er sentrale i kystsoneplanleggingen i Norge, fordi de dokumenterer de mange bruksområdene og verdiene til kystområdene (Solås og Hersoug 2012). Ulike oppfatninger mellom fiskere og planleggere kan skyldes mangel på ressurser til innsamling av nye data i forbindelse med nye planleggingsprosesser, inkludert identifisering og kartlegging av ulike typer verdier (Kvalvik m.fl. 2020; Mikkelsen m.fl. 2022). Det kan også tenkes at fiskerne er skeptiske til å dele informasjon om bruk av kystsonen, ettersom noe av denne informasjonen er kunnskap som kan gi konkurransefortrinn eller føre til konflikter med fritids- og turistfiskere (Maurstad 2002). Uenighet kan også oppstå som en følge av måten dataene tolkes og brukes på i beslutningsprosesser. Videre er fiskeres kunnskap mangesidig og inkluderer kunnskap og forståelse om fiskerisektoren, inkludert lokale, økologiske, produksjonsrelaterte og styringsmessige forhold (Solås og Hersoug 2012). Derfor kan fiskerne oppleve kartene som forenklende, siden den helhetlige kunnskapen de har, ikke fanges opp av det kartbaserte formatet som brukes i kystforvaltningen.

Grad av vektlegging eller mangel på vektlegging av fiskernes kunnskap, kan også forklare ulike oppfatninger. Mange kommuner, spesielt mindre samfunn, trenger nye næringer for å beholde og eller tiltrekke seg folk, noe som kan føre til at fiskeres kunnskap ikke vektlegges i beslutninger om kystområder. For eksempel førte tung lobbyvirksomhet fra havbruksnæringen til at Kvænagen kommune i Troms tillot havbruksproduksjon i et område særlig viktig for lokale samiske fiskere, til tross for at Statsforvalteren, Sametinget og andre, både under og etter høringsprosessen, var dypt bekymret for tapet av dette fiskefeltet (Solvang 2016; Movik 2024). Til slutt opphevet Statsforvalteren kommunens beslutning (Movik 2024). En annen faktor er planmyndighetenes kompetanse når det gjelder lokale og samiske forhold. Å sikre samiske hensyn i planleggingsprosessen krever først og fremst evnen til å identifisere slike hensyn som en del av planarbeidet (Brattland m.fl. 2021). I de fleste kommuner er ikke samiske hensyn institusjonaliserte, dvs. at de ikke inngår som en fast del av planprosessene. Deres inkludering i kommunal planlegging avhenger av den enkelte planleggers kompetanse på samisk kultur (Eythórsson 2025, 119-120).

Til tross for institusjonaliseringen av en samisk dimensjon i fiskeriforvaltningen, har norske myndigheter ikke anerkjent lokale rettigheter basert på alders tids bruk i sjøsamiske områder (Jentoft og Søreng 2023). De samtidige utfordringene i kystsoneplanlegging er nært knyttet til langvarige uklarheter og stridigheter rundt juridisk anerkjennelse av samiske fiskerettigheter. Det er slike hensyn som danner grunnlaget for Bivdu – en sjøsamisk nærings- og interesseorganisasjon – sitt søksmål mot staten om samiske rettigheter. Bivdu har også sendt inn et rettslig krav til Finnmarkskommisjonen om fiskerettigheter i Tanafjorden i Finnmark (Eythórsson 2025). Kravet inkluderer å få anerkjent kollektive fiskerettigheter for lokalbefolkningen (Eythórsson 2025), og er basert på sedvanebruk, alders tids bruk og internasjonale urfolks- og

minoritetsrettigheter (Eythórsson 2025). Bivdu søker juridisk avklaring av disse rettighetene og anerkjennelse av tidligere urett, og vektlegger at lokale fisketradisjoner aldri har blitt vurdert av en upartisk domstol (Eythórsson 2025). Våre data bekrefter uavklarte forhold rundt sjøsamiske rettigheter. Hensynet til samiske rettigheter var videre den indikatoren som planleggerne vurderte dårligst ivaretatt, delvis i samsvar med fiskernes bekymringer.

4.8.3 Rettferdighet forstått som fordeling

Det var store forskjeller i oppfatninger om fordelingsrettferdighet mellom fiskere og planleggere, for eksempel hvordan kystsoneplanlegging og beslutningsprosesser påvirker mengden av marine ressurser, viktige habitater for fiskeri, kvaliteten på fisk eller skalldyr og tilgang til fiskeområder. Fiskere ser utvidelsen av havbruk som den største trusselen mot lokale fiskerier (Engen m.fl. 2026a), og studier viser at havbruk prioriteres høyt i planleggingsprosesser (Tiller m.fl. 2015; Bergh m.fl. 2023). Næringen domineres av store, multinasjonale selskaper (Meld. St. (2024-2025)), og utenlandsk eierskap øker stadig (Nøstbakken og Selle 2019). I 2023 hadde næringen en verdiskaping (inkludert ringvirkninger) som var over tre ganger høyere enn fiskerinæringen (Nyrud m.fl. 2024). Kommuner som støtter havbruksutvikling gjennom kystsoneplanlegging, belønnes økonomisk gjennom Havbruksfondet (Nærings- og fiskeridepartementet 2025), midler som er uvurderlige for kommuner med dårlig økonomi, og som dermed skaper et sterkt insentiv til å overse lokale bekymringer og legge til rette for vekst i havbruk (NRK 2025).

