

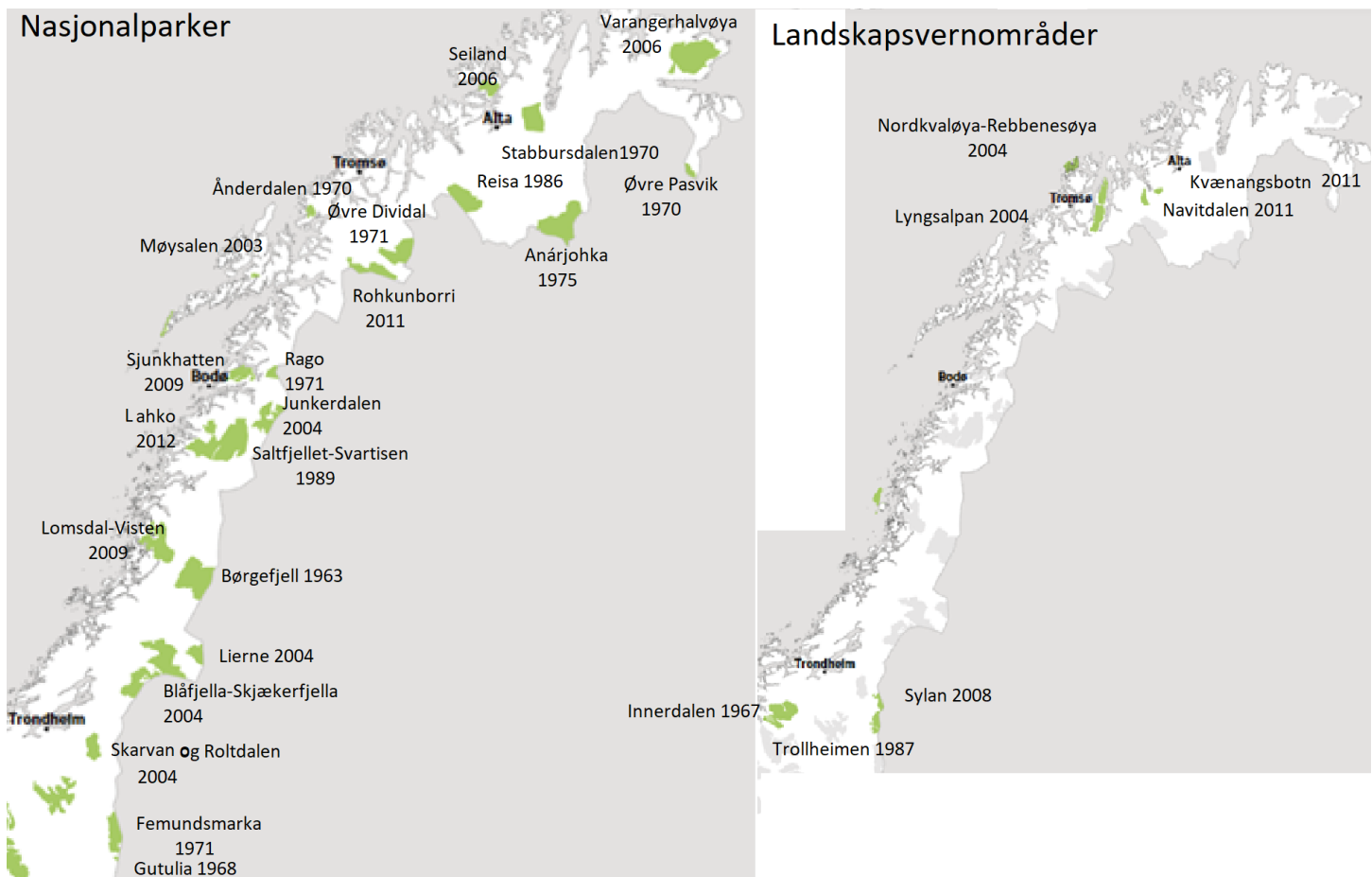
KUNNSKAPSGRUNNLAGET FOR FORVALTNING AV VERNEOMRÅDER

Samiske perspektiver

Forfattere:

Jan Åge Riseth, Vigdis Nygaard, Bård Kårtveit og Arvid Holte

Rapport nr. 6-2023, NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	Kunnskapsgrunnlaget for forvaltning av verneområder. Samiske perspektiver.
Prosjektnummer	106261-2
Institusjon	NORCE Helse og samfunn
Oppdragsgiver	Sametinget
Gradering:	Åpen
Rapportnr	6-2023
Antall sider	37
Publiseringsdato	April
ISBN	978-82-8408-279-0
CC-lisens	CC BY 4.0
Sitering	Riseth, J.Å., Nygaard, V., Kårtveit, B. & Holte, A. (2023). Kunnskapsgrunnlaget for forvaltning av verneområder: Samiske perspektiver. Rapport nr. 6-2023, NORCE Helse og samfunn.
Geografisk område	Norsk side av Sápmi
Stikkord	Verneområder, forskrifter, samisk kultur, urfolk, rettigheter, folkerett, kompetanse, reindrift, rekreasjonsinteresser

Sammendrag

Sametingsrådet har slått fast at det er behov for revidering av eldre verneområde forskrifter slik at samisk kultur- og næringsutøvelse får bedre vilkår i verneområder. Sametingsrådet har konstatert at det er behov for et styrket grunnkapsgrunnlag som synligjør hvordan dagens verneforskrifter fungerer og hvordan utfordringer samisk kulturutøvelse, samiske næringer og lokalsamfunn opplever i møte med vernede områder.

Foreliggende rapport er et oppdragsarbeid for Sametinget som systematiserer dagens eksisterende kunnskap, supplert med nye data hentet fra direkte berørte. Rapporten oppsummerer åtte ulike funn og foreslår tiltak på fire ulike felter inkludert videre forskningsbehov om ovennevnte tema.

Ansvarsavgrensning

NORCE er ikke i noen henseende ansvarlig for den aktuelle bruk av dokumenter, programvare eller andre verktøy eller prosjektresultater og påtar seg derved intet ansvar eller garanti for den helhetlige funksjonalitet ved bruk av informasjonen om dette ikke er spesifikt angitt i tilbudsdokumentet og den etterfølgende kontrakt.

Forord

Denne rapporten er gjennomført på oppdrag for Sametinget. Rapporten er skrevet av sjefsforsker Jan Åge Riseth og seniorforskerne Vigdis Nygaard og Bård Kårtveit. Geograf Arvid Holte var innleid som gruppeleder på workshopen.

Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid med både oppdragsgiver og deltakerne på Sametingets seminar 8.-9.11. 2022. Noen av deltakerne har også på forespørsel bidratt med ytterligere opplysninger, både muntlig og skriftlig, i etterkant av seminaret.

Narvik/Alta/Oslo, 15.03.2023



Jan Åge Riseth

Prosjektleder

Sammendrag

Sametingsrådet har slått fast at det er behov for revidering av eldre verneområdeforskrifter slik at samisk kultur- og næringsutøvelse får bedre vilkår i verneområder. Rådet har også konstatert at det er behov for et styrket grunnkapsgrunnlag som synliggjør hvordan dagens verneforskrifter fungerer, og hvilke utfordringer samisk kulturutøvelse, samiske næringer og lokalsamfunn opplever i møte med vernede områder. Foreliggende rapport er et oppdragsarbeid for Sametinget som systematiserer dagens eksisterende kunnskap, supplert med nye data hentet fra direkte berørte.

Rapporten oppsummerer åtte ulike funn: (1) Et hovedfunn som går igjen, er at reindrifta ofte stilles *på lik linje* med mye annen bruk innen vernede områder slik at reindriftutøveres særskilte behov ikke ses, respekteres, eller gis prioritet når de settes opp mot andre hensyn. (2) Reindriftas spesifikke behov knyttet til *egen* bruk av vernede områder møter også ofte liten forståelse. (3) Videre møter også reindriftas behov knyttet til *andres* bruk av vernede områder begrenset forståelse. Bl.a. har mange nasjonalparker besøksstrategier som legger opp til økt fritidsbruk og tillater et utvalg av fritidsaktiviteter i parkene.

(4) Alle de tre første funnene kan knyttes til reindriftas og samiske lokalsamfunns posisjon innenfor vernet. (5) Det er behov for en, evt. flere, forskriftsmaler som ivaretar interessene til samiske lokalsamfunn og reindrifta. Denne/disse bør danne grunnlag for en gjennomgang av samtlige verneforskrifter med sikte på oppdatering i forhold til disse interessene. (6) I neste omgang vil det også være behov for en gjennomgang av verneområdenes øvrige styringsdokumenter.

(7) Sametingets utpekte representanter har til dels ulike erfaringer med deltakelse i nasjonalparkstyrer, inklusive utfordringer og muligheter knyttet til det. Flere representanter fra sør opplevde en sterk uvilje mot at samiske interesser skulle ha noen plass i forvaltning av verneområder. Slike erfaringer finner vi i mindre grad lenger nord.

(8) Dispensasjonspraksis synes å være varierende mellom ulike verneområder, spesielt når det gjelder dispensasjoner som gjelder reindrifta. Mens det i noen områder fungerer omtrent som tiltenkt, synes myndighetene i noen områder å ha etablert en praksis med flerårige dispensasjoner, mens andre er mer strenge i forhold til regelverket.

Rapporten foreslår tiltak på fire ulike felter om ovennevnte tema. For det *første* bør reindrift og annen samisk kulturutøvelse må få en styrket posisjon i verneområdene ut fra både menneskerettighetene (SP27) og biomangfoldkonvensjonen (CBD). Det bør foretas lovendringer som slår fast at reindrift og samisk kulturbasert høsting er prioriterte verneformål og har forrang for rekreasjonsinteresser. For det *andre* er det behov for revisjoner av både verneforskrifter, forvaltningsplaner og besøksstrategier. For det *tredje* er det behov for å analysere sammenhengene mellom verneformålets forskrifter, forvaltningsplaner og besøksstrategier nærmere, gjerne i et nytt forskningsprosjekt. For det *fjerde* må reindriftas behov og rettigheter i de vernede områdene ivaretas. Reindriftsfaglig kompetanse og kjennskap til reindriftens bruk og behov i de aktuelle områdene må derfor fortsatt tillegges vekt ved oppnevning av styrerepresentanter. Det er også behov for både kompetanseheving av ikke-samiske representanter og tettere oppfølging av de samiske representantene.

Innhold

1.	Innledning	5
1.1.	Mandat	5
1.1.1.	Vår løsning av oppdraget	5
2.	Et urfolksperspektiv på nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.	6
2.1.	Internasjonale føringer.....	6
2.1.1.	Områdevernets koloniale arv.....	6
2.1.2.	Urfolks bruk og forvaltning	7
2.2.	Nasjonal politikk.....	8
2.2.1.	Naturvernets pionerer og fremvekst	8
2.2.2.	Ekspanderende vern.....	9
2.2.3.	Samisk innhold?	10
3.	Kunnskapsstatus	18
3.1.	Workshop	18
3.1.1.	Fordeler med verneområder og representasjon i styrene.....	18
3.1.2.	Ulemper og utfordringer med verneområder og representasjon i styrene	20
3.1.3.	Formålsbestemmelsene	22
3.1.4.	Forbud og dispensasjoner	25
3.2.	Oppfølging av «Monsensaken».....	27
3.3.	Oppfølging av sørsamisk område	28
4.	Oppsummering	31
4.1.	Våre funn.....	31
4.1.1.	Reindrift og annen bruk	31
4.1.2.	Reindriftas særegne behov	31
4.1.3.	Reindriftas påførte belastninger av andres bruk	31
4.1.4.	Reindriftas og samiske lokalsamfunns posisjon innen vernet	31
4.1.5.	Verneforskrifter	31
4.1.6.	Styringsdokumenter	31
4.1.7.	Styredeltagelse	32
4.1.8.	Dispensasjonspraksis.....	32
4.2.	Analyse	32
4.2.1.	Lovendringsbehov	32
4.2.2.	Forskriftsendringer	33
4.2.3.	Interne utfordringer i styrene	33
5.	Våre anbefalinger	34
5.1.	Lovendringer i samsvar med SP27 og CBD.....	34
5.2.	Forskrifts- og strategirevisjon.....	34
5.3.	Forskningsprosjekt	34
5.4.	Kompetansebehov i styrene	34
5.4.1.	Kompetanseheving for ikke-samiske representanter	34
5.4.2.	Tettere oppfølging av samiske representanter.....	34
6.	Referanser	35

1. Innledning

Sametinget inviterte 23.9 2022 til en begrenset konkurranse om anskaffelsen av «Kunnskapsgrunnlag for forvaltning av verneområder». NORCE leverte et anbud og ble tildelt oppdraget.

