

Reintallet i Vest-Finnmark

**Forskningsbasert vurdering av prosessen
rundt fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark**

Innhold:

1	Evalueringens mandat, organisering og metode.....	5
1.1	Mandat og problemstillinger	5
1.2	Organisering av utredningen	6
1.3	Metode og arbeidsmåte.....	6
2	Reindriftsstyrets vedtak	8
2.1	Tidligere arbeid med reintallsreguleringer i Finnmark.....	9
2.2	Foreløpige kommentarer til vedtaket.....	11
3	Biologiske analyser – grunnlaget for vedtaket	14
3.1	Gjennomgang av metoden.....	14
3.2	Faglige innspill til den nye metoden	16
3.3	Diskusjon av det faglige grunnlaget	18
3.4	Den nye metoden.....	21
4	Forvaltningens forberedelse og gjennomføring av vedtaket	23
4.1	Møte med reinbeitedistriktene	24
4.2	Høringsdokumentet	26
4.3	Områdestyrets behandling	27
4.4	Reindriftsstyrets behandling.....	28
4.5	Organiseringen av arbeidet med reintallsreduksjonen.....	29
4.6	Planer for gjennomføring av prosjektet.....	30
4.7	Problemer med gjennomføringen.....	31
5	Konkrete virkemidler til gjennomføring av vedtaket	32
5.1	Forskrift om økonomiske virkemidler	32
5.1.1	Retningslinjer	33
5.1.2	Betingelser for bruk av økonomiske virkemidler.....	34
5.2	Tilskudd til innløsning av driftsenhet.....	35
5.2.1	Den ordinære innløsningsordningen.....	35
5.2.2	Innløsningsordning som strukturiltak.....	35
5.3	Økonomiske virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet.....	36
5.3.1	Slaktetilskudd til slakteriene.....	36
5.3.2	Ekstraordinær slakting.....	36
5.4	Organisering og søknadsbehandling.....	37
5.4.1	Virkemidler rettet mot reieiere	37
5.4.2	Slaktetilskudd til slakteriene.....	37
5.5	Ressursbruk	38
5.5.1	Virkemidler målrettet mot reieiere	38
5.5.2	Virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet.....	39
5.6	Vurderinger.....	39
6	Markeds- og slakterisituasjonen for reinkjøtt.....	44
6.1	Vansker med omsetning av reinkjøtt.....	44
6.2	Slakteuttak og slakterisituasjonen i Finnmark.....	45
6.2.1	Slakteuttak	45
6.2.2	Omstrukturering på slakterisiden	47
6.3	Vurdering.....	48
7	Andre virkemidlers effekt i forhold til vedtaket.....	50
7.1	Virkemidlene før omleggingen.....	50
7.2	Omlegging av virkemidler - 2003/2004	52
7.2.1	NILF forslaget	52
7.2.2	Reindriftsavtalen - endringer i virkemidler	52
7.3	Vurderinger.....	53

8	Samspillet mellom ulike nivåer	54
8.1	Innledning	54
8.2	Reindriftsforvaltningen.....	54
8.2.1	I samarbeid med reindriftsutøverne.....	54
8.2.2	Økonomi og kultur	57
8.2.3	Samarbeid med andre organ	57
8.3	Reindriftsstyret	58
8.3.1	Vedtaket forberedelse	58
8.3.2	Vedtaket innhold.....	59
8.3.3	Samarbeid med andre organer	60
8.4	Landbruks- og matdepartementet.....	60
8.4.1	Økonomiske og kulturelle sider ved reintallstilpasningen	61
8.4.2	Økonomiske virkemidler for gjennomføring av Reindriftsstyrets vedtak om høyeste reintall	64
8.4.3	Samarbeid med underliggende organer for gjennomføringen av vedtaket om reintall.....	65
8.5	Justeringer underveis i prosessen i forbindelse med gjennomføring av vedtaket om reintall	65
8.6	Forslag til modell for tilpasning av reintallet	66
8.7	Konklusjon	67
9	Tradisjonell kunnskap	68
9.1	En skisse av hva tradisjonell kunnskap er	68
9.2	Reindriften tradisjonelle kunnskaper	69
9.2.1	Beiteterminologi.....	70
9.2.2	Begrepet <i>bálgat</i>	70
9.2.3	Om reinens tilstand.....	70
9.2.4	Snø og is	71
9.2.5	Annen kunnskap	71
9.3	Bruk av tradisjonell kunnskap i beslutningsprosessen	72
9.3.1	Involvering av brukerne.....	72
9.3.2	Reindriftsutøvernes vurderingsgrunnlag for beitekapasiteten.....	72
9.3.3	Reindriften bidrag til kunnskapsgrunnlag.....	74
9.3.4	En forvaltning som ivaretar reindriftsutøvernes interesser.....	77
9.3.5	Kunnskaper som grunnlag for fastsettelsen av reintall.....	78
9.3.6	Tradisjonelle kunnskapers betydning.....	79
10	Folkerettslige aspekter	80
10.1	Innledning.....	80
10.2	Formål og avgrensning	81
10.3	Menneskerettighetenes stilling i utøvelsen av forvaltningsmyndighet.....	81
10.4	Urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser	82
10.5	Urfolks tradisjonelle kunnskaper.....	85
10.6	Urfolks rett til kultur.....	89
10.7	Konklusjon	92
11	Reintallsreduksjonens konsekvenser for økonomiske og kulturelle forhold.....	93
11.1	Statlig styring av reindriften.....	94
11.2	Konsekvenser av reintallsreduksjonen på distriktsnivå.....	96
11.3	Konsekvenser av reintallsreduksjon på siida- og driftsenhetsnivå.....	98
11.4	Kultur – en vesentlig faktor	100

12	Hovedkonklusjon og endringsforslag.....	102
12.1	Sammendrag av prosessen rundt fastsettelsen av høyeste reintall for Vest-Finnmark	102
12.2	Måloppnåelse i forhold til vedtaket.....	103
12.3	Muligheter for justeringer.....	103
12.4	Reindriftsforvaltningens arbeid med gjennomføringen av vedtaket	103
12.5	Effekt av konkrete virkemidler.....	104
12.6	Effekt av andre virkemidler.....	105
12.7	Bruken av tradisjonelle kunnskaper	105
12.8	Samspillet mellom de ulike nivåer	106
12.9	Konsekvenser for kulturelle og økonomiske forhold	106
12.10	Utenforliggende forhold	107
12.11	De vesentligste mangler.....	107
12.12	Forslag til endring av dagens forvaltningssystem	107
	Referanser:.....	112
	Vedlegg	

1 Evalueringens mandat, organisering og metode

1.1 Mandat og problemstillinger

Bakgrunn for utredningen er at Reindrifststyret i januar 2002 fastsatte høyeste reintall for reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark reinbeiteområde. Som følge av dette, ble det igangsatt en prosess for å få reintallet i samsvar med vedtaket innen 1. april 2005. Konsekvensen for mange reinbeitedistrikter var at reintallet måtte reduseres for å oppfylle Reindrifststyrets vedtak.

Reindrifststyret ønsket en bredere vurdering av prosessen rundt reintallsvedtaket og inviterte forsknings- og utredningsinstitusjoner til å sende inn tilbud på evaluering av denne prosessen. Reindrifststyret hadde vedtatt følgende mandat for evalueringen:

Prosjektet skal foreta en nærmere vurdering av prosessen rundt Reindrifststyrets fastsettelse av høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark reinbeiteområde i sak 02/02. Vedtaket i møtebok for Reindrifststyret den 30.1.2002 legges til grunn for vurderingen. De involverte aktørenes oppfølging av vedtaket må også vurderes.

Basert på mandatet, er det i konkurransegrunnlaget formulert følgende problemstillinger:

- 1. Måloppnåelsen i forhold til Reindrifststyrets vedtak.*
- 2. I hvilken grad har reindriftsnæringen og reieneierne med deres tradisjonelle kunnskaper fått bidra med innspill til fastsettelse av høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark. Herunder bør de folkerettslige aspekter ved saken belyses. Hvordan er reieneiernes tradisjonelle kunnskaper vektlagt i beslutningsprosessen.*
- 3. Om justeringer burde vært gjort i perioden, jf. Reindrifststyrets vedtak punkt 1, herunder spesielt for de distrikter som skulle gis ekstra oppmerksomhet.*
- 4. Reindrifstforvaltningens, her under Prosjektkontorets, arbeid med gjennomføring av Reindrifststyrets vedtak.*
- 5. De konkrete virkemidlene som ble etablert med det formål å bidra til redusert reintall og i hvilken grad en større fleksibilitet og vilje til endring av virkemidlene hadde ført til større måloppnåelse.*
- 6. I hvilken grad andre økonomiske, avtalebaserte og lovbaserte virkemidler har tjent formålet om å få redusert reintallet i henhold til Reindrifststyrets vedtak.*
- 7. Samspillet mellom Reindrifstforvaltningen, Landbruks- og matdepartementet og Reindrifststyret, herunder rolleavklaringen mellom aktørene og konsekvenser av dette for oppfølgingen av vedtaket.*
- 8. Hvilke konsekvenser en reintallsreduksjon har på de økonomiske og kulturelle forholdene i reindriftsnæringen.*
- 9. I hvilken grad har utenforliggende forhold bidratt til manglende måloppnåelse?*

I konkurransegrunnlaget er det i tillegg formulert følgende målsetting;

I forbindelse med vurderingen bør det også fremkomme konkrete forslag til en eventuell forbedring i denne type prosesser. Det må også kunne foretas justeringer underveis.

Samisk høgskole/Nordisk Samisk Institutt (SH/NSI) ble tildelt evalueringsoppdraget på grunnlag av tilbud datert 31.1.2006.

1.2 Organisering av utredningen

Evalueringen er gjennomført av et prosjektteam ved SH/NSI bestående av:

- Forsker cand.polit. Solveig Joks, prosjektleder
- Prof. dr. philos. Ole Henrik Magga
- Prof. dr. philos. Svein D. Mathiesen
- Siv. øk. Isak Mathis Henriksen

Videre har følgende medarbeidere vært med i ressursgruppen:

- Prof. dr.juris. Kirsti Strøm Bull, professor UiO og seniorforsker II ved NSI
- Cand.philol. Kåren Elle Gaup, forsker ved NSI
- Dr. Harald Steen, forsker ved Norsk Polarinstitut, Tromsø
- Prof. dr. Monica Alteskjær Sundseth, professor UiT
- Dr. Nicholas Tyler, førsteamanuensis UiT
- Dr. Tor Arve Benjaminsen, førsteamanuensis, UMB, Ås
- Reineier Aslak Nilsen Utsi, Øst-Finnmark reinbeiteområde
- Reineier Inge Even Danielsen, Sør-Trøndelag og Hedmark reinbeiteområde

Prosjektteamet står ansvarlig for innholdet i evalueringsrapporten. Kapittel 10 om folkerettslige aspekter er skrevet av cand.jur. John Bernhard Henriksen.

Arbeidet med utredningen har skjedd i tiden fra 1. mai til 30. november 2006.

1.3 Metode og arbeidsmåte

Dette er en forskningsbasert vurdering. I det ligger at faktagrunnlaget er innhentet etter forskningsmessige prinsipper for datainnsamling. Materialet består av dokumenter og intervjuer. Det er foretatt dokumentanalyse av offentlige rapporter, møterefater, offentlige brev og Reindriftsforvaltningens interne notater. Alt materiale er gjennomgått kritisk. Vurderingene er gjort med grunnlag i vitenskapelige beskrivelser av det samiske samfunnet, og i særlig grad reindriftssamfunnet selv og dets forhold til omverdenen.

Vurderingene er basert på prinsipper som man legger til grunn ved vurdering av data, samfunnsfenomen og samfunnsforhold innen samfunnsvitenskapene, naturvitenskapene og humaniora. Dette arbeidet er altså ikke forskning, men en utredning hvor vurderinger har en sentral plass. Vi har basert våre vurderinger på hva vi antar er vanlige prinsipper for saklig og effektiv saksbehandling i norsk offentlig forvaltning basert på lovgivning og politiske erklæringer fra Storting og Regjering. Konklusjonene hviler i siste instans på vurderinger og ikke på noen former av kvantifiserbare data.

Vi har konsentrert oss om tiden fra Stortingets vedtak i juni 2000, der Stortinget ba Regjeringen, i samarbeid med reindriftsutøverne, om å fastsette høyeste reintall for hvert reinbeitedistrikt; og fram til 1. april 2005, som var tidsfristen for tilpasning av reintallet i henhold til vedtaket. Det har selvsagt ikke vært mulig å gå inn i alle forhold rundt vedtaket og deres utvikling over så mange år. Vi har måttet konsentrere oss om forhold som vi har vurdert som vesentlige for vedtakets gjennomføring.

Vi har intervjuet reindriftsutøvere i 8 distrikter. Informantene ble valgt ut på bakgrunn av at de var distriktsledere, eller var involvert i arbeidet med reintallsprosessen på det tidspunktet Reindriftsstyret behandlet saken om høyeste reintall for Vest-Finnmark. Videre ble kriterier som kjønn og gruppetilhørighet tillagt vekt.

Totalt er 14 reindriftsutøvere intervjuet, hvorav 9 er menn og 5 er kvinner. Intervjuene ble foretatt på grunnlag av spørreskjema som var utarbeidet på forhånd, jf. vedlegg 1. Før intervjuene ble foretatt, ble samtlige reinbeitedistrikter i Vest-Finnmark orientert om evalueringsarbeidet, jf. vedlegg 2. Spørsmålene var mange og omfattende, som gjorde til at ingen kunne svare på alle spørsmålene. Noen spørsmål viste seg å være relativt like, og dermed vanskelig å skille fra hverandre. De første spørsmålene var basert på tidspunktet før Reindriftsstyret fattet sitt vedtak, dvs. cirka 5 år tilbake i tid. For mange har det vært vanskelig å erindre detaljer såpass lang tid tilbake, noe som også preger svarene. I analysen av spørsmålene og svarene har vi derfor ikke kunnet bruke nøyaktige tall, som f.eks. hvor mange møter de enkelte har deltatt på osv. Informantene og distriktene som vi henviser til er anonymisert med vår egen nummerering. Alle har ikke svart på samtlige spørsmål, og alle svarene er ikke tatt med. Her, som ellers, er informasjonen brukt etter relevans.

Vi har også intervjuet prosjektkontorets leder på grunnlag av spørreskjema som var utarbeidet på forhånd, jf. vedlegg 3. Dessuten er det blitt foretatt intervju av dem som har ledet Reindriftsforvaltningen i løpet av den tiden arbeidet med reintallsfastsettelsen pågikk etter Stortingets vedtak, samt lederen for Reindriftsstyret. Det er i tillegg gjort intervju med 4 ansatte fra Landbruks- og matdepartementet som har vært involvert i arbeidet med reintallsprosessen. Spørsmålene som ble stilt var av mer ustrukturert karakter, og intervjuene ble foretatt på bakgrunn av deres ulike posisjoner i forhold til arbeidet med reintallsfastsettelsen. Intervjuene er brukt til å samle inn bakgrunns- og tilleggsinformasjon.

2 Reindrifststyrets vedtak

I juni 2000 ba Stortinget Regjeringen om å fastsette høyeste reintall for hvert distrikt. Stortingets vedtak hadde denne ordlyd:

Stortinget ber Regjeringen i samarbeid med reindrifstutøverne fastsette øvre reintall for hvert distrikt (Innst. S. nr. 216 (1999-2000)).

I Tildelingsbrev 2001 til Reindrifstforvaltningen, datert 20.12.2000, viste Landbruksdepartementet¹ til at reindrifstavtalen for 2000/2001 ikke ville være tilstrekkelig for tilpasning av reintallet til beiteressursene i Finnmark, og skrev:

På denne bakgrunn er hovedoppgaven for Reindrifstforvaltningen i 2001 å få angitt rammebetingelsene slik at Reindrifststyret får fastsatt øvre reintall pr. distrikt i Finnmark.

Som en oppfølging av Stortingets vedtak og Departementets pålegg, begynte Reindrifstforvaltningen å forberede et vedtak om høyeste reintall for distriktene, i første omgang for Vest-Finnmark. Reindrifstforvaltningen laget utredningen *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* (Ims & Kosmo 2001). Utredningen baserte seg på vurdering av sommerbeitene. Den viktigste faktoren som ble lagt til grunn for vurderingen var sammenhengen mellom reintetthet på sommerbeite og slaktevekt på varit ("hanren i to årsalderen", LO² III:740). Vedtaket om høyeste reintall på 63.700 rein for Vest-Finnmark, som senere ble korrigert til 64.300 rein ble fattet av Reindrifststyret 30. januar 2002.

Reindrifststyrets vedtak var enstemmig, og bestod av 6 punkter, som gjengis nedenfor:

1. Med hjemmel i reindrifstloven § 2 andre ledd, fastsetter Reindrifststyret et høyeste reintall for sommerbeitedistriktene på 63 700 rein (reintall pr. 1. april), som fordeles:

ØSTRE SONE		MIDTRE SONE (inkl. Lyngen)		VESTRE SONE	
D19-Sállan	3 000	D25-Stierdná	1 000	D34-Ábborašša	4 100
D20-Falá	1 300	D26-Lákkonjárga	3 600	D35A-Fávrosorda	4 700
D21-Gearretnjárga	2 100	D27-Joahkonjárga	2 900	D35B-Beahcegealli	1 900
D22-Fiettar	4 900	D28-Cuokcavuotna	900	D36-Cohkolat ja Biertavári	5 700
D23-Seainnus/Návvgastat	7 500	D29-Seakkesnjárga ja Sildá	1 100	D37-Skárfvággi	1 400
23A-Gaup-gruppen	1 300	D32-Silvetnjárga	1 700	D38-Ullisuolu	400
23B-Hætta-gruppen	2 800	D33-Spalca	3 900	D39-Árdni/Gávvir	1 700
23C-Jalgon-gruppen	2 800	D40-Orda	2 900		
23D-Ealenjárga-gruppen	600	D41-Beaskádas	1 900		
D24A-Oarje-Sievju	1 500	D33T-Iltunjárga	900		
D24B-Nuorta-Sievju	1 200	D19/32T-Ivguláhku	1 500		
Østre sone totalt	21 500	Midtre sone totalt	22 300	Vestre sone total	19 900

¹ Nåværende Landbruks- og matdepartementet

² Lappisk (samisk) ordbok

I arbeidet med fastsettelse av reintall på distriktsnivå, er det enkelte distrikter som trenger en spesiell oppmerksomhet. Dette gjelder i første rekke distriktene 23-Seainnus/Návvgastat, 26-Lákkonjarga, 27-Joahkonjárga, 33-Spalca, 40-Orda, 34-Ábborašša og 35A-Fávrrsorda. I disse distriktene vil planprosessen være særlig krevende. For øvrig innebærer det at reindriftsforvaltningen må gå i nær dialog med samtlige distrikter, der enkeltutøvere får mulighet til å bidra med sin kompetanse. Dersom planprosessen medfører at det må foretas justeringer, skal dette legges fram for Reindriftsstyret.

- 2. Tilpasning av reintallet til beitegrunnlaget skal være gjennomført innen 1. april 2005. Tilpasningen vurderes kontinuerlig og en samlet vurdering skal uansett foretas etter 5 år.*
- 3. I den videre prosess tar man sikte på å fastsette distriktsinndeling på vintersiida-nivå. Deretter fastsettes høyeste reintall på vår/høst/vinterbeite.*
- 4. Reindriftsforvaltningen, sammen med NRL og Landbruksdepartementet, bør foreta en total gjennomgang av dagens avtaleverk, med sikte på å gjøre den mer målrettet og stimulere til at reintallet er i balanse med ressursgrunnlaget.*
- 5. Fastsettelsen av et høyeste reintall i Vest-Finnmark forutsetter derfor at det etableres ordninger som ivaretar den enkelte reineiers rettigheter og behov for ha sikkert inntektsgrunnlag utenfor reindriften.*

I den sammenheng vil det være viktig å ta vare på og videreutvikle den kompetansen som reineiere er i besittelse av. Det er viktig å tilrettelegge for arbeidsplasser som fører til økt verdiskapning for reindriftnæringen i Vest-Finnmark. Reindriftsstyret vil presisere at det ikke skal igangsettes et nytt omstillingsprogram, men tiltak skal rettes direkte mot reineiere som blir berørt av tilpasninger i reintall.

- 6. Reindriftsstyret vil ta initiativ til tiltak som fører til en bedre sikring av reindriftenes arealer.*
- 7. Reindriftsstyret ber om at Reindriftsjefen utarbeider en plan for gjennomføring av vedtaket. Planen legges fram for Reindriftsstyret i april 2002.*
- 8. Vedtaket trer i kraft 1. april 2002. Samtidig oppheves Reindriftsstyrets vedtak av 28. august 1987 (sak 32/87), 4. desember 1991 (sak 52/91) og 24. mars 1992 (sak 20/92) hva gjelder høyeste reintall.*

2.1 Tidligere arbeid med reintallsreguleringer i Finnmark

Fra midten av 1980-tallet begynte en utvikling som medførte at antall rein i noen distrikter i Finnmark overskred de til da fastsatte høyeste tall i betydelig grad. I 1984 og 1987 var det blitt fastsatt et høyeste reintall pr. distrikt for hhv. Øst- og Vest-Finnmark. Året 1989 var et toppår når det gjelder vekstvilkår for rein og reintallet. Dette medførte at reintallstilpasninger i Finnmark, som i de fleste tilfeller ville innebære reduisering av reintallet, ble et stadig tilbakevendende diskusjonstema på 1980- og 1990-tallet. Det ble debattert livlig i organisasjoner, politiske fora og i medier. Naturverninteressene gikk tidlig

ut med hard kritikk rettet mot reintallet i Finnmark, som de mente hadde forårsaket den reduksjonen i lavbeitene som etter hvert ble påvist. Kritikken mot reindriften var til dels ganske krass, med antydninger om strenge tiltak.

Fastsettelse av reintall på distriktsnivå, syntes ikke å ha hatt den tilsiktede virkning. Derfor gjorde Områdestyret for Vest-Finnmark i 1991 et vedtak om et høyeste reintall pr. driftsenhet (700 rein) (sak 21/91), etter at Reindrifststyret i 1987 (sak 23/87) hadde pålagt Områdestyret å gjøre et slikt vedtak. Arbeidet med reintallsreguleringene stoppet imidlertid opp i påvente av St.meld. nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*. Etter Stortingets behandling av denne meldingen, tolket Reindrifstforvaltningen meldingen og flertallet i Stortinget slik at "fastsettelse av øvre reintall pr. driftsenhet i flere distrikter på nåværende tidspunkt ikke er et aktuelt virkemiddel for å regulere reintallet. Det er holdt fast ved at offentlig regulering skal skje ved fastsettelse av høyeste reintall for distriktene." Områdestyrets vedtak ble følgelig ikke godkjent (Reindrifststyrets sak 44/92).

Reintallet var fortsatt et sentralt tema. Og den offentlige debatt hardnet til. Ord som "katastrofe" og "forørkning" ble ofte brukt. Mange av reindrifstutøverne følte seg urettferdig behandlet, misforstått og sjikanert. Temaet var blitt svært ømtålig.