I tillegg til konkurranse om areal, er brukerne av kystområdene bekymret for miljøpåvirkningen av havbruk (Grefsrud m.fl. 2025). Fiskere i Nordland har uttrykt bekymring for reduksjon, og noen ganger totalt fravær, av reker i deres fiskeområder. Disse endringene oppfattes som utenfor normal variasjon i fangst og tilskrives havbruksvirksomhet og bruk av kjemikalier for behandling av lakselus (Rybråten m.fl. 2018; Havforskningsinstituttet 2024). Havbruk påvirker også kvaliteten på villfisk som spiser fiskefôr negativt (Strøm m.fl. 2025).

Samtidig som havbruksnæringen utfordrer mange fiskere og fører til re-regulering av kystområder gjennom kystsoneplanlegging i Norge (Hersoug og Johnsen 2012), konkurrerer også andre næringer med fiskere om kystarealer og ressurser. For eksempel er fiskere bekymret for tilstanden til kysttorskbestandene, særlig påvirkningen fra det økende fritids- og turistfisket (Borch 2009; Rybråten m.fl. 2018).

Globalt fører privatisering av fiskerettigheter til en nedgang i fiskeriaktivitet i samfunn som er avhengige av fiskeri gjennom overføring av fiskerettigheter og eierskap fra rurale bygder til urbane områder (Carothers og Chambers 2012). Denne utviklingen strider mot prinsipper om fordelingsrettferdighet, sentralt for mange lokale fiskeres rettsoppfatninger, som nærhet (dvs. at folk som bor nær en ressurs, bør gis forrang når det kommer til å høste den) og behov (dvs. at utnyttelse av marine ressurser bør dekke et reelt behov) (Movik 2021). Dette er oppfatninger vi også finner hos deltakerne på Kystfiskeutvalgets høringsmøter i Finnmark. Et flertall av disse

mente det eksisterer en særlig rett til fiske i havet utenfor Finnmark "med grunnlag i prinsippet om at nærhet til ressursene gir en rett til ressursene. Dette nærhetsprinsipp synes begrunnet ut fra betraktninger om rettferdighet og ut fra hensynet til en fornuftig miljø- og ressursforvaltning" (NOU 2008: 5, 364).

I dag defineres fiskerettigheter av fartøykvoter, noe som er et skifte fra det som historisk var et åpent system til et lukket regime som krever spesielle tillatelser og vilkår for tilgang til marine ressurser (Movik 2021). Dette systemet har skapt et skille mellom de som har og de som ikke har kvoter, en rettighet med en svært høy økonomisk verdi. I 1990, da det svært viktige torskefisket ble stengt, ble kvoter tildelt fiskere med et visst aktivitetsnivå de foregående årene, noe som ekskluderte fiskere med mindre fangster. Småskalafiskere, kvinnelige fiskere og samiske fiskere ble uforholdsmessig påvirket (Gerrard og Kleiber 2019; Movik 2021). Også i den globale debatten om privatisering av fiskerier, fremheves det at etter innføringen av kvotesystemer, oppleves resultatene urettferdige i formuefordeling og makt (f.eks. Carothers og Chambers 2012).

Vi har sett at de tre gruppene fiskere har relativt like meninger om hvordan endringer har påvirket lokale fiskerier. Dette kan forklares med at fiskere knytter rettferdighet til prinsipper om nærhet og behov, ikke etnisitet (Movik 2024). Samtidig minner Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023) oss om at sjøsamene ble sterkt påvirket av fornorskningspolitikken, og fra 1960-tallet av begynte flere samer å stille spørsmål ved om det var en sammenheng mellom de negative utviklingene i fiskeriene i sjøsamiske områder og deres etniske identitet.

4.8.4 Rettferdighet forstått som prosedyre

Våre resultater tyder på at kystsoneplanlegging, sett fra fiskernes perspektiv, ikke møter forventningene når det gjelder prosessuell rettferdighet. Hvem som skal delta i kystsoneplanleggingen, bestemmes i stor grad av de som leder planleggingsprosessen. Fiskere, representert gjennom sine organisasjoner, anses av kommunale planleggere som nøkkelinteressenter i kystsoneplanleggingsprosesser, spesielt i de nordlige kommunene der fiskeriene er betydelige (Stokke 2021).