1.1. Mandat

I konkurransegrunnlaget (saksnr 22/4961) heter det bl.a.:

«Sametingsrådet redegjørelse om arealvern i Sápmi fra 2021 slår fast at det er behov for at eldre forskrifter for verneområder, da særlig nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservat tas til revidering. Formålet med revidering bør være å endre forskriftene slik at samisk kultur- og næringsutøvelse får bedre vilkår i verneområder.

Revisjonsarbeidet bør skje gjennom konsultasjoner og tett medvirkning fra direkte berørte samiske interesser og rettighetshavere. Sametingsrådet ser at det er behov for et styrket grunnkapsgrunnlag som synligjør hvordan dagens verneforskrifter fungerer og hvordan utfordringer samisk kulturutøvelse, samiske næringer og lokalsamfunn opplever i møte med vernede områder.

Det er behov for mer kunnskap om:

- hvilke konkrete ulemper og utfordringer opplever samiske rettighetshavere og direkteberørte samiske lokalsamfunn ved utøvelse av samisk kultur eller næringer i vernede områder? Eventuelt fordeler ved vernede områder?
- hvordan fungerer formålsbestemmelsene i verneforskriftene i forhold til utøvelse av samisk kultur eller næringer i praksis? (Både de eldre og nyere formålsbestemmelser)
- hvordan ulike forbuds- og dispensasjonsbestemmelser fungerer i dag i forhold til utøvelse av samisk kultur eller næring?

Sametinget ser for seg en rapport som systematiserer dagens eksisterende kunnskap, supplert med nye data hentet fra direkte berørte. I tillegg er det behov for å skissere eventuelle videre forskningsbehov om ovennevnte tema.

Sametinget kommer til å arrangere en samling for Sametingets representanter i verneområdestyrene 8.-9.11. Denne samlingen kan med fordel brukes som en del av kunnskapsinnhenting og det vil bli satt av tid (2,5 timer) til en workshop eller lignende som utreder står fritt for å disponere.»

1.1.1. Vår løsning av oppdraget

På bakgrunn av tidligere arbeider innenfor feltet var en av oss (Riseth) leid inn for å gi en oversiktsforelesning på seminaret. Forelesningen var en introduksjon til norsk-samisk verneområdehistorie. Vi har brukt den som grunnlag for et oversiktskapittel. På seminaret organiserte vi en workshop i form et gruppearbeid der vi drøftet de angitte kunnskapsbehovene i blandete grupper. Vi førte omfattende referater av gruppe diskusjonene, analyserte disse og innhentet både muntlige og skriftlige tilleggsdata i etterkant.

2. Et urfolksperspektiv på nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.

Sametinget har i lang tid arbeidet med å utforme en areal- og miljøpolitikk og la fram en Sametingsmelding om areal og miljø i 2016 (Sametinget 2016). Sametingsrådet la også fram en redegjørelse om arealvern i 2021 (Sametingsrådet 2021). Sametingets arealvernpolitikk er basert på internasjonal urfolksforståelse av relasjonene mellom mennesker og natur. Denne forståelsen bygger på enhet mellom bruk og vern og innebærer at menneskelig bruk er en forutsetning for effektivt vern.

2.1. Internasjonale føringer

Det som skjer på internasjonale arenaer i forhold til natur- og miljøvernpolitikk er styrende for nasjonal politikk både da det gir rammer i form av internasjonale avtaler og konvensjoner som ulike stater må forholde seg til, men også rent ideologisk gjennom at ideer sprer seg.

2.1.1. Områdevernets koloniale arv

Det internasjonale områdevernet har en tvetydig historie. Samtidig som man ønsket å beskytte naturen, skjedde ofte vernet på bekostning av urfolk og annen lokalbefolkning. Verdens første nasjonalpark, Yellowstone, ble etablert i Wyoming, nordvest i USA i 1872. Grunnprinsippene for vernet har blitt kalt Yellowstonemodellen, er senere brukt verden over og er bygd rundt tre hovedprinsipper: (1) klare grenser, (2) statsgrunn og (3) mennesker kun som gjester.

Nasjonalparketableringen i Yellowstone fant sted i kjølvannet av både den amerikanske borgerkrigen og de hvites landerobringskriger mot landets urfolk. Parken ble opprettet ved hjelp av den amerikanske hæren og de lokale stammene Shoshone, Bannock og Crow ble fredløse i eget land (Jacoby 2001).

Yellowstonemodellen er blitt kopiert verden over og habitater, landformer, flora og fauna er blitt verdsatt og vernet, samtidig som man har skilt natur og kultur. Turister er blitt oppfordret til å komme til nasjonalparkene som besøkende, mens urfolk er blitt marginalisert og usynliggjort og fratatt rollen som ressursforvaltere (Poirier & Ostergren 2003).



Figur 1. Besøkende i Yosemite nasjonalpark 1890.

Det foreligger en rekke studier som bekrefter et slikt bilde basert på erfaringer fra praktisk talt det meste av kloden (Chatty, 1998; Neuman, 1998; Hitchcock, 2002; Poirier & Ostergren 2002; Fearnside, 2003; Nicholas, 2005; Smardon & Faust, 2006). Adams (2003) oppsummerer at fram til 1990-årene var den konvensjonelle betydningen av etablering av nasjonalparker undertrykking av lokalbefolkningens ressursbruk og framtvunget frafall av etablerte rettigheter og mønster for ressursbruk. Denne verneformen ble gjerne omtalt som festningsvern («fortress conservation»).

2.1.2. Urfolks bruk og forvaltning

I løpet av de siste tiårene før årtusenskiftet ble det satt i gang viktige internasjonale prosesser som skulle komme til å påvirke Norge både når det gjelder miljøvern og urfolkspolitikk. Prosessene som fulgte etter FN-konferansen om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen), særlig biomangfoldkonvensjonen (CBD), men også Agenda 21, har gitt urfolks tradisjonskunnskap og tradisjonsbaserte praksiser en sentral plass i globale diskusjoner om bærekraftig ressursbruk og utvikling.

Som en motreaksjon på områdevernets tilkortkommenhet i mange land vokste det på 2000-tallet fram en tilnærming som ble kalt «det nye verneparadigmet»¹ (IUCN 2003). Idealet var at vernet skulle gjennomføres i samarbeid med lokalbefolkningen. I Norge fikk dette paradigmet sin spesielle utforming i forbindelse med det politiske initiativet som fikk navnet «Fjellteksten».

¹ new conservation paradigm

Under forarbeidene til naturmangfoldloven i Norge fikk avveininger omkring kravene i biomangfoldkonvensjonen en sentral plass. På 2020-tallet har det Internasjonale naturpanelet (IPBES)² en tilsvarende styrende rolle i forhold til nasjonal vernepolitikk.

2.2. Nasjonal politikk

2.2.1. Naturvernets pionerer og fremvekst

Den norske Turistforening (DNT) var også blant de første initiativtakerne til et aktivt naturvern i Norge gjennom sin tredje formann Yngvar Nielsen. Nielsen lanserte naturvernidéen på DNTs generalforsamling sammen med botanikkprofessor Wille i 1904:

«Det er saa meget, som har forandret seg, og landet selv har fulgt med. Fjeldet har tabt sin magt. Kulturen har rykket innover viddene ... Forandringene sker raskt. Da bliver det et spøragsmaal, om ikke noget bør gjøres for at bevare det gamle ... Hvad skal vi gjøre for ... at bevare Norges gamle natur?» Nielsen i DNTs årbok 1904:208 sitert av Slagstad 2019:109).

Naturverntanken nådde ikke fram den gang, men den samme Nielsen fikk stor betydning for samisk liv på et helt annet felt. Nielsen, som var professor i etnografi, satte fram den såkalte *framrykningshypotesen* som hevdet at samene sør for Stjørdalen var innvandret nordfra på 1600 og 1700-tallet. Hypotesen passet godt med både datidens syn på samene og bøndernes interesser. Hypotesen ble ikke tilbakevist før på 1970-tallet³ og har vært til stor skade for de sørligste sørsamene som enda på 1990-tallet tapte en rekke rettssaker om sin beiterett. Et vendepunkt kom ikke før med den såkalte Selbuddommen⁴ i 2001. Som det vil framgå av materialet i 3.1 utgjør negative holdninger til samiske rettigheter blant øvrig lokalbefolkning fortsatt et betydelig problem for de sørligste sørsamene.

I Norge fikk ikke vernetanken gjennomslag i verneområdeetablering av betydning før i 1962 da Rondane nasjonalpark ble opprettet. Børgefjell ble etablert i 1963. Naturvernet oppsto som en egen sektor i løpet av to–tre tiår med to naturvernlover (1954 og 1970), ekspertorgan (Statens naturvernråd, 1955) og eget Miljøverndepartement (1972).

Parallelt med dette vokste det i løpet av 1960-tallet fram et organisasjonssamfunn hvor folkelige bevegelser i økende grad utviklet profesjonelle apparater som kunne stå i dialog med myndighetene (Selle 1998). Seippel (2007) oppsummerer at natur- og miljøbevegelsen på 1970- og 80-tallet brøytet vei for både naturvern og andre miljøraker. En varig virkning var institusjonalisering av natur og miljøvernet i løpet av 1970- og 80-tallet (Berntsen 2011).

² The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services

³ Av arkeologen Inger Zachrisson og språkforskeren Knut Bergsland.

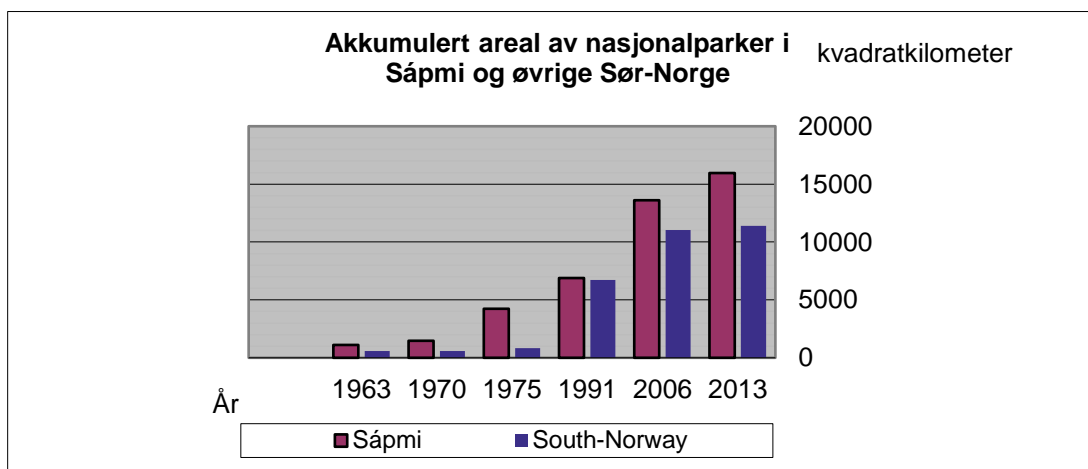
⁴ <https://no.wikipedia.org/wiki/Selbuddommen>

Det er interessant at den moderne samepolitiske bevegelsen var en del av dette organisasjonssamfunnet og vokste fram samtidig med miljøbevegelsen. Norske Samers Riksforbund (NSR) ble stiftet i 1968. Den landsomfattende protestbevegelsen mot reguleringen av Alta-Kautokeinovassdraget utviklet seg fra naturvernsak (selv om Masis befolkning hadde protestert alt i 1970) til urfolkssak, og ga som støtet til en samepolitisk revolusjon med etablering av Sametinget i 1989 og ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 i 1990 (Hjorthol 2006).

Akkurat nå er det interessant å registrere hvordan en solid enhet mellom NSRs ungdom og Natur og Ungdom gjennom sine sivilulydighetsaksjoner i departementene i Oslo har klart å presse fram en unnskyldning fra Regjeringa for dens håndtering av det pågående menneskerettsbruddet i Fosensaken. Politisk kommentator Harald Stanghelle anser denne aksjonen som et viktig bidrag til å få denne prosessen inn på et konstruktivt spor.