I St.prp. nr. 35 (1994-95) meldte Landbruksdepartementet til Stortinget at man hadde blitt enig med Norske Reindrifstssamers Landsforbund (NRL) om et opplegg som gikk ut på at man skulle igangsette forsøk "for reduksjon og tilpasning av reinbestanden i Indre Finnmark gjennom utslakting av produksjonsdyr som ikke holder kvalitetsmål (nedre vektgrense)" (prop. s. 18). Året etter ble det meldt at mens man før brukte beitegransking til å vurdere beiter, er situasjonene nå at "En mer direkte metode er (...) under utvikling. Metoden innebærer at rein nyttes direkte som kriterium for god eller dårlig reintallstilpasning." (St.prp. nr. 46 (1996-97) s. 6). I 1996 fikk Landbruksdepartementet innført en bestemmelse om levendevektgrenser i reindrifstloven. Dette var en ny strategi for tilpasning av reintallet, som medførte at krav om reduksjoner ble stilt til distrikter med laveste vekt av levende rein. Den ble ansett som objektiv, og derfor antatt å være lettere å praktisere enn vedtak basert på beitevurderinger og skjønn. I 1998 konstaterte Departementet at det ikke hadde vært mulig å oppnå reintallsreduksjon med økonomiske virkemidler (St.prp. nr. 49 (1997-98) s. 29). Departementet omtalte fremdeles veieprosjektet svært positivt og den hadde blitt møtt med entusiasme fra reieneierne (St.prp. nr. 54 (1998-99)). Så langt hadde man dessuten brukt reindrifstavtalen mellom staten og NRL som et virkemiddel for reintallstilpasningen. Under reindrifstavtaleforhandlingene for 2000-2001 ble partene enige om å trekke de forhold som berører reintallsreguleringer med hjemmel i reindrifstloven, ut av forhandlingene. Staten presiserte at tilpasningsarbeidet ville bli fulgt opp etter de prosedyrene som reindrifstloven foreskriver (Tildelingsbrev 2001 s. 4). For slaktesesongen 2000/2001 ble reieneierne pålagt å følge vektgrensene som var fastsatt. Men da veiemetoden ble brukt på denne måten, viste det seg at det var delte oppfatninger om den blant reieneierne. Noen utøvere oppfattet den som urettferdig bl.a. pga. naturlige forskjeller i reinvekter mellom distriktene. Ulike driftsopplegg medførte ulike veietidspunkter og ulik bruk av sommerbeitet. Reindrifstforvaltningen hadde også sett de praktiske vanskeligheter med å foreta veiinger under helt like omstendigheter med hensyn til tidspunkt, vær og varigheten av reinens opphold i gjerdet før veiing, jf. Reindrifststyrets sak 02/98. Mange av argumentene som senere ble brukt mot Ims' og Kosmos utredning, som Reindrifststyret baserte sitt vedtak på (Ims & Kosmo 2001), ble brukt mot veiemetoden og hadde en del av sin opprinnelse derifra, se kap. 4.1. Dette var åpenbart

noen av grunnene til at Reindrifftsforvaltningen ønsket å utvikle en ny metode for reintallsfastsetting, jf. kap. 3.

Innimellom var det store svingninger i reintallet pga. naturlige variasjoner. Vinteren 1996/97 var det store tap av slaktedy, og redusert kalveproduksjon, på grunn av låste beiter som følge av ising og mye snø. I 1998 påla Reindrifftsstyret igjen områdestyrene å forberede fastsettelse av reintall pr. driftsenhet (sak 02/98). I 2000 var ressursituasjonen fremdeles preget av lav produksjon med store tap, jf. Tildelingsbrevet av 20.12.2000. Ingen reguleringsordninger så ut til å virke. Derfor ville Reindrifftsforvaltningen nå prioritere arbeidet med å fastsette rammebetingelser for det enkelte distrikt og den enkelte driftsenhet. Man var altså tilbake på utgangspunktet.

I hele denne prosessen hadde reindrifftsmyndighetene prøvd mange slags virkemidler, som f.eks. tilbakehold av støtte til driftsenheter med flere rein enn et bestemt høyeste tall, man hadde stilt produksjonskrav og antydte ressursavgift som et virkemiddel. Til slutt hadde Departementet også antydte tvangstiltak jf. brev fra Landbruksdepartementet til Regjeringsadvokaten 10.6.1998. Stortinget, som var påvirket av både naturvernmotiver og andre motiver, var blitt meget utålmodig.

2.2 Foreløpige kommentarer til vedtaket

I Reindrifftsstyrets vedtak i sak 02/02 pkt. 1 er reintallet fordelt pr. distrikt. Tilpasningen til det fastsatte reintallet for Vest-Finnmark skulle være gjennomført innen 1. april 2005, jf. vedtakets pkt. 2. Reintallet ble imidlertid ikke redusert, men økte tvert i mot med 17.359 rein fra 31. mars 2002 til 31. mars 2005. Reintallet i Vest-Finnmark pr. 31. mars 2005 var således 90 983, og dette er **26 683** høyere enn det fastsatte reintallet på 64 300 rein. En slik utvikling er oppsiktsvekkende i forhold til Stortingets vedtak, noe som viser at det har vært sterke krefter som har hatt innvirkning på utviklingen. Disse forhold skal vi omtale og vurdere i de påfølgende kapitlene.

I følge vedtakets pkt. 3 taes det sikte på å fastsette distriktsinndeling på vintersiidanivå, noe som skal føre til at det fastsettes høyeste reintall på vår-, høst- og vinterbeite. Reindrifftsforvaltningen har høsten 2005 tatt opp arbeidet med å fastsette distriktsinndeling på vintersiidanivå. Arbeidet med distriktsinndeling ble igangsatt etter at Reindrifftsstyret den 13. mars 2001 oppnevnte et særskilt reinbeiterettsutvalg til å utrede spørsmålet om de aktuelle distriktsgrensene krenket etablerte reinbeiterettigheter. *Utredning om reinbeiterettigheter; Vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark* forelå 27. juni 2002, men det er ikke blitt trukket noen konklusjoner. Reindrifftsforvaltningen har høsten 2005 tatt opp arbeidet med å fastsette distriktsinndeling på vintersiidanivå.

Det er mange reindrifftsutøvere som har påpekt at arbeidet med inndeling av vintersiidaer burde vært avklart før reintallet ble fastsatt. Områdestyret i Vest-Finnmark trakk også fram problemet med å fastsette et reintall på grunnlag av kapasiteten i sommerbeitedistriktene under behandlingen av saken den 17.10.2001:

En regulering av reintallet med utgangspunkt i sommerbeitedistriktet, er ikke tilstrekkelig for å forhindre "lokal" overbeiting av lavbeitet. Fordelingen av antallet driftsenheter på vintersiidaer er tilfeldig og varierer i forhold til den

enkelte siidaens sedvanemessige vinterbeiteareal. Noen vintersiidaer kan tenkes å kunne øke eller opprettholde reintallet, mens andre vil måtte redusere alt etter antallet driftsenheter. Dette vil skape press mot de siidaenes tradisjonelle bruksområder som har fått redusert sitt reintall, samtidig som reduksjonen for de sistnevnte ikke blir en investering som de selv kan høste gevinst av. Det mangler en vurdering av betydningen av det forhold at fastsettelse av reintall på nivå av sommerbeitedistrikt, vil slå ulikt ut for de forskjellige siidaenes muligheter for bruk av sine sedvanemessige beiteområder utenfor sommerbeitedistriktet, og hvilken betydning dette har for realiseringen av målet om å redusere beitetrykket på lavbeitene. (sak 100/01.)

Vedtaket pkt. 4 om gjennomgang av dagens avtaleverk har ført til endringer av bl.a. tilskuddsordningene. I Reindriftsforvaltningens ressursregnskap for reindriftsnæringen januar 2005 heter det:

Fra og med driftsåret 2003/04 ble ordningen med produksjons- og driftstilskudd lagt om, og erstattet av en kombinert ordning bestående av et flatt driftstilskudd og en produksjonspremie. Avtalepartene gikk bort fra slaktekrav knyttet til reintall som grunnlag for tilskudd, og gikk i stedet inn på en ordning med krav til avgiftspliktig kjøttinntekter og andre næringsinntekter fra reinen. I tillegg ble ordningen med felles slakteplan fjernet. (Ressursregnskapet 2005:38.)

Vedtaket pkt. 5 vil bli behandlet særskilt under kapittel 5 om virkemiddelordningene. Reindriftsforvaltningen igangsatte også et forprosjekt³, for å utrede grunnlaget for etablering av Reindriftens ressurscenter. Ideen med senteret er å tilby reindriftsutøvernes kompetanse til ulike typer tjenester, og i første rekke feltoppgaver for offentlige oppsyns- og kontrollinstanser. I nevnte forprosjektrapport ble sysselsettingseffekten av senteret estimert slik "sannsynlig at en ikke vil kunne make å realkompetansevurdere og kvalifisere, samt tilby oppdrag til mer enn 4-5 personer i en oppstartfase". Etableringen av senteret inngikk i Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner for 2004 og 2005, og det ble bevilget midler til etablering og drift av senteret. Ansvar for senteret ble overført til Kommunal- og regionaldepartementet, som iverksatte etableringen av senteret som et prosjekt fra høsten 2005 med den målsetning å omdanne prosjektet til en hensiktsmessig selvfinansiert selskapsform.

Dokumentasjon og sikring av reindriftens arealer er omtalt som en sentral oppgave for Reindriftsforvaltningen i budsjetter, tildelingsbrev og andre dokumenter i årene etter vedtaket, som i Ressursregnskapet for 2005:

Blant annet vil reindriftsforvaltningen på banen i forbindelse med de omfattende planene som foreligger om utbygging av vindkraft i flere av reinbeiteområdene. Reindriftsforvaltningen har i 2004 arbeidet sammen med NVE for å utarbeide en veileder for hvordan eventuelle tiltakshavere skal opptre i reinbeiteområder. For Reindriftsforvaltningen vil det være viktig å bidra til å øke forståelse for reindriftens behov for sammenhengende og uforstyrrende områder. Det er viktig at reindriftens rettigheter til arealer blir vurdert også i et urfolksperspektiv, særlig med bakgrunn i Grunnlovens § 110A og internasjonale konvensjoner. Problemstillinger omkring retten til å beite vil stå sentralt. (Ressursregnskapet 2005:3.)

³ Agenda Utredning & Utvikling AS, Etablering av Reindriftens ressurscenter Ref R3862, januar 2003.

Riksrevisjonen viser til intervju med Landbruksdepartementet som påpeker:

...at i arealsaker er reindriften stort sett alltid den tapende part, og framhever at selv små inngrep kan få store ringvirkninger for reindriften. I tillegg fører arealinngrep til fragmentering av reinbeitearealer og samsvarer ikke med reindriften behov for sammenhengende arealer. (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:12 (2003-2004):62.)

Rapportering om arbeidet med arealforvaltning er lagt inn som en sentral del av rapporteringsrutinene fra Reindriftsforvaltningen til Departementet. Vi har ikke vurdert dette arbeidet nærmere, men inntrykket er at dette punktet i vedtaket følges opp kontinuerlig.

I vedtakets pkt. 7 heter det at det skal utarbeides en plan for gjennomføring av vedtaket. Slik plan ble ikke utarbeidet innenfor tidsfristen.

Vi skal i det følgende gjøre rede for vår vurdering av prosessene rundt reintallsfastsettelsen samt gjennomføringen av vedtaket. Gjennom vurderingene av hendelsesforløpene, skal vi forsøke å belyse både svakhetene og potensialet i de ulike fasene av gjennomføringen. Vedtaket vil i sin helhet bli vurdert under alle kapitlene, og noen av punktene vil bli vurdert særskilt under de ulike kapitlene.

3 Biologiske analyser – grunnlaget for vedtaket

Dette kapittelet inneholder en kort gjennomgang av den metoden Reindriftsforvaltningen benyttet i høringsdokumentet for å fastsette høyeste reintall i Vest- Finnmark. Deretter følger eksempler på innkomne faglige innspill til denne metodikken og til slutt en avgrenset diskusjon av det faglige grunnlaget for reintallsvedtaket.

3.1 Gjennomgang av metoden

Reindriftsforvaltningen ved Anders Ims har blitt bedt om å kommentere et forløpig utkast til sammendrag av den metoden som ble brukt slik at alt som beskrives i vår utredning er rett forstått. Den følgende fremstilling av metoden bygger i alt vesentlig på hans merknader til oss.

Arbeidet med utviklingen av metoder for fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark startet sentralt i Reindriftsforvaltningen i siste halvdel av 2000. I arbeidet ble det lagt opp til separate vurderinger av sommer- og vinterbeitekapasiteten. For utredning av sommerbeitekapasiteten ble det utviklet en ny metode basert på slakteveker og reintetthet. Utredning av vinterbeitekapasiteten ble basert på tidligere utviklede metoder fra Villmo og Gaare/Skogland.

For å drøfte metoden for vurdering av sommerbeitekapasitet, inviterte Reindriftsforvaltningen høsten 2000 et utvalg forskere fra ulike forskningsmiljøer til et arbeidsseminar i Tromsø (jf. brev av 9.11.2000). Målet med seminaret var å kvalitetssikre den nyutviklede metoden gjennom en konstruktiv dialog med forskerne. I brevet heter det blant annet: ”Hovedgrunnlaget for metodikken (bestemmelse av sommerbeitekapasitet) er regresjonsanalyse mellom slakteveker på varit og målbare faktorer som reintetthet, arealsammensetning og klima. I tillegg gir vi rom for skjønn for en del vanskelige målbare faktorer som inngrep og vanskelige vårbeite”. Til seminaret var det utarbeidet et foreløpig arbeidsnotat på 6 sider. Notatet beskrev sentrale deler av den metoden som var under utvikling og som seinere ble brukt i utredningen av sommerbeitekapasiteten i Vest-Finnmark.

Utredningen om høyeste reintall ble ferdigstilt og sendt på høring i april 2001 (Ims og Kosmo 2001). Relevante innspill fra møtene med de berørte distriktene som ble avholdt i februar 2001, var da innarbeidet. I følge høringsdokumentet var fastsettelsen av høyeste reintall pr. distrikt primært et beiteøkologisk spørsmål og sekundært et næringspolitisk fordelingsspørsmål. ”Det beiteøkologiske utgangspunktet er reinens fysiologiske behov og dens krav i ulike sesonger. Det næringspolitiske utgangspunktet er næringsutøverne selv og deres framtidsutsikter i næringen”.

Ims og Kosmos metode for vurdering av sommerbeitekapasiteten er i hovedsak bygget på resultatet av en beregning (regresjonsanalyse) som ble ansett å gi den statistisk beste sammenheng mellom gjennomsnittlige slakteveker av varit før brunst og tettheten av rein på sommerbeite (reintall i vårflokk pr. km² netto sommerbeiteareal). Førbrunstslakteveker fra totalt 6.000 dyr ble samlet inn fra 3 driftsår (1998/99, 1999/00 og 2000/01). Gjennomsnittsveker fra de fleste distrikter i Karasjok og Vest-Finnmark ble inkludert og slått sammen til denne undersøkelsen (”Finnmarkskurven”). Distriktene er representert i undersøkelsen med gjennomsnittsslakteveker i ett, to eller tre år. I følge

Reindriftsforvaltningen (foreløpig arbeidsnotat 9.11.2000) ble det foretatt en kritisk gjennomgang av datagrunnlaget som "slanket bort" en del data. Dette omfattet øy- og halvøydistrakter (med et par unntak), samt de landdistrakter hvor datagrunnlaget, etter Reindriftsforvaltningens mening, ikke var statistisk tilfredsstillende (under 25 vektorer, eventuelt under 10 % uttak i små distrakter). Distrakter som hadde slaktet lite varit fikk dermed relativt sett mindre betydning for regresjonsanalysen. Basert på denne metoden ble det funnet at 70 % av variasjonen i gjennomsnittlige slaktevektor på varit kunne forklares ut fra variasjon i en målbar enkeltfaktor, nemlig reintetthet på nettoareal sommerbeite (barmarksbeite). Samvariasjon mellom klimatiske forhold og gjennomsnittsvektorer ble også testet for de 3 årene, men sammenhengene ble funnet å være langt svakere og i de fleste tilfeller ikke-signifikante. Høringsdokumentet konkluderte med at klimafaktorer forventes å bidra til å forklare variasjonen mellom ulike år innen samme distrikt, men at de store forskjellene mellom distrakter neppe kan forklares ut fra klimaforhold.

Tetthetsberegningene er basert på reineiernes rapporterte reintall i vårflokk (pr. 1. april) beregnet i forhold til bruttoareal, nettoareal og høgproduktivt areal i sommerbeiteområdet. Arealtallene er bygget på NORUTs vegetasjonsklassifisering fra satellittbilder.

For å kunne bruke kurven til å finne konkrete reintall på sommerbeitet ble det videre utarbeidet et skjønsmessig kvalitetsmål på 28 kg slaktevektor for varit før brunst. Dette var i samsvar med det kvalitetsmålet på slakterein som framkom i en rapport fra Kautokeino flyttsamslag i 1988 (Beite- og arealutvalget): "Det bør være et mål ved tilpasning av reintallet at gjennomsnittsvakta på voksne dyr stiger til ca. 30-32 kg". På denne tida utgjorde varit en stor del av slakteuttaket. På grunn av at datagrunnlaget var hentet fra klimatisk vanskelige år ble det gjort et skjønsmessig fratrukk på 2-3 kg i dette kvalitetsmålet, til 25-26 kg. Skjønnen bygget på en sammenlikning med slaktevektor fra 1960-tallet (Movinkel & Prestbakmo 1969).

Sammen med regresjonskurven ble kvalitetsmålet brukt til å sette et tetthetsspenn på 4.4-5.3 rein/km² netto sommerbeiteareal i landdistraktene. Denne metoden ble ikke lagt til grunn for øy- og halvøydistraktene, med unntak for to distrakter, som ble vurdert å ha store natur- og driftsmessige likheter med fastlandsdistraktene. I følge utrederne skyldes dette at andre faktorer enn tetthet i sterkere grad påvirker slaktevektor i disse distraktene, herunder pramming og vanskelige vårbeiter. I stedet for ble reintallsutvikling for perioden 1990-2000 lagt til grunn for forslaget til reintall i disse distraktene.

For hvert fastlandsdistrikt ble det ved hjelp av tetthetsspennet og regresjonskurven beregnet et reintallsspenn. Dette spennet ble så korrigert opp eller ned i forhold til det enkelte distrikts avvik fra gjennomsnittlig beitekvalitet (basert på NORUTs arealklassifisering på grov skala) og inngrepsnivå (basert på en moderat tolkning av dokumentert regional unnvikelseeffekt). Forenklet betyr det at distrakter med bedre beitekvalitet/mindre inngrep enn gjennomsnittet fikk et tillegg i reintallet, mens distrakter med dårligere beitekvalitet/mer inngrep enn gjennomsnittet fikk et fratrukk i reintallet.

Til slutt ble reintallet justert opp eller ned i reintallsspennet på grunnlag av skjønsmessige vurderinger av faktiske versus forventede slaktevektor i det enkelte distrikt og andre spesielle forhold ved distriktet, herunder også innspill fra møterunden i februar. Med dette utgangspunktet kom Reindriftsforvaltningen fram til to alternative sommerbeitekapasiteter

for distriktene i Vest-Finnmark, avhengig av om en del distrikter fortsatt skulle ha kalving utenfor eget sommerbeite.

Som følge av at Reindrifftsforvaltningen avdekket feil i vegetasjonsdata fra NORUT, etter at høringsdokumentet var sendt ut, men før saken ble forberedt for Reindrifftsstyret, ble beregningen oppdatert med nye data fra NORUT. De foreslåtte reintallene ble justert tilsvarende, slik at forslagene ble på ca. 56.000 rein dersom all kalving forutsettes å skje innenfor det definerte sommerbeitearealet (120 dager på eget sommerbeite), eller ca. 64.000 rein dersom en del distrikter forutsettes å videreføre den driftsmessige tilpasningen med kalving utenfor sommerbeitet (80 dager på eget sommerbeite). Beregningen av sommerbeitekapasiteten innebar en vesentlig reduksjon i forhold til det reintallet som Reindrifftsstyret hadde fastsatt i 1987 (90.100, dvs. 6.6 rein/km² sommerbeiteareal). I forhold til det aktuelle reintallet i Vest-Finnmark på den tiden (ca. 62.000 i 2001), representerte vurderingen av reintall på sommerbeite ikke noen vesentlig endring. For de ulike distrikter derimot innebar vurderingen en vesentlig omfordeling av reintallet.

Som nevnt ble det gjort en separat vurdering av vinterbeitekapasiteten. Vurderingen bygget på NINAs (Norsk institutt for naturforskning) og NORUTs vinterbeiteundersøkelser fra 1998-2000 og en kombinasjon av "Villmo-metoden" og "Gaare-Skogland-metoden". Begge metodene bygger på en systematisk kartlegging av beitetypene, men de videre beregninger av beitekapasitet er tilsynelatende forskjellige. Gaare-Skogland-metoden bygger på beregning av en effektiv lavmatte kombinert med et gitt antall rein pr. arealenhet. Villmo-metoden på sin side bygger på en beregning av tilvekst på beite (brutto avkastning) kombinert med en uttaksprosent (den andelen reinen utnytter av brutto avkastning). Villmo-metoden tar større hensyn til utnyttelse av grønnbeiteplanter enn Gaare-Skogland-metoden, som fokuserer på lavens tilstand. I forbindelse med NINAs registreringer fra 1998, ble feltdelen av Gaare-Skogland-metoden videreutviklet ved at digital fototeknikk ble tatt i bruk.

Ved hjelp av disse metodene vurderte Ims og Kosmo (2000) den aktuelle vår/høst/vinterbeitekapasiteten å være maksimalt 40.000 til 45.000 rein, forutsatt at reinen oppholder seg 245 døgn på disse beiteene. Dersom lavbeitene skulle forbedre seg, måtte reintallet i følge utrederne settes enda lavere og/eller at beiteområder måtte fredes for en tid. Siden vinterbeitekapasiteten ble vurdert som minimumsfaktor, la høringsdokumentet til grunn at sommerbeitekapasiteten måtte brukes som fordelingsnøkkel for de begrensede vinterbeiteressursene.

Basert på høringsdokumentet og de innkomne høringsuttalelser fastsatte Reindrifftsstyret i januar 2002 høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark (sak 02/02). Vedtaket tilsvarer høringsdokumentets alternative forslag til sommerbeitekapasitet, der en del distrikter får videreføre sin driftsmessige tilpasning med kalving utenfor eget sommerbeite. Vedtak om høyeste reintall på vinterbeite ble utsatt til distriktsinndeling på siida-nivå er fastsatt.

3.2 Faglige innspill til den nye metoden

Som nevnt, inviterte Reindrifftsforvaltningen forskere til å kvalitetsikre metoden 13. november 2001 i Tromsø. Målet med arbeidsseminaret var å få i gang en dialog hvor forskerne kunne bidra med konstruktive innspill i metodebruken. Nicholas Tyler,

Universitetet i Tromsø, som var invitert til arbeidsseminaret skrev, følgende til Reindrifftsforvaltningen 14. november 2000:

Beiteøkosystemer kan styres mot flere ulike mål. Valget mellom disse er en samfunnspolitisk oppgave. Etter at målet er valgt, kan biologiske prinsipper anvendes for å hjelpe utøvere og forvaltende myndighetene å oppnå målet.