Andre studier om kystsoneplanlegging i Norge påpeker uklar bruk av innspill fra interessenter, for eksempel i strategiske konsekvensutredninger. Dette skyldes manglende retningslinjer som bidrar til ulik praksis mellom kommunene (Mikkelsen m.fl. 2022). Begrenset åpenhet påvirker oppfatningene av rettferdighet og legitimitet, ettersom vurderingene mangler klare kriterier for evaluering av data og avveininger (Mikkelsen m.fl. 2022). Begrensninger i ressurser når det gjelder lokal datainnsamling utgjør et problem, og det er uklart hvordan offentlig innspill påvirker beslutninger (Mikkelsen m.fl. 2022).

Videre kan enkelte fiskere oppleve at de ikke er tilstrekkelig representert av sine fiskerorganisasjoner, og de kan være uorganiserte. Fiskere kan også være uvitende om at det pågår kystsoneplanleggingsprosesser, ettersom individuelle fiskere ikke kontaktes direkte i slike tilfeller. En opplevelse av manglende

innflytelse kan også redusere fiskernes motivasjon til å delta i utgangspunktet.

Utfordringer knyttet til reell representasjon, kan illustreres gjennom erfaringene til samiske fiskere med Norges Fiskarlag. I denne organisasjonen har samiske fiskere vært en marginalisert gruppe (Eythórsson 2003; 2025; Brattland 2012). Organisasjonen har motsatt seg vern av fjordene, opprettholdt prinsippet om fritt fiske og avvist lokale og regionale rettigheter i sjøsamiske områder (Eythórsson 2008, SFK 2023, s. 566–582).

Sannhets- og forsoningskommisjonen påpeker at en felles utfordring for fjordfiskere er mangelen på overordnet planlegging for å ivareta deres interesser (SFK 2023). Denne mangelen, kombinert med at samiske fiskere i vår undersøkelse rapporterte lav grad av anerkjente rettigheter, innflytelse og tillit mellom fiskere og kystsoneplanleggere, viser at juridiske oppfatninger, reguleringer og deltakelse i kystsoneplanlegging er tett sammenvevd. Som Movik (2021) understreker, påvirker evnen til å påvirke planleggingsprosesser den sjøsamiske befolkningens mulighet til å utøve kystfiske. Det å formelt oppfylle kriterier for prosedyrerettferdighet, kan skjule dypere maktasymmetrier og pågående urett.

4.8.5 Marginaliserte fiskere?

Fiskernes samlede negative vurdering av om hvorvidt kystsoneforvaltningen er rettferdig, kan virke overraskende, gitt at Norge skårer høyt på demokratiindekser (Economist Intelligence 2023, 2024), og fiskeri står sentralt i norsk historie, kultur og økonomi (Kolle 2014). Mange vil kanskje heller ikke betrakte norske fiskere som marginaliserte. Tvert imot kan fiskerne ansees å ha høy sosial status, en god inntekt (selv om det er store variasjoner innenfor næringen, der eiere av kystfartøy har en tendens til å ha lavest inntekt (Nielsen m.fl. 2018)), et velutviklet sosialt sikkerhetsnett og mulighet til å delta i kystforvaltning – enten direkte eller gjennom sine representanter.

Oppfatninger av marginalisering er en kontekstavhengig prosess som kan defineres både av samfunnets vurderinger og av individers egne erfaringer (Messiou 2012; Fluit m.fl. 2024). I demokratiske velferdsstater handler blå rettferdighet mindre om fattigdom og mer om hva som er handlingsrom når det gjelder lokale utfordringer, fremtiden til fiskerene og hvor motstandsdyktige fiskeriavhengige lokalsamfunn er (Salmi og Svels 2022; Jentoft 2023). Dette poenget tydeliggjøres i vår studie der fiskernes oppfatninger av rettferdighet, synes å underbygge en påstand om politisk marginalisering i kystforvaltningen.

4.8.6 Manglende kunnskap i forvaltningen?

En relativt høy andel planleggere svarte «vet ikke» eller «ikke relevant» på spørsmål om fordelingsrettferdighet. Det kan tyde på at de som planlegger, mangler kunnskap om viktige forhold som bør tas med i beslutninger om kystområder. En evaluering av implementeringen av økosystemtjenestekonseptet i kystsoneplanlegging i Norge fant at disse prosessene kun er basert på hensyn til biologisk mangfold, og feilet i å integrere miljømessig og sosioøkonomisk kunnskap (Kvalvik m.fl. 2020). Usikkerhet om mengden marine ressurser og viktige leveområder, kan

vise at kunnskapen om ulike forhold er ulikt fordelt. Imidlertid kan rapportert usikkerhet om påvirkning på biologisk mangfold være relatert til at innsamling av data om naturtyper og biologisk mangfold foregår på nasjonalt eller regionalt nivå, noe som ikke nødvendigvis møter behovene til kommunale planleggere (Kvalvik m.fl. 2020). Et sentralt spørsmål for oppfølgingsstudier er om planleggernes svar reflekterer en faktisk mangel på kunnskap om påvirkninger, om planleggerne ikke vet om eksisterende kilder til kunnskap, eller ikke anvender disse.