2.2.2. Ekspanderende vern

Vernearbeidet var basert på landsplaner for nasjonalparker og andre større verneområder. Etter utredninger fremmet av Statens naturvernråd, henholdsvis i 1964 og 1986, ble det gjennomført høringsrunder og egen saksbehandling for hvert av verneforslagene. De forslagene hvor Miljøverndepartementet til slutt anbefalte vern, ble lagt fram enkeltvis for Kongen i statsråd og så opprettet som verneområder ved kongelige resolusjoner.



Figur 2 Akkumulert nasjonalparkareal

De fleste av de første nasjonalparkene ble etablert innenfor det samiske reindriftsområdet. I 1975 utgjorde de «samiske» hele ti⁵ av i alt tretten nasjonalparker, og de utgjorde samtidig 83 % av det totale vernearealet. I 1991 var den første landsplanen fullført med 17 nasjonalparker, hvorav 12 var innenfor det samiske reindriftsområdet. Hardangervidda

⁵ Gutulia, Femundsmarka, Gressåmoen, Børgefjell, Rago, Øvre Dividal, Ånderdalen, Stabbursdalen og Øvre Pasvik

nasjonalpark (etablert 1981) utgjorde da halvparten av vernearealet i øvrige Sør-Norge og bidro dermed til utjevning i areal mellom Sápmi og øvrige Sør-Norge.

Vernevedtakene basert på den andre landsplanen ble fattet i perioden 2001–2013 og medførte en fordobling av det totale vernearealet. Status ved inngangen til 2016 var at Fastlands-Norge har 37 nasjonalparker, hvorav 23 er etablert innenfor det samiske reindriftsområdet. *Reindriftsområdets andel utgjør dermed 58 prosent av det totale nasjonalparkarealet. Det betyr at samiske områder har 40 prosent mer av vernearealet enn andelen av landarealet skulle tilsi.* Bildet i figur 2 er ikke vesentlig endret etter 2016. Man kunne kanskje forvente at dette faktumet skulle gjenspeile seg i hvordan man etablerer og forvalter nasjonalparkene?

2.2.3. Samisk innhold?

Hele verneplanarbeidet pågikk parallelt med viktige samepolitiske begivenheter. Mange av vernevedtakene i den første landsplanen ble gjort parallelt med arbeidet fram mot den første hovedavtalen for reindrifta (1976). Utredningen for den andre ble lagt fram i 1986. Dette var mens den nye samepolitikken var i støpeskjeen, dvs. tre år før Sametinget ble opprettet. Planen ble lagt fram som stortingsmelding fire år etter sametingsetableringa. De enkelte verneområdene (nye og utvidelser) ble så etablert i tiåret 2002–2012. Dette var mens både finnmarksloven, konsultasjonsavtalen og naturmangfoldloven ble behandlet og iverksatt. Dette er oppsummert i tidligere arbeider (Riseth 2015, 2016, 2017).

Landsplanene

For den første landsplanen var reindriftssamenes enda på 1960-tallet i en så vidt underlegen posisjon at reindrifta og samiske interesser i praksis ble oversett i vernearbeidet. Det innebar at lovverket og miljøforvaltningen gjorde samene usynlige og tok fra dem rollen som ressursforvaltere i egne områder. Det er typisk at forskriftene fra perioden nevner reindrifta bare når det gjelder de begrensingene den skal pålegges.

Den andre landsplanen kom midt oppi den pågående samepolitiske omveltningen. I forarbeidene het det at «*Reindrift knyttet til de samiske områdene står ... i en særstilling i forhold til andre næringslivsinteresser i nasjonalparkene*» (NOU, 1986:13:83). I stortingsmeldinga ble det sagt at man:

«... ikke anser ønsket om å sikre ressursgrunlaget for reindrifta som en selvstendig begrunnelse for nasjonalparkvern ... [men at] ... en supplerende begrunnelse for områder som ellers kvalifiserer til nasjonalpark. ... innstilt på å legge vekt på reindriftsinteressene ved opprettelse og forvaltning av nasjonalparker ... i rimelig grad må tas hensyn til den omlegging som har funnet sted siden forrige landsplan ble behandlet ...» (St. meld. 62 (1991–92):40)

I teorien betyr dette at reindrifta ble et «tredjeformål». Spørsmålet blir da om dette får særlig praktisk betydning.

Fjellteksten

Et politisk initiativ som skulle få stor betydning i forhold til reindrifta og samiske interesser var den såkalte «Fjellteksten» (2002) som skapte forventninger om at verneområdene skulle bidra til «fortsatt sysselsetting og bosetting i fjellbygdene» med tiltak for verdiskaping, bl.a. ved å legge til rette for turistvirksomhet innenfor rammene av verneformålet og i større grad å se vern av områder og utvikling av nærliggende lokalsamfunn i sammenheng. Vernebestemmelser med forbud mot kommersiell turisme for nasjonalparkene ble opphevet.

Forskningsmessige analyser og særlig doktorgradsarbeidet til Gunn Elin Fedreheim (2013) dokumenterte imidlertid at dette initiativet fikk ikke de ringvirkningene i forhold til lokal sysselsetting som var tilsiktet hovedsakelig fordi det ble for dårlig forankret i forvaltningsapparatet og alle tilknyttede politikkområder dette angår.

For reindrifta skapte dette likevel forventninger om økt turisttilstrømning i regi av kommersielle aktører. Dette problemet er blitt opplevd størst i nasjonalparker hvor reindrifta har sommerbeiteområder (Holte 2007, Riseth og Holte 2008). Arealpressproblemet har også blitt tatt opp på en nasjonalparkkonferanse hvor en representant for Innovasjon Norge tok til orde for merkevarebygging av nasjonalparkene som reiselivsprodukt uten å nevne reindriftas eksistens. Flere reineiere og reindriftspolitikere har reagert skarpt på at denne diskusjonen reises uten at man ser dette i et samisk reindriftsperspektiv (Inga 2015, Solaas 2015).

Verneplanprosesser

Verneplanprosesser er godt egnet til å avdekke samspillet mellom ulike interesser i forhold til vernespørsmålene og hvem som vinner fram i forhold til hverandre. Verneprosessen for Blåfjella/Skjækerfjella er et illustrerende eksempel. Her skiftet reindriftssamene holdning til vernet når parken ble redusert og kommersialiseringsbestrebelsene i tråd med Fjellteksten skapte forventninger om økt press og flere forstyrrelser (Riseth, 2007). I sin gjennomgang av verneplanprosessen for Blåfjella/Skjækerfjella nasjonalpark påviser Gro Ween (2009) at begrunnelsen for vernet skifter i løpet av de tjue årene verneprosessen foregår, dvs. ulike diskurser dominerer i ulike perioder. Hun peker på at det kan sees som en *ontologisk* kamp, dvs. en kamp om hva slags virkelighet nasjonalparken skal forstås i. Myndighetene sier at man tar hensyn til og legger vekt på reindrifta, mens reindriftssamene fortsatt opplever at deres argumentasjon ikke tas hensyn til (op.cit.).

Sørsamiske talspersoner uttrykte klart at i stedet for å være et reelt vern, var nasjonalparkene i ferd med å bli redskaper for konkurrerende arealbruksinteresser (Riseth 2007, Arnesen & Riseth 2008, Ween, 2009). Dette ble også bekreftet av Sametingets visepresident ved den offisielle åpningen av Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker (Sara 2006). Sørsamene boikottet den høytidelige åpningen, se figur 3. De sametingsoppnevnte styrerepresentantene trakk seg også fra styret i den første perioden som en protest mot gjennomføringen av verneprosessen og det planlagt aktivitetsnivå for parken.



Figur 3. Fra åpningen av Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker 26.06.2006. Sentralt i bildet HKH Kronprinsesse Mette Marit. Den eneste samekofta som var å se var nordsamisk og tilhører Sametingets visepresident Johan Mikkel Sara.

Ellers synes den andre landsplanen ikke bare å ha utfordret reindriften, men også samiske lokalsamfunn, samiske organisasjoner og Sametinget. Hele gjennomføringsopplegget for den andre landsplanen og de nevnte eksemplene kan oppsummeres slik:

- (1) Naturvernrådet tilkjennega intet perspektiv på at planen omfattet samiske kjerneområder (NOU, 1986:13).
- (2) Det synes som hensikten med høring og medvirkning har vært å skape oppslutning og legitimitet om et på forhånd ønsket resultat, dvs. landsplanens verneforslag og standard verneregler (Arnesen & Riseth, 2008).
- (3) Samiske interesser ble i utgangspunktet behandlet på linje med andre interesser, men ved konflikt, som eksemplene med Blåfjella/Skjækerfjella og Stabbursdalen (se i Riseth 2016) viser, ble de ansett som mindretallsinteresser og måtte vike.

Lokale samiske interesser i Tysfjord-Hellembotn klarte å omdefinere en verneprosess til å bygge på samiske premisser. Noe tilsvarende ble utredet for utvidelse av Øvre Ánarjohka nasjonalpark og etablering av Gohteluoppal nasjonalpark i Kautokeino som utvidelse av Reisa nasjonalpark, men Regjeringa skrinla alle disse planene i 2015.⁶ For de to forslagene i Finnmark kan dette skyldes at forslagene fra Fylkesmannen gikk relativt langt i å imøtekomme samiske lokalsamfunns interesser i å ivareta kulturbasert høsting og dermed godta mer lempelige motorferdselsregler (Riseth m.fl. 2010a, 2010b, Riseth 2016).

⁶ [Regjeringen skrinlegger nasjonalparkplanene i nord – NRK Sápmi - samiske nyheter, kultur og underholdning](#)



Figur 4. Myrer ved Goahteluoppal i Kautokeino som ikke ble vernet (Foto: J.Abildsnes, Fylkesmannen i Finnmark)

Verneformål

I de offentlige utredningene (NOU) fram til og med 1980-tallet var det lite fokus på reindriftas forhold til naturvern, og de betonte fellesinteressene mellom reindrifta og naturvernet, med unntak av rovdyrpolitikken. Det er også tidstypisk at formålsparagrafene i forskriftene for nasjonalparker etablert på 1960-, 70- og 80-tallet ikke nevner reindrift som formål for parkene. Det er etter vårt syn påfallende at den gjennomgående viktigste brukeren av områdene som vernes, ble så vidt konsekvent underfokusert. Det kan skyldes at inntil 1968 var reindrifta ansett som «*tålt bruk*», dvs. uten reelle rettigheter.

Den andre nasjonalparkplanen ble imidlertid lagt fram i en periode med stort offentlig fokus på samiske rettigheter, og tok opp urfolkaspektet og sa bl.a. at: ... *reindrift knyttet til de samiske områdene står ... i en særstilling i forhold til de andre næringslivsinteresser i nasjonalparkene*» (NOU 1986:13:83), men likevel sa departementet at

«[man] anser ikke ønsket om å sikre ressursgrunnlaget for reindrifta som en selvstendig begrunnelse for nasjonalparkvern. Reindrifta kan derimot være en supplerende begrunnelse for vern av områder som ellers kvalifiserer til nasjonalpark» (Stm.nr.62, 1991-92:40).

Malen for formålsparagrafer for nasjonalparker etter den andre verneplanen var delt i 3 ledd:

- (1) naturvern, (2) friluftsliv som det andre, og (3) «*Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift.*»

Rekkefølgen på formålene logisk ut fra at vernekategorien nasjonalpark som sidestiller *biodiversitet* og *rekreasjon* også internasjonalt. Nasjonalpark er den mest anvendte kategorien for større verneområder. Et sentralt utvalgskriterium er representativitet i forhold naturgeografiske regioner. Kategorien er basert på vern av «urørt natur» ut fra fravær av visse definerte tekniske inngrep uten vurdering av om landskapet er utsatt for andre påvirkninger. I landsplanen legges dette til grunn for hele det samiske reindriftsområdet:

«De største sammenhengende urørte områdene utenfor de eksisterende nasjonalparker finner vi i dag i grensetraktene nordover fra Trøndelag, samt på Finnmarksvidda» (NOU 1986:13:31).

Paradoksalt nok viser sitatet til verneverdi på grunn av «urørthet» uten å problematisere at de samme områdene er «berørt» av reindriftssamenes bruk i århundrer og således et *levende samisk kulturlandskap*. Man regner uten diskusjon reindriftas kulturlandskap som «natur», til og med «urørt» sådan.