Et mål kan være å maksimere vekst hos enkelte dyr. Et annet kan være å maksimere avkastning per areal produktivt beitemark. Avkastning kan beregnes som kg kjøtt, eller kg kjøtt + andre produkter, eller økonomisk gevinst, eller antall folk i arbeid, osv. Det er imidlertid opplagt, både i teori og basert på empiriske målinger, at man kan ikke maksimere mer enn en ting av gangen. Det er ikke, for eksempel, mulig å maksimere både vekst hos enkelte dyr og avkastning i form av kg kjøtt per areal på samme tidspunkt.

Reindrifftsforvaltningen prøver å utvikle en metode for fastsetting av høyeste reintall for Finnmark. Ut fra det materialet som ble utlevert før møtet i Tromsø samt det som ble sagt under møtet, kom det fram at hovedmålet er å øke vekt per individ varit i enkelte reinbeitedistrikt.

Det er lett å tenke seg situasjoner hvor en slik strategi vil føre til økt avkastning per areal. Det er også lett å tenke seg situasjoner hvor det motsatte vil skje. Det viste seg under møtet i går å være liten interesse for å diskutere hvilket av disse to alternativer som gjelder for Finnmark. Det ble derimot mye diskusjon rundt en tilsynelatende sammenheng mellom tettheten av rein på sommerbeitene og vekt hos varit. Møtet avdekket en rekke svakheter ved en slik tilnærming.

Jeg mener fortsatt at det hadde vært interessant å se hvordan avkastning (kg kjøtt) per areal påvirkes av reintetthet i de ulike sommerbeitedistriktene i Finnmark i dag. En slike analyse vil umiddelbart peke ut distrikter som sliter med dårlige produksjonsresultat, uansett hva det skyldes og uansett vekstrate hos enkelte dyr. I tillegg burde det undersøkes hvordan den økonomiske avkastning i form av kr. per areal påvirkes av reintetthet på sommerbeitene. På denne måten vil man unngå potensielle feiltolkninger ved at en høy produksjon av skrotter med dårlig kvalitet kan gi tilsynlatende samme produksjonsresultat (kg / år) som en mer beskjeden produksjon av skrotter av høy kvalitet.

Reineiernes økologiske innsikt og vurderinger av metoden kom også til uttrykk blant annet i brev av 30. juni 2001 fra NRL til Reindrifftsforvaltningen:

Ims og Kosmo har valgt regresjonsanalyse som metode for beregning av høyeste reintall i de ulike reinbeitedistrikt. I regresjonsanalysen er det brukt 2 variabler, gjennomsnittlig slaktevekt på varit, og reintetthet på nettoareal. Ims og Kosmos metode er alt for snever. Det finnes mange andre variabler som er vel så viktige som de som er benyttet i metoden. For å illustrere dette trenger man bare fjerne data fra de reinbeitedistrikter som ikke er i Vest Finnmark, eller å betrakte disse for seg selv, så vil man klart se at det ikke er sammenheng mellom beite areal og vekt på varit. Enkelte reinbeitedistrikt i Vest Finnmark har flere vektregistreringer over flere år. Enkelte av disse har hatt tyngre varit med høyere reintetthet på

nettoarealet. Dette viser at vekt og reintetthet ikke entydig kan brukes som målestokk for høyeste reintall for enkelte reinbeitedistrikt.

Synspunkter i samme retning framkom i brev av 5.6.2001 fra Kautokeino flyttsamslag til områdestyret i Vest-Finnmark og Reindrifststyret:

Ut fra de foreliggende dokumenter syntes det å være lagt stor vekt på kurven i fig 4.1, som skal vise sammenhengen mellom reintetthet og slaktevekt på varit de siste 3 årene. Kurven viser imidlertid store ulikheter i reintetthet mellom distrikter med samme slaktevekt, og det vises ingen tydelig sammenheng mellom reintetthet og slaktevekt, til dels er det tvert imot manglende sammenheng. Dessuten kan det stilles spørsmål ved om utvalget av distrikter er gjort tilfeldig, eller med en hensikt å prøve å vise en sammenheng mellom nevnte variabler. Hvorfor er foreksempel noen distrikter i Karasjok reinsogn tatt med, mens de fleste distrikter i Kautokeino er utelat. Mht vektoversikter er det heller ikke tatt hensyn til jahkodat-variasjoner, (variasjon over en periode på om lag ett år) for eksempel sammenlignes 1960 tallets vekter med vekter i 1998 uten å ta med klimatiske data og en sammenligning av disse i vurderingen.

I brev av 23.6.2001 fra distriktet Fiettar til Reindrifstforvaltningen i Vest-Finnmark het det:

Det er mange forhold som spiller inn med hensyn til sammenligningen av varitvekt mellom ulike tidsrom og distrikter. I forhold til 1960-tallet har den lange frakten av slaktedyr i 1998/2000 og unormalt vanskelige snøforhold på vinter/vårbeitet hatt en utvilsom og betydelig negativ effekt. I forhold til andre soner kan det nevnes at spesielt vårvinteren 1997 var snøforholdene i østre sone atskillig mer katastrofeartede enn i midtre og vestre sone.

3.3 Diskusjon av det faglige grunnlaget

I Vest Finnmark er det til dels store forskjeller mellom de enkelte vekstområdene for rein hva angår topografi, jordbunn, vegetasjon og klima som igjen kan gi store forskjeller i det som angår de enkelte flokkenes kondisjon og evne til å takle varierende beite og klimaforhold. Dette utgjør et naturlig mangfold selv innen Vest-Finnmark-regionen. I alle tider har dette preget driftsformene lokalt i hvert reinbeitedistrikt, uttrykt som flokkens strukturelle og funksjonelle sammensetning av enkeltindivider, men også som flokkenes atferd og beitebruk. Erfaringer viser at slike forhold kan gi betydelige og forskjellige utslag fra flokk til flokk. Begrepene *goike geassi* (tørr-sommer) og *galbma geassi* (kald-sommer) er reindriftssamiske begreper med et reelt innhold. Det er kjent at enkelte sommerbeiter gir dårlig utgangspunkt for reinen med *goike geassi* og bedre utgangspunkt ved *galbma geassi*, mens det motsatte er tilfelle for andre sommerbeiter. Dette kan skyldes forhold som topografi, høyde over havet og hvordan fjorårssnøen blir liggende på barmarksbeitet utover sommeren. Likeledes finnes det flokker som ikke er i toppkondisjon på høsten, men som makter å takle vinterbeiteforholdene bedre enn flokker som ser ut til å være i ”toppkondisjon” om høsten. Dette er forhold av reindrifstfaglig betydning som ikke er tilstrekkelig vitenskaplig undersøkt eller beskrevet, men som tilfører en dimensjon til forståelsen av reinflokkenes beitedynamikk i Vest-Finnmark som vanskelig kan uttrykkes med bare en tetthetsavhengig slaktevekt av varit for hele Finnmark. Selv det samiske uttrykket *ii leat jahki jagi viellja* (et år er ikke et annet års bror) understreker nettopp reindriftssamenes forståelse av variasjon i driftsforholdene fra år til år. Reinflokkene i

Finnmark er utsatt for faktorer fra naturens side som gjør at produktiviteten i flokken kan karakteriseres som uforutsigbare. Disse faktorene kan utgjøres av til enhver tid forskjellige og tilfeldige ikke-biologiske krefter. For å tilpasse seg slike variable produksjonsvilkår, har samisk reindrift utviklet kunnskap over generasjoner basert på erfaringer som forsøker å ta høyde for å tilpasse seg disse variasjonene. Inkludering av denne innsikt og andre tradisjonelle økologiske kunnskaper om flokken, rein og beite i metodeutviklingen kunne gitt reineierne mer trygghet for sin egen fremtid og gitt Reindriftsforvaltningen en nødvendig støtte i reintallsprosessen.

Det er kjent fra gammel tid at ulike områder i Finnmark utvikler ulike individer og flokker av rein både i størrelse og funksjon, da selv Finnmark er et heterogent beiteområde. Kunnskapen om dette systemets spesielle karakter har vært god i den samiske reindrift, en kunnskap som er akkumulert i reineiernes eget vokabular og begrepsapparat utviklet over generasjoner under helt spesielle klimatiske og administrative regimer. Dette er også forhold som diskuteres i den internasjonale litteraturen om pastorale beitesystemer. Mangelen på forståelsen av de pastorale beitesystemers kompleksitet, grunnleggende behov, forutsetninger og begrensinger er derfor ikke bare en utfordring i Finnmark, men i hele verden, hvor pastorale beitesystemer finnes (FAO 1999, Vetter 2005). Mens teoriene om tetthetsavhengig produksjon i bestander av beitende dyr (Skogland 1985, 1990) fokuserer på at flokkstørrelsen er tett koplet til tilgjengeligheten av beiteplanter, finnes en rik litteratur med argumenter for at andre faktorer overstyrer en tetthetsavhengighet i produksjonen, ofte kalt teoriene om beitesystem i "ikke-likevekt" (Illius & OConnor 1999, Vetter 2005). Ikke-likevektsteorien har først og fremst empirisk støtte i forskning på tørre områder i Afrika. Det er en pågående diskusjon om teorien gjelder også for fuktige områder eller i alle typer økosystemer. De fleste ikke-likevektsforskere vil være enig i at mens noen systemer ikke vil kunne nå en likevekt, vil andre bedre karakteriseres som et likevektssystem. Det vil være et empirisk spørsmål å finne ut hvor på skalaen mellom likevekt og ikke-likevekt de ulike delene i Finnmark hører hjemme. Teoriene antyder at tilgjengeligheten av beiteplanter overstyrer av tilfeldige ikke-biologiske faktorer slik som variable nedbørsforhold og temperatur, som resulterer i en høyst variabel og uforutsigbar primærproduksjon og tilgjengelighet av planter (Benjaminsen *et al* 2006, Behnke *et al* 1993, Behnke 2000, Sullivan & Rodhe 2002, Vetter 2005). Skogland (1985, 1990) mente at de tetthetsuavhengige faktorene mest sannsynlig bidrar til å redusere villreinflokkene når populasjonen er høy. Modeller for beitende dyr med fokus på tetthetsavhengig produksjon fokuserer på biologiske effekter slik som tetthetsavhengig regulering av flokkstørrelse, forutsigbar primærproduksjon og negativ påvirkning på vegetasjonsdekket, sammensetning og produktivitet (Behnke 2000; Vetter 2005). Som i mange anvendte landbruksvitenskaper, ble beitelandsforvaltningen utviklet til å møte kravene til kommersielle produsenter i de tempererte deler av jorda og siden overført både til nordlige beitesystemer og sydover til tropiske strøk (Behnke 2000).

Kritikken som har vært reist mot bruken av en tetthetsavhengig produksjonsanalyse i reindriften i Vest-Finnmark, har nettopp vært at den ikke har vurdert romlig heterogenitet, klimavariabilitet, flokkmobilitet, varierbare flokkstørrelser og flokkstruktur mht. kjønn, alder og funksjon i tilstrekkelig grad. Dette er forhold som reindriftsutøverne i sine høringsuttalelser har kommentert som viktige for bruken av sine beiteområder. Metodene man bruker i forvaltningen av beitende dyr som er antatt å være i likevekt med sitt ressursgrunnlag, vil derfor være andre enn i et system med varig ustabilitet i rammebetingelsene (Illius og OConnor 1999, Vetter 2005). Dette skaper utfordringer for den praktiske forvaltningen.

I henhold til Mysterud og Austerheim (2005) er det ingen tvil om at drøvtyggere påvirker plantene gjennom beiting, tråkking, urinering og avføring. Likeledes brukes begrepet overbeiting i tilfeller hvor det er påvist tetthetsavhengighet i vekter som indikerer at det er konkurranse om beite/beitebegrensning. Overbeiting er bare et fullt ut fruktbart begrep i systemer der bæreevnen er relativt stabil fra år til år, og dermed lite påvirket av klima. Man skiller vanligvis mellom to typer overbeiting eller bæreevne: økologisk og økonomisk. En måte å definere førstnevnte på er å si at det er punktet hvor dyras beiting er lik beitegrunnetets produksjon, hvor flokken slutter å vokse. Økonomisk bæreevne vil være den grensen som beiteressursene setter i forhold til en bestemt målsetting med produksjonen. Økonomisk overbeiting vil da være overskridelse av denne grensen (Benjaminsen *et al* 2006). Bæreevne kan defineres som “null-vekst” linjen dvs. den bestandsstørrelse der bestandsreguleringen er så sterk at reproduksjonen er balansert av dødelighet. Selv gyldigheten av begrepet bæreevne i pastorale system hvor ikke-biologiske faktorer dominerer, er nylig diskutert av Benjaminsen *et al* (2006). Likeledes diskuteres det internasjonalt om en tetthetsavhengig produksjon faktisk gjelder for de nomadiske beiteområder i arktis og sub-arktiske strøk, med stor mobilitet av flokkene og store variasjoner i produksjonsforhold gjennom året og mellom årene (Behnke 2000).

Det er viktig at det i Vest-Finnmark virkelig kan føres bevis for og dokumenteres en tetthetsavhengighet i vekter, som indikerer at det er konkurranse om barmarksbeitet lokalt i hvert reinbeitedistrikt før man bruker resultatene i praktisk forvaltning. En tetthetsavhengig slaktevekt på varit i følge den nevnte metoden er basert på slaktevekter fra både Vest-Finnmark og Karasjok-reinsogn. Området er stort med variasjon i vegetasjon, klima og topografi, mens tallmaterialet som beregningene baserte seg på omfattet materialet bare for 3 år. Metoden er derfor svært usikker og kan derfor ha gitt mening i noen distrikt, men gitt galt grunnlag i andre reinbeitedistrikt. Det er heller ikke beskrevet i metoden om slakteuttaket av varit i de 3 slaktesesongene skjedde ved tilfeldig utvalg i flokkene. Materialet kan derfor tenkes ikke å representere flokkens generelle tilstand selv om 6000 slaktevekter var inkludert i analysen. Videre ble flokker fra distrikter som hadde slaktet lite varit, dårlig representert i analysen. Da uttaket av varit nødvendigvis ikke var representativt for reinflokkenes kondisjon, representerer dette et dilemma i grunnlagsmaterialet for reintallsfastsettelsen. Dette bringer frem behovet for kvalitetssikring av data, både av historisk og nyere dato, som i fremtiden skal brukes i forskning og forvaltningen av reindriften.

I høringsnotatet har Reindriftsforvaltningen ikke funnet en klar sammenheng mellom klima og slaktevekter på varit i de 3 årene som var undersøkt. Anders Ims har ovenfor oss bekreftet at Reindriftsforvaltningen testet ut effekten av klimaparametere, men fant at det betydde forsvinnende lite for vektforskjellen mellom distrikter sammenlignet med tetthet. Siden høringsnotatet ble ferdig i 2001, har det kommet mye litteratur på hvordan klimaendringer skjer raskere enn tidligere antatt og fører til økt temperatur i Nordområdene (ACIA 2005). Klimaets påvirkning på vegetasjon som gress, bjørk og lav kan bli stor, samtidig vil vi oftere oppleve vintre med store variasjoner i temperatur, snø og vanskelige beiteforhold for reinflokkene i Finnmark. ACIA-rapporten konkluderte med at oppvarmingen av Nordområdene påvirker urfolkens kultur, økonomi og levevilkår. Reindriftsamene har forsøkt å ta sine forholdsregler til naturens uforutsigbarhet i nord, men kriseår har alltid forekommet om reintallet har vært høyt eller lavt (Päiviö 2006). Tyler *et al.* 2006 har nylig beskrevet hvordan klimatiske endringer i Finnmark kan påvirke samisk reindrift i fremtiden og hvordan politiske, forvaltningsmessige og institusjonelle

forandringer kan forsterke denne effekten, hvis ikke reieneiernes egne tradisjonelle økologiske kunnskaper kan inkluderes i forvaltningen. Global oppvarming kan forandre reindriftens rammevilkår lokalt i fremtiden og det er viktig at det utvikles tilpasningsstrategier som også tar hensyn til reintallsutviklingen både lokalt og nasjonalt, og slik at tradisjonell samisk reindriftskunnskap får en sentral rolle i forvaltningen.

Som nevnt utførte Ims og Kosmo (2001) en separat vurdering av vinterbeitekapasiteten i Vest-Finnmark til maksimalt 40.000 til 45.000 rein, basert på NINA og NORUTs vinterbeiteundersøkelser fra 1998-2000 og en kombinasjon av "Villmo-metoden" og "Gaare-Skogland-metoden". Dersom lavbeitene skulle forbedre seg, måtte reintallet i følge disse utrederne settes enda lavere og/eller at beiteområder måtte fredes for en tid. Gaare *et al* (2006) har nylig vurdert lavbeitene i indre Finnmark på nytt og funnet at store deler av lavbeitet som var undersøkt i 1998, som da var svært sterkt nedbeitet, har økt betydelig frem til 2005. Med et reintall i Vest-Finnmark på 90 983 pr. 31. mars 2005, kan en av grunnene ha sammenheng med at reien, under gode vinterbeiteforhold de siste årene, har utnyttet andre deler av vinterbeitet enn laven. Gaare *et al* (2006) skriver om dette: "uansett hvilke faktorer som har spilt inn, så er resultatene mht. økning i lav, treaktige og grasaktige planter en gledelig utvikling, noe som bør få innvirkning på diskusjonen om hvilken totalbestand av rein Finnmarksvidda vil kunne tåle".

3.4 Den nye metoden

Vi har ikke vært i stand til å finne ut om Reindriftsforvaltningens nye metode for fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark var publisert før den ble brukt som forvaltningsgrunnlag. Dersom metoden ikke baserer seg på publisert kunnskap, har det faglige innholdet i så tilfelle ikke vært kritisk gjennomgått i et fagfellessystem slik en moderne kunnskapsproduksjon krever i dag. Høringsdokumentet gir derfor et inntrykk av at forvaltningen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert de teoretiske og empiriske aspekter av metoden. I alle fall kan dette forstås som fravær av en diskusjon mellom to forståelsesformer. Videre bærer de faglige referansene som ligger til grunn for Reindriftsforvaltningens metode generelt preg av å være bygget på rapporter samt ikke-offentlige og upubliserte notater. Det finnes 28 ulike referanser i analysen, hvorav 1 artikkel som er publisert i et internasjonalt tidsskrift med fagfellessystemvurdering. De andre består i alt vesentlig grad av referanser til ikke-kontrollerbare notater og personlige opplysninger, upubliserte foredrag, hovedfagsoppgave fra Norges Landbrukshøgskole, artikkel fra et nyhetstidsskrift, 2 bøker og 1 stortingsmelding. Det resterende er interne oppdragsrapporter og innstillinger. Dette kan indikere at den nye metoden ikke var tilstrekkelig forankret i internasjonal litteratur på fagområdet. I høringsnotatet burde man derfor ha inkludert et kapittel som klart beskrev forutsetningen for gyldigheten av en tetthetsavhengig analyse av produksjonen i reindriften i Vest Finnmark, altså diskutert metodens svakheter, begrensninger, men også muligheter. At man i enkelte av distriktene som er inkludert i analysen hadde høyere slaktevekter med et høyere reintall enn ved et lavere reintall, understreker kompleksiteten i en slik beregning og i beitesystemet i Vest-Finnmark. I stedet for å "slanke bort" data slik Reindriftsforvaltningen sier de har gjort, burde alle tilgjengelige data med deres variasjon vært inkludert i kurven nettopp for å få et uttrykk for usikkerheten i analysen. Vi mener det er viktig for politiske myndigheter i Norge å få kjennskap til at de beiteøkologiske systemene som eksisterer i Nordområdene, er komplekse økosystem og ofte er forandringene i disse systemene vanskelig å forstå da flere faktorer innvirker samtidig.

Generaliseringen av tetthetskurven ("Finnmarkskurven") for slaktevekter på varit i Finnmark til lokale reinbeitedistrikt uten at å ha inkludert lokal økologisk kunnskap og innsikt om tilpasning, kan ha vært et av bidragene til å vanskeliggjøre samarbeidsforholdet mellom enkelte reinbeitedistrikter og forvaltningen. Reineierne har i sine innspill til høringsdokumentet satt spørsmål ved om en tetthetsavhengig kurve for hele Finnmark er gyldig for deres lokale distrikt, og om det lokale datagrunnlaget basert fra maksimalt 3 registreringer, var gode nok til en regresjonsanalyse i deres eget distrikt. De har også påpekt andre forhold. Dette er sider ved utredningsarbeidet som kunne ha vært drøftet med reineierne tidlig i prosessen da metoden ble utviklet slik man gjorde med utvalgte forskere. Det er tydelig at vektregistreringer fra reineiernes egne distrikt, altså kjennskap til sitt eget datagrunnlag, har skapt skepsis til generaliseringen av tetthetskurven for varit vekter. Dette illustrerer hvordan man kan analysere et slikt datagrunnlag på ulikt vis. Dette betyr selvfølgelig ikke at en tetthetsavhengig slaktevekt ikke kan brukes som en av flere indikatorer for utviklingen i hvert av de enkelte sommerbeitedistrikter, med en mer ensartet vegetasjon og et mer stabilt klima. Undersøkelsen burde i så fall ha vært gjennomført for disse distriktene over en rekke år med et bredere datagrunnlag enn bare slaktevekter for varit. Deretter kunne de sosioøkonomiske konsekvensene vært inkludert i en helhetlig forvaltningsplan for hvert distrikt. Men det kan reises tvil om en tetthetsavhengig produksjonsanalyse alene kan brukes som forvaltningsgrunnlag i pastorale beitesystemer med store variasjoner gjennom året og fra år til år, selv i disse distriktene. Basert på denne gjennomgangen kan det i ettertid synes som om grunnlaget for fastsettelsen av høyeste reintall i Vest-Finnmark kunne vært bedre underbygget. Når man vurderer metoden, må man selvsagt ikke glemme at det siden 2000-2001 er utviklet mer kunnskap om beitesystemers dynamikk som utrederne ikke hadde tilgang til da prosessen startet. Det er i fremtiden viktig at reineiernes egne målsetninger med produksjonen kommer i fokus når metoder velges i forvaltningsarbeidet i hvert reinbeitedistrikt.

4 Forvaltningens forberedelse og gjennomføring av vedtaket

Etter at Stortinget i St.prp. nr. 65 (1999-2000) ba Regjeringen om å fastsette et høyeste reintall for hvert distrikt, fulgte Landbruksdepartementet opp dette i tildelingsbrevet for 2001. Reindrifftsforvaltningens hovedoppgave ble i følge tildelingsbrevet å angi rammebetingelser slik at Reindrifftsstyret kunne fastsette et høyeste reintall pr. distrikt i Finnmark.

En beslutning kan i korthet defineres som et valg mellom flere alternativer. Før valget foretas, innhentes relevante opplysninger som skal danne grunnlaget for vedtaket. Når valget er foretatt, begynner arbeidet med gjennomføringen av vedtaket. Forberedelser og etterarbeidet i forbindelse med vedtaket er dermed deler av beslutningsprosessen. Fastsettelse av et høyeste reintall er en sak som først og fremst berører reindriftssamene i de reinbeitedistriktene som vedtaket gjaldt, men den kunne også tenkes å ha konsekvenser for den samiske kulturen og samfunnet ut over dette.