4.9 Konklusjon og anbefalinger

Våre resultater støtter påstandene om betydningen av å sette rettferdighet i sentrum for politikk knyttet til den blå økonomien (Saunders m.fl. 2019, 2020; Bennett m.fl. 2022b). Oppfatninger som kan undergrave tillit, samarbeid og legitimitet, og føre til negative sosiale og økologiske konsekvenser, må adresseres i kystsoneforvaltning (Gurney m.fl. 2021; Ruano-Chamorro m.fl. 2022; Bennett 2022; Hampton-Smith m.fl. 2024; Bennett m.fl. 2025). Forskere argumenterer for at planleggere bør utfordre elite-makt, rette eksplisitt oppmerksomhet mot relativ ulempe og gjøre en innsats for å fjerne barrierer for deltakelse, for eksempel ved å styrke og bygge kapasitet hos enkeltpersoner og grupper (Tafon m.fl. 2019; Saunders m.fl. 2020; Movik 2021). Alternative tilnærminger til den blå økonomien, som blå rettferdighet (Engen m.fl. 2021; Blythe m.fl. 2023), vekstfri blå utvikling (Hadjimichael 2018; Ertör og Hadjimichael 2020), blå samfunn (Campbell m.fl. 2021; Bennett m.fl. 2022b) og blå matsuverenitet (Levkoe m.fl. 2017; Quimby et al. 2023), kan bidra til å synliggjøre hvordan maktforhold former kontroll og tilgang til miljøressurser.

Tverrfaglig forskning har også blitt fremmet som en måte å fremme blå rettferdighet på (Saunders m.fl. 2016; Chuenpagdee og Jentoft 2019; Schreiber m.fl. 2022). For eksempel forstår Jentoft (2022) blå urett som et styringsproblem som må identifiseres gjennom tverrfaglige initiativer. Tverrfaglige initiativer integrerer lokal kunnskap med vitenskapelige innsikter for å utvikle helhetlige løsninger (Schreiber m.fl. 2022; Bennett 2022), samtidig som de fremmer refleksivitet og reduserer skjevheter i kunnskapsvalidering (Schreiber m.fl. 2022). En sosial undersøkelsestilnærming, kombinert med mer dyptgående kvalitativt arbeid integrert i en tverrfaglig prosess, kan bidra til en mer rettferdig kystforvaltning. Slike tiltak må være tett koblet til beslutningstaking, overvåking og tilpasning (Bennett m.fl. 2025), med spesifikt fokus på å adressere maktubalanser og sette flerdimensjonal rettferdighet i sentrum.

Vår studie avdekker at fiskerne i undersøkelsen opplever å være politisk marginalisert i det som omtales som den blå økonomien, en erfaring som i stor grad ikke anerkjennes av kystsoneplanleggere. Dette er særlig relevant i Nord-Norge, der sjøsamiske rettigheter og hensynet til sjøsamisk kultur og tradisjonelt fiske skal ivaretas i forvaltningen. Et sentralt bidrag fra denne forskningen er bruken av et som viser at slike oppfatninger er utbredt blant fiskere i Nord-Norge – en region med fleretnisk historie, der fiskeri har sikret livsgrunnlag i årtusener.

4.10 Tilrådninger:

1. Samiske hensyn må innarbeides i planoppstart, og konkret vurderes i planbeskrivelse, konsekvensutredning og arealavveininger.

2. Konsultasjoner bør gjennomføres tidlig nok til å påvirke valg av planalternativer, og lokale sjøsamiske fiskere og organisasjoner som Bivdu må inkluderes.

3. Kommunale planleggere, folkevalgte og relevante statlige sektormyndigheter bør få opplæring i sjøsamisk rettshistorie, fornorskningspolitikkens konsekvenser, samiske rettigheter og den praktiske betydningen av tradisjonelt fjord- og kystfiske. Slik kompetanse må institusjonaliseres, for å sikre at samiske hensyn ikke avhenger av enkeltansattes kunnskap og engasjement.

4. Metoder for innhenting og bruk av fiskernes erfaringsbaserte kunnskap må vurderes og gjennomgås for å sikre bedre inkludering av denne kunnskapen i planarbeid og beslutningsfatning. Kunnskapen må behandles på en måte som beskytter fiskernes interesser.