Naturmangfoldloven (NML) av 2009

Både internasjonale og nasjonale trender kunne gi grunnlag for forventninger til den nye naturmangfoldloven som avløste naturvernloven av 1970. Vi skal si litt om dette rent tematisk.

Formål/verneformer

Formålsparagrafen i naturmangfoldloven sier blant annet at naturen skal tas vare på med «bærekraftig bruk og vern», «også som grunnlag for samisk kultur».

Dette er helt i tråd med tradisjonell samisk naturforståelse. Formålsparagrafen skal være styrende for hele loven, og vektleggingsbestemmelsen i § 14 skal sikre at dette ivaretas når det er viktig for samiske interesser. Vi kan nok konstatere at det er mye som mangler på at dette er tilfelle i praksis.

I kjølvannet av prosessen som ledet fram mot finnmarksloven fikk Sametinget i 2007 etablert en avtale med Miljøverndepartementet (MD) om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder.⁷ Dette innebar også at Sametinget og MD hadde konsultasjoner om NML.

Sametinget hadde ønsket å drøfte alternative verneformer og fremmet i konsultasjonene at det kunne være hensiktsmessig å opprette IUCNs vernekategori VI «*Ressursforvaltningsområde*» som ny kategori fordi det på en bedre måte «vil ivareta bærekraftig bruk og høsting» (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009:36)), se også Riseth og Holte

⁷ [un untitled \(regjeringen.no\)](#)

(2008), men fikk ikke tilslutning av departementet som framholdt at «ressursbruk ikke er et mål med områdevern» (op.cit.).

Dette til tross for at de siterte delene av formålsparagrafen tilsier både at det må være en balanse mellom bruk og vern, men også at bruk som er viktig for samiske interesser må ivaretas. At vernekategorien nasjonalpark fortsatt dominerer i samiske områder gjør det vanskelig å oppnå dette. Nasjonalparker er etablert rundt Yellowstonemodellens tenkning om at nasjonalparkene primært er til for de besøkende.

Sett ut fra en samisk synsvinkel bør naturen i Sápmi primært brukes av lokalbefolkning og reindriftsutøvere. Besøkende utenfra må derfor komme på lokalbefolkningens og reindriftas premisser. Det vil kreve at formålet med vernet må endres eller justeres.

I arbeidet med forslag til nye nasjonalparker i indre Finnmark kom det fram at det var betydelig behov for å åpne for en viss motorferdsel for å ivareta kulturbasert høsting (Riseth, Solbakken og Kitti 2010 a, 2010b). Det burde ikke være kontroversielt at reindriftssamer og fastboende samer fikk utøve sin næring og sin livsform uten å risikere å bli behandlet som miljøkriminelle.

Kunnskapsgrunnlaget

Tradisjonell samisk kunnskap og naturbrukspraksis står i dag under dobbelt press, både i form av manglende anerkjennelse eller kriminalisering, og tap av kunnskap på grunn av utilstrekkelig overføring mellom generasjonene (Riseth 2011). Sametingets konsultasjoner med myndighetene har ført til at man har åpnet opp både kunnskapsgrunnlaget og forvaltningsmodellen. Selv om formuleringen i loven ikke er den som Sametinget opprinnelig ønsket, er det tilstrekkelig til at naturvitenskapens monopol på legitim kunnskap er brutt. I NML §8 heter det bl.a.:

«Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»⁸

Denne paragrafen har en kopling til biomangfoldkonvensjonen (CBD) og dens artikkel 8j⁹ og innebærer at tradisjonell samisk kunnskap skal vektlegges. At dette ikke uten videre er

⁸ [Lov om forvaltning av naturens mangfold \(naturmangfoldloven\) - Lovdata](#)

⁹ "Subject to national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge innovations and practices."

enkelt har f.eks. vist seg i tilknytning til arbeidet med ny forvaltningsplan for Reisa nasjonalpark er det til dels har vært åpen konflikt mellom reindriftsrepresentanter og representanter for Fylkesmannens miljøvernnavdeling. En del av konflikten dreier seg om myndighetenes ivaretagelse av tradisjonell kunnskap (Riseth 2015).

Styringsform og forvaltningsmodell

Rent grunnleggende gjelder at effektivt naturvern er avhengig av oppslutning fra de som lever i og ved den naturen som skal vernes. En slik forståelse er etablert i den internasjonale diskursen fra og med 1990- tallet. Dette peker mot samforvaltning, en styringsform basert på gjensidig tillit (Carlsson & Berkes 2005, Borrini-Feyerabend et al. 2007) eller man kan gå enda lenger og akseptere at lokalsamfunn selv kan forvalte verneområder (Ferguson & Viventsova 2007).

Når det gjelder selve styringsmodellen stilte Sametinget opprinnelig krav om minst 50 prosent representasjon i styringsorganer for verneområder (Sametinget 2005). Dette fikk ikke gjennomslag, men i 2010 fikk man etablering av verneområdestyrer med samiske representanter for alle større verneområder for det anerkjente norske Sápmi (Sametinget 2010). Representasjonen, og varier mellom forskjellige verneområder ut fra hvor viktig det enkelte området er for samiske interesser, men den er ikke definert som majoritet i noen av styrene.

Lajla Eira (2013) har i sitt mastergradsarbeid studert medforvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrift, begge fra den første landsplanen. Til tross for at hun finner klare forskjeller mellom de to casene, finner heller ikke hun tillit:

«Et fellestrekk ved feltene er at tidligere erfaringer med forvaltningen, helt tilbake til opprettelsen av nasjonalparkene, påvirker dagens forvaltningspraksis. Reindriften er skeptiske siden de ikke fikk den innflytelsesmulighet de selv oppfattet de hadde behov for i opprettelsen av nasjonalparkene og har siden hatt en tilbaketrekning som gjør at de ikke opplever at deres interesser og rettigheter ble tilstrekkelig ivare tatt i de tidligere faser av opprettelsen. Dette gjør at reindriften fortsatt er skeptiske til forvaltningen» (Eira 2013:81).

I forhold til idealet om medforvaltning oppsummerer Eira (op.cit.) at:

«Maktfordeling i medforvaltning skal som nevnt være delt mellom brukere og staten. I den nye forvaltningsmodellen flyttes makta, i form av forvaltningsmyndighet, til de lokale nasjonalparkstyrene. Intervjuene med reieneierne i begge feltene tyder på at de ikke opplever makta som delt ...

Samtidig kan man stille spørsmål ved om makten er delt i den nye forvaltningsmodellen, siden det er Miljøverndepartementet som har øverste myndighet for nasjonalparkene (op.cit.: 81).»

I dag kan det virke som om de samiske representantene i de lokale vernestyrene står nokså alene uten et apparat til å følge seg opp (Riseth 2016). Dette er en utfordring for Sametinget som er det nærmeste organet til å kunne forbedre situasjonen. Sametinget har fulgt dette opp med tidligere seminar, bl.a. i 2015, Sametingsmelding i 2016 og sist seminar i november 2022.

3. Kunnskapsstatus

Som nevnt innledningsvis benyttet vi muligheten når så mange av de sametingsoppnevnte styremedlemmene var samlet, til å arrangere en liten workshop. Vi delte deltakerne i fire blandete grupper og diskuterte problemstillingene fra mandatet i alle gruppene. Vi deltok som gruppeledere og oppsummerte diskusjonen i hver av gruppene i egne notater som vi delte med hverandre som vi har brukt som grunnlaget for en felles oppsummering.

3.1. Workshop

De forskjellige verneområdene er til dels ganske ulike. Geografi og omgivelser varierer relativt mye fra Femunden til Sør-Varanger. Lokale tradisjoner og alderen på parker/verneområder er også ganske forskjellig. Dette betyr at utfordringene nødvendigvis varierer, men vi vil legge mest vekt på de utfordringene og fordelene som er felles for mange, men også trekke fram særegne utfordringer.

Vi benytter direkte sitater fra gruppediskusjonene, men angir bare unntaksvis hvilke områder siterte utsagn gjelder.

3.1.1. Fordeler med verneområder og representasjon i styrene

Oppdragsbeskrivelsen spurte etter eventuelle *fordeler* ved vernede områder. Det var allmenn enighet om at den grunnleggende fordelene er at verneområdene beskytter mot større inngrep og utbygginger.

Det kom også fram at vernet gir også *en ramme for å begrense annen aktivitet*, som hundekjøring, fritids-scooterkjøring, jakt og annet som skader reindrifta, men som er vanskeligere å få gjort noe med når området ikke er vernet. Flere hadde konkrete eksempler på hvordan vernet ga grunnlag for å etablere dialog med andre aktører.

«Hos oss har vi invitert hundekjørere til møte med styret. Der fikk vi slengt et kart på bordet. Der har vi gått igjennom, og blitt enige om hvor det kan kjøre, når, og hvor mye. Styret gav dem dispensasjon til tre turer hver. Man fikk en felles forståelse.»

Et annet tilfelle gjorde det nødvendig med en strammere linje:

«Vi har fått stanset en del aktivitet i våre områder (på grunn av vernet). Før har det vært en del hundekjøring - det har vi fått stanset. Flere år har det vært en del hundekjøring i mai, rundt kalvingstiden. Da blir simlene skremt og stikker av.»

Et eksempel med en annen aktør:

«Hos oss har det også satt grenser for Forsvarets øvelser. Tidligere har de likt å bruke hele området til militære øvelser. Etter at området ble vernet, har vi fått ordnet avtaler på hvor og når de skal ha øvelser. Dersom Forsvaret har aktiviteter i parkområdet som forstyrrer reinen utover det, så kan vi kontakte Forsvaret og få gjort noen med det. Vi har fortsatt utfordringer med Forsvaret, men det har blitt bedre etter at parken ble etablert.»

I et verneområde er det mange uregistrerte gammer, som lokale fastboende, men også utenforstående, har bygget for noen år tilbake:

«De lager solide torvgammer som kan stå en stund. Etter en stund søker de om å få punkt feste. Når de får innvilget det, kommer det dør og lås på gammen. Det at området er vernet gjør at dette begrenses noe.»

Det ble også trukket fram at man kan bruke innfallsportene til å informere allmennheten om samisk bruk og tilstedeværelse. Når man har fått etablert nasjonalparken/verneområdet som merkevare, kan man også kanalisere bruken til områdene rett utenfor vernegrensa. Det hindrer slitasje.

Representasjon

Når det gjelder verdien av samisk representasjon i styret ble det trukket fram at det er store fordeler for reindrifta å være representert, og at man opplever respekt når man kan bidra med lokalkunnskap. Utover dette kan deltakelsen også bidra til en bedre helhetsforståelse:

«Vi i reindrifta ser området som en helhet, ikke stykkevis og delt. Mange representanter ser bare sin egen kommune, sin kakebit. Vi snakker ikke bare på vegne av reindrifta, men et helt økosystem. Vi kjenner hele området. Vi ser at når det er varme somrene stikker både rein og folk til fjells.»

Styrerepresentasjonen kan også gi positive ringvirkninger i lokal arealpolitikk:

«Gjennom vervet vårt blir ordførerne minnet om at vi er her, og vi blir kjent personlig. Ser at vi blir mer involvert i høringer i andre kommunale planprosesser. Husk at vi er til sies vi til ordførerne. Vi får faktisk være med»

I et tilfelle sier man det slik:

«Vi har bare gode erfaringer. Styret ønsker å jobbe med reindrifta. Vi har veldig forståelsesfulle forvaltere, som har mye kunnskap».

Tiltak

Når det gjelder konkrete og positive tiltak i verneområdene ble det nevnt flere eksempler:

«Jeg merker at etter nasjonalparken ble etablert, så har vi fått mye bedre oversikt over [floraen og] faunaen der.»

«I nasjonalparken vår har nasjonalparkmyndighetene har vært flinke til å fjerne kratt. Vi har store granfelt [planta gran]. Der er det ikke noe beite og umulig å flytte rein igjennom. Det [pågår] prosesser no for å ta ut alt.»

Reinbeitedistrikter vil ofte ha klopper der stier passerer gjennom myr eller andre våtmarker. Mange av deltakerne kjente seg igjen i denne betraktningen:

«Planker eller klopper, jeg var imot det først. Det ser stygt og unaturlig ut, men det vi så etter at de var lagt ut, var at vi slapp å få folk overalt [*kanalisering*], og vi slapp også erosjon.

En sti vil ellers være fem meter bred. Det er akkurat som når man kjører en ATV og svinger mer og mer unna. Så i visse områder er det positivt med klopper¹⁰.»