I dette kapitlet vil vi redegjøre for forvaltningens forberedelse før Reindrifftsstyret gjorde et endelig vedtak om høyeste reintall for Vest-Finnmark. Stortinget ba Regjeringen om å fastsette reintallet i samarbeid med reindrifftsutøverne, og vi vil vurdere hvorvidt og hvordan reindriften var involvert i vedtaksprosessen. Deretter vil vi vurdere organiseringen av arbeidet med reintallsreduksjonen etter at vedtaket var fattet, og hvordan rapporteringen av prosessen foregikk. I vedlegg 4 er en del viktige begivenheter satt opp i kronologisk rekkefølge.

Det er uklart når arbeidet med reintallsfastsettelsen startet eksakt. I Reindrifftsforvaltningens ressursregnskap 2001, som gjaldt fra 1. april 1999 til 31. mars 2000, fremgår det imidlertid at arbeidet med fastsettelsen av høyeste reintall pr. distrikt og pr. driftsenhet var igangsatt i Vest-Finnmark og Karasjok, tilhørende Øst-Finnmark distriktsområdet. I Øst-Finnmark hadde arbeids- og styringsgrupper arbeidet med distriktsinndelingen siden 1995. Styringsgruppenes forslag ble behandlet av Områdestyret i 2000. Områdestyret foreslo å opprette et utvalg for å avklare rettigheter basert på sedvane. Da Reindrifftsstyret behandlet saken i 2002 (sak 32/02), ble det ytret ønske om å se rammebetingelsene, reintall, beitetider og distriktsinndeling i sammenheng. Reindrifftsjefens forslag om å opprette en arbeidsgruppe fra forvaltningen og en referansegruppe bestående av reineiere og forskere for å arbeide med rammebetingelsene i Øst-Finnmark fikk en foreløpig tilslutning fra Reindrifftsstyret. Utformingen av arbeidet med rammebetingelser, arbeidsform og prioriteringer ble noe endret i Reindrifftsstyrets behandling av saken i 2003 (sak 11/03) (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:12 (2003-2004):46).

Prosessene omkring arbeidet med reintallet har vært forskjellige i Vest- og Øst-Finnmark. I Øst-Finnmark ble det ikke vedtatt reintall pr. distrikt, men i forlengelsen av arbeidet med distriktsinndelingen ble det som en foreløpig ordning bestemt å se rammebetingelsene, beitetider og distriktsinndeling i sammenheng. I Vest-Finnmark ble imidlertid reintallet fastsatt for hvert distrikt. Det foreligger ikke en utredning av hvilke konsekvenser det fastsatte reintallet ville fått for det enkelte distrikt.

Reindriftsforvaltningen og Reindriftsstyret hadde altså arbeidet med reintallssaken i lang tid, og hadde konkrete tanker om hvordan man skulle gå videre, allerede før Stortinget gjorde sitt vedtak i 2000. Våren 2000 var man i gang med en prosess der det var meningen at Ims og Kosmo skulle utarbeide et grunnlag, som så skulle forelegges distriktene før 1. august 2000. Deretter skulle man sette av 3 måneder til en "uformell høringsrunde" (Referat fra prosessplanleggingsmøte 3. mai 2000). Deretter tenkte man seg å utarbeide et konkret høringsutkast med forslag til høyeste reintall pr. distrikt. I april 2001 skulle Områdestyret behandle tallene for distriktene, og tallene skulle så fastsettes av Reindriftsstyret. Deretter skulle distriktene fordele reintallet på driftsenhetene, og videre skulle områdestyrene stadfeste distriktenes vedtak eller selv vedta reintall for driftsenhetene. Ims og Kosmo skulle gå i gang med sin del av arbeidet fra 1.4.2000 (Notat av 18.5.2000 til Landbruksdepartementet). Denne planen var forelagt Reindriftsstyret.

Stortingets vedtak i 2000 var altså ikke noe som kom uventet for Reindriftsforvaltningen. Situasjonen var videre at man hadde prøvd svært mange forskjellige virkemidler for å få tilpasset reintallet, uten at noen strategi så langt syntes å ha lyktes. Den planen som var skissert våren 2000, var åpenbart blitt forsinket. En av årsakene synes å ha vært at man trengte mer tid til å bestemme seg for en ny metode for vurdering av reintall pr. distrikt. Beitegranskninger alene eller veiinger alene hadde vist seg å ikke være tilstrekkelige.

4.1 Møte med reinbeitedistriktene

Reindriftsforvaltningen holdt et høringsmøte med styrene for hvert sommerbeitedistrikt i første halvdel av februar 2001. Da hadde arbeidet med metode, innhenting av statistisk materiale og annet grunnlagsmateriale pågått i cirka et halvt år, jf. Reindriftsstyrets sak 30/01. Det foreligger møtereferat fra 18 distrikter. Vi mangler referat fra to distrikter, som var blant de syv distriktene som skulle gis spesiell oppmerksomhet i hht. Reindriftsstyrets vedtak. I tillegg møtte ingen representanter fra tre distrikter. Av disse distriktene er to blant de syv ovenfornevnte distriktene. Dette i følge notat datert 1.12.2004 fra Anders Ims som er den ene av utrederne og forfatter av høringsdokumenter *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark*. Fra ett av distriktene ble det opplyst at de ikke hadde vært på møtet fordi tidspunktet ikke passet for dem. Da de hadde tid, passet det imidlertid ikke for Reindriftsforvaltningen. Vi mangler mao. synspunkter fra møtene for fire av de distriktene som skulle redusere mest.

Til møtene med distriktene møtte Ims, en sekretær, reindriftsagronomen for Vest-Finnmark og, i fire tilfeller, reindriftsagronomens stedfortreder. Distriktene var representert med 1-6 personer. Ims holdt foredrag om arbeidet og om modellen som ble brukt for forslag til høyeste reintall i distriktene⁴. Modellen baserte seg på gjennomsnittlige slaktevekter av varit, og disse ble relatert til tetthet av voksen rein i vårflokk (Ims og Kosmo 2001:145). I følge notat fra Ims, datert 1.12.2004, ble det gitt en foreløpig vurdering av beitekapasiteten sammen med en gjennomgang av den videre saksgangen på møtene med distriktene. Det ble presisert at arbeidets mandat bygget på et økologisk grunnlag, og at det derfor ikke omfattet vurderinger av kortsiktige sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser av et eventuelt reintallsvedtak.

⁴ I følge reindriftsforvaltningens møtebøker. Møtene ble avholdt i tidsrommet 5.2.-16.02.2001.

Etter foredraget til Ims på møtene med distriktene, ble det åpnet for diskusjon. Et motargument til reintallsfastsettelsen var den uavklarte situasjonen i høst- og vinterbeitområdene. Utøverne hevdet at først måtte områdene sikres for de enkelte distriktene og siidaene, slik at man visste hvilke beiteressurser som var til rådighet. Det ble videre påpekt at slaktevekt ikke kunne være avgjørende for reintallsfastsettelsen, men det måtte også taes hensyn til dårlige år. Det ble også påpekt at de siste årene ga et galt bilde på grunn av dårlige vinter- og vårbeiteforhold, noe som medførte lave vekter. Øy- og ytterdistrikter kunne heller ikke sammenlignes med fastlandsdistrikter når det gjaldt reinens vekt, fordi størrelse og utseende til reinen er forskjellig. Dessuten hevdet noen at vektene også har vært gode i perioder da reintallet har vært høyere, og at det derfor ikke bestandig ville være holdbart å bruke vekt som måleindikator.

På møtene kom det også fram at det er andre faktorer enn vekt som har virkning på reintallet, slik som vær- og beiteforhold og om reinen får være i ro. Mange hevdet at slaktevekt ikke er en god nok måleindikator, fordi forholdene rundt slaktingen har betydning, slik som

- lang flyttevei
- reinens opphold i gjerde før slakting
- frakting av slakterein
- problemer som kan oppstå under flyttingen
- hvor man slakter, og forholdene rundt slaktingen
- slakt etter brunst gir vekttap

Fra enkelte ble det påpekt at reindriften ikke klarer å hindre arealinngrep i reindriften, slik som f.eks. hyttebygging. Resultatet blir lette rein, med den konklusjon at det er for mye rein. Det ble på møtene poengtert fra enkelte distrikter, at reindriften måtte sikres mot framtidige inngrep. Hytter, turgåere med hund og scootertrafikk er inngrep som forstyrrer reinen, og spesielt på kalvingsplassene. Mye rovdyr påvirker vekten og produksjonen. Det er også mye sau i enkelte sommerbeitedistrikter, noe som medfører at reinen går ned i vekt.

På møtene stilte også representantene for distriktene mange spørsmål, bl.a.:

- hvordan fordeles vinterbeitene i forhold til reintall i sommerbeitedistrikt?
- er det tatt hensyn til menneskene i distriktet, hva skal de leve av?
- er det vurdert hvordan distriktets driftsenheter skal klare seg med lite rein når distriktet må redusere antallet rein?
- dersom det viser seg at vektene går opp, er det da mulig for distriktet å be om ny vurdering av reintallet?
- hva må til for å kunne øke det fastsatte tallet?
- hva skjer hvis distriktet ikke klarer å fordele reintallet?
- hva skjer om distriktet ikke reduserer til det fastsatte reintallet?
- hva med sau, er den en begrensning for reintallet?
- har det blitt tatt hensyn til at andre flytter gjennom deres distrikt?
- er det reinen som må vike for inngrep?
- er det fastsatt noen øvre grense for sauehold i reinbeitedistriktene?

I det ovennevnte notatet til Ims, kommer det fram at ikke alle tilbakemeldingene fra distriktene var like relevante i forhold til det økologisk baserte mandatet som

arbeidsgruppen arbeidet under. Videre ble det fastslått at møtene ikke ga grunnlag for å endre det generelle metodiske grunnlaget for vurderingene, jf. fremstillingen av metoden i kapittel 3. Reindriftens innspill, som ikke gikk direkte inn på metoden, var mindre relevant i forhold til utredernes mandat. Imidlertid åpnet metoden for et betydelig rom for skjønn, som skulle kompensere for de enkelte distrikters særskilte forhold. Den endelige plasseringen innenfor reintallsspennet ble avgjort av skjønnsmessige vurderinger, der distriktenes innspill ble tillagt stor vekt, i følge utrederne. Men innspillene fra reindriften, som hevdet å ha blitt innarbeidet i utredningen, kommer ikke eksplisitt fram, noe som utrederne selv beklaget, jf. notatet fra Ims, datert 1.12.2004.

Reindriftnutøverne ble i våre intervju spurt om hvordan distriktet hadde vært involvert i diskusjonen om reintallet. De fleste opplevde møtet med Reindriftnforvaltningen som et informasjonsmøte, i og med at metoden for undersøkelsen allerede var fastlagt. Det var imidlertid en av dem som ble intervjuet som var fornøyd, og som opplyste at distriktet selv hadde innsett at det var for mye rein. De var allerede godt i gang med reduseringen, og de hadde også selv kommet fram til et tall som var i nærheten av Reindriftnforvaltningens forslag. Distriktet hadde vært i en omorganiseringsprosess allerede fra begynnelsen av 1990-tallet. En annen av de intervjuede hadde ikke regnet med at tallet skulle settes såpass lavt, men hadde trodd at det ville bli satt i gang en beitegranskning, slik det ble gjort på 1980-tallet.

4.2 Høringsdokumentet

Utredningen om *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* ble publisert 7. april 2001, og dokumentet ble sendt ut på høring til høringsinstanser⁵ i mai med høringsfrist 10. juli. Alle driftsenhetene fikk tilsendt utredningen til orientering. Det kom inn 24 høringsuttalelser fra distriktene i følge notat *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* av Anders Aa. Ims og Ansgar Kosmo, datert 25.1.2002. Dessuten har Norske Reindriftsamers landsforbund, Kautokeino flyttsamelag, Reindriftnforvaltningen i Troms, 5 kommuner, Sametinget, Fylkesmannen i Finnmark, Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune avgitt høringsuttalelser.

I distriktenes høringsuttalelser til utredningen om *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark*, blir det vist til mange av de samme momentene som ble tatt opp på det tidligere nevnte møtet som Reindriftnforvaltningen hadde med distriktsstyrene. Bl.a. blir metoden kritisert, slik som at vekter fra 1998 og 1999 ikke er representative pga. dårlige år. Flere hevdet på nytt at fastsettelsen av høyeste reintall må komme etter at ny inndeling av fellesbeitene er gjennomført på siida-nivå.

I Reindriftnstyrets behandlinger av fastsettelsen av høyeste reintall for sommerbeitedistriktene, første gang 20.9.2001 ble det vist til kritikken fra distriktene som var lite fornøyd med hvordan reindriftnnæringen hadde fått mulighet til å delta og påvirke resultatene. Kritikken ble besvart med at distriktene, både gjennom egne høringsmøter og i høringsrunden, hadde deltatt i prosessen, men at innflytelsen måtte bli begrenset for den del av utredningen som bygget på tetthetsvurderinger. Derimot var det lagt vekt på

⁵ Distriktsstyrene, Styret for distrikt 30/31, Områdestyret i Troms, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Kautokeino Flyttsamelag, Sametinget, Finnmark Fylkeskommune, Fylkesmannen i Finnmark, Troms Fylkeskommune, Fylkesmannen i Troms, Alle kommuner i Vest-Finnmark og Nord-Troms.

innspillene fra reindriftsnæringen når det gjaldt de mer skjønnsmessige vurderingene, i følge ovennevnte møtebok.

4.3 Områdestyrets behandling

Den 3. september 2001 behandlet områdestyret for Vest-Finnmark fastsetting av høyeste reintall. De konstaterer at det var betydelig skepsis fra reinbeitedistriktene til vesentlige elementer i høringsdokumentet, og foreslo at det ble nedsatt et hurtigarbeidende utvalg med 3 medlemmer. Vedtaket var som følger:

Områdestyret for Vest-Finnmark konstaterer at det er betydelig skepsis i reinbeitedistriktene til vesentlige elementer i høringsdokumentet. Det påpekes også at høringsdokumentet inneholder betydelige faktiske feil.

Områdestyret foreslår at det nedsettes et hurtigarbeidende utvalg med 3 medlemmer med følgende mandat:

- 1. Gjennomgå høringsdokumentet med sikte på å rette opp faktiske feil, samt gjennomgå forutsetninger angående antall beitedager og areal som er lagt til grunn. Utvalget skal også se på skjønnsutøvelsen herunder rovviltbelastningen.*
- 2. Med bakgrunn i høringsuttalelsene gjennomføre møte med hvert distrikt med sikte på å klargjøre reinbeitedistriktenes syn.*

Områdestyret ber Kautokeino Flyttsamslag å foreslå medlemmene innen 1. oktober 2001. Reindriftsforvaltningen utfører sekretærfunksjonen.

Det forutsettes at RUF bevilger nødvendige ressurser for at arbeidet kan gjennomføres. Det anbefales satt en frist til 01.12.01 for en slik gjennomgang. Områdestyret vil deretter ta fastsettelse av høyeste reintall pr. distrikt til realitetsbehandling den 13. desember 2001.

For øvrig vil Områdestyret henstille at det frigis tilstrekkelige ressurser for å slutføre ny distriktsinndeling i Vest-Finnmark. (sak 66/01.)

Områdestyret var ikke fornøyd med utredningsarbeidet, og ville at distriktenes syn ble vektlagt i større grad.

Reindriftsstyret behandlet saken den 20. september 2001 (sak 30/01), og da hadde Reindriftssjefen foreslått et reintall på 40.000. Saken ble imidlertid utsatt i påvente av en realitetsbehandling i Områdestyret for Vest-Finnmark. Områdestyret for Vest-Finnmark behandlet saken om høyeste reintall på nytt, den 17. oktober 2001 (sak 100/01), etter at Reindriftsstyret hadde kommet med en henstilling til Områdestyret om å realitetsbehandle saken. Områdestyret ville imidlertid ikke komme med en innstilling til Reindriftsstyret om fastsettelse av høyeste reintall for sommerbeitedistriktene i Vest-Finnmark. Begrunnelsen for ikke å komme med innstilling ble gitt ut fra momenter som Områdestyret allerede tidligere hadde uttalt, nemlig mangelfull utredning, usikkerhet om faktiske forhold og tvil om hensiktsmessigheten av å fastsette høyeste reintall for sommerbeitedistriktene for å lette beitetrykket for vinterbeitene. Videre het det i et enstemmig vedtak at:

Områdestyret vil spesielt peke på et sentralt rammeverk som ny distriktsinndeling representer ikke er på plass. Først etter at et slikt rammeverk er på plass vil det kunne gjennomføres en rettferdig reintallsfordeling. (sak 100/01.)

Områdestyret viste til at det hadde vært et uttalt mål å trekke reindrifstutøverne med i prosessen med fastsettelse av høyeste reintall. Likevel hadde verken distriktene eller reindrifstutøverne deltatt i utredningsarbeidet. Det var heller ikke mulig å etterspore i utredningen, hvorvidt eventuelle innspill fra distriktene var tatt hensyn til eller ikke. Tidligere forutsetninger for behandlingen av saken var dermed brutt, i følge områdestyret. Høringsuttalelsene fra distriktene burde derfor bli tillagt desto større vekt.

4.4 Reindrifststyrets behandling

Saken ble behandlet på nytt av Reindrifststyret den 22. oktober 2001 (sak 60/01), etter at Områdestyret avsto fra å gi en innstilling. Saken ble imidlertid utsatt enda en gang, og behandlet på nytt den 27. november (sak 62/01). Denne gangen ble det gjort et vedtak som viste til at saken var drøftet i styret, og at følgende tema var tatt opp:

- a) Behov for avklaring av tiltaksprogram før vedtak i Reindrifststyret fattes.*
- b) Det forutsettes at dette tiltaksprogrammet ivaretar reindrifsbefolkningens behov for økonomisk og sosial trygghet, samt at styret legger til grunn at programmet tar utgangspunkt i den enkelte reindrifstutøver.*
- c) Distriktsinndelingen i Vest-Finnmark, forholdet til rekkefølge og vedtak om øvre reintall - behov for avklaring i forhold til Landbruksdepartementet.*
- d) Andre forhold som ble drøftet*
 - Sterkere synliggjøring av høringsinnspill*
 - Kommentarer til Sametingets høringsinnspill*
 - Sterkere fokus på arealvern.*

Reindrifststyret fastsatte høyeste reintall pr. distrikt den 30. januar 2002 (sak 02/02) som etter mandat utgjør grunnlaget for denne vurderingen. Da Reindrifststyret fattet vedtaket om høyeste reintall for sommerbeitedistriktene i Vest Finnmark, var en ny reindrifstsjef tiltrådt stillingen fra 1. desember 2001. Den nye Reindrifstsjefen vurderte den tidligere saksbehandlingen i Reindrifststyrets møtebok 30.1.2002 (sak 02/02). I vurderingene kommer det fram at Reindrifstsjefen var skeptisk til å fastsette et reintall som ikke ville være praktisk mulig å gjennomføre, fordi næringen ikke hadde tillit til de beregningene som var gjort. Reindrifstsjefen beklaget at en utredning om de økonomiske og kulturelle sidene av vedtaket manglet.

4.5 Organiseringen av arbeidet med reintallsreduksjonen

Reindriftsforvaltningen innkalte til et dialogsmøte med distriktsformennene den 9. oktober 2002. Det var reindriftsagronomen for Vest-Finnmark som innkalte til møtet i forbindelse med oppstart av arbeidet med fastsettelse av høyeste reintall. Landbruksdepartementet deltok også på dette møtet. Møtet var todelt. I den første delen av møtet deltok alle distriktene, mens den andre delen av møtet var avsatt til de syv distriktene som fra Reindriftsstyret ble ansett å trenge en spesiell oppmerksomhet. I møtoreferatet ble distriktenes kommentarer og spørsmål gjengitt, og forvaltningens og departementets svar ble også referert. Reindriftssjefen avsluttet dialogmøtet med å poengtere at møtet måtte sees på som en start på prosessen med tilpasning av reintallet i Vest-Finnmark. Hun oppfordret alle til å komme med konstruktive løsninger for å nå det oppsatte målet.

Reintallstilpasning i Vest-Finnmark ble organisert som et prosjekt, og 9 måneder etter at Reindriftsstyret fastsatte et høyeste reintall, ble det etablert et prosjektkontor i Kautokeino. Prosjektkontoret skulle bistå i arbeidet med tilpasningen av reintallet. Kontoret ble bemannet med tre stillinger. Den første lederen som ble ansatt, arbeidet fra desember 2002 til 31. oktober 2003. Den nåværende prosjektleder tiltrådte i jobben 1. november 2003. På prosjektkontoret arbeidet en informasjonsrådgiver og en konsulent i tillegg til prosjektlederen. Til kontoret var det også knyttet en jurist, som hadde sin arbeidsplass på reindriftskontoret i Kautokeino. Styringsgruppen for prosjektet var ledelsen for Reindriftsforvaltningen i Alta. Hovedoppgavene til prosjektet, i følge prosjektkontorets strategidokument til Reindriftssjefen 24.3.2003, var å få reintallet i reinbeitedistriktene tilpasset det nivået som Reindriftsstyret hadde vedtatt, og dernest å stabilisere reintallet på det fastsatte nivået.

På hvert Reindriftsstyremøte ble det rapportert om arbeidet med reintallsreduksjonen i form av referat. Rapporteringen skjedde 4-5 ganger pr. år. Notatet fra prosjektlederen om reintallstilpasningen ble lagt fram for Reindriftsstyret som vedlegg til orienteringssakene. Reindriftsstyret har hatt flere møter med Landbruks- og matministeren i løpet av perioden. Ministeren var også i Kautokeino vinteren 2005 i forbindelse med at reintallet da lå betydelig over det som var fastsatt av Reindriftsstyret. Næringskomiteen⁶ har også hatt møte med Reindriftsforvaltningen om reintallstilpasningen. Reintallsreduksjonen har vært tema på omtrent alle møtene mellom Landbruks- og matdepartementet og Reindriftsforvaltningen. Temaet er spesielt tatt opp på etatstyringsmøtene, som blir holdt minst to ganger i året mellom reindriftsseksjonen ved Landbruks- og matdepartementet og ledelsen i Reindriftsforvaltningen. Møtene er en oppfølging av det arbeidet som fremkommer i det årlige tildelingsbrevet til Reindriftsforvaltningen. En av de prioriterte oppgavene for Reindriftsforvaltningen har vært reintallstilpasning i Vest-Finnmark. Reindriftsstyret kan også be om møte med ministeren i krevende politiske saker, og i løpet av reintallsreduksjonsprosessen har det vært holdt møte med Landbruks- og matministeren ca. en gang i året.

⁶ Bakgrunnen for at saken fikk en politisk interesse, var i følge prosjektkontoret den vanskelige situasjonen for reinkjøttmarkedet.

4.6 Planer for gjennomføring av prosjektet

Prosjektkontoret har i strategidokument til Reindriftssjefen, datert 24.4.2003, satt opp flere vilkår for hvordan prosjektet skulle gjennomføres. Vilkårene var dialog, økonomiske stimuleringer, rammebetingelser og informasjon. Dialog med distriktene, siidaene og de enkelte reindriftsutøverne ble ansett som den viktigste faktoren for å gjennomføre prosjektet med reintallstilpasningen. I strategidokumentet ble viktigheten av en toveiskommunikasjon understreket, og det ble vist til at reineierne og distriktene hadde poengtert at uten dialog ville det ikke ha noe hensikt for dem å være med i prosessen. I følge strategidokumentet fra prosjektkontoret ville reineierne og distriktene ha et klart svar på om det vedtatte reintallet kunne endres gjennom prosessen. Dersom det ikke ble foretatt justeringer, mente prosjektkontoret at det kunne bli vanskelig å få til en dialog mellom forvaltningen og reindriftsutøverne. I den forbindelse ble det også vist til møter som prosjektkontoret har hatt med distriktene, hvor distriktene både har kommet med kritikk, og kommet med alternative løsninger. Kritikken gikk bl.a. ut på at reintallet i enkelte distrikt var fastsatt for lavt og på feil grunnlag. Problemet for prosjektkontoret var, i følge strategidokumentet, at ”tiltaks pakken” for dem som ville avvikle ikke var klart. Når rammebetingelsene ikke var tilstede, var det i følge prosjektkontoret vanskelig å komme i gang med gjennomføring av Reindriftsstyrets vedtak.