5. Konsekvensutredninger må vurdere den samlede belastningen på fiskebestander, habitater, tilgang til fiskeområder og det materielle grunnlaget for lokalt og sjøsamisk fiske.

6. Myndighetene bør følge opp de uavklarte spørsmålene om sjøsamiske fiskerettigheter og vurdere ordninger som gir sterkere rettslig beskyttelse av lokale fiskerier i sjøsamiske bosetningsområder.

Kystsoneforvaltningen bør i større grad bygge på en rettighets- og rettferdighetsorientert tilnærming, der sjøsamiske hensyn integreres tidlig og forpliktende i kunnskapsgrunnlag, medvirkning, arealavveininger og oppfølging. Dette forutsetter styrket kompetanse i forvaltningen, reell innflytelse for sjøsamiske og lokale fiskerimiljøer og en tydeligere rettslig og politisk avklaring av grunnlaget for lokalt og samisk fjordfiske.

Takksigelser

Vi vil takke alle som har deltatt i spørreundersøkelsen. Dette arbeidet ble finansiert av Framsenteret gjennom det femårige forskningsprogrammet Coastshift (2022-2026).

Referanser:

Bennett NJ (2022) Mainstreaming Equity and Justice in the *Ocean. Front Mar Sci 9*:873572. https://doi.org/10.3389/fmars.2022.873572

Bennett NJ, Relano V, Roumbedakis K, et al (2025) Ocean equity: from assessment to action to improve social equity in ocean governance. *Front Mar Sci 12*:1473382. https://doi.org/10.3389/fmars.2025.1473382

Bennett NJ, Villasante S, Espinosa-Romero MJ, et al (2022b) Social sustainability and equity in the blue economy. *One Earth 5*:964–968. https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.08.004

Bergh Ø, Beck AC, Tassetti AN, et al (2023) Analysis of spatial conflicts of large scale salmonid aquaculture with coastal fisheries and other interests in a Norwegian fjord environment, using the novel GIS-tool SEAGRID and stakeholder surveys. *Aquaculture 574:*739643. https://doi.org/10.1016/j.aquaculture.2023.739643

Blythe JL, Gill DA, Claudet J, et al (2023) Blue justice: A review of emerging scholarship and resistance movements. *Camb prisms Coast futures 1*:e15. https://doi.org/10.1017/cft.2023.4

Borch T (2009) Contested Coastal Commercialisation: Marine Fishing Tourism in Norway. *MAST Marine studies 8*:33–51

Brandt M (2026) Har anmeldt Sjøforsvaret etter senking av fregatt. In: Forsvarets forum. https://www.forsvaretsforum.no/andoya-fiskeri-fregatt/har-anmeldt-sjoforsvaret-etter-senking-av-fregatt/478812. Accessed 20 Jan 2026

Brattland C (2012) Making Sami seascapes matter: ethno-ecological governance in coastal Norway. PhD thesis, UiT The Arctic University of Norway

Brattland C, Broderstad EG, Howlett C (2021) Indigenous agency in aquaculture development in Norway and New Zealand. In: Indigenous Peoples, Natural Resources and Governance, 1st edn. Routledge, London, pp 59–84

Broderstad EG, Eythórsson E (2014) Resilient communities? Collapse and recovery of a social-ecological system in Arctic Norway. *Ecology & Society 19*:art1. https://doi.org/10.5751/ES-06533-190301

Buanes A, Jentoft S, Maurstad A, et al (2005) Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning. *Ocean & Coastal Management 48:*658–669. https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2005.05.005

Bull, K S (2011) Kystfisket i Finnmark – en rettshistorie. Universitetsforlaget.

Campbell LM, Fairbanks L, Murray G, et al (2021) From Blue Economy to Blue Communities: reorienting aquaculture expansion for community wellbeing. *Marine Policy 124:*104361. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104361

Carothers C, Chambers C (2012) Fisheries Privatization and the Remaking of Fishery Systems. *Environment and Society 3*. https://doi.org/10.3167/ares.2012.030104

Chuenpagdee R, Jentoft S (eds) (2019) Transdisciplinarity for Small-Scale Fisheries Governance: Analysis and Practice. *Springer International Publishing*.