3.1.2. Ulemper og utfordringer med verneområder og representasjon i styrene

Oppdragsbeskrivelsen spurte også etter eventuelle konkrete ulemper og utfordringer som samiske rettighetshavere og direkteberørte samiske lokalsamfunn opplever ved utøvelse av samisk kultur eller næringer i vernede områder. Her fikk vi fram både synspunkter som svarte direkte på spørsmålet og hvordan dette håndteres i styrene.

Statens politikk med å markedsføre verneområder som en merkevare fungerer til at verneområder tiltrekker seg folk, spesielt turister, slik at det blir økt ferdsel og bruk. Aktivitetsnivået, særlig fra turistnæringen, med kommersielle interesser, er stadig mer truende for reindrifta, både i og utenfor verneområdene. Tiltrekningen er størst i de lettest tilgjengelige områdene, men også der det kan være krevende og litt eksotisk å ta seg inn i områdene.

Noen verneområder har også i overkant med skilting, men styrerepresentanter har i hvert fall fått redusert dette inne i verneområdet.

Ferdsel

Selve ferdselen og omfanget av den kan bli et betydelig problem: *Tradisjonelle flytteleier* kan bli vanskelige å opprettholde på grunn av stor tilstrømming av turister. For noen verneområder er det tusenvis av mennesker som drar gjennom området i løpet av sommeren, særlig når vi nærmer oss veioverganger og etablerte turstier. Et tiltak som ble nevnt er at på de et av de mest belasta områdene man har installert ferdselsteller som har registrert 3000 mennesker etter en sti, på en kort sommer.¹¹ Det danner en slags *barriereeffekt*.

I verste fall kan de spolere flytting eller samling, ofte kan det være lause hunder, dette er utlendinger, og de skjønner jo ikke, det er vanskelig å få dialog med dem:

«De er der kun for å "enjoy the nature,it is beautiful here ... Oh my God, a reindeer, let us follow it". De springer gjerne etter rein, og da jager de rein feil vei. Det har jeg opplevd flere ganger i sommer. Det er svært utfordrende og frustrerende, og hva er det å gjøre med det? [Dette er sommerbeiteområde] Nasjonalparken og styret prøver å informere, både på norsk og engelsk. Det går å gi info på nettet og med brosjyrer. Det er blitt gjort i flere av de sørsamiske parkene, men har det effekt?»

¹⁰ Det brukes impregnerte klopper. Ikke all impregnering er forbudt.

¹¹ Jfr Lyngshalvøya med over et menneske pr. minutt i 12 timer på de hyppigst besøkte dagene (ref. Riseth og Johansen 2019:59)

Aktiviteter

Utstrakt hyttebygging, nye typer framkomstmidler og avansert utstyr (randonéski, kiteutstyr, skiseil, avanserte terrengsykler, el-sykler, hundespenn, vannsportutstyr m.m.), og tilrettelegging som f.eks. turiststier/veier, sherpatrapper, skiheiser, gondoler gjør det lettere å ta seg inn og opp fra buffersonene til selve verneområdene. Et eksempel:

«I våre områder har *snøking* blitt et problem. Det er små organiserte grupper som drar ut når værforholdene ligger til rette. Forskriftene sier ingenting om dette. De legger ingen begrensninger på slik bruk av parkområdene. Når noen kommer over en høyde i stor fart, med skjermen høyt i været, så kan de skremme reinen over et stort område.»

I ett av de sørligste verneområdene sies det slik om fritidsfolket:

«Det er jo et problem med fritidsfolket og hund i helgene Men det er jo deler av publikum som er litt hjelpsom og tar kontakt med reindriften og varsler om at det er hunder der, og om omkomne og skadde dyr.

Men det er *en barriere å få informert fritidsfolk om den kulturelle biten*. Det er ikke noen synlig kulturell aktivitet. Vi bor jo selv i samfunnet i dalgangen der blant alle de andre, og vi går jo ikke i *gapta*. Fritidsfolket tar jo stor plass og krever jo sine rettigheter med oppkjørte løyper og jobber via kommunale organer for å få skuterløyper. Det er en stor kraftig interesse. Vi har jo litt hjelp av Naturvernforbundet, men de kommer ofte etter, i siste fase, men de hjelper til.»

Kommersialisering

Vern og kommersialisering er motsetningsfullt. Myndighetene verner et område og så begynner de å trekke folk dit.

«Forvalteren for ... sier det begynner å bli slitt. Reiselivsnæringa drar jo med rib ... men de er flinke, så jeg ble positivt overraska når vi kom på befaring, over at det ikke var mere slitt. Vi har jo faste møter med reiselivsnæringa, med dialog, og det ligger jo ikke noe igjen. Det er jo sårbart, det er jo en grønn oase. Men det utrolig hva de har klart, når man hører hvor mye folk som er med på et år ...»

Det finnes dessuten en gråsoner mellom ikke-kommersiell og kommersiell turisme, f. eks. hundekjøring, jakthundtrening og jakt, hvor det er bekvemt å operere basert på allemannsretten.

For verneområdene utgjør Anárjohka nasjonalpark et av få unntak fra det vanlige mønsteret.¹² På nettstedet står det: «Her er ingen åpne hytter eller koier og ingen merke stier.»¹³ Om forvaltninga sa et styremedlem:

¹² Børgefjell er kanskje noe tilsvarende: «Her er det få hytter og ingen merke stier, Børgefjell er ikke noe utpreget turistområde.», <https://www.norgesnasjonalparker.no/>

¹³ <https://www.norgesnasjonalparker.no/>

«Vi har de strengeste reglene, lokalbefolkningen får ikke tilgang. Det er tilnærmet hermetisk lukket. Søknader om elvepadling må være velbegrunnet. Samtidig ønsker Miljøvern-direktoratet å legge til rette for kommersielle skiturer. Vi avsto da de ikke hadde gjort den nødvendige kontakten med reindrifta og rapportert.»

Styrearbeidet

I et verneområde er det blitt mye tilrettelegging for turister som en følge av besøksstrategien. Det blir da å dreie seg mye om parkering, utedo, gapahuk og infotavler. Sametingets representant føler at han er jeg er på samling med turistforeningen.

I noen av styrene er det utfordrende å få i gang konstruktive dialoger med de andre styrerepresentantene. Dette synes å være mest utpreget i noen av de sørligste verneområdene. Bakgrunnen synes dels å være dårlige holdninger i forhold til samer og samiske rettigheter samt mangel på kunnskaper og interesse. Dels kan politikere ha egne agendaer som passer dårlig sammen med samiske interesser.

«Ordførere/varaordførere i styrene jobber for sine kommuner med et sterkt næringsfokus. De vil gjøre velgerne sine godt og gjøre seg populære i sitt samfunn. De gir uttrykk for at det er de som kan. De har lang politisk erfaring med møteledelse og banker gjennom saker før en får tenkt seg om. Det tar tid å lære seg spillet. Selv om forvalter gjør et godt forarbeide med sakspapirer, er det ikke alle som har lest og stiller forberedt.»

I tillegg kan det være *kunnskapsløshet* hos de andre styrerepresentantene: «Vi må hele tiden lære opp om samisk bruk av områdene. Det er utfordrende å implementere samiske rettigheter. Vi sitter der fordi vi har den kunnskapen.»

Det kan også være *holdningsutfordringer*:

«Selv om forslag til vedtak blir sendt ut på forhånd, men det er alltid noen som har motforslag. Vi får veldig sjelden gehør for vårt syn. Vi hadde f.eks. lagt opp til *temasamlinger* for å styrke kunnskapen om det samiske, men det var ingen som kom utenom vi samiske.»

Fra Trollheimen blir det sagt at arbeidet med revidering av forvaltningsplanen for et par år siden var en bred og omfattende prosess med 540 grunneiere. Mange innspill gikk på at reindrifta ikke måtte få fordeler. Rulleringen ble preget av dette.

Det også forekommet åpenlys *rasisme*:

Vi har også vært utsatt for *rasistisk* tiltale, og snakk om at samer kan kjøpes med konjakk for å endre mening. Vi var i kontakt med Sametinget for å anmelde. I mange områder blir samer truet, ikke nødvendigvis innad i styret, men det kan være andre utenfor som vil påvirke.

3.1.3. Formålsbestemmelsene

Her er problemstillingen hvordan formålsbestemmelsene, både eldre og nyere i verneforskriftene fungerer i forhold til utøvelse av samisk kultur eller næringer i praksis?

Naturgrunnlaget

I mange forskrifter står det: «Ivareta det samiske naturgrunnlaget». Dette er ulogisk og misforstått.¹⁴ Det som egentlig menes er å «*ivareta naturgrunnlaget som basis for samisk kultur*». Dette stammer fra Grunnloven og har fått avledede formuleringer i formålsparagrafer i sentrale lover som plan- og bygningsloven, reindriftsloven og naturmangfoldloven.

Reindrift som formål og gradering av formål

I de fleste forskrifter står det: «Området skal kunne brukes til reindrift». I diskusjonene var man helt enige i at «skal kunne» må bort og dette er meget viktig. Hvorfor står det ikke for eksempel: «Området brukes til reindrift». Noen deltakere nevnte at forsøk på å få dette bort har ikke lyktes. Det ville kreve at det ble tatt opp på «høyeste hold». Forklaringen på dette er nok at forskriftene er vedtatt som kongelig resolusjoner.¹⁵

Møysalen NP har formuleringen «Skal fortsatt kunne brukes til reindrift i henhold til reindriftsretten». De har også: «Reindriftnæringa er en aktør i verneområdet som er ekstra sårbar for endringer i arealbruk og skal derfor hensyntas spesielt».

Det var allmenn enighet om at reindriften som formål må flyttes opp i forhold til rangeringa referert i 2.2.3. Reindrift må ha prioritet foran turisme når det er kryssende hensyn. Mye kan tyde på at nøkkelen til å få gjennomslag for det er å fokusere på reindriften som samisk kultur. Avdøde nasjonalparkforvalter Steinar Bach for Blåfjellet-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparkstyre anbefalte å argumentere ut fra det kulturelle (Bach 2018).

Flere styrer har vært gjennom revideringer de siste årene og har jobbet med formuleringene i formålsparagrafen, og flere styrerepresentanter gir uttrykk for at de skulle ønske at det fantes en mal som sikret at de samiske rettighetene ble ivaretatt.

«Monsensaken»

Den såkalte «Monsensaken»¹⁶ ble diskutert både i gruppe- og plenumsdiskusjoner på workshopen. Saken dreier seg om at Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia med hjemmel i verneforskriftene avsto en søknad fra Femund Lodge om inntil fire organiserte turer med opptil seks hundespann fordelt over det meste av mars måned i 2022. Begrunnelsen bak det formelle vedtaket var at:

«... ferdsel med hundespann er en vesentlig forstyrrelsesfaktor for rein. En tillatelse i disse områdene vil kunne føre til en sammenblanding med andre reinbeitedistrikt, noe som er uheldig like før flytting til vårbeite. Ved å tillate mer ferdsel i marka enn hva som er tilfelle i

¹⁴ Det synes som en saksbehandler ikke har tenkt langt nok, og at formuleringen er blitt hengende.

¹⁵ Dvs. av Regjeringa i statsråd

¹⁶ <https://miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?sakid=48501>

dag, øker man også markedsføringen av området og ettervirkningene vil bli enda mer trafikk» (Nasjonalparkstyret 2022:3).

Vedtaket ble påklaget til Miljødirektoratet. Femund Lodge, ved (den landskjente) hundekjører Lars Monsen, anførte bl.a.

«Påstanden om at den omsøkte aktiviteten vil forstyrre reinen og medføre sammenblanding av flokker, mente Monsen ikke medfører riktighet. Det ble vist til at kjøringen gjennomføres under oppsyn, kursing og kontroll, og hundene er helt stille under ferden. Etter å ha gjennomført 14-15 turer med hundespenn i privat regi på samme trase og i samme tidsperiode som omsøkte, er Monsens erfaring at det både er forholdsvis lite rein i området i perioden (særlig i februar) og at den reinen som ble observert, ikke ble skremt av hundespennene ved en passering på 100 meters avstand» (Miljødirektoratet 2022:4).