Prosjektkontoret har holdt møter med de 7 distriktene som omtales spesielt i vedtaket fra Reindriftsstyret. I følge prosjektlederen ba distriktene om at det også måtte holdes møter med siidaene. Etter dette ble det holdt møter med alle siidaene. I Låkkonjárga distrikt ble det også holdt møter med alle reineierne, men innkallingen ble bare sendt til driftsenhetsinnehaverne. Videre kontaktet prosjektkontoret de driftsenhetene som var med i omstillingsprogrammet. Enkelte reineiere hadde også selv tatt kontakt med prosjektkontoret.

Den første prosjektlederen har opplyst at arbeidet med gjennomføringen av vedtaket om høyeste reintall, var vanskelig fordi det manglet legitimitet fra næringens side. I notatet fra prosjektkontoret som ble lagt ved Reindriftsstyrets orienteringssaker våren 2003, ble det vist til vanskelighetene med å oppnå aksept for arbeidet med reintallstilpasningen fra reindriftnæringen fordi mange følte at de ikke hadde fått bidra med sin kompetanse. Prosjektkontoret påpekte også i notatet at distriktsstyrene hadde liten interesse av å være i dialog med Reindriftsforvaltningen når høyeste reintall allerede var vedtatt. Notatet viste også til mangler ved høringsdokumentet, fordi dokumentet ikke berører andre viktige faktorer som har virkning på slaktevekten, slik som rovdyr, inngrep i beiteland, slakteristruktur og værforhold.

I et notat til Reindriftsstyret i desember 2003, dvs. cirka to år etter at vedtaket om høyeste reintall var fattet, påpekte prosjektkontoret vanskeligheten med å oppnå kontakt med reindriftsutøverne. Vanskeligheten skyldtes, i følge prosjektkontoret, at forskriftene til økonomiske virkemidler ikke var vedtatt og distriktsplanene var heller ikke godkjent. I rapporten fremgår det at ingen vintersiidaer har møtt opp etter den plan som var lagt. Enkelte har imidlertid gitt beskjed om at de vil møte opp når forskriftene er klare.

4.7 Problemer med gjennomføringen

Saken om fastsettelse av høyeste reintall for sommerbeitedistriktene i Vest-Finnmark var til behandling i Reindrifststyret tre ganger før det ble gjort vedtak, noe som viser at saksbehandlingen hadde vært vanskelig. Da saken ble behandlet for fjerde gang, påpekte den nytilsatte reindriftssjefen vanskeligheter med å gjennomføre vedtaket. Tiltross for dette ble vedtaket om høyeste reintall fastsatt. Bildet av hvordan situasjonen kunne arte seg, ble antakeligvis tegnet for sent fra Reindrifstforvaltningens side. Skepsisen til behandlingen av saken om høyeste reintall hadde imidlertid vært tatt opp flere ganger både av reindriften og Områdestyret, slik at Reindrifststyret måtte ha vært klar over situasjonen. Når problemene ikke ble løst i vedtaksfasen, ble de i stedet brakt over til gjennomføringsfasen. Dette merket prosjektkontoret tidlig, og rapporterte også om dette til Reindrifststyret.

Det ble heller ikke utarbeidet en plan for gjennomføringen av vedtaket, noe som også vanskeliggjorde arbeidet. Imidlertid hadde prosjektkontoret dialog med reindrifstutøverne, og prøvde å planlegge i samarbeid med dem. Prosjektkontoret manglet imidlertid en tiltakspakke. Virkemidlene kom først lenge etter at vedtaket ble fattet.

Selv om vedtaket om høyeste reintall i seg selv ikke kan ha kommet som en overraskelse på utøverne og reinbeitedistriktenes styrer, var de likevel helt uforberedt når det gjaldt den praktiske gjennomføringen. Mye tid gikk med til å informere om vedtaket også etter at prosjektkontoret var opprettet. Innen de rammer som var lagt, ble likevel kontakten med distriktsstyrene håndtert på en god måte fra prosjektkontorets side. Prosjektkontoret innledet og bygde opp en dialog med utøverne. Men det kunne ikke bøte på den manglende hensyntaken til reindrifstens egne synspunkter forut for vedtaket om høyeste reintall.

5 Konkrete virkemidler til gjennomføring av vedtaket

I dette kapitlet gjennomgås de konkrete virkemidlene som ble etablert med det formål å bidra til redusert reintall, og i hvilken grad en større fleksibilitet og vilje til endring av virkemidlene hadde ført til større måloppnåelse. I Reindrifststyrets vedtak av 30.1.2002 om fastsettelse av høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark reinbeiteområde, var det en forutsetning at det skulle lages ulike tiltak rettet direkte mot reineiere for å gjøre en omstilling i næringen enklere. Det ble således konstatert et behov for virkemidler for å gjennomføre tilpasningene i reintallet som vedtatt, men virkemidlene var ikke på plass, og disse måtte utarbeides og etableres i tilpasningsperioden.

Proessen med å etablere konkrete virkemidler for reintallstilpasningen resulterte i at *forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reintallstilpasning i Vest-Finnmark reinbeiteområde* ble fastsatt av Landbruksdepartementet 19. desember 2003, med hjemmel i Stortingets vedtak 9. desember 2003 om statsbudsjettet for 2004, jf. vedlegg 5. De økonomiske virkemidlene i nevnte forskrift ble anvendt sammen med et allerede eksisterende virkemiddel for innløsning av driftsenheter, og virkemidlene rettet mot reineiere var altså disse:

- Forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reintallstilpasning i Vest-Finnmark reinbeiteområde.
- Tilskudd til innløsning av driftsenhet.

Utviklingen på slakterisiden fikk innvirkninger på gjennomføringen av reinslaktingen i Finnmark. I løpet av 2003 ble markeds- og slakterisituasjonen for reinkjøtt svært vanskelig. Det lå betydelige mengder kjøtt på lager, og den negative markedsutviklingen for reinkjøtt fikk negativ innvirkning på slakterienes etterspørsel etter slakterein. Mange reindrifstutøvere fikk ikke levert rein til slakting. Denne situasjonen ble også vurdert til å ha stor betydning for arbeidet med reintallstilpasning i Finnmark, og det ble derfor iverksatt tiltak, herunder også tiltak for slaktesesongen 2004/2005:

- Økonomiske virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på ulike sider av de konkrete virkemidlene målrettet mot reineiere og slakteri- og omsetningsleddet. Videre vil vi i et påfølgende kapittel gi en beskrivelse og vurdering av markeds- og slakterisituasjonen i denne perioden.

5.1 Forskrift om økonomiske virkemidler

Forskriften ble fastsatt av Landbruksdepartementet 19. desember 2003. Viktige steg i prosessen med å få etablert virkemidlene var:

- Høsten 2002 inviterte, slik det er nevnt ovenfor, Landbruksdepartementet og Reindriftssjefen alle reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark til informasjonsmøte om reintallstilpasningen. På dette møtet ble det gitt muntlig informasjon om at det ville komme bonusordninger. Videre ble det informert om etableringen av prosjektkontoret.

- Det opprettede prosjektkontoret som skulle arbeide med tilpasningen av reintallet innledet dialog med næringen om aktuelle virkemidler, for å få innspill fra næringen, blant annet på møter med reinbeitedistrikter.
- Reindrifftsforvaltningen utformet i første halvdel av 2003 forslag til forskrifter for en avtalebasert bonusordning for utøvere som reduserer sitt reintall og utøvere som avviker driften. Forslag til forskrift ble i juni 2003 oversendt til Landbruksdepartementet for godkjenning.
- Landbruksdepartementet sendte i september 2003 et utkast av forskriftene til høring til tre andre departement og NRL, med en høringsfrist til 10. oktober 2003.

Administrasjonen av de økonomiske virkemidlene ble ivaretatt av Reindrifftsforvaltningen. Reindrifftsjefen hadde fullmakt til å dispensere fra reglene dersom dette kunne bidra til at formålet med ordningen ble oppnådd. Landbruksdepartementet var klageinstans for reindrifftssjefens vedtak.

5.1.1 Retningslinjer

Formålet med forskrift om økonomiske virkemidler var å stimulere til reduksjon av reintallet i Vest-Finnmark reinbeiteområde, til det reintall som ble fastsatt av Reindrifftsstyret i vedtak av 30. januar 2002, og forskriften skulle gjelde for reinbeitedistrikter som hadde et høyere reintall enn det som ble fastsatt i nevnte vedtak.

I forskriftens § 3 ble det stilt betingelser om at det måtte inngås en driftsavtale mellom Reindrifftsforvaltningen og det enkelte reinbeitedistrikt, og at de enkelte driftsenhetene i distriktet måtte forplikte seg i henhold til reduksjonsplanen som driftsavtalen betinget. Nevnte betingelser vil bli gjennomgått mer utfyllende nedenfor.

I retningslinjene som omhandler bonusordningene var det to sentrale paragrafer:

§ 4. Avviklingsbonus

Driftsenheter som avviker i henhold til reduksjonsplanen, jf. § 3, er berettiget til en avviklingsbonus. Bonusen beregnes på grunnlag av godkjent offentlig kontrollert telling, og slaktebilag fra slakteri og andre aktører som kan foreta rapportering av slaktet rein, jf. gjeldende forskrift om rapportering av slaktet rein.

Antall rein som kan gi grunnlag for avviklingsbonus kan ikke overstige driftsenhetens reintall pr. 1. april 2002, med fradrag av rein som eventuelt er overført til annen driftsenhet, jf. reindrifftsloven § 4 annet ledd sjetten punktum. Avviklingsbonusen utgjør kr. 1.500,- pr. rein for rein slaktet i driftsårene 2002/2003, 2003/2004 og 2004/2005.

§ 5. Reduksjonsbonus

Driftsenheter som reduserer sitt reintall i henhold til reduksjonsplanen, jf. § 3, er berettiget til en reduksjonsbonus. Bonusen beregnes på grunnlag av godkjent offentlig kontrollert telling, og slaktebilag fra registrert slakteri og andre aktører som kan foreta rapportering av slaktet rein, jf. gjeldende forskrift om rapportering av slaktet rein.

Antall rein som kan gi grunnlag for reduksjonsbonus begrenses oppad til differansen mellom driftsenhetens reintall pr. 1. april 2002 og det reintall som er fastsatt gjennom oppfølgingen av driftsavtalen, jf. § 3, med fradrag av rein som eventuelt er overført til annen driftsenhet, jf. reindrifstloven § 4 annet ledd sjette punktum.

Reduksjonsbonusen utgjør kr. 250,- pr. rein for rein slaktet i driftsårene 2002/2003, 2003/2004 og 2004/2005.

Når nødvendig dokumentasjon foreligger for at driftsenheten har redusert reintallet i henhold til reduksjonsplanen, jf. § 3, utbetaler Reindriftssjefen reduksjonsbonus. Dersom offentlig kontrollert telling viser at reintallet i distriktet senest 1. april 2005 er i samsvar med Reindrifststyrets vedtak av 30. januar 2002, utbetales en tilleggsbonus på kr. 250,- pr. rein for rein slaktet i driftsårene 2002/2003, 2003/2004 og 2004/2005.

5.1.2 Betingelser for bruk av økonomiske virkemidler

Reindrifstforvaltningen utarbeidet et forslag til driftsavtale, og følgende sentrale hovedkrav ble stilt:

- Det utarbeides en driftsavtale hvor distriktsstyret forplikter seg til å utarbeide en plan for reduksjon av reintallet til lovlig nivå.
- De enkelte driftsenhetene i distriktet må forplikte seg i henhold til reduksjonsplanen når den foreligger. Dersom driftsenheter som innehar mer enn 10 % av det fastsatte lovlige reintallet i distriktet ikke forplikter seg i henhold til reduksjonsplanen, vil økonomiske virkemidler ikke komme til anvendelse.
- Reindriftssjefen kan gi nærmere bestemmelser om dokumentasjon, telling og kontroll med hensyn til oppfølging.

Ved oppfyllelse av nevnte hovedkrav, ville Reindrifstforvaltningen:

- tilby bonusavtale til den enkelte driftsenhetsinnehaver i distriktet, etter å ha mottatt dokumentasjon som nevnt ovenfor.
- utbetale bonus til den enkelte reineier i henhold til bonusavtalen, når denne er oppfylt.

Det var altså lagt opp til at distriktsstyret forpliktet seg til å utarbeide en reduksjonsplan, og videre at de enkelte driftsenhetene også måtte forplikte seg til å følge planen når den forelå. Dette reiste flere problemstillinger. For det første gjaldt det for distriktsstyret, som derved ville akseptere det vedtatte reintallet og også ta ansvaret for å fordele reduksjonen internt i distriktet. For det andre måtte driftsenhetene forplikte seg til å følge planen når den forelå. Dersom enhetene ikke visste hvilke prinsipper reduksjonen skulle følge, og hvilke konsekvenser den ville få for respektive enheter i distriktet, så ble dette en vanskelig problemstilling å forholde seg til.

Videre var ordningene i utgangspunktet begrenset til å skulle gjelde for reinbeitedistrikter som pr. 1. april 2002 hadde et høyere reintall enn det som ble fastsatt i Reindrifststyrets

vedtak. 11 distrikter var i denne situasjonen, hvorav 7 distrikter er eksplisitt nevnt i vedtaket som distrikter som trengte en spesiell oppmerksomhet.

5.2 Tilskudd til innløsning av driftsenhet

5.2.1 Den ordinære innløsningsordningen

Tilskudd til innløsning av driftsenhet er en ordning som sorterer under Reindriftens utviklingsfond, og 1999 var det første året ordningen med innløsning av driftsenheter ble gjort gjeldende. Denne ordningen blir praktisert ved at beslutningsorganet er styret for Reindriftens utviklingsfond, og disse sakene blir behandlet under ett på et møte mot slutten av hvert år. I forbindelse med reintallstilpasningen ble Reindriftsforvaltningen gitt fullmakt til å behandle søknader fra Vest-Finnmark fortløpende, og med administrative vedtak.

Innløsning skjer etter Forskrifter til Reindriftsavtalen, kapittel 5, med følgende hovedvilkår, i § 5-1:

Vilkår for innløsning.

Driftsenheter som har oppfylt det til enhver tid gjeldende minstekravet for drifts-/produksjonstilskudd i minst ett av de tre siste driftsårene kan bli innløst mot tilskudd etter denne ordningen. Ordningen gjelder i de reinbeitedistrikter som har store problemer med tilpasningen og utnyttelsen av ressursene. Driftsenheter som har mottatt omstillingslønn kan ikke innløses. For distrikter hvor reintallet er betydelig lavere enn beitekapasiteten tilsier kan det gjøres unntak fra vilkåret om oppfylt minstekrav for drifts-/produksjonstilskudd. Ved avgjørelsen av om en driftsenhet skal innløses skal det legges vekt på om:

- a. innløsningen har betydning for reintallstilpasningen i distriktet,*
- b. innløsningen bidrar til en forbedring av ressursutnyttelsen i distriktet,*
- c. innløsningen bidrar til utvikling av en bærekraftig reindrift i distriktet.*

Det fremgår videre av retningslinjene at ved innløsningen ”fraskriver innehaver av driftsenheten seg de retter han/hun har som driftsenhetsinnehaver etter reindriftsloven, herunder retten til å overdra eller få overdratt driftsenhet.” Imidlertid gir retningslinjene rom for at, ”innløser kan ha inntil 20 rein i eget merke til bevoktning i annen driftsenhet som har lovlig adgang til å ha ansvar for denne reinen. Ved felles driftsenhet kan innløserne ha til sammen inntil 30 rein i egne merker til bevoktning.” Innløsningsbeløpet ytes som engangsutbetaling med kr 450.000,- pr. driftsenhet.

5.2.2 Innløsningsordning som strukturtiltak

I tillegg til den ordinære innløsningsordningen ble det iverksatt en ordning med tilskudd til strukturtiltak: *Retningslinjer vedrørende tilskudd til strukturelle tiltak i distrikter med behov for reintallstilpasning og ressursutnyttelse* (sak 69/04 i Reindriftens Utviklingsfond). Ordningen med tilskudd til strukturelle tiltak kom i stand som følge av at man så at det i flere distrikter var behov for en bedre ressursutnyttelse. Blant annet opprettet Reindriftens Utviklingsfond en utkjøpsordning for driftsenheter som ikke kunne

innløses gjennom den ordinære innløsningsordningen. Dette gjaldt driftsenheter som tidligere hadde mottatt omstillingslønn, men som etter endt omstilling hadde gitt melding om at de tok tilbake sin driftsenhet. Dette tiltaket var et tilbud til disse driftsenhetene om å innløse drifteenheten og fraskrive seg rettigheter til å drive med rein. Innløsningsbeløpet under denne ordningen var satt til kr 100.000,- pr. driftsenhet.

Under denne ordningen kom også driftsenheter som tidligere ikke hadde mottatt omstillingslønn, og ikke tilfredsstilte vilkår om oppfyllelse av gjeldende minstekrav for drifts-/produksjonstilskudd i den ordinære innløsningsordningen. Innløsningsbeløpet under denne ordningen var satt til kr 125.000,- pr. driftsenhet.

5.3 Økonomiske virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet

5.3.1 Slaktetilskudd til slakteriene

For å bidra til et større uttak av slakterein i slaktesesongen 2004/2005 i Vest-Finnmark ble det opprettet en tilskuddsordning med kr 5,- pr. kilo slakt i slaktetilskudd til slakteriene. Tilskuddet ble gitt til slakteriet som slaktet reinen.

Retningslinjene ble utformet som en egen forskrift om slaktetilskudd for slaktesesongen 2004/2005 (1.9.04 - 31.3.05), fastsatt av Landbruksdepartementet 21. oktober 2004, med hjemmel i Stortingets budsjettvedtak for budsjettåret 2004. Dette slaktetilskuddet betinget at det forelå en reduksjonsavtale eller avviklingsavtale mellom Reindriftsforvaltningen og driftsenhetsinnehaver i henhold til forskrift om økonomiske virkemidler. Videre ble tilskuddet i retningslinjene begrenset slik: ”slaktet rein tilhørende driftsenhetsinnehavere/reineiere i distrikter i Vest-Finnmark som pr. 1. april 2002 hadde et høyere reintall enn det som er fastsatt av Reindriftsstyret i vedtak av 30. januar 2002 danner grunnlag for tilskudd.”

5.3.2 Ekstraordinær slakting

Landbruks- og matdepartementet iverksatte vinteren 2005 et ekstraordinært tiltak for å sikre slakting av ca 10.000 flere rein i Vest-Finnmark. Formålet med tiltaket var å tilby reieneierne sikker avsetning av ytterligere et stort kvantum. Sentrale momenter i dette tiltaket var:

- Departementet inngikk en avtale med Norsk Kjøtt om at de skulle kjøpe opp en kjøttmengde som tilsvarte ca 10.000 slakt fra en del slakterier. Forutsetningen var at alt dette slaktet skulle komme fra Vest-Finnmark.
- Tiltaket ble offentliggjort under reindriftsforhandlingene i februar 2005, og gjaldt til 1. april 2005.

5.4 Organisering og søknadsbehandling

5.4.1 Virkemidler rettet mot reiere

Kunngjøring

Arbeidet med informasjon om virkemidlene og kunngjøringen kan inndeles i to faser; perioden før fastsettelsen, og perioden fra januar 2004 og frem til 1. april 2005. I perioden før fastsettelsen av virkemidlene, dvs. årene 2002 og 2003, inviterte som tidligere omtalt Landbruksdepartementet og Reindriftssjefen alle reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark for å få informasjon om reintallstilpasningen. På dette møtet ble det gitt muntlig informasjon om at det ville komme bonusordninger. Vinteren 2003 ble det avviklet møter med de 7 tiltaksdistriktene, hvor prosjektkontoret kom med informasjon om forslag til bonusordningen, og at denne ville få tilbakevirkende kraft.

I perioden etter at virkemidlene rettet mot reiere var fastsatt, dvs. perioden 2004 og tom 1. april 2005, ble det foretatt kunngjøring både skriftlig og ved informasjonsmøter. De fastsatte forskriftene ble tilsendt hver enkelt driftsenhet pr. post, både på samisk og norsk. Det ble avviklet nye møter med de 7 tiltaksdistriktene. Sommeren 2004 ble det også avviklet informasjonsmøter med alle distriktene i Vest-Finnmark, med informasjon om virkemidlene og den praksis man la seg på vedrørende dispensasjoner. Gjennom hele tilpasningsperioden ble også Reindriftsforvaltningens informasjonsblad, *Reindriftsnytt*, med fire utgivelser i året, nyttet i informasjonsarbeidet.

Søknadsbehandling

Søknadsskjema ble utarbeidet, og søknad på alle virkemiddelordningene kunne skrives på samme skjema. Prosjektkontoret har behandlet sakene fortløpende, og Reindriftssjefen har fattet beslutningene. Ett distrikt har i løpet av perioden laget en bindende driftsavtale for reduksjon av reintallet, og er det eneste distriktet hvor det er innvilget reduksjonsbonus.

Før øvrig er de økonomiske virkemidlene kun blitt brukt til bonus ved avvikling ved at forskriftens dispensasjonshjemmel er nyttet. Ved avvikling ble også tilskudd fra innløsningsordningene utløst. Dispensasjonsparagrafen er nyttet ved tilsagn om avviklingsbonus, fordi det ikke forelå driftsavtaler med distriktene som forskriften betinget, og dispensasjonen er nyttet slik:

- Samtlige innvilgninger av avviklingsbonus har skjedd med grunnlag i dispensasjonsadgangen som ble gitt til Reindriftssjefen.
- Det var også utøvere fra distrikter som hadde et lavere reintall pr. 1. april 2002 enn det som ble fastsatt i Reindriftsstyrets vedtak, som søkte om avviklingsbonus, og fikk innvilget dette etter dispensasjonsparagrafen. Dette ble vurdert fra sak til sak, som for eksempel at avviklingen hadde betydning for ressursutnyttelsen i distriktet ved at antallet driftsenheter ble redusert, og at den økonomiske bærekraften ble bedret.

5.4.2 Slaktetilskudd til slakteriene

Slaktetilskuddet til slakteriene var begrenset slik at aktører som i henhold til *Forskrift om rapportering av slaktet rein av 2. juli 2004* kan rapportere inn slaktet rein, var

søknadsberettiget. Søknaden ble sendt til Reindriftssjefen, som ut fra foreliggende dokumentasjon avgjorde saken og anviste tilskuddet til utbetaling.

5.5 Ressursbruk

5.5.1 Virkemidler målrettet mot reieiere

I det følgende gis det en oversikt over bruk av ressurser fordelt på de ulike virkemidlene, og fordelt på de ulike driftsårene i reintallstilpasningsperioden.