Economist intelligence (2023) Age of conflict. Democracy index 2023

Economist intelligence (2024) What's wrong with representative democracy? Democracy index 2024

Engen S, Falk-Andersson J, Ancin Murguzur FJ, Hausner VH, Gurney G (2026 a) Challenges for local fisheries in the blue economy –fishers' perceptions. *Marine Policy*, *190,* 107142. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2026.107142

Engen S, Gurney G, Broderstad EG, Fauchald P, Hausner VH, Falk-Andersson J (2026 b) Blue Justice: diverging perceptions between coastal planners and fishers in the blue economy. *Sustainability Science*, https://doi.org/10.1007/s11625-026-01868-y

Engen S, Hausner VH, Gurney GG, et al (2021) Blue justice: A survey for eliciting perceptions of environmental justice among coastal planners' and small-scale fishers in Northern-Norway. PLoS ONE *16:*e0251467. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0251467

Ertör I, Hadjimichael M (2020) Editorial: Blue degrowth and the politics of the sea: rethinking the blue economy. *Sustain Sci 15:*1–10. https://doi.org/10.1007/s11625-019-00772-y

Eythórsson E (2003) The coastal Sami: a 'pariah caste' of the Norwegian fisheries? A reflection on ethnicity and power in Norwegian resource management. In: *Indigenous Peoples: Resource Management and Global Rights.* Eburon Uitgeverij B.V.

Eythórsson E (2008) *Sjøsamene og kampen om fjordressursene*. ČálliidLágádus, Karasjok

Eythórsson E (2025) *Arv og miljø i nord. Sjøsamisk arv i en turbulent tid*. ČálliidLágádus

Fiskeridirektoratet (2021) Retningslinjer for arbeid med kystsoneplanlegging i Fiskeridirektoratet. https://www.regjeringen.no/contentassets/aa29aba920824b2c89ef1a57af532e76/retningslinjer-for-arbeid-med-kystsoneplanlegging-i-fiskeridirektoretet_-februar_2021-pdf.pdf

Fluit S, Cortés-García L, Von Soest T (2024) Social marginalization: A scoping review of 50 years of research. *Humanit Soc Sci Commun 11*:1665. https://doi.org/10.1057/s41599-024-04210-y

Fossheim M, Primicerio R, Johannesen E, et al (2015) Recent warming leads to a rapid borealization of fish communities in the Arctic. *Nature Clim Change 5*:673–677. https://doi.org/10.1038/nclimate2647

Gerrard S, Kleiber D (2019) Women fishers in Norway: few, but significant. *Maritime Studies 18*:259–274. https://doi.org/10.1007/s40152-019-00151-4

Grefsrud ES, Andersen LB, Grøsvik BE, et al (2025) Risk report Norwegian: Production mortality in farmed fish and environmental effects of Norwegian fish farming. *Rapport fra Havforskningen 14*.

Gurney GG, Mangubhai S, Fox M, et al (2021) Equity in environmental governance: perceived fairness of distributional justice principles in marine co-management. *Environmental Science & Policy 124*:23–32. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.05.022

Hadjimichael M (2018) A call for a blue degrowth: Unravelling the European Union's fisheries and maritime policies*. Marine Policy 94*:158–164. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.05.007

Hampton-Smith M, Gurney GG, Cinner JE (2024) A systematic review of equity perceptions and outcomes in marine conservation. *Biological Conservation 289:*110395. https://doi.org/10.1016/j.biocon.2023.110395

Hersoug B, Johnsen JP (2012) *Kampen om plass på kysten interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen.* Universitetsforl., Oslo

Hovelsrud GK, Dannevig H, West J, Amundsen H (2010) Adaptation in Fisheries and Municipalities: Three Communities in Northern Norway. In: Hovelsrud GK, Smit B (eds) *Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp 23–62

Hultman J, Säwe F, Salmi P, et al (2018) Nordic fisheries at a crossroad, 2018:546. Nordic Council of Ministers, Copenhagen

Havforskningsinstituttet (2024) Miljøeffekter av lakselusmidler. I Havforskningsinstituttet. https://www.hi.no/hi/temasider/arter/lakselus/miljoeffekter-av-lakselusmidler. Accessed 12 July 2025

Iversen A, Asche F, Buck M, et al (2020a) The growth and decline of fisheries communities: Explaining relative population growth at municipality level. *Marine Policy 112*:103776. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103776

Jebens O (2007) Sjøsamenes og etnisk norske fiskeres rett til sjøfiske i Finnmark. *Lov og Rett; Norsk Juridisk Tidsskrift* 2007 ss 259-282.

Jentoft S (2022) Small-Scale Fisheries in the Blue Economy. In: Jentoft S, Chuenpagdee R, Bugeja Said A, Isaacs M (eds) *Blue Justice*. Springer International Publishing, Cham, pp 3–15

Jentoft S (2023) The gift of community: more essays on human experiences of small-scale fisheries. TBTI Global

Jentoft S, Søreng S (2023) Fjordfiskenemndas betydning for samiske fiskerier. In: *Almenningsressurser i nord - fellesskap og grunnrente.* Orkana akademisk, pp 135–162

Johnsen, PF, Jonas Erraia, Fjose S, et al (2020) Nasjonale ringvirkninger av sjømatnæringen i 2019

Kolle N (ed) (2014) Norges fiskeri- og kysthistorie. Fagbokforlaget, Bergen

Kvalvik I, Robertsen R (2017) Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning*? Ocean & Coastal Management 142:*61–70. https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.03.020

Kvalvik I, Solås A-M, Sørdahl PB (2020) Introducing the ecosystem services concept in Norwegian coastal zone planning. *Ecosystem Services 42*:101071. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2020.101071

Levkoe CZ, Lowitt K, Nelson C (2017) "Fish as food": Exploring a food sovereignty approach to small-scale fisheries. *Marine Policy 85:*65–70. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.08.018

Maurstad A. (1997) Sjarkfiske og ressursforvaltning. Avhandling for Dr.Scient-graden i Fiskerivitenskap, Norges Fiskerihøyskole, Universitetet i Tromsø.