Miljødirektoratet omgjorde Nasjonalparkstyret sitt vedtak og innvilget søknaden på visse vilkår. Direktoratets vurderinger er interessante å merke seg:

«Nasjonalparkstyret har avslått søknaden med den begrunnelse at ferdsel med hundespenn er en vesentlig forstyrrelsesfaktor for rein. Spørsmålet blir da om nasjonalparkstyret kan avslå søknaden om organisert kjøring med hundespenn utelukkende av hensyn til reindriften.

Det hevdes at hundekjøringen vil kunne forstyrre reinen på ettervinteren, i en periode hvor den er sårbar på grunn av begrensede fettreserver. Det hevdes også at forstyrrelsene kan medføre sammenblanding av reinflokker med det merarbeid og utgifter dette medfører.

Vern av samisk kultur og næringsutøvelse i seg selv ligger utenfor naturmangfoldlovens formål og målene med områdevern, jf. naturmangfoldloven § 33. Slik kultur og næringsutøvelse kan derfor ikke være et selvstendig mål ved opprettelsen av verneområder. Formuleringen "området skal kunne brukes til reindrift" er naturlig å forstå som en presisering av naturmangfoldloven § 34 femte ledd, dvs. at vernet ikke er til hinder for videre reindrift i området. Formuleringen er videre ment å synliggjøre at vernet ikke griper inn i muligheten til å fortsette å drive reindrift i området. Den naturlige forståelsen av ordlyden er at en del av formålet med vernet i disse områdene er å bevare den natur som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av.

Det er med andre ord viktig at naturgrunnlaget opprettholdes slik at samisk kultur og næringsutøvelse som bygger opp under verneverdiene, kan fortsette og videreutvikles. Med naturgrunnlaget forstås biologiske, landskapsmessige og geologiske elementer og økologiske prosesser som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av.

Tamrein anses som domestisert og er ikke en del av naturmiljøet. Vernebestemmelsene i § 3, punkt 4.2 andre ledd regulerer som nevnt bare organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet (vår uthevning).

En søknad om organisert ferdsel kan derfor ikke avslås utelukkende fordi slik ferdsel vil være til skade eller ulempe for reindriften. Hensynet til utøvelse av reindrift ligger utenfor målene som verneområder skal bidra til bevaring av, jf. naturmangfoldloven § 33, og hensynet til reindriften bør fortrinnsvis ivaretas etter annet lovverk. Reindriften kapittel 8 gir for

eksempel egne regler om forholdet til annen bruk i reindriftsområder, herunder hjemmel til å regulere ferdsel av hensyn til reindrifta» (Miljødirektoratet 2022:7–8).

For egen del må vi anføre at Miljødirektoratet legger til grunn en oppsiktsvekkende innsnevrende fortolkning av naturmangfoldloven og dens forhold til samisk kultur. På workshopen ble mange provosert av formuleringen om at tamrein anses som «domestisert» og «ikke en del av naturmiljøet».

Flere deltakere på workshopen påpekte den kolonialistiske tankegangen som ligger i at her har skånsom samisk bruk, inklusive reindrifta, gjennom mange generasjoner sørget for å bevare naturen til nytte og glede for alle, også ikke-samer, så skal overordnede myndighetsorganer definere reindrifta ut fra naturmiljøet.

Sametingets politiske ledelse hadde allerede i forkant av seminaret tatt denne saken opp med Miljøverndepartementet, og vi kommer tilbake til dette i neste delkapittel (kap. 3.2). Her vil vi understreke at denne saken også markerer hvor viktig *verneformål* er for hvordan både reindrift og samiske interesser kan ivaretas i saker som gjelder verneområdene.

3.1.4. Forbud og dispensasjoner

Her er problemstillinga hvordan ulike forbuds- og dispensasjonsbestemmelser fungerer i dag i forhold til utøvelse av samisk kultur eller næring. Det er også utfordringer knyttet til hvem som blir pålagt restriksjoner, reindrifta og samiske interesser, eller andre interesser og brukere av vernede områder.

Restriksjoner på reindrifta

Reindrifta får mange ekstra restriksjoner på grunn av regelverket. Et par generelle synspunkter som kom fram var:

«Vårt parkstyre er veldig strengt på det meste. Det er en bra ting, for det meste. Men, det bør være annerledes for reindrifta – vi kan bruke områdene forsvarlig. Det er reinen som verner området.»

«Det har blitt strengere regler. Vi kan ikke utøve driften vår slik vi pleide. Hvis man skal kjøre scooter i marka så må man søke i forkant. Alt må rapporteres, og det har blitt mye strengere regler for motorferdsel på barmark. Det fungerer som en overvåking av reindrifta.»

Flere workshopdeltakere problematiserte at man får doble regelsett. Reindrifta har allerede bruksregler i henhold til reindriftsloven (§ 58) som hvert enkelt reinbeitedistrikt skal sende inn til godkjenning hos statsforvalteren. De gjelder både i og utenfor verneområder. Det er et allment ønske om at reindrifta i verneområder ikke pålegges andre restriksjoner enn de som ellers gjelder etter reindriftsloven. Det synes å være mest utfordringer i tilknytning til motorferdsel. En ganske vanlig situasjon er:

«Man må lage en motorferdselsplan for all bruk av kjøretøy i distriktene. Dersom man trenger å ta en tur som ikke er planlagt, så må det rapporteres. Tyngre ATVer kan ikke brukes i parken. Lett terrengkjøretøy godtas, men kun det. Vi trenger tyngre kjøretøy. Forskriftene setter begrensninger som ikke tar hensyn til våre behov.»

For noen var det også slik:

«Vernet setter klare grenser for motorisert ferdsel, også luftfart. Der setter den strenge grenser. Men vi har ikke utbygd vei til sommerbeitet. Derfor må vi av og til ta i bruk helikopter eller sjøfly. Det blir behandlet som flyving til fritidsbruk. Det blir ikke behandlet som noe vi må gjøre, som en del av jobben vår.»

Det meldes også om strenge regler i Anárjohka for helikopter til gjeterhytter. Man får vanligvis en tur i året for å rydde.

Et vanlig synspunkt var også:

«Det står i forskriftene at vi skal søke om dispensasjon. Det gjør vi ikke, og det gjorde vi ikke før det ble verna. Vi velger å forholde oss til Reindriftsloven hvor vi har rett til å benytte motorisert kjøretøy. Den dagen jeg søker om dispensasjon har jeg akseptert begrensingen. Vår holdning er å ikke søke, men vi lar være å si det. Vi lever godt med reindriftsloven.»

Et parkstyre (Rohkunborri nasjonalpark) hadde gått i dialog med Miljødirektoratet – for å få en nærmere miljøkartlegging med sikte på å bli enige om hvor det kan kjøres, når, og hvilke grep vi kan gjøre for å begrense barmarkskjøring, bl.a. ved å bygge bro over myrer. I det samme styret hadde man vært flinke til å ordne unntakene i forskriftene, for det man trenger, bl.a. for motorferdsel, for bolig på vidda.

I noen verneområder er det behov for sekundærbolig da reindriftsutøvere bor der 5-6 måneder i forbindelse med sommerbeite. Men da blir det galt at det vurderes som gjeterhytte og at boligen sidestilles med en fritidsbolig av parkens styre, slik at man får en arealbegrensing på maks 60 kvm.

I andre verneområder søker reindriften generell dispensasjon, en gang i året. I Anárjohka er ikke motorferdsel nevnt med et ord, og det er derfor ikke vanlig å søke. Men reindriftsutøverne ønsker at det skal stå svart på hvitt at man ikke trenger å søke. Fra samme Anárjohka foreligger det et godt eksempel på en reell dispensasjonssituasjon:

«Plutselig mildvær på vinterbeitet gjorde at snøen forsvant, og det ble nødvendig å bruke ATV som normalt er forbudt der. Reindriften måtte da søke dispensasjon fordi dette var en ekstraordinær situasjon. Dispensasjon ble innvilget.»

Restriksjoner på annen aktivitet

Noen ønsket generell båndtvang hele året:

«Nå er de nasjonale reglene 1. april – 20. august, men kommuner kan ha egne bestemmelser. Dette er viktig ikke bare for reinen, men også for hekkende fugl. Vet at noen parker har båndtvang hele året. Den generelle båndtvangen følges stort sett, men ikke de kommunale bestemmelsene.»

Ellers dreier dette seg mest om byggeaktivitet og ulike former for motorisert ferdsel. Hyttebygging, særlig utvidelse av eksisterende bygg, synes å være en av de største utfordringene.

«Noen bygger ulovlig, oppdages av SNO og det skaper presedens da. Forvalterne er ofte litt for snille. Eksempelvis har noen bygd jaktbu midt i reinbeiteområdet. Slikt må stoppes.»

En annen trend synes å være et økende antall dispensasjon til hytter – ferdselen drar ut i alder og funksjonsnivå. For et verneområde oppgis det at det er fattet rivningsvedtak og det gis dagbøter, men ulikt hvordan den enkelte kommune følger dette opp.

Når det gjelder motorferdsel er bildet litt sammensatt. Selv om det er et generelt forbud mot el-sykkel, er det noen som rapporterer om økt slitasje på tilførselsveiene. Lufttransport er nok det tema hvor det er flest dispensasjonssaker og her er noen erfaringer fra styrerepresentanter:

«Det er ulik praksis for dispensasjon for å lande på vann med sjøfly. Vi i reindrifta sier nei, de andre sier ja.»

«Det er økt helikoptertrafikk og scootertrafikk til fjellstyrehyttene.»

«Vi opplever at dispensasjoner blir delegert til administrativt nivå når det gjelder helikopterbruk, forskning.»

«I Lyngen gis det ingen dispensasjon for motorisert ferdsel, men det har vært noen på drone.»

3.2. Oppfølging av «Monsensaken»

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia ba i brev av 30.11.2022 til statsråd Espen Barth Eide om en avklaring på hvordan samiske interesser skal ivaretas og forstås generelt og i deres verneområder spesielt. I statsrådets svar av 10.2.2023 ble det framholdt at det er *naturgrunnlaget for samisk bruk som inngår i verneformålet og at reindrifta eller samisk kulturutøvelse ikke er en del av verneformålet* (KMD 2023b). Vi anser denne uttalelsen som påfallende kategorisk. Den står også i kontrast med den siterte intensjonen i stortingsmeldinga for den andre landsplanen der man var *«innstilt på å legge vekt på reindriftingsinteressene ved ... forvaltning av nasjonalparker»* (St.meld. 62 (1991-92):40, vår kursivering).

På bakgrunnen av et brev fra Sametinget til Klima- og miljødepartementet (KMD) av 7. november 2022, ble det avholdt møte 19. januar 2023 mellom Sametinget og KMD som tok opp de samme spørsmålene. Klima- og miljødepartementet tar opp ivaretagelse av samisk kulturutøvelse i miljøforvaltningen generelt og i verneområder spesielt, i lys av klageavgjørelse om tillatelse til kjøring av hundespenn i en nasjonalpark der det utøves reindrift.

Departementet viste bl.a. til at man «vil undersøke nærmere i hvor stor grad det er anledning til å legge vekt på og avslå av hensyn til samisk kulturutøvelse når tiltaket ikke påvirker selve naturgrunnlaget for kulturutøvelsen. Dette er vanskelige juridiske vurderinger».

Sametinget viste bl.a. til at

«reindriften ikke bare er en næring, men også kulturutøvelse. Den samiske bruken har bidratt til å skape verneverdier. Næringen må få lov til å utvikle seg, men det skjer ikke når det legges til rette for nye brukere. Det er uheldig at forvaltningen ikke tilrettelegger for samisk bruk, men i stedet legger til rette for annen bruk. Reindriften blir da fortrent fra sine områder.

Verneområdestyrene jobber med å ivareta samisk kulturutøvelse, men det blir utfordrende med klagesaker som den i Femunden når disse danner presedens. Styrene og direktoratet vurderer dette ulikt. ... *Loven må ikke tolkes på en slik måte at den utfordrer folkeretten og retten til kulturutøvelse. Andre rettigheter står over naturmangfoldloven. Vern skal ikke gå på bekostning av urfolks rettigheter*» (KMD 2023a:2, vår kursivering).