Ressursbruk på konkrete virkemidler

Tabell 5.5.1.a Utbetalt av konkrete virkemidler, fordelt på driftsår

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	SAMLET
Avviklingsbonus	1 401 000	889 500	4 773 000	7 063 500
Reduksjonsbonus	0	0	299 500	299 500
Innløsning	900 000	900 000	8 550 000	10 350 000
Strukturtiltak	0	500 000	100 000	600 000
Totalt	2 301 000	2 289 500	13 722 500	18 313 000

Kilde: Reindrifftsforvaltningen

Tabellen viser at om lag 75 % av samlet ressursbruk på konkrete virkemidler fant sted i driftsåret 2004-05. Sum utbetalt avviklingsbonus omfattet et antall på 4709 rein samlet for perioden. Av tabellen fremkommer det også at kun om lag kr 300 000 er blitt utbetalt som reduksjonsbonus, og dette skyldes at kun et distrikt, med to driftsenheter, inngikk bindende driftsavtale om reduksjon av reintallet. Dermed er de økonomiske virkemidlene i bonusordningen i hovedsak kommet til anvendelse ved avviklingsbonus.

Avviklingsbonus

Tabell 5.5.1.b Avvik mellom innvilget og utbetalt avviklingsbonus, fordelt på driftsår

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	SAMLET
Innvilget	1 440 000	1 038 000	8 187 000	10 665 000
Utbetalt	1 401 000	889 500	4 773 000	7 063 500
Differanse	39 000	148 500	3 414 000	3 601 500

Kilde: Reindrifftsforvaltningen

Differansen mellom innvilgede og utbetalte beløp for avviklingsbonus forklares som følger av prosjektkontoret:

For driftsårene 2002-2003 og 2003-2004 forårsakes differansen med fradrag for rein overført til annen driftsenhet.

For driftsåret 2004-2005 forårsakes differansen av følgende forhold:

- Fradrag for rein overført til annen driftsenhet
- Driftsenheter som ikke gjennomførte avviklingen.

5.5.2 Virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet

- Det er utbetalt til sammen 846.945 kr i slaktetilskudd etter ordningen med 5 kr pr. kg. Dette omfatter således om lag 169 tonn slakt.
- Når det gjelder oppkjøp av inntil 10.000 rein til slakt, ble det avsatt 3,0 mill. kr - men kun omlag kr 277 000 er utbetalt av disse midlene, jf. informasjon fra Reindrifftsforvaltningen pr. oktober 2006. Videre har Reindrifftsforvaltningen beregnet at meruttaket av slakt utgjorde mellom 1000 og 1500 rein.

5.6 Vurderinger

Etablering av virkemidler

Forskriften om de økonomiske virkemidler ble altså fastsatt nesten to år etter at Reindrifftsstyret fattet vedtak om høyeste reintall. Når virkemidlene måtte utarbeides og etableres i tilpasningsperioden måtte dette nødvendigvis ta tid, siden lite åpenbart var gjort av forberedelser av denne art før vedtaket i sak 02/02 ble gjort. Mange beslutninger og formelle vedtak skulle gjøres på ulike nivåer.

Grunnet den negative utviklingen i markeds- og slakterisituasjonen for reinkjøtt ble økonomiske virkemidler rettet mot slakteri- og omsetningsleddet etablert i løpet av slaktesesongen 2004/2005. Bruk av virkemidler forutsetter at de er fastsatt og operative, og når de konkrete virkemidlene kom på plass så sent i tilpasningsperioden, så innebar dette at det gikk lang tid før næringen hadde noe konkret å forholde seg til med hensyn til virkemidler. Videre må det også tas hensyn til at enkeltutøvere ville bruke noe tid til å sette seg inn i forskrifter og vurdere konsekvensene av disse. Dermed ville søknadsprosedyren ta tid.

Det må således konkluderes med at virkemidlene kom på plass svært sent i tilpasningsperioden, og at virketiden derved ble kort, og at dette var en stor svakhet ved virkemiddelbruken. Reindrifftsforvaltningen foreslo i sitt budsjettforslag for 2005 "at tilpasningsperioden burde forlenges all den tid det har tatt lang tid å få på plass virkemiddelordningen" (Budsjett 2005, vedlegg 4 til budsjettet).

Måloppnåelse

Virkemidlene ble etablert med det formål å bidra til redusert reintall. Det kan fastslås at reintallet i Vest-Finnmark økte med 17 359 rein. I 2002 var det 15 distrikter, av totalt 26 distrikter, som hadde et reintall i samsvar med eller under det fastsatte reintallet for distriktet, mens det 31. mars 2005 var 10 distrikter som oppfylte dette kravet. Videre er det 4 distrikter som i tilpasningsperioden har hatt en reduksjon i reintallet. 29 driftsenheter avvirket sin reindrift i tilpasningsperioden. Et interessant utviklingstrekk er at reintallet fra 31. mars 2004 til 31. mars 2005 ble redusert fra 96 536 til 90 983, dvs. en reduksjon på 5 553 rein.

Imidlertid er det klart at mange komponenter virker inn på hvordan reintallet utvikler seg. Som det fremkommer under andre kapitler, så har det i denne tidsperioden vært særdeles gode produksjonsforhold, og dette kombinert med problemer med omsetning av reinkjøtt, har virket inn på reintallsutviklingen.

Fordi mange komponenter virker inn på reintallsutviklingen, blir det vanskelig å vurdere hvilken effekt virkemidlene har hatt på den samlede reintallsutviklingen i Vest-Finnmark. Imidlertid ser man at man i driftsåret 2004-05 fikk snudd økningen i reintallet fra de foregående årene til en reduksjon, og at dette skjedde i det driftsåret hvor virkemidlene var operative. Om lag 75 % av samlet ressursbruk på konkrete virkemidler målrettet mot reineiere fant sted i driftsåret 2004-05, mens virkemidlene rettet mot slakteri- og omsetningsleddet i sin helhet ble nyttet i dette driftsåret. Det synes klart at virkemiddelbruken er en vesentlig forklaring på økt slakteuttak og reintallsutviklingen i dette driftsåret. Videre er det klart at når antallet driftsenheter og utøvere reduseres, så vil dette gi bedre rammebetingelser for de som blir igjen i distriktet, forutsatt at dette ikke medfører andre driftsmessige konsekvenser for distriktet, som f.eks. tap av kompetent og tilgjengelig arbeidskraft, jf. kap. 10. Dernest er det også klart at for enkeltutøvere som benyttet seg av virkemidlene, så har dette bidratt positivt i et økonomisk perspektiv for den enkelte utøver. Til sammen har de som avvirket fått utbetalt om lag 18 mill kr av virkemidlene rettet mot reineiere.

Reindriftsnæringen og de konkrete virkemidlene

Det fremgår av høringsuttalelsene og intervjuene at de fleste distriktene var direkte uenige i de vedtatte reintall for sine distrikter. Dette innebærer at de fleste distriktene har vanskelig for å akseptere vedtatt reintall. Dernest synes det som om at det har vært vanskelig innad i distriktene å håndtere prosessen om hvordan en reduksjon skulle fordeles. Dette reiste kontroversielle spørsmål, som hvem som eventuelt skulle avvikle og hvilke fordelingsprinsipper som skulle legges til grunn for de ulike reineierne i distriktene.

Det synes som om at de fleste distriktene har hatt fokus på å komme med alternative forslag til reintall i sitt distrikt. Så sent som i januar 2005, var status at 22 distrikter ikke hadde en strategisk reintallsplan i samsvar med fastsatt reintall, eller at planene hadde mangler mht. fordeling på driftsenhetsnivå. Så sent i tilpasningsperioden var over halvparten av disse distriktene i en prosess, hvor klager var til ny behandling i Områdestyret, eller oversendt til Reindriftsstyret for behandling. Dette illustrerer at majoriteten av distriktene ikke hadde akseptert det fastsatte reintallet, og derved heller ikke akseptert grunnlaget for reduksjonen.

I forhold til næringens vurdering av virkemidler, synes det klart at hovedfokuset for de fleste distriktene har vært fastsettelsen av reintallet, og at vurdering eller innspill i forhold til konkrete virkemidler ikke har hatt samme fokus blant utøverne. Imidlertid viser tallmaterialet for virkemiddelbruken at da virkemidlene var på plass, ble de benyttet.

De økonomiske vurderingene den enkelte reindriftsutøver måtte gjøre, må selvsagt forstås på bakgrunn av den generelt vanskelige sysselsettingsmessige situasjon i Vest-Finnmark på denne tiden og utøvernes utdanningsmessige forutsetninger for å gå over i annet arbeid. Mange av dem som ville bli berørt, hadde ikke noe alternativt livsgrunnlag. Det gjaldt også dem som av ulike grunner ikke hadde fått en driftsenhet i sin tid, men hvis liv likevel var

basert på reindrift som inntekt, og ikke minst som levemåte. Vi har ikke kunnet undersøke disse forhold mer inngående, men dette er velkjent og bekreftet gjennom Omstillingsprogrammet for Indre-Finnmark. I brev fra Landbruksdepartementet v/statsråden til næringskomiteen i Stortinget, datert 26. mai 2004 het det:

I sluttevalueringsrapporten konkluderes det med bl.a. at Omstillingsprogrammet har vært mislykket for mange omstillere, i den forstand at mange ikke har klart å skaffe seg et alternativt yrke slik hensikten med programmet var.

Og videre:

Over halvparten av omstillerne i Vest-Finnmark var utenfor arbeidsmarkedet, enten som ledige, forlenget omstillingslønn, uføre- eller alderspensjon.

Reindriftsforvaltningen

Gjennomgangen av prosjektkontorets rapporteringer om prosessen, forsterker inntrykket av at næringens manglende aksept av det fastsatte høyeste reintall har overskygget diskusjonen om de konkrete virkemidlene.

Det kan også virke som at næringens manglende aksept på fastsettelsen av høyeste reintall har virket hemmende på dialogen om virkemidler og gjennomføringen av reintallstilpasningen. Denne problemstillingen kan synliggjøres med følgende eksempler fra prosjektlederens notat til Reindriftsstyret, datert 30.5.2003:

Mange reineiere påpeker at Regjeringen ved Reindriftsforvaltningen ikke har fulgt Stortingets vedtak i Innst. Nr. 216 1999-2000 om at "Stortinget ber regjeringen i samarbeid med reindriftsutøverne å fastsette øvre reintall for hvert distrikt." Det er vanskelig å oppnå aksept for arbeidet med reintallstilpasningen når mange føler at de ikke har fått muligheten til å bidra med sin kompetanse eller at deres syn på saken ikke er tatt hensyn til. Hele arbeidet med å fastsette et øvre reintall burde i mye større grad involvert de berørte parter i prosessen før vedtaket ble gjort. Distriktsstyrene uttrykker at de har liten interesse av å være i dialog med Reindriftsforvaltningen når reintallet er fastsatt før man innleder dialog. Det må poengteres at i en dialog må alle parter ha rett å fremme forslag og komme med konstruktive innspill til resultatoppnåelse og den videre prosessen. Dette har dessverre ikke vært mulig i reintallstilpasningen, da det i prosessen har vært lite fleksibilitet for å gjøre endringer underveis.

Prosjektkontorets arbeid med de konkrete virkemidlene ble således både utfordrende og vanskelig. Prosjektkontoret mener at informasjonsarbeidet i perioden før virkemidlene kom på plass har vært vanskelig for forvaltningen, fordi man da ikke hadde konkret informasjon til næringen om virkemidlene. Det ble gitt informasjon om at det ville komme virkemidler, og at de ville få tilbakevirkende kraft, men over tid ble dette vanskelig å kommunisere når man ikke visste noe mer konkret.

Det var vanskelig å få distriktene til å inngå driftsavtaler om reduksjon av reintallet, og kun et distrikt med to driftsenheter inngikk en slik avtale. De øvrige distriktene inngikk ikke driftsavtaler om reduksjon av reintallet, blant disse var også distrikter som utarbeidet planer som er i samsvar med vedtatt reintall. Dermed ble de økonomiske virkemidlene, bonusordningene, hovedsaklig brukt til bonus ved avvikling og tilsagn gitt etter

dispensasjonsfullmakt. Prosjektkontoret gir uttrykk for at regelverket ble utformet lite fleksibelt, og at de økonomiske virkemidlene med andre ord ikke kan sies å ha fungert slik man i utgangspunktet hadde forventninger om, nemlig som skreddersydde tiltakspakker for de ulike distriktene med ulike behov.

Prosjektkontoret peker også på andre problematiske sider ved virkemiddelbruken. For det første vurderte man at bruk av dispensasjon måtte føre til en faktisk reintallsreduksjon, noe den gjør når driftsenheter slakter flokken og forlater næringen. Dette forplikter likevel ikke de som blir igjen i næringen til en ytterligere reduksjon. For det andre hadde man ikke noe virkemiddeltilbud til reineiere som ikke har driftsenhet. I budsjettforslaget for 2005 skrev Reindriftsforvaltningen: "Forskriften som er gjeldende pr. i dag gir lite rom for tilpassede løsninger for siidaen og reineierne enkeltvis". Reindriftsforvaltningen ba om større rom for fleksibilitet.

I utgangspunktet hadde Reindriftsforvaltningen heller ikke noen virkemidler for å stabilisere reintallet i de distriktene som hadde et reintall i samsvar med eller under fastsatt tall. Dette fordi forskriften begrenset virkemiddelbruken til distrikter som hadde et høyere reintall enn det som ble fastsatt i Reindriftsstyrets vedtak. Dette ble justert sommeren 2004, ved at distrikter med lavere reintall også ble omfattet av dispensasjonspraksisen.

Konklusjon

Våre konklusjoner under dette punktet kan oppsummeres som følger:

- Virkemidlene kom på plass svært sent i tilpasningsperioden, omlag to år etter at Reindriftsstyret fattet vedtak om høyeste reintall. Virketiden ble derved kort, og dette ble en stor svakhet ved virkemiddelbruken.
- Fordi mange komponenter, som f.eks. produksjonsforhold, virker inn på reintallsutviklingen, blir det vanskelig å vurdere hvilken effekt virkemidlene har hatt på den samlede reintallsutviklingen i Vest-Finnmark. Samlet sett fikk man en kraftig økning i reintallet i denne perioden, men i driftsåret 2004-05 ble økningen i reintallet fra de foregående årene snudd til en reduksjon, og dette skjedde i det driftsåret hvor virkemidlene var operative. Det synes klart at virkemiddelbruken er en vesentlig forklaring på økt slakteuttak og reintallsutviklingen i dette driftsåret.
- Til sammen har 29 driftsenheter, som avvirket sin reindrift i tilpasningsperioden, fått utbetalt om lag 18 mill kr av virkemidlene rettet mot reineiere. Dette dokumenterer at når virkemidlene kom på plass, så ble de benyttet. Videre er det klart at når antallet driftsenheter og utøvere reduseres, vil det gi bedre rammebetingelser for dem som blir igjen i distriktet, forutsatt at dette ikke medfører andre driftsmessige konsekvenser for distriktet. Dernest er det også klart at for enkeltutøvere som benyttet seg av virkemidlene, har dette bidratt positivt i et økonomisk perspektiv for den enkelte utøver.
- I forhold til næringens vurdering av virkemidler, synes det klart at hovedfokuset for de fleste distriktene har vært fastsettelsen av reintallet, og at vurdering eller innspill i forhold til konkrete virkemidler ikke har hatt samme fokus blant utøverne.
- Det kan også virke som at næringens manglende aksept på fastsettelsen av høyeste reintall har virket hemmende på dialogen om virkemidler og

gjennomføringen av reintallstilpasningen, og at dette hadde innvirkning på prosjektkontorets arbeid med virkemidlene.

- Prosjektkontoret hadde en vanskelig informasjonsoppgave i perioden før virkemidlene kom på plass, fordi man da ikke hadde konkret informasjon til næringen om virkemidlene.
- Det faktum at distriktene, med ett unntak, ikke inngikk driftsavtaler om reduksjon av reintallet, medførte at de økonomiske virkemidlene (bonusordningene) hovedsaklig ble brukt til bonus ved avvikling og tilsagn gitt etter dispensasjonsfullmakt. I hvilken grad manglende vilje til å inngå avtaler skyldes prosessen før Reindrifstyreets vedtak, uenighet om det fastsatte tallet i respektive distrikter, eller retningslinjene for virkemidlene, er det vanskelig å konkludere entydig om.
- Manglende fleksibilitet i regelverket, herunder mangel på virkemiddeltilbud for reineiere uten driftsenhet. Terskelen for å redusere og avvikle for noen av disse er antakeligvis noe mindre pga. større alternative inntektsmuligheter.

6 Markeds- og slakterisituasjonen for reinkjøtt

6.1 Vansker med omsetning av reinkjøtt

I løpet av 2003 ble markeds- og slakterisituasjonen for reinkjøtt svært vanskelig. Det lå betydelige mengder kjøtt på lager, og den vanskelige markedsituasjonen innvirket negativt på slakterienes etterspørsel etter slakterein.

I ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2004 omhandles denne problemstillingen slik:

Høsten 2003 har en vanskelig markedsituasjon skapt store problemer for reintallstilpasningen i Finnmark. Slakteriene stoppet å ta i mot slakt tidlig i oktober som følge av at det allerede var lagret ca. 340 tonn ferdigvare på fryselager. Dermed ble det lite slakteuttak til tross for stort produksjonsoverskudd etter nok et godt kalvingsår. Som en følge av dette er det nå et meget høyt reintall som flyttes inn på vinterbeite i Finnmark. Det er nå bred enighet både i næringsorganisasjon og reindriftnæring om at innsatsen på markedsføring må intensiveres betydelig. Det er også signaler i markedet som kan tyde på at reinkjøtt er priset for høyt. Det er først etter at det er foretatt tilstrekkelig markedsføring over tid at reinkjøttet finner sitt riktige nivå. Under de kommende reindriftnæringens avtalepartene vil måtte ta stilling til mer langsiktige markedsføringstiltak.

I ressursregnskapet for reindriftsnæringen 2006 vurderes problematikken slik for hele reintallstilpasningsperioden:

Gjennom tilpasningsperioden har arbeidet møtt store utfordringer. Disse omfatter blant annet flere år med særdeles gode produksjonsforhold og problemer med omsetning av reinkjøtt. Disse forholdene har i kombinasjon med andre faktorer bidratt til at reintallet har økt vesentlig. Uten reduksjonen i antall driftsenheter ville økningen trolig ha vært enda større.

Det ble iverksatt generiske markedsføringstiltak i siste kvartal 2003 som et tiltak i forhold til den vanskelige markedsituasjonen. Videre ble det på bakgrunn av markedsutviklingen i 2003 gjennomført en analyse (Agenda & Utvikling AS 2004) på oppdrag for Landbruksdepartementet og Reindriftnæringen, med forslag til kortsiktige tiltak for markedsføringen av reinkjøtt, samt en påpekning av sentrale problemstillinger knyttet til omsetning og frambud. Analysen viser at årsakene til den negative markedsutviklingen var flere og sammensatte, men de viktigste momentene i utviklingen som førte til problemer i mottaket av slakterein, var:

- Totalt slaktekvantum på landsbasis får en kraftig økning i driftsåret 2002/03 i forhold til de to foregående driftsårene.
- Samtidig synes importreguleringen å ha reagert for sent. Dette kan også henge sammen med den manglende kontakten mellom markedsutvalget (i praksis et rent importutvalg) og aktører nærmere sluttmarkedet. Importen av reinkjøtt, som hadde foregått fra 1993, ble stoppet høsten 2003.
- Fra 1993 til og med 2002 var den innenlandske etterspørselen etter reinkjøtt større enn produksjonen og det ble importert reinkjøtt for å dekke

underdekningen. Overgangen fra underdekning til produksjonsoverskudd av reinkjøtt førte til en negativ utvikling i lagerbeholdning, i følge statistikk fra Statens landbruksforvaltning. Mens det samlede lageret av reinkjøtt i Norge pr. 1.9.2002 var 60 tonn, økte lageret til 371 tonn pr. 22.8.2003.

- Reinslaktingen er konsentrert til perioder av året, og følgelig er lagerbeholdningen før høstslaktingen en kritisk variabel. For eksempel er et større lager av skrotter ved årsskiftet ikke nødvendigvis negativt, dersom mye av det samlede slakteuttaket er gjennomført før jul, og råstofflageret blir produsert og solgt før neste høsts slakting.

Utviklingen fra underdekning til produksjonsoverskudd av reinkjøtt er omfattende og komplekst fordi omsetningen og vareflyten i verdikjeden påvirkes av en rekke forhold som griper inn i hverandre. Forhold som organiseringen av markedet, utviklingstrekk i markedet og utviklingen i ulike ledd i verdikjeden, påvirker omsetningen og vareflyten. I denne sammenheng vil ikke dette sakskomplekset bli drøftet nærmere, men konkret førte dette til at:

- Mange reindriftsutøvere fikk ikke levert rein til slakting under reintallstilpasningen i Finnmark.
- Denne situasjonen har hatt betydning for arbeidet med reintallstilpasning i Finnmark.

Nedenfor ses det nærmere på slakterisituasjonen i Finnmark, fordi den hadde virkning på reintallstilpasningen i Vest-Finnmark.

6.2 Slakteuttak og slakterisituasjonen i Finnmark

6.2.1 Slakteuttak

Ressursregnskapet for reindriftsnæringen viser utviklingen i slaktekvantum, når vi ser på årene, for reintallstilpasningsperioden og foregående år.

Tabell 6.2.1.a Totalt slaktekvantum for de siste 10 driftsårene. Slaktedyr til eget forbruk og privat omsetning, basert på opplysninger fra reineiernes reindrifsmelding, er medregnet.

OMRÅDE	TOTALT SLAKTEKVANTUM (tonn)									
	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04 ¹	04/05 ^{1,2}
Polmak/Varanger	228	148	150	172	188	157	176	180	222	293
Karasjok	325	227	165	184	229	108	114	299	325	375
Øst-Finnmark	553	375	316	355	417	265	291	479	547	668
Vest-Finnmark	818	547	407	445	399	273	268	529	536	770
Troms	69	61	33	44	51	20	29	36	45	53
Nordland	139	98	82	70	82	72	90	100	125	122
Nord-Trøndelag	158	144	136	157	164	161	173	162	139	117
Sør-Trøndelag/ Hedmark	183	190	160	166	211	202	199	191	169	169
Tamreinlag ³	159	204	151	174	169	176	190	191	209	208
Hele reindriften	2 078	1 620	1 283	1 411	1 494	1 169	1 240	1 687	1 771	2 107

¹ Kvantum privatslakt er beregnet på grunnlag av gjennomsnittlige slaktevekter og oppgitt privat uttak.

² Tilsvarende data på distriktsnivå.

³ Rendal renselskap er medregnet fra og med 1998/99.