Maurstad A. (1999) "Fiskeres normsystem – legitime forvaltningsinstitusjoner." *TemaNord 517*:39, 42, København: Nordiskes Ministerråd.

Maurstad A (2002) Fishing in murky waters—ethics and politics of research on fisher knowledge. *Marine Policy 26:*159–166. https://doi.org/10.1016/S0308-597X(01)00045-8

McIntosh P, Barrett LT, Warren-Myers F, et al (2022) Supersizing salmon farms in the coastal zone: A global analysis of changes in farm technology and location from 2005 to 2020*. Aquaculture 553*:738046. https://doi.org/10.1016/j.aquaculture.2022.738046

Messiou K (2012) Collaborating with children in exploring marginalisation: an approach to inclusive education. *International Journal of Inclusive Education 16*:1311–1322. https://doi.org/10.1080/13603116.2011.572188

Mikkelsen E, Sørdahl PB, Solås A-M (2022) Transparent and consistent? Aquaculture impact assessments and trade-offs in coastal zone planning in Norway. *Ocean & Coastal Management 225*:106150. https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106150

Meld. St. 32 (2018-2019). Et kvotesystem for økt verdiskaping - En fremtidsrettet fiskerinæring.

Nærings- og fiskeridepartementet (2025) Milliardutbetaling fra Havbruksfondet. Regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/milliardutbetaling-fra-havbruksfondet/id3138552/. Accessed 13 Jan 2026

Movik S (2024) Contested Coastal Commons and Blue Spatial Justice: Enclosures, Rescaling, and Resistance in Northern Norway. *International Journal of the Commons 18*:39–52

Movik S (2021) 30. Sjøsamiske fiskerettigheter og kystsoneplanlegging. In: Broch Hauge K, Stokke KB (eds) *Integrert kystsoneforvaltning*. Universitetsforlaget, pp 572–599

Nielsen M, Asche F, Bergesen O, et al (2018) The myth of the poor fisher: Evidence from the Nordic countries. *Marine Policy 93*:186–194. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.04.003

NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. [Kystfiskeutvalget]. Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltning, Oslo

Nøstbakken L, Selle SF (2019) Eierskap i norsk oppdrettsnæring. Samfunns- og næringslivsforskning AS

NRK (2025) Brennpunkt: Lakselandet. https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt-lakselandet. Accessed 13 Jan 2026

Nyrud T, Iversen A, Robertsen R, et al (2024) Sjømatnæringens ringvirkninger Verdiskaping og ringvirkninger fra norsk sjømatnæring for 2023. 31:

Omre H-J (2025) Sprengde fregatt midt i fiskefelt – minister varslar full gjennomgang. In: NRK. https://www.nrk.no/nordland/sprengde-fregatt-midt-i-fiskefelt-_-minister-varslar-full-gjennomgang-1.17676458. Accessed 13 Jan 2026

Palm ACU, Hareide NR, de Jong K, Dankel D (2023) Knowledge acquisition for Coexistence between fisheries and offshore wind industries. Report from the Institute for Marine Research

Pedersen S (2008) Lappekodisillen i nord 1751-1959: Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke (Dieđut 3). Nordisk samisk institutt (Sámi instituhtta)

Pedersen S (2012) The Coastal Sámi of Norway and their rights to traditional marine livelihood. *Arctic Review on Law and Politics vo. 3*,1/2012, s.51-80

Quimby B, Roque AD, Nébié EKI, et al (2023) Blue Food Sovereignty Benefits Social-Ecological Resilience: A Case Study of Small-Scale Fisheries Co-Management and Mariculture in Samoa. *Hum Ecol 51:*279–289. https://doi.org/10.1007/s10745-023-00401-4

Reimer JM, Devillers R, Zuercher R et al (2023) The Marine Spatial Planning Index: a tool to guide and assess marine spatial planning. *Npj Ocean Sustain*. 2:15 https:/ /doi.or g/10.10 38/s4 4183-023-00022-w

Ruano-Chamorro C, Gurney GG, Cinner JE (2022) Advancing procedural justice in conservation. *Conservation Letters 15:*e12861. https://doi.org/10.1111/conl.12861