I tillegg til dette kom det fram at det nå skal arbeides med ny naturavtale¹⁷ for å følge opp naturtoppmøtet (COP15) i Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og at Sametinget skal involveres i dette arbeidet. Det er også avtalt videre oppfølging (KMD 2023a). I Regjeringens omtale av dette arbeidet heter det bl.a.:

«Regjeringen vil nå vurdere hvordan naturavtalen følges opp i Norge, og legge dette frem for Stortinget. Hvordan vern og bevaring kan styrkes er en del av disse vurderingene. Som grunnlag for å kunne vurdere dette utvikler regjeringen et naturregnskap. Regjeringen er også i gang med flere lov- og regelverksendringer som vil styrke naturhensyn ...»¹⁸

Dette arbeidet er en klar mulighet til å få gjennomført nødvendige lovendringer som sikrer at reindrift og samiske lokalsamfunnsinteresser ivaretas, men det forutsetter at Staten legger til grunn Sametingets syn om at folkeretten og retten til kulturutøvelse skal være premissgivende for naturmangfoldloven. Vi forutsetter at utredningen om urfolksrett og naturvern som gjøres av Professor Mattias Åhrén parallelt med denne utredningen gir Sametinget et godt utgangspunkt for dette arbeidet.

3.3. Oppfølging av sørsamisk område

I et oppfølgingsintervju etter workshopen kom det fram at det er et problem at andre (eksempelvis ordførere, kommunaldirektører etc.) har en tendens til å anse folk med samisk kompetanse¹⁹ som *inhabile*. Slike synspunkter er problematiske. De som fremmer slike synspunkter, tenker nok ikke på at de selv også kan være like inhabile. Slike synspunkter kommer gjerne opp i situasjoner der samiske interesser står imot ikke-samiske interesser.

¹⁷ Naturavtalen som ble besluttet i Montreal inneholder både målet om at minst 30 % av land og hav på jorden skal bevares innen 2030 og målet om at all natur skal forvaltes bærekraftig. Den har også en gjennomføringsmekanisme med flere elementer som baserer seg på Norges forslag. I avtalen er det også et mål om at 30% av naturen som i dag er ødelagt skal restaureres innen 2030, og de rike landene har gått sammen om et globalt mål om 200 milliarder dollar i naturfinansiering fra alle kilder, hvorav 20 milliarder dollar av dette skal være overføringer fra industriland til utviklingsland innen 2030 (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verdens-land-samlet-om-en-naturavtale/id2952178/>)

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verdens-land-samlet-om-en-naturavtale/id2952178/>

¹⁹ Samer og andre som har tilegnet seg kultur- og språkkompetanse

Da sakene ofte er «touchy» er det viktig at begge sider i slike interessekonflikter erkjenner at de er parter som ivaretar hver sine interesser. Det er ikke bare rein driftsinteresser som går på tvers av kommunegrensene. Det kan også gjelde ikke-samiske interesser, både nærings- og rekreasjonsinteresser. Personer i offentlige roller kan gjerne oppføre seg inkluderende i forhold til det samiske f.eks. på 6. februar, men de kan komme skvis i konkrete saker med klar interessekonflikt, og kan da lett velge å ivareta ikke-samiske interesser først.

Samer på sin side kan komme i skvis ved at de kommer i situasjoner hvor de, for å stille det på spissen, må representere et helt folk. Når man som same blir spurt om hvorvidt man kan akseptere et tiltak eller aktivitet som kan være problematisk, f.eks. skuterløyper for allmenheten, så oppfattes et ja som et ja på vegne av et større fellesskap, og da blir det vanskelig for andre å evt. si nei i ettertid. Det oppstår en bordet fanger-dynamikk.

Samer har også ulike posisjoner internt. I sør-samisk område har rein drifta en spesielt sentral rolle og er styrende for posisjoner. Det kan eksemplifiseres slik: «Jeg f.eks. har reinmerke, men er avhengig av min bror som har siida-enhet, mens min datter ikke har reinmerke (det er det ikke rom for), men hun er likevel same med sterk naturtilknytning som en del av sin identitet.»

Det er behov for generell *kompetanseheving*, spesielt blant politikere og andre som deltar i offentlig debatt og saksbehandling,²⁰ og en *anerkjennelse* av at samer har en sterkere naturtilknytning enn majoritetsnordmenn flest. Denne tilknytningen er ofte ganske konkret og knyttet til spesifikke steder, særlig knyttet til egen familie og forfedre.

Ikke-samer har ofte vanskelig for å forstå at samer forholder seg til variasjoner i naturen, bl.a. gjennom at man plukker bær ut fra hvordan bæråret er ulike plasser. Liten kunnskap om naturen og hva man faktisk ser, kan også bli en utfordring både blant besøkende og

²⁰ Vår utfylling

internt i verneområdeforvaltningen. Vi har eksempler på at SNO brukte steiner som var deler av kulturminner til vardebygging. Dette burde strengt tatt være forbudt.

Denne typen atferd tyder også på manglende innsikt i samisk naturforståelse. Se f.eks. hvordan denne forklares av Nanni Mari Westerfjell, jfr. tekstboks 1.

*Konsultasjonsplikten*²¹ kan bli et redskap for både økt kompetanse og økt anerkjennelse. Foreløpig er det lite kunnskap både blant samer og andre hva den egentlig innebærer. Den har et potensiale som verktøy for dialog mellom samer og andre. Sametinget kan bidra til at slike dialoger kommer i stand.

Sørsamisk naturforståelse ... en person [fødes] inn i landområdene til sine forfedre – knyttes til dette landet via slektslinjer – Maadtoe. Man benevner sine landområder med maadtoej daajve ... forfedrenes områder. ... Når det er snakk om hvor sørsamene opprinnelig kommer fra, så het det fra gammelt av; mijjie libbie vaereste tjuetjiamma... vi har reist oss fra fjellene.

Saavje er en benevnelse som angår forfedrene, men den viser også til at deres ånd fortsatt befinner seg i landskapet, selv om de er gått bort. ... Sørsamene har en meget sterk tilknytning til sine områder. I dag finner vi fremdeles en oppfatning om at saavje er til stede og sørger for at mennesker og dyr skal ha det bra.

For menneskenes del betyr det at man har en plikt til å forholde seg til naturen på en slik måte at kommende generasjoner også skal ha sitt opphold og utkomme her. Uten ens lik form for bruk, kunne man ikke ha vernet så store «ubrukte» utmarksområder i de samiske områdene.

Tekstboks 1. (Westerfjell, N.M. i Aune et al. 2009:218

²¹ Sameloven §4 (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56>)

4. Oppsummering

4.1. Våre funn

Her vil oppsummere funn som er gjennomgående eller spesielt viktige i noen regioner eller typer verneområder.

4.1.1. Reindrift og annen bruk

Et hovedfunn som går igjen er at reindriften, både fra myndighetshold, og i mange parkstyrer stilles *på lik linje* med mye annen bruk innen vernede områder. Dette innebærer at reindriftutøveres særskilte behov ikke ses, respekteres, eller gis prioritet når de settes opp mot andre hensyn. Det er nettopp dette som blir stilt på spissen i den såkalte Monsensaken.

4.1.2. Reindriftas særegne behov

Reindriftas spesifikke behov knyttet til *egen* bruk av vernede områder møter ofte liten forståelse hos Statsforvalteren, eller i det enkelte parkstyre. Dette gjelder blant annet behov for boligkonstruksjoner i områder hvor reindriften tilbringer store deler av sommerhalvåret, og behov for å benytte motorisert transport i vernede områder.

4.1.3. Reindriftas påførte belastninger av andres bruk

Reindriftas behov knyttet til *andres* bruk av vernede områder møter begrenset forståelse. Mange nasjonalparker har besøksstrategier som legger opp til økt fritidsbruk av parkområdene, og tillater et utvalg av fritidsaktiviteter i parkene. Noen legger også til rette for en variert fritidsbruk av vernede områder, med åpning bl.a. for motorisert ferdsel av ulike slag, for snøkiting, og andre nye måter å bruke områdene på. Mye av dette er aktiviteter som kan være til stor belastning for reindrift i vernede områder.

4.1.4. Reindriftas og samiske lokalsamfunns posisjon innen vernet

Alle de tre første funnene kan knyttes til reindriftas og samiske lokalsamfunns posisjon innenfor vernet og de ulike synspunktene Sametinget og KMD har på dette, jfr. 3.2.

4.1.5. Verneforskrifter

Verneforskrifter og formålsparagrafer i ulike verneområder synes ikke å være systematisk oppbygd. Det virker som en betydelig del av variasjonen i forskriftenes utforming er relativt tilfeldig og ikke godt begrunnet ut fra verneområdenes særegne forhold.

Det er behov for en, evt. flere, forskriftsmaler som ivaretar interessene til samiske lokalsamfunn og reindriften. Denne bør danne grunnlag for en gjennomgang av samtlige verneforskrifter med sikte på oppdatering i forhold til disse interessene.

4.1.6. Styringsdokumenter

I neste omgang vil det også være behov for en gjennomgang av verneområdenes øvrige styringsdokumenter (forvaltningsplan og besøksstrategier).

4.1.7. Styredeltagelse

Sametingets utpekte representanter har til dels ulike erfaringer med deltakelse i nasjonalparkstyrer, inklusive utfordringer og muligheter knyttet til det.

Flere representanter fra sør opplevde en sterk uvilje mot at samiske interesser skulle ha noen plass i forvaltning av verneområder. Slike erfaringer finner vi i mindre grad lenger nord.

Samiske representanter møtes tidvis med påstander om at de er *inhabile*. Realiteten er nok at de ikke er oftere inhabile enn andre, men at de ivaretar de interessene de er utnevnt til å representere. De som fremmer slike påstander, må antas å mangle innsikt i samiske samfunnsforhold.

Et annet forhold sørlig med de representantene som har reindriftsbakgrunn, er at deres særlige kulturelle og faglige *kompetanse* er viktige for styrene. Dette gjelder ikke bare reindriftsfaglige spørsmål, men også at det er få andre som er så kjent i områdene det gjelder. Dette kan også gjelde andre samiske representanter.

Det er også behov for bedre *oppfølging* fra Sametinget som gjør de Sametingsoppnevnte representantene bedre i stand til å utøve sitt verv. For representanter som møter sterk motvilje ovenfor samiske perspektiver, er det viktig å kjenne både relevante regelverk og uformelle spilleregler når de skal delta i styremøter for nasjonalparkstyrene.

4.1.8. Dispensasjonspraksis

Dispensasjonspraksis synes å være varierende mellom ulike verneområder, spesielt når det gjelder dispensasjoner som gjelder reindrifta. Mens det i noen områder fungerer omtrent som tiltenkt, synes myndighetene i noen områder å ha etablert en praksis med flerårige dispensasjoner, mens andre er mer strenge i forhold til regelverket.

4.2. Analyse

4.2.1. Lovendringsbehov

Vi finner at nøkkelen til mange av de utfordringene særlig reindrifta, men også samiske lokalsamfunn møter i verneområdene er knyttet til deres posisjon i vernet (funn 4). Det vil være utfordrende å styrke denne posisjonen vesentlig uten lovendringer. Det er flere argumenter for at det er på høy tid med en justering av lov og regelverket for å få det i bedre samsvar med internasjonal minoritets- og folkerett. Høyesteretts storkammerdom i Fosensaken slo fast at «*reindrift er en form for vernet kulturutøvelse*» i medhold av SP artikkel 27 (Norges Høyesterett 2021). Dette kulturvernet må også gjelde i naturvernområder.

Denne avgjørelsen må innebære at Regjeringens og Miljødirektoratets argumentasjon i «Monsen-saken» der man skiller mellom naturgrunnlaget og reindrifta (og til og med definerer reinen som domestisert og ikke en del av naturmiljøet) er i strid med gjeldende folkerett.

Regjeringens arbeid med Norges bidrag til en ny naturavtale gir dessuten Sametinget en ny mulighet til å fremme innspill. Vi forutsetter som nevnt at utredningen av Professor Mattias Áhrén vil kunne gi Sametinget et godt utgangspunkt for dette arbeidet.

Muligens kan det være relevant igjen å foreslå en lovendring som åpner for ressursforvaltningsområde som vernekategori, se 2.2.3.

Loverket bør dessuten uansett endres slik at det ikke stilles strengere krav til reindriftsutøvelsen enn det som ellers gjelder etter reindriftsloven, bl.a. for barmarkskjøring.

4.2.2. Forskriftsendringer

Selv om det evt. ikke blir foretatt lovendringer, bør verneforskriftene for de enkelte verneområdene gjennomgås og i nødvendig utstrekning forandres slik at reindrift og lokal kulturbasert høsting får en sterkere posisjon i forhold til rekreasjonsbruk. Dette er viktig fordi det er verneforskriftene som danner utgangspunktet for nasjonalparkstyrenes og nasjonalparkforvaltnernes daglige arbeid. Det må også innebære at man sikrer at forvaltningsplanene for nasjonalparkene er i tråd med den siste utviklingen på urfolks- og miljørettens område.