Kilde: Reindriftsforvaltningen 2005

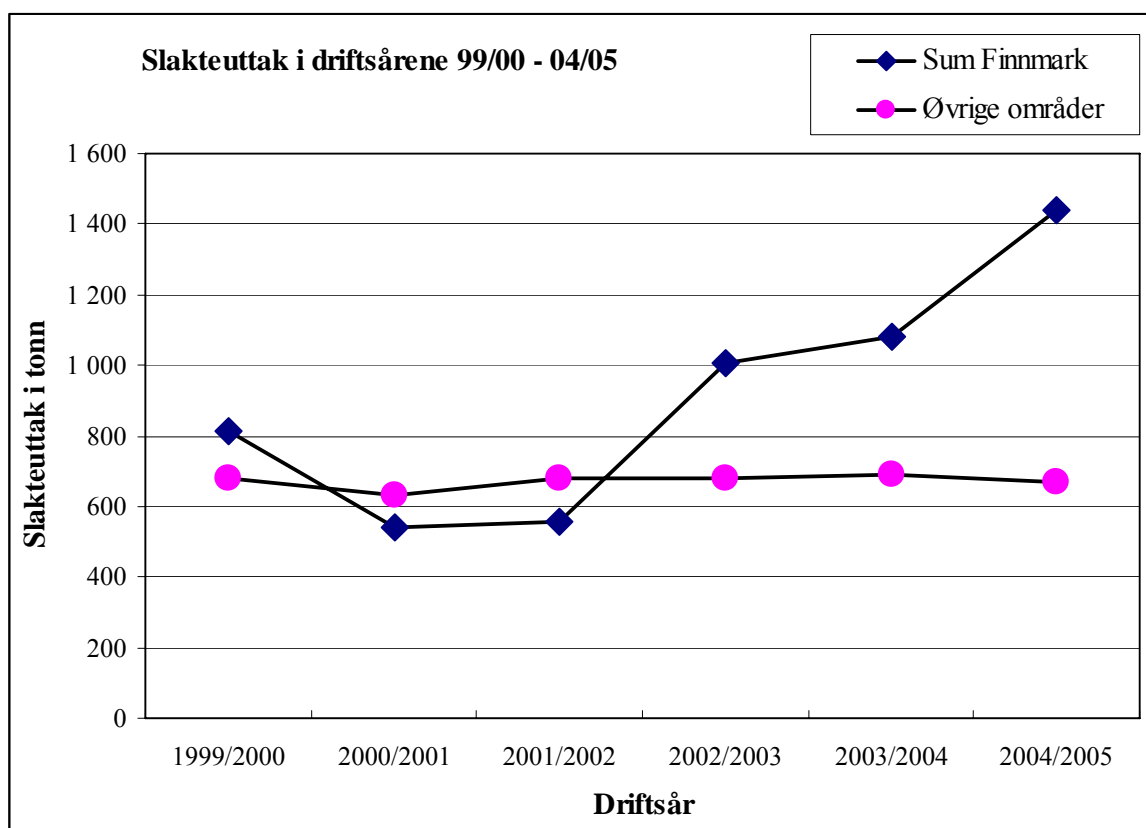
Som det fremgår av tabellen er det kraftig økning i den samlede slaktingen for hele reindriften i driftsårene 2002/03-2004/05 i forhold til årene før reintallstilpasningsperioden. Driftsåret 2004/05 har det høyeste samlede slaktekvantum i den ti års perioden som tabellen omfatter. Det er særlig Finnmark som opplevde de største svingningene, og uttaket i Vest-Finnmark og Karasjok er omlag doblet fra 2001/02 til 2002/03. Dersom man sammenligner slakteuttaket i Vest-Finnmark i 2001/02 med 2004/05 ser vi at slakteuttaket har økt fra 265 tonn til 770 tonn.

Fordi Finnmark i stor grad er et råstoffområde for slakteribedriftene, er det interessant å se utviklingen i slakteuttak i Finnmark i reintallstilpasningsperioden, og for sammenligningens skyld medtas også det samlede uttaket for hele reindriften. I det følgende gis det en oversikt over denne utviklingen i en egen tabell.

Tabell 6.2.1.b Totalt slaktekvantum i Finnmark, i forhold til øvrige reindrifsområder

OMRÅDE	TOTALT SLAKTEKVANTUM I TONN					
	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Øst-Finnmark	417	265	291	479	547	668
Vest Finnmark	399	273	268	529	536	770
Sum Finnmark	816	538	559	1 008	1 083	1 438
Øvrige områder	678	631	681	679	688	669
Hele reindriften	1 494	1 169	1 240	1 687	1 771	2 107

Basert på tabellen kan utviklingen av slaktekvantum for respektive driftsår i Finnmark, vurdert i forhold til utviklingen i øvrige reindriftsområder, illustreres i følgende figur:



Figur 6.2.1.c Slakteuttak i driftsårene 99/00 – 04/05

Figuren illustrerer en utvikling, hvor:

- Mens slakteuttaket i øvrige områder i denne tidsperioden lå stabilt på om lag 600 tonn pr. driftsår, opplevde Finnmark en økning fra et uttak på 559 tonn i 2001/02 til 1438 tonn i 2004/05.
- I driftsåret 2004/05 utgjorde uttaket i Finnmark om lag 68 % av det samlede uttaket for hele reindriften.
- Videre viser materialet en markert økning i uttaket i Finnmark i det siste året i reintallstilpasningsperioden.

6.2.2 Omstrukturering på slakterisiden

Samtidig med det økte slakteuttaket i Finnmark skjedde det endringer på anleggssiden (Agenda Utredning & Utvikling AS 2004), som også hadde negativ innvirkning på mulighetene for å levere rein til slakt i Finnmark. Grunnen til dette var dels at fordi det ble gjennomført en omstrukturering på anleggssiden, og dels fordi noen aktører i perioder ikke har gjort innkjøp av slaktedyr grunnet omsetningsproblemer/lageroppbygging eller problemer knyttet til bl.a. likviditet og driftskapital.

Omstruktureringen på anleggssiden, ved at Aage Pedersen AS i 2003 la ned slakteavdelingen ved anlegget i Tana, innebærer en permanent reduksjon i faktisk slaktekapasitet. Dette selskapet konsentrerte sin slaktevirksomhet til anlegget i Karasjok.

Ved anlegget i Kautokeino, med stor slaktekapasitet, ble det i reintallstilpasningsperioden slaktet reduserte mengder i forhold til kapasitet, hovedsakelig fordi aktørene som nyttet anlegget hadde omsetningsvansker for sine produkter eller problemer knyttet til likviditet og driftskapital. Dette gjorde at man ikke fikk utnyttet slaktekapasiteten ved dette anlegget, og dette gjaldt også flere andre reinslakteanlegg i Finnmark i denne tidsperioden. I tillegg hadde det også over tid pågått en utvikling hvor retningslinjer for feltslakting vanskeliggjorde dette alternativet for slakt før brunstperioden.

6.3 Vurdering

Slaktekapasiteten

Selv med omstruktureringen på anleggssiden, er slaktekapasiteten for rein i Finnmark tilstrekkelig til å ta unna slaktekvantum på de nivåer man hadde i reintallstilpasningsperioden. Med slaktekapasitet menes det slaktevolum bransjen maksimalt kan fremstille med bransjens slakterianlegg i forhold til visse forutsetninger. Dersom kapasiteten skal kunne utnyttes, betinger det for det første at bedriftene har forutsetninger for å utnytte sin anleggskapasitet mht. drift, kapital og etterspørsel etter reinkjøtt i markedet. For det andre betinger det en koordinering mellom bransjen og reindriftsnæringen slik at slaktingen fordeles over de aktuelle slakteperiodene, før brunst, før jul og vinterslakt.

Det er imidlertid et faktum at det oppsto en situasjon hvor det i perioder var problematisk å få levert rein til slakting i Finnmark. Som gjennomgangen ovenfor viser, var dette sammensatt av forhold knyttet til markedsutvikling og utviklingen i slakteriledet, som medførte at slakterikapasiteten i Finnmark hadde lav utnyttelsesgrad. I denne sammenheng må det også tillegges at bransjens mottak av slaktedyr hadde en vesentlig økning i reintallstilpasningsperioden i forhold til foregående år, men altså ikke tilstrekkelig til å dekke det reelle mottaksbehovet.

Med de problemene bransjen hadde i reintallstilpasningsperioden, både med omsetningsproblemer, og at enkelte aktører i slakteriledet ikke klarte å utnytte sin slaktekapasitet, var en grunnleggende forutsetning borte i forhold til å håndtere noen vesentlige større slaktemengder enn det som ble slaktet i denne perioden. Hovedforklaringen på at reineiere hadde problemer med å få levert rein til slakting er knyttet til dette, hvor bedriftenes omsetningsproblemer fikk direkte konsekvenser for deres etterspørsel etter slaktedyr, men også virkninger for finansielle forhold knyttet til drift.

I et helhetlig perspektiv, ved vurdering av slaktekapasitet, må også følgende forhold vektlegges:

- Reindriftens driftsmønster, med samling og uttak av slaktedyr, påvirkes av mange naturgitte forhold som krever fleksibilitet mht. leveringstidspunkter. Det er derfor en stor driftsmessig utfordring å få til en koordinering mellom bransjen og reindriftsnæringen, slik at slaktingen fordeles over de aktuelle slakteperiodene, før brunst, før jul og vinterslakt. I en situasjon hvor bransjen sliter med omsetningen, er det rimelig å anta at viljen til å bygge opp et lager av skrotter reduseres, noe som påvirker bransjens evne til å ta unna slaktetopper.

- Endringer i retningslinjer for feltslakting har vanskeliggjort dette alternativet for slakt i før brunstperioden, som reduserer kapasiteten med hensyn til å ta unna slaktopper i denne perioden.
- De konkrete virkemidlene i forhold til slakterileddet ble iverksett svært sent i tilpasningsperioden.

Reintallsutviklingen

Det synes klart at slakterileddet i den aktuelle situasjonen ikke var i stand til å håndtere noen vesentlige større slaktemengder enn det som ble slaktet i tilpasningsperioden.

Imidlertid er det også et faktum at slakteuttaket i Vest-Finnmark økte vesentlig i tilpasningsperioden, og spesielt i driftsåret 2004/05. I denne sammenheng må det også understrekes at uten det økte slakteuttaket i tilpasningsperioden, ville reintallet økt betydelig mer enn det som ble resultatet.

7 Andre virkemidlers effekt i forhold til vedtaket

Reindrifftsavtalen, og derigjennom de økonomiske virkemidlene, er sammen med reindrifftsloven de viktigste redskapene for å følge opp målene og retningslinjene i reindrifftspolitikken. Tilskuddene kan inndeles slik:

- Direkte tilskudd fra Reindrifftsavtalen til driftsenheter og tamreinlag, og til reinbeitedistrikt.
- Tilskudd til driftsenheter, grupper av reineiere og reinbeitedistrikt fra Reindriffts Utviklingsfond (RUF), som finansieres over Reindrifftsavtalen.
- Erstatningsutbetalinger til driftsenheter fra miljøvernmyndighetene for tap som skyldes rovdyrskader.

En del av tilskuddene fra Reindrifftsavtalen går ikke direkte til reindrifften, men til andre aktører og formål som slakterier, organisasjoner, forvaltning og forskning i reindrifften.

Vi vil nedenfor begrense gjennomgangen til direkte tilskudd fra reindrifftsavtalen til driftsenheter. Dette var også ordningene som Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), fokuserte spesielt på i sin utredning som hadde som siktemål å foreslå omlegginger slik at ordningene i større grad stimulerer til en reindrifft som har markedsrettet produksjon og verdiskapning som mål. Denne utredningen var også en oppfølging av pkt. 4 i Reindrifftsstyrets vedtak om høyeste reintall i Vest-Finnmark.

Partene i reindrifftsoppgjøret ga våren 2002 NILF i oppdrag å gjennomføre nevnte utredning, og den forelå i november 2002. Avtalepartene vedtok en omlegging av virkemiddelsystemet fra og med reindrifftsåret 2003/2004.

7.1 Virkemidlene før omleggingen

Tilskuddene til driftsenheter og tamreinlag er de største direkte tilskuddene i Reindrifftsavtalen. Fastsettingen av disse tilskuddene skjer i stor grad direkte i Reindrifftsforhandlingene, og finansieres over Reindrifftsavtalen. Fastsettingen av vilkår som skal være oppfylt for å kunne motta tilskuddene, skjer derimot i stor grad i forskriftene til tilskuddene, som Landbruksdepartementet er ansvarlig for, og som Reindrifftsforvaltningen forvalter. Før omleggingen av virkemiddelsystemet fra og med reindrifftsåret 2003/2004, kom følgende ordninger inn under tilskudd til driftsenheter og tamreinlag jf. ovennevnte NILF rapport, som bygger på avtaleperioden 2002/03.

Produksjonstilskudd

Det ble i reindrifftsforhandlingene for avtaleperioden 2002/03 satt av 23,6 mill. kroner til ordningen med produksjonstilskudd. Satsene ble opprettholdt med 50 000 kroner både i produksjonstilskudd og ektefelle tillegg. I tillegg til de generelle kravene, må man for å motta dette tilskuddet oppfylle produktivitetskrav, som er satt til hhv. 11,5 kilo pr. rein i vårflokk for driftsenheter i Sør-Trøndelag/Hedmark, Nord-Trøndelag og tamreinlagene, og 7 kilo pr. rein i vårflokk for driftsenheter i

Vest- og Øst-Finnmark. Ordningen gjelder ikke for driftsenheter i Troms og Nordland.

Kalveslaktetilskudd

Kalveslaktetilskuddet er den eneste ordningen over reindrifftsavtalen som har vært med fra avtalen ble opprettet: Kalveslaktetilskuddet har som hensikt å stimulere til at en større del av kjøttproduksjonen foregår på kalv, noe som er ansett som ressursøkonomisk gunstig. Kalveslaktetilskuddet utbetales kun til driftsenheter som har oppnådd produksjonstilskudd og gjelder for alle reinbeiteområder bortsett fra Nordland og Troms. Satsen for tilskuddet er 225 kroner per kalv, der dyr regnes som kalv frem til og med mars året etter de er født. Det er avsatt 5 mill. kroner til ordningen i avtaleperioden 2002/03.

Tidligslaktetilskudd

Tidligslaktetilskuddet har som formål å bidra til at rein slaktes tidlig om høsten for å redusere belastningen på lavbeiteområdene. Tidlig slakting av rein er også hensiktsmessig for å oppnå best mulig kvalitet på kjøtt og biprodukter. Tilskuddet gjelder kun for driftsenheter i Finnmark, som også har oppnådd produksjonstilskudd. Det gis tidligslaktetilskudd for rein som tas ut til slaktedyr innenfor eget sommerbeitedistrikt og innenfor lovlig beitetid. Tidligslaktetilskuddet utgjør 10 kr/kg slakt ved slakting foretatt av registrerte slakteribedrifter eller andre aktører som foretar rapportering av slaktet rein. Det var tidligere et tak på tilskuddet på 30 000 kroner pr. driftsenhet, men dette taket ble fjernet i 2000/01. Tilskuddet innvilges i tillegg til eventuelt kalveslaktetilskudd. Det er satt av 1,5 mill. kroner til ordningen i avtaleperioden 2002/03.

Driftstilskudd

Ordningen med driftstilskudd (flatt tilskudd på 80 000 kroner) gjelder kun for driftsenheter i Troms og Nordland reinbeiteområder. På grunn av de mange spesielle forhold i reindriften i disse områdene er ikke driftsenhetene i Troms og Nordland berettiget produksjonstilskudd og kalvetilskudd.

Ektefelle tillegg

Ektefelle tillegget innvilges der begge ektefeller utøver aktiv reindrift. Det er ikke et vilkår at begge ektefellene har eget merke. Tilskuddet reduseres hvis en av ektefellene har en bruttoinntekt utenom reindriften på mellom 100 000 og 150 000 kroner. Er inntekten over 150 000 kroner faller tilskuddet helt bort. Tilskuddet gis bare til ektefeller innen tilskuddsberettigede driftsenheter. I avtaleåret 2002/03 var tilskuddssatsen for ektefelle tillegget på 50 000 kroner. (NILF-rapport 2002-9 s. 9-10.)

7.2 Omlegging av virkemidler - 2003/2004

7.2.1 NILF forslaget

I NILFs forslag til endring av virkemiddelsystemet het det om innføring av skattefradrag i reindriften:

Reindriften har pr. i dag ikke noe særskilt skattefradrag, slik som jordbruket og fiskerinæringen. NILF ser det som rimelig at reindriften får lignende skattefordeler som andre primærnæringer i Norge og foreslår at reindriften får samme skatteordning som jordbruket. Reindrifftsfradraget vil fungere som et supplement til andre ordninger over reindrifftsavtalen og vil videre være et viktig bidrag til en helhetlig reindriftpolitikk, der verdiskaping står sentralt. En skatteordning for reindriften bør og vil måtte rettes inn mot alle reineiere med inntekt fra reindriften.

NILF foreslår å innføre en produksjonspremie der driftsenheten får utbetalt et prosentvis tillegg, på basis av den totale verdien av kjøttproduksjon og biprodukter. En produksjonspremie på for eksempel 30 prosent vil gi en driftsenhet som selger slakt/kjøtt og biprodukter for 70 000 kroner et tilskudd på 21 000 kroner. (NILF-rapport 2002-9 s. 47-51.)

7.2.2 Reindrifftsavtalen - endringer i virkemidler

I driftsåret 2003/04 er ordningen med produksjons- og driftstilskudd lagt om, og erstattet av en kombinert ordning bestående av et flatt driftstilskudd og en produksjonspremie. Avtalepartene har gått bort fra slaktekrav knyttet til reintall som grunnlag for tilskudd, og i stedet gått inn på en ordning med krav til avgiftspliktig kjøttinntekter og andre næringsinntekter fra reinen. I tillegg er ordningen med felles slakteplan fjernet. Dette medførte følgende endringer:

Kalvetilskudd

Vilkårene for å oppnå produksjonstilskudd må være innfridd. Tilskuddet har de siste årene vært på kr. 225 pr. kalv, men satsen er for driftsåret 2003/04 redusert til kr. 150 pr. kalv.

Produksjons- og driftstilskudd

- For driftsåret 2002/03 utgjorde produksjonstilskuddet kr. 50.000 pr. driftsenhet, mens driftstilskuddet for Nordland og Troms var på kr 80.000 pr. driftsenhet.
- I driftsåret 2003/04 er ordningen med produksjons- og driftstilskudd lagt om, og erstattet av en kombinert ordning bestående av et flatt driftstilskudd og en produksjonspremie.
- Avtalepartene har gått bort fra slaktekrav knyttet til reintall som grunnlag for tilskudd, og i stedet gått inn på en ordning med krav til avgiftspliktig kjøttinntekter og andre næringsinntekter fra reinen. I tillegg er ordningen med felles slakteplan fjernet.

- I den nye ordningen gjelder fortsatt taket på 600 rein, men minstekravet er nå en avgiftspliktig inntekt fra salg av kjøtt på minst kr. 30.000. I bunnen av tilskuddordningen ligger nå et driftstilskudd på henholdsvis kr. 25.000 pr. driftsenhet i Karasjok, Vest-Finnmark, Troms og Nordland, og kr. 10.000 pr. driftsenhet i Varanger, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag/Hedmark og tamreinlagene. Distriktene i Polmak er delt mellom de to satsene.
- I tillegg til driftstilskuddet utbetales en produksjonspremie tilsvarende 25 % av avgiftspliktig salg av kjøtt og andre avgiftspliktige inntekter fra reinen. Det utbetales ikke produksjonspremie for avgiftspliktig inntekt som overstiger kr. 400.000 pr. driftsenhet.

7.3 Vurderinger

Fordi mange komponenter virker inn på reintallsutviklingen, jf. drøftelsen under kapitlet om konkrete virkemidler, blir det vanskelig å vurdere hvilken effekt endringen i de ordinære virkemidlene har hatt på den samlede reintallsutviklingen i Vest-Finnmark.

Imidlertid ser man at man i driftsåret 2004-05 fikk snudd økningen i reintallet fra de foregående årene til en reduksjon, og at dette skjedde i det driftsåret hvor de konkrete virkemidlene var operative. Vår vurdering er at bruken av de konkrete virkemidlene i forbindelse med reintallstilpasningen, er en vesentlig forklaring på økt slakteuttak og reintallsutviklingen i dette driftsåret.

I forhold til endringen i de ordinære virkemidlene vil vi vise til Reindriftssjefens vurdering, i notat til Reindrifststyret av 3. mai 2004, omkring denne omleggingen:

En slik gjennomgang er gjort i regi av NILF og har ført til at avtalepartene har endret tilskuddsordningene i avtalen, slik at driftstilskudd økes ved økt produksjon. Reindrifstsjefen synes at denne ordningen ikke har gitt resultater som i tilstrekkelig grad ivaretar pkt 4 i Reindrifststyrets vedtak. Reindrifstsjefen tror at en kombinasjon av virkemidler over reindrifstavtalen og økt bruk av reindrifstloven vil være nødvendig for å redusere og holde reintallet på et nivå som er i samsvar med vedtatt mål.

Effekter av omleggingen av de ordinære virkemidlene kan etter vår vurdering ikke synliggjøres i utviklingen av reintallet. Driftsenheter som har høye avgiftspliktige inntekter fra reindrift (utløser tilskudd for inntekter inntil kr. 400 000, jf. begrensningen for produksjonspremien) vil få økt tilskudd etter omleggingen av produksjons- og driftstilskudd. Samtidig ble satsen for kalvetilskudd redusert, samt at reindrifstfradraget vil gi en skattefordel, noe som vil påvirke inntekt etter skatt. Dette kan gi incitamenter til økt produksjon for noen, men samlet sett er det vanskelig å spore mulige effekter av endringen i de ordinære virkemidlene til reintallsutviklingen.

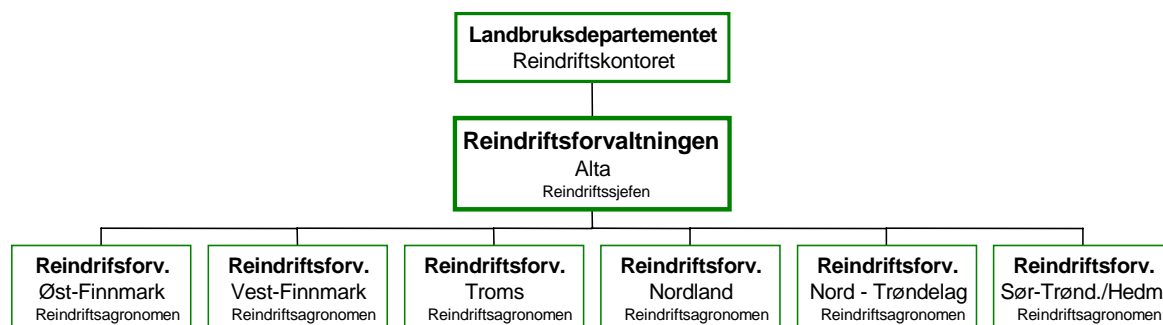
8 Samspillet mellom ulike nivåer

8.1 Innledning

Vi skal se på samspillet mellom Reindrifftsforvaltningen, Reindrifftsstyret og Landbruks- og matdepartementet, herunder rolleavklaringen mellom aktørene og konsekvenser av dette for oppfølgingen av vedtaket. Hensikten er ikke å vurdere de formelle sidene av samhandlingen forvaltningsnivåene i mellom, men hele tiden å ha for øye gjennomføringen av vedtaket med hensyn til effektivitet samt lover og regler som gjelder på dette området.

8.2 Reindrifftsforvaltningen

Reindrifftsforvaltningen er et faglig forvaltningsapparat som er underlagt Landbruksdepartementet (se figur under).