Rybråten S, Bjørkan M, Hovelsrud GK, Kaltenborn BP (2018) Sustainable coasts? Perceptions of change and livelihood vulnerability in Nordland, Norway. *Local Environment 23*:1156–1171. https://doi.org/10.1080/13549839.2018.1533931

Salmi P, Svels K (2022) Marginalization and Reinvention of Small-Scale Fisheries: A Finnish Case Study of Social Justice. In: Jentoft S, Chuenpagdee R, Bugeja Said A, Isaacs M (eds) *Blue Justice*. Springer International Publishing, Cham, pp 139–157

Riksrevisjonen (2020) Undersøkelse av kvotesystemet i kyst og havfisket. Dokument 3:6 (2019-2020)

Sametinget (2023) Sametingets årlige fiskerisak

Sametinget (2024) Sametingets årlige fiskerisak

SFK. Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023) *Sannhet og forsoning: Grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. (Dokument 19 (2022–2023)).https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok19-202223.pdf

Saunders F, Gilek M, Ikauniece A, et al (2020) Theorizing Social Sustainability and Justice in Marine Spatial Planning: Democracy, Diversity, and Equity. *Sustainability 12*:2560. https://doi.org/10.3390/su12062560

Saunders FP, Gallardo-Fernández GL, Van Tuyen T, et al (2016) Transformation of small-scale fisheries — critical transdisciplinary challenges and possibilities. *Current Opinion in Environmental Sustainability 20*:26–31. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2016.04.005

Saunders F, Gilek M, Tafon R (2019) Adding People to the Sea: Conceptualizing Social Sustainability in Maritime Spatial Planning. In: Zaucha J, Gee K (eds) *Maritime Spatial Planning*. Springer International Publishing, Cham, pp 175–199

Schreiber M, Chuenpagdee R, Jentoft S (2022) Blue Justice and the co-production of hermeneutical resources for small-scale fisheries. *Marine Policy 137:*104959. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.104959

Smith C (1990) Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer. Lov og rett, 507-534. https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-1990-09-0

Solås A-M, Hersoug B (2012) From fisher, via bureaucrat and scientist to planning - on the use of local knowledge in coastal zone planning [In Norwegian]. In: Hersoug B, Johnsen JP (eds) The fight for space along the coast - interests and developments in coastal zone planning [In Norwegian]. Universitetsforl., Oslo

Solvang O (2016) Advarer mot å slippe til gigantselskap: - Jeg er rystet. In: Nordlys. https://www.nordlys.no/5-34-402519. Accessed 10 Apr 2025

Stalmokaitė I, Tafon R, Saunders F, et al (2023) Exploring social justice in marine spatial planning: planner and stakeholder perspectives and experiences in the Baltic Sea Region. *Journal of Environmental Planning and Management 1–23.* https://doi.org/10.1080/09640568.2023.2279512

Statistisk sentralbyrå (2018) Norwegian fisheries through 80 years [In Norwegian]. In: ssb.no. https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/det-har-gatt-i-bolgjer. Accessed 22 Mar 2021

Stokke KB (2021) 18. Planlegging i sjø – behov for sterkere regional styring. In: *Integrert kystsoneforvaltning.* Universitetsforlaget, pp 340–354

Strøm JF, Berg E, Bjørn PA, et al (2025) Økologiske effekter av lakseoppdrett i åpne merder på ville kysttorskbestander. Havforskningsinstituttet

Sunde J Ø (2016) Fisk og forteiing – Ein nedslåande forteljing om norsk fiskeriregulering. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3 årg. 33 ss. 209-218.

Søreng S (2014) Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen. *Med særlig fokus på samiske fiskerettigheter.* Philosophiae Doctor. Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi. Norges fiskerihøgskole. UiT Norges arktiske universitet.

Tafon R, Saunders F, Gilek M (2019) Re-reading marine spatial planning through Foucault, Haugaard and others: an analysis of domination, empowerment and freedom. *Journal of Environmental Policy & Planning* 21:754–768. https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1673155

The Norwegian Fisheires Directorate (2026) Påmelding til kystfiskeordningen. In: Fiskeridirektoratet. https://www.fiskeridir.no/yrkesfiske/kystfiskeordningen. Accessed 19 Jan 2026

Tiller RG, Svalestuen Y, Öztürk P, Tidemann A (2015) Simulating Stakeholder Behavior in a Marine Setting: Integrated Coastal Zone Planning and the Influential Power of Selected Stakeholders in Frøya, Norway. *Front Mar Sci 2:.* https://doi.org/10.3389/fmars.2015.00090

Viðarsson JR, Einarsson MI, Ragnarsson SÖ, et al (2018) Nordic Coastal Fisheries and Communities. Nordic Council of Ministers

Meld. St. 24 (2024–2025). Fremtidens havbruk. Bærekraftig vekst og mat til verden