Ved evt. lovendringer er det viktig at man i neste omgang får en oppdatering av forskriftene.

4.2.3. Interne utfordringer i styrene

Sametingets representanter har en særlig vanskelig posisjon i de sørligste verneområdene. Dette kan knyttes til den koloniale arven som er spesielt sterk sør for Stjørdalen (jfr. 2.1 og 2.2), men den har også satt sitt preg på sørsamisk område ellers (Aune m.fl 2009).

Opplevelsen av uvilje mot samiske perspektiver og interesser innad i nasjonalparkstyrene kan være en stor belastning for Sametingets representanter. Det å ha gode ordninger for overføring av kunnskap mellom gamle og nye representanter, og tilgang på faglig støttet fra Sametinget kan da være av stor betydning for den enkelte representant.

Vi har diskutert hvorvidt det kunne være et tiltak å øke representasjonen av samiske representanter i sør, men vi kom til at så lenge de er i mindretall, vil problemet bestå. Løsningen vil heller måtte være å styrke betingelsene for dialog.

5. Våre anbefalinger

5.1. Lovendringer i samsvar med SP27 og CBD

Både Fosendommen og Regjeringens arbeid med ny naturavtale tilsier at reindrift og annen samisk kulturutøvelse må få en styrket posisjon i verneområdene både ut fra menneskerettighetene (SP27) og biomangfoldskonvensjonen (CBD).

Det bør foretas lovendringer som slår fast at reindrift og samisk kulturbasert høsting er prioriterte verneformål og har forrang for rekreasjonsinteresser.

5.2. Forskrifts- og strategirevisjon

Det er behov for revisjoner av både verneforskrifter, forvaltningsplaner og besøksstrategier. Dette bør komme som et initiativ fra Sametinget overfor KMD. Når verneforskriften er revidert, så må forvaltningsplan og besøksstrategi tilpasses endringen slik at de ikke blir motstridige.

5.3. Forskningsprosjekt

Det er behov for å analysere sammenhengene mellom verneformålets forskrifter, forvaltningsplaner og besøksstrategier nærmere. Dette kan gjøres i et nytt forskningsprosjekt som følger arbeidet over noen år.

5.4. Kompetansebehov i styrene

Reindriftas behov og rettigheter i de vernede områdene må ivaretas. I utnevning av Sametingets representanter for nasjonalpark/verneområdestyrene er det derfor viktig at reindriftsfaglig kompetanse og kjennskap til reindriftens bruk og behov av de aktuelle områdene fortsatt tillegges vekt.

5.4.1. Kompetanseheving for ikke-samiske representanter

Inkompetanse og uvilje i forhold til samiske forhold kan i noen grad motvirkes med opplysningsarbeid. Vi foreslår at et samisk tema blir fast post på årlige møter som Miljødirektoratet, men at Sametinget er faglig ansvarlig for programmet.

5.4.2. Tettere oppfølging av samiske representanter

Sametinget bør fortrinnsvis arrangere årlige seminarer for sine representanter i verneområdestyrene. Noe av behovet for opplæring av nye representanter kan muligens ivaretas som webinar.

Det er behov for å ha en faglig ressursperson tilknyttet areal og planlegging i Sametinget. Vedkommende må ha ansvar for spørsmål tilknyttet reindrift/samisk bruk i verneområder. Vi har merket oss at Sametinget har en reindriftsstilling tilknyttet næringsavdelingen som også kan arbeide med arealsaker. Denne stillingen, evt. andre stillinger, bør være en faglig ressurs som Sametingets representanter i nasjonalparkstyrene kan vende seg til for rådgivning og hjelp.

6. Referanser

- Adams, W.M. (2003). Nature and the colonial mind. I: Adams, W.M., & M. Mulligan, (red.) *Decolonizing NATURE. Strategies for conservation in a post-colonial era*, 16–50. Earthscan, London og Sterling, VA.
- Arnesen, Tor og Jan Åge Riseth (2008). Konfliktfyllda naturskyddsprosesser i Norge. I: Sandström, Camilla, Sissel Hovik og Eva Irene Falleth. *Omstridd natur: trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 85-106.
- Aune, T., S. Johansen og K. Trana (2009). *Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker: Blå fjell og gygne drømmer* [Nordli]: Lierne nasjonalparksenter.
- Bach, Steinar (2018). *Forvaltningsplan for Blåfjella/Skjækerfjella Nasjonalpark Reindrifta*. Notat 06.06.2018.
- Berntsen, Bredo (2011). *Grønne linjer. Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Unipub.
- Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M.Taghi Farvar, A. Kothari & Y. Renard (2007). *Sharing Power. A global guide to collaborative management of natural resources*. Earthscan.
- Carlsson, L. & F. Berkes (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*. 75: 67–76. Chatty, D., (1998). Enclosures and exclusions: conserving wildlife in pastoral areas of the Middle East. *Anthropology Today* 14, 2–7.
- Fearnside, P.M., (2003). Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. *World Development* 31, 757–779.
- Fedreheim, Gunn Elin (2013). *Value creation on Norway's green gold. An analysis of policy formation and implementation in the field of nature conservation*. PhD in Sociology No 12 (2013). University of Nordland.
- Ferguson, Michael A.D. and Katja Viventsova (2007) *Community conserved areas in the circumpolar arctic: Preliminary description and assessment of their legal status, threats and needs*. Prepared for: The IUCN Strategic Direction on Governance, Communities, Equity, and Livelihood Rights in Relation to Protected Areas.
- Hitchcock, R.K., (2002). 'We are the First People': Land, natural resources and identity in the Central Kalahari. *Journal of Southern African Studies* 28, 797–824.
- Holte, Arvid (2007). *Reindrift og nasjonalparker*. Sluttrapport. Lillehammer.
- Hjorthol, L.M. (2006). *Alta. Kraftkampen som utfordret statens makt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Inga, Arild (2015). Nasjonalparker som reiselivsprodukt i et reindriftssamisk perspektiv. *Sågat*. 17.4.2015:21.
- Jacoby, K. (2001). *Crimes against Nature: Squatters, Poachers, Thieves, and the Hidden History of American Conservation*. University of California Press, Berkeley.
- Jåma, Maja Kristine (2022). *Reindrifta, nasjonalparkene og Monsen*.
<https://sametinget.no/aktuelt/reindrifta-nasjonalparkene-og-monsen.20722.aspx>

- KMD (2023a) Referat fra møte 19. januar 2023 mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet om forvaltning av verneområder. Brev 30.01.2023.
- KMD (2023b) Ivaretagelse av samiske interesser i verneområder. Svarbrev til Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia. Brev 10.02.2023.
- Nasjonalparkstyret (2022). Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia. Femundslia LVO, Femundsmarka NP - Avslag - Organisert ferdsel - Hundekjøring - 2022 - Femund Lodge. Brev av 04.03.2022. <https://miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?sakid=48501>
- Miljødirektoratet (2022). Vedtak i klagesak om organisert ferdsel i Femundsmarka landskapsvernområde og Femundsmarka nasjonalpark. Brev av 04.10.2022. <https://miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?sakid=48501>
- Neuman, R.P. (1998). *Imposing Wilderness: Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*. University of California Press, Berkeley
- Nicholas, C., (2005). Who can protect the forest better? Pitching Orang Asli against professionals in protected area management in Peninsular Malaysia. International Symposium on Eco-Human Interactions in Tropical Forests. Kyoto University, Japan. Society of Tropical Ecology, Kyoto.
- Norges Høyesterett (2021). HR-2021-1975-S, (sak nr. 20-143891SIV-HRET), (sak nr. 20-143892SIV-HRET) og (sak nr. 20-143893SIV-HRET) Anke over Frostating lagmannsretts overskjønn 8. juni 2020 <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/oktober-2021/hr-2021-1975-s.pdf>
- NOU 1986:13: «*Ny landsplan for nasjonalparker*». Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.
- Poirier, Robert and David Ostergren (2003). Evicting People from Nature: Indigenous Land Rights and National Parks in Australia, Russia, and the United States *Natural Resources Journal* 42(2), 331-352.
- Riseth, Jan Åge (2007). An Indigenous Perspective on National Parks and Sámi Reindeer Management in Norway. *Geographical Research*, June 2007 45(2):177–185.
- Riseth, Jan Åge (2011) «Can Traditional Knowledge Play a Significant Role in Nature Management? Reflections on Institutional Challenges for the Sámi in Norway» In: Porsanger, Jelena & Gunvor Guttorm. (eds.) *“Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. Writings from the Árbiediehtu Project on Sami Traditional Knowledge”* *Diedut* 1/2011, 127-161.
- Riseth, Jan Åge (2015). Nasjonalparker og samisk reindrift. I: Skjeggedal, Terje og Kjell Overvåg: *Fjellbygd og Feriefjell – 50 år etter*. Bergen: Fagbokforlaget, 155-179.
- Riseth, Jan Åge (2016). Norske nasjonalparker i samenes land. I: *Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi*, Karasjok: Sametinget, 43-66.
- Riseth, J. Å. (2017) A space for Sámi values? Sámi Reindeer herding and Norwegian National Parks. Ch. 9 In: Elenius, L., Allard, C. & Sandstrom, C.: *“Indigenous Rights in Modern Landscapes: Nordic conservation regimes in global context”* London: Routledge, 146-166.
- Riseth, Jan Åge og Arvid Holte (2008). Rennäring och nationalparker – ett ambivalent förhållande. I: Sandström, Camilla, Sissel Hovik og Eva Irene Falleth. *Omstridd natur: trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 269–290.
- Riseth, J. Å., J.I. Solbakken & H. Kitty (2010a). *Meahcásteapmi Guovdageainnus Naturbruk i Kautokeino. Fastboendes bruk av meahcci i Kautokeino kommune og konsekvenser ved*

- etablering av naturvernområder*. Utredningsoppdrag for Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen. Samisk Høgskole. Utredning 1/2010.
- Riseth, J. Å., J.I. Solbakken & H. Kitti (2010b). *Meahcásteapmi Anárjohkas Naturbruk i Anárjohkaområdet. Fastboendes bruk av meahcci og konsekvenser ved mulig utvidelse av Øvre Anárjohka Nasjonalpark*. Utredningsoppdrag for Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen. Samisk Høgskole.
- Sametinget (2005). *Retningslinjer for verneplanarbeid i samiske områder*. Sak 13/05.
- Sametinget (2010). *Sametingets planveileder*. Karasjok: Sametinget.
- Sametinget (2016). *Nu guhká go mis leat eatnamat*. Sametingsmelding om areal og miljø.
https://sametinget.no/f/p1/i53a36fb3-eef0-4a3c-aa1e-d24518c28495/sametingsmelding-om-areal-og-miljo_no_web.pdf
- Sametingsrådet (2021) *Sametingsrådet redegjørelse om arealvern i Sápmi*.
<https://sametinget.no/areal-klima-og-miljo/nyttige-ressurser/sametingsradets-redegjorelse-om-arealvern-i-sapmi/>
- Sara, Johan Mikkel (2006). Tale. Åpningen av Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker.
- Seippel, Ø. (2007) Trees, ecology and biological diversity. I: C.S.A. van Koppen & W.T. Markham. *Protecting nature. Organizations and networks in Europe and the USA*. Cheltenham; UK/Northampton USA: Edward Elgar: 165–186.
- Selle, P. (1998). Organisasjonssamfunnet – ein statsreiskap? I Grønlie T. og P. Selle (red.) *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: 145 ff. Ref. etter Slagstad (2001).
- Slagstad, Rune (2019). Professorturisten. I Ruud, Camilla og Gro Ween (red.) «*En trængslenes historie*». *En antologi om museumsmannen og historikeren Yngvar Nielsen*. Orkana Akademisk, 93-113.
- Solaas, S. (2015). Samisk utelatt i merkevarestrategi for nasjonalparker. *Sárgat* nr. 73. 21.04. 2015: 11.
- Smardon, R.C. & B.B. Faust (2006). Introduction: international policy in the biosphere reserves of Mexico's Yucatan peninsula. *Landscape and Urban Planning* 74, 160–192.
- Ween, Gro B. (2009). Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark: Naturforvaltning som produksjon av natur/sted. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, (1–2): 95–109.