Figur 8.2.a Organisasjonskart – Forvaltning av reindriften

Reindrifftsforvaltningen er statens spesifikke forvaltningsorgan i saker som angår reindrift. Forvaltningens oppgaver framgår av reindrifftsloven, og er beskrevet bl.a. NOU 2001:35 s. 49-51, Lie & Nygaard (2000) s. 30-52 og s. 67-80. Reindrifftsforvaltningen er sekretær for Reindrifftsstyret og Områdestyrene, men har også andre oppgaver, bl.a. å være den daglige lenken mellom distriktene og Departementet, og fungere som rådgiver for disse. Reindrifftsforvaltningen ledes av Reindrifftssjefen. Administrasjonen består av et sentralt kontor i Alta og lokalkontor i alle reinbeiteområder. Dertil ble det i september 2002 opprettet et prosjektkontor med 3 ansatte i Kautokeino, i tilknytning til lokalkontoret der. I forhold til forvaltningslovens § 28 kan Reindrifftsforvaltningen og Reindrifftsstyret anses som ett organ jf. NOU 2001:35 s. 49. I forhold til loven er det Reindrifftsstyret som treffer vedtak. Når det gjelder avtalen, er det Reindrifftssjefen som har myndighet. Dette bidrar til uklare roller og medfører at det ikke alltid er lett å se Reindrifftsstyrets og Reindrifftsforvaltningens disposisjoner som klart atskilte virksomheter.

Reindrifftssjefen og dermed administrasjonen er i saker som har med sekretærfunksjonen for Reindrifftsstyret, underlagt dette styrets instruksjonsmyndighet.

8.2.1 I samarbeid med reindrifftsutøverne

I høringsrunden som ble gjennomført på grunnlag av Ims' & Kosmos utredning *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* (Ims & Kosmo 2001), kom det hard kritikk fra reindrifftsutøvernes side. De påpekte manglende anledning til å få fremmet sitt syn på

utredningen, og at deres kunnskaper og vurderinger ikke ble tatt hensyn til verken under utarbeidelsen av høringsdokumentet eller under forberedelsen av vedtak i sak 02/02. Et av de grunnleggende prinsippene for all forvaltning er medbestemmelse for dem et forvaltningsvedtak berører, som ble formulert slik i utredningen *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5):

Det er i dagens samfunn alminnelig anerkjent at statens virksomhet ikke bare skal være underlagt politisk styring ovenfra, men at den også skal være åpen for ulike former for medinnflytelse fra de ansatte og representasjon fra ulike interesser i samfunnet. På denne måten kan en sikre at de ansatte i den enkelte virksomhet gis medbestemmelse på egen arbeidssituasjon, og de som i særlig grad blir berørt av styringstiltak, myndighetsutøvelse og virkemiddelbruk, får mulighet til å øve innflytelse før avgjørelser blir truffet og tiltak iverksatt. (NOU 1989:5 s. 70.)

I utredningen ble det understreket at om man følger dette prinsippet, så vil forvaltningsavgjørelser få større legitimitet og oppslutning enn om de var truffet på et rent hierarkisk/byråkratisk grunnlag. Forvaltningen skal arbeide seg fram til løsninger som er ”rimelig balanserte”. Stor legitimitet vil medføre at avgjørelsene blir ”mer formåls effektive”. Utredningen advarer riktignok samtidig mot at sektorinteresser får altfor stor makt

slik at mer allmenne hensyn, fellesinteresser og helhetssyn blir tillagt for liten vekt i forhold til hva de reelle samfunnsproblemer og overordnede politiske prioriteringer burde tilsi.” (NOU 1989:5 s. 71).

Det er altså til vanlig tale om hva som er rimelig og formåls effektivt når forvaltningsvedtak treffes. I denne saken hadde Stortinget vektlagt prinsippet om deltakelse fra utøverne gjennom formuleringen om at reintallsfastsettelsen skulle skje ”i samarbeid med reindriftsutøverne”.

I St.meld. nr. 28 (1991-92) het det:

Regjeringen mener næringen selv må spille en aktiv rolle for at ressursproblemene i næringen skal kunne løses. Det vil ikke være mulig å gjennomføre løsninger som ikke reineierne identifiserer seg med eller ser seg tjent med på sikt. Et sentralt poeng i denne sammenheng er å dra nytte av de omfattende kunnskapene reineierne har om næringen. (s. 107)

Distriktsstyrene og enkeltutøvere har vist til nettopp dette, og til ordlyden i Stortingets vedtak. Områdestyret for Vest-Finnmark foreslo 3.9.2001 å nedsette et hurtigarbeidende utvalg for bl.a. å gjennomføre møter med hvert distrikt, for at disse skulle få fremme sitt syn og komme fram med sine vurderinger. Dette var en ytterligere bekreftelse på den sterke misnøye som var framkommet i høringsuttalelsene til Ims’ og Kosmos utredning. Sametinget hadde i sin høringsuttalelse understreket ”betydningen av at næringen selv deltar aktivt i prosessen” (Ims & Kosmo 2002:10). Innvendingen ble av utrederne avvist med den begrunnelse at distriktene hadde fått delta på høringsmøter i februar 2001 og gjennom høringsrunden (Ims & Kosmo 2002:11). Dette ble åpenbart godtatt som tilstrekkelig av Reindriftsforvaltningen på det tidspunktet.

Foran har vi beskrevet hvordan høringsprosessen ble gjennomført og hvordan vedtak i sak 02/02 ble forberedt. På grunnlag av det materiale som foreligger, og som vi har beskrevet

foran, har vi trukket den konklusjon at de berørte utøverne ikke ble tilstrekkelig involvert i prosessen før vedtak i sak 02/02 ble fattet. Deres kunnskaper synes ikke å ha hatt merkbar innflytelse på vurderingene og vedtakets endelige innhold. Til tross for at det er en formidabel oppgave å formulere tradisjonelle kunnskaper og formidle dem, ble mye av dette faktisk gjort av distriktene. En mer systematisk framstilling fra deres side ville krevd langt mer arbeid enn man kunne forvente at distriktene kunne make med de ressurser og den tid som sto til disposisjon.

Man kan selvsagt ikke på forhånd pålegge forvaltningen hvordan de skal ta hensyn til ulike opplysninger, syn og innvendinger. Men disse må etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper vurderes, og det må gå fram av saksforberedelsene hvordan de er vurdert.

En ny reindriftssjef tiltrådte 1. desember 2001. Den nye reindriftssjefen synes tidlig å ha sett de vansker man sto overfor. Allerede i saksbehandlingen til vedtaket i januar 2002, påpekte reindriftssjefen at reindriften har vært for lite involvert i arbeidet med høringsdokumentet. ”En sak som har så store konsekvenser for reindriftssamfunnet burde ha fått en annen behandling” er Reindriftssjefens konklusjon. Dette er en klar erkjennelse av Reindriftsforvaltningen selv, om at saksforberedelsene på dette punktet ikke hadde vært gode nok. At innvendingene var vesentlige, sto klart for den nye Reindriftssjefen da vedtak i sak 02/02 skulle fattes. Det heter under Reindriftssjefens vurderinger:

Dersom Reindriftsforvaltningen maksimalt skulle brukt de omfattende kunnskaper reineiere har om reindriftsnæringen og beiteforhold, burde arbeidet ha blitt organisert på en annen måte. Reindriftsforvaltningen burde ha nedsatt en arbeidsgruppe bestående av reindrifutsutøvere fra ulike reinbeiteområder, som sammen med utrederne skulle ha kommet med et forslag til høringsutkast om høyeste reintall.(...)Dette ville sannsynligvis ha ført til at langt flere hadde identifisert seg med dokumentet.

For den nye Reindriftssjefen var det, etter eget utsagn, ikke lenger mulig å få gjort noe med manglene. Vi vurderer det slik at enten måtte vedtaket gjøres i noen form, eller så ville hun ha måttet trekke seg som reindriftssjef. Tiden hadde løpt fra Reindriftsforvaltningen og Reindriftsstyret. Departementet ventet utålmodig på at vedtaket skulle gjøres. Vedtaket ble modifisert på mange måter i forhold til de opprinnelige forslag, både hva angår tallene og forutsetningene.

Forholdet til reinbeitedistriktene var et nøkkelpunkt. I og med at saken ble håndtert slik at distriktene med god grunn kunne stille spørsmål både ved vedtakets innhold og prosessen som ledet fram til det, ble situasjonen svært vanskelig. Dette var også et område som allerede var skjørt, sett fra distriktenes perspektiv, fordi det i så lang tid allerede hadde versert diskusjoner om reintallet. Distriktene var imidlertid innstilte på at reintallet måtte reguleres. Ingen av distriktene motsatte seg det. Men fremgangsmåten fra Reindriftsforvaltningens side bidro i helt vesentlig grad til å svekke grunnlaget for samarbeid. Nettopp denne mangel i forberedelsene av vedtaket svekket vedtakets legitimitet så vesentlig at det ble vanskelig å gjennomføre allerede i utgangspunktet. Senere invitasjoner til samarbeid ble av utøverne møtt med at det ikke lenger hadde noen betydning i og med at vedtaket var fattet. Siden Reindriftsforvaltningen var ansvarlig for forberedelsen av sak 02/02, må denne mangel utelukkende tilskrives dette forvaltningsorganet. At det forelå et stortingsvedtak og et sterkt press fra Departementet

fritar ikke forvaltningen fra å følge så vidt grunnleggende prinsipper, særlig ikke når Stortinget hadde understreket nettopp denne siden ved forberedelsene.

8.2.2 Økonomi og kultur

Da planleggingen av vedtak i sak 02/02 begynte våren 2000, så Reindriftsforvaltningen helt bort fra sakens kulturelle sider. Dette skulle kun være en ”revisjon” av reintallet, jf. beskrivelsen i kap. 4.1. Virkningene av en mindre revisjon av reintallet behøver selvsagt ikke utredes. Men dette var ikke bare en revisjon. Reindriftssjefen hadde etter hvert sett alvoret i situasjonen med et høyeste reintall på 40 000 for Vest-Finnmark. I saksforberedelsen til møtet 20.9.2000 heter det at tallet ”vil ha dramatiske konsekvenser for reindriftsbefolkningen”. Reindriftssjefen foreslår ”at det snarest igangsettes et omfattende kriseprogram for reindriftsnæringen. Målsetningen for et slikt program må være å bevare den kulturelle bærekraften i næringen i perioden det tar å bygge opp lavbeiteressursen til et akseptabelt nivå.” (Reindriftsstyrets sak 30/01 s. 16). I forslaget til vedtak var det tatt med en henstilling til oppfølging fra sentrale myndigheter, hvor Miljøverndepartementet, Kommunal- og Regionaldepartementet og Sosial- og Helsedepartementet var nevnt uttrykkelig. Reindriftssjefen foreslo at Reindriftsstyret skulle be om et møte med Landbruksministeren om disse forholdene. Det framstår mot denne bakgrunn som en alvorlig mangel at Reindriftsforvaltningen ikke hadde utredet disse dramatiske virkningene forut for vedtaket. De tall man var kommet fram til var dramatiske, også i forvaltningens egne øyne. Om man ikke hadde sett utredningsbehovet våren 2000, burde man gjort det nå. I planleggingen våren 2000 hadde man omtalt utredningen som ”av rein faglig-økologisk karakter” og som første del av utredningsarbeidet. En naturlig andre del ville ha kunnet bygge på konklusjonene av den første delen og slik dannet en helhet. Overfor sentrale myndigheter ville man dessuten ha stått sterkere om man hadde hatt en oversikt over antatte virkninger. Dessuten ble utsiktene for vedtakets gjennomføring satt i direkte samband med virkningene: ”Uten et slikt program vil det ikke etter Reindriftssjefens vurdering være mulig å gjennomføre et vedtak med sterk reduksjon av reinbestanden”. (Reindriftssjefens notat til Landbruksdepartementet av 18.5.2000.).

8.2.3 Samarbeid med andre organ

I denne saken synes det å ha vært slik at Departementets syn og forventninger til tider ble langt viktigere for Reindriftsforvaltningen enn Reindriftsstyrets formelle rolle overfor sin administrasjon.

Av de opplysninger som foreligger, er det uklart om, og på hvilken måte, Reindriftsforvaltningen og Reindriftsstyret tok opp spørsmålet om utredning av de sosiale, økonomiske og kulturelle forhold overfor departementet før vedtak i sak 02/02 ble gjort. Det foreligger også utsagn om at det omvendte skjedde: At Departementet tok opp disse spørsmålene med Reindriftsforvaltningen. Vi har ikke funnet opplysninger om noen oppgavefordeling organene i mellom. Alt i alt er det klart at det, ut fra møteboka for sak 02/02, ikke forelå noen utredninger om disse sidene av saken da vedtaket ble gjort. I og med at Reindriftsforvaltningen ikke hadde sett seg i stand til å gjøre slike utredninger, gjorde den nye Reindriftssjefen og Reindriftsstyret Departementet oppmerksom på situasjonen i selve vedtaket. Det skal siden også ha blitt tatt opp med Departementet, uten at noe mer ble gjort med saken (jf. kap. 8.4.1).

8.3 Reindrifststyret

Reindrifststyret er et forvaltningsorgan og et rådgivende organ for den sentrale Reindrifstforvaltningen. Dets oppgaver er regulert i Reindrifstlovens § 6 og er beskrevet bl.a. i NOU 2001:35 s. 46-4 og Bull 1997: 19-20. Reindrifstlovens sentrale bestemmelse med relevans for denne saken er denne del av § 6:

Reindrifststyret skal dele inn reinbeiteområdene i reinbeitedistrikter og fastsette alders- og kjønnsbestemte vektgrenser for rein og/eller høyeste antall rein som til enhver tid får beite i det enkelte reinbeitedistrikt. Reindrifststyret kan også fastsette beitetid for reinbeitedistrikt eller pålegge områdestyret å gjøre dette.

Siden det er Reindrifststyret som har vedtakskompetansen når det gjelder reintallet innen det enkelte reinbeitedistrikt, var dette styret det rette organ til å fatte vedtaket. Reindrifststyret må bygge sitt vedtak på et faktagrunnlag og et skjønsmessig grunnlag.

8.3.1 Vedtakets forberedelse

Reindrifststyret og Reindrifstforvaltningen fikk gjennomført en vurdering av de biologiske sidene av reintallsspørsmålet svært raskt. Det skyldtes, slik vi har skissert under kap. 2.2., at det var gjort mye forberedelsesarbeid på forhånd, jf. ellers kap. 4.

Reindrifststyret har åpenbart vært i sterk tvil om vedtaket var godt nok forberedt. Etter utsagn fra daværende leder av styret, har Reindrifststyret vært lite involvert i saksforberedelsene. Fremdrifstplanen var i følge daværende reindrifstsjef lagt fram for Reindrifststyret, og må antas å ha blitt godkjent av styret. Premissene og detaljene var lagt av administrasjonen og var åpenbart sterkt preget av Departementets syn på økologiens sentrale betydning. Saken ble utsatt flere ganger høsten 2001, åpenbart fordi styret ville ha saken enda bedre forberedt. Grunnen til at man ikke kunne vente lengre, var det presset som forelå fra Departementet og Stortinget. Vurderingene, både fra reinbeitedistriktene og fra Områdestyret for Vest-Finnmark, var velkjente for Reindrifststyret. Områdestyret hadde, under sak 66/01 på møtet 3.9.2001, påpekt skepsisen fra distriktene og foreslått at man skulle nedsette et hurtigarbeidende utvalg for å gjennomgå høringsdokumentet og for å gjennomføre møter med hvert distrikt. I ettertid kan man se at det kunne ha vært tid til dette, siden vedtak i sak 02/02 først ble fattet over 4 måneder etter Områdestyrets møte. Reindrifststyret fikk referert Områdestyrets vedtak i saksforberedelsene i sak 30/01 på møtet 20.9.2001. Verken Områdestyrets eller reinbeitedistriktenes innvendinger mot saksforberedelsene ble tatt hensyn til. Reindrifstsjefen hadde i saksforberedelsene til dette møtet vist til de dramatiske virkningene vedtaket ville ha (se ovenfor). Reindrifststyret som ansvarlig forvaltningsorgan burde i alle fall på dette tidspunkt, om ikke før, ha sørget for at utredning av de økonomiske og kulturelle forhold var utført før vedtaket kunne gjøres. Departementet hadde ikke i skriftlig form lagt noen føringer for sakens forberedelse, men det hadde åpenbart vært tett kontakt med Departementet. Det forelå forslag til vedtak om 40 000 som høyeste reintall for de angjeldende distrikter. Reindrifststyret utsatte saken på dette møtet. Til møtet 22.10.2001 hadde Reindrifstforvaltningen gjennomgått uttalelsene fra distriktene, men saken ble enda en gang utsatt til den så ble avgjort i januar 2002. Reindrifststyret måtte på dette tidspunktet åpenbart velge mellom å utføre den pålagte oppgave fra Departementet på det grunnlaget som forelå, eller ta belastningen med enda mer utsettelse. Styret kunne ha innvirket mer på saksforberedelsene om det hadde brukt sin rett. Det burde ikke latt seg presse, men brukt tiden til å opprettholde og utvikle dialogen med Områdestyret og distriktene. Dette er lett å se i ettertid, men presset fra både

Departementet og Stortinget ble åpenbart for sterkt for et underliggende organ. Etter hvert som tida gikk, hadde Reindrifststyret etter hvert ikke noe annet valg enn å fatte vedtak på det grunnlaget som forelå, et grunnlag som de altså selv hadde et ansvar for.

8.3.2 Vedtakets innhold

Når det gjelder vedtakets innhold er det tre forhold som synes å være viktige for Reindrifststyret som fagorgan: Spørsmålet om hvor man skulle begynne med reguleringen, hvordan et ”høyeste reintall” bør innrettes i praksis og spørsmålet om hvilket nivå dette tallet skulle settes til.

Siden det ikke forelå noen avklaring på fordelingen av vinterbeitene, burde styret sett at et vurderingsgrunnlag basert kun på sommerbeitene ville ha dårlige utsikter for å fungere. Dette hadde Områdestyret påpekt meget klart.

Som sakkyndig organ på sitt fagfelt burde styret tatt utgangspunkt i at reintall nødvendigvis må variere fra år til år. Det er slik populasjoner ute i naturen varierer. De årlige sykluser kan så inngå i større sykluser over mange tiår. Dette hadde også distriktene vektlagt i sine uttalelser. Et fastsatt tall på nærmeste hundre eller nærmeste tusen kan man vanskelig ”treffe” fra år til år. Derfor burde begrepet ”høyeste reintall” ha vært utviklet med utgangspunkt i ett eller flere gjennomsnittstall som måltall. Så kan man sette en grense for variasjon fra år til år og på den måten kan man få til et slags høyeste tall. Hvis det overskrides, så kan man sette inn tiltak. Det langsiktige tallet må så vurderes med jevne mellomrom. På denne måten ville man komme ut med et begrep ”høyeste reintall” som ville være bedre utviklet i forhold til de rammebetingelser reindriften er prisgitt og som det ville være mulig å operere med. Man kan selvsagt frykte at Stortinget muligvis ikke ville ha godtatt en slik fremgangsmåte i første omgang, men det ville være en oppgave for fagorganene og Departementet å forklare. Det ville i alle fall vært bedre å nærme seg virkeligheten på denne måten, enn å ende opp med et tall som så i praksis økte med 40 %, fra noe over 60 000 til over 90 000. En slik utvikling bidrar til å svekke tilliten til Reindrifststyret også fra overordnede myndigheter og fra allmennheten. Dette er uheldig, særlig også i og med at tilliten fra utøverne allerede var svekket gjennom saksforberedelsene.

Vi forstår at Reindrifststyret må ha vært svært avhengig av sin administrasjon når det gjaldt hvilket tall man skulle fastsette. Og styret utøvet sitt skjønn, slik at tallet ble vesentlig høyere enn det som i utgangspunktet var foreslått. Dette skyldtes også det faktum at administrasjonen endret sine anslag. Det hele fikk til slutt preg av kompromiss, men uten at man kan vite hva som gjorde at det opprinnelige tallet, som var basert på biologiske vurderinger, ble endret med mer enn 50 %. Slike vurderinger bør framgå klart i saksforberedelsen. Departementet har senere, overfor Riksrevisjonen, bekreftet at Reindrifststyret hadde vurdert hva man kunne forvente at næringen kunne akseptere (Riksrevisjonen Dokument nr. 3:12 (2003-2004) s. 5). Denne justeringen oppover kan tolkes som et bidrag til å ta hensyn til de samfunnsmessige sidene ved saken, selv om disse ikke var utredet. Man kan i Ims' og Kosmos utredning finne belegg for det nivået man la seg på, men rent saklig mangler det en uttrykkelig begrunnelse for dette i saksframlegget.

Naturligvis hadde Reindrifstforvaltningen et stort medansvar, men det var Reindrifststyret som tok de endelige avgjørelsene.

8.3.3 Samarbeid med andre organer

Reindriftsstyret har ikke maktet å få til en god kommunikasjon og et fungerende samarbeid med sitt underliggende organ, Områdestyret. Det endte med at Områdestyret ikke fikk gjort den oppgaven man skulle vente seg i en slik prosess. Det er sannsynlig at saken ble for belastende for Områdestyret med dets nærhet til utøverne. Men dette er i så fall en utfordring som organene sammen må takle. Reindriftsstyret fikk ikke til en slik prosess.

Forholdet til Departementet synes også å ha vært problematisk på flere måter. Reindriftsstyret hadde hovedansvaret for forberedelsesfasen. Da hadde det et handlingsrom, og kunne gjøre mange valg annerledes. Etter at vedtaket var gjort, ser det ut til at Reindriftsstyrets handlingsrom ble redusert. Departementets forventninger preget det meste av føringene, og Departementet hadde dessuten ansvaret for få på plass de ordninger som skulle danne grunnlaget for vedtakets gjennomføring. Den fleksibilitet som Reindriftsstyret hadde ment å legge opp til, kunne de ikke leve opp til. Reindriftsstyret ser ut til å ha hatt liten innflytelse på utviklingen etter at vedtaket var gjort. Samarbeidet mellom Reindriftsstyret og Departementet ser ikke ut til i tilstrekkelig grad, å ha vært preget av en felles forståelse av situasjonen.

8.4 Landbruks- og matdepartementet

Stortinget er den lovgivende og bevilgende makt. Stortinget styrer som regel gjennom lov- og budsjettvedtak, men kan også gjøre vedtak som får virkninger på et helt avgrenset saksområde. Vedtaket om å fastsette et høyeste reintall er et eksempel på et slikt enkeltvedtak der Stortinget instruerer Regjeringen i en konkret sak. Stortingets vedtak er referert innledningsvis i kap. 2.

Regjeringen er den utøvende makt. Departementene og resten av statsforvaltningen skal både i sin oppbygning og virkemåte fungere slik at

Regjeringen og det stortingsflertallet den er utgått fra, skal få omsatt sine politiske mål og programmer til praktiske styringstiltak og effektiv tjenesteyting” (NOU 1989:5 s. 12).

Departementet skal både utforme politikken med sikte på å få tilslutning fra Stortinget og det skal sette ut i livet de vedtak som Stortinget gjør. Departementet har et overordnet ansvar for de underliggende etater. Det skal også legge fram forslag for Stortinget om lover, regler og økonomiske midler som er nødvendige for å virkeliggjøre Regjeringens egen politikk og de vedtak Stortinget har gjort. Av forvaltningsnivåene er det Departementet som har det overordnede ansvaret for helheten.

Departementets arbeid med reintallstilpasningen forut for Stortingets vedtak er redegjort for i kap. 2.2. Departementets håndtering av Stortingets vedtak har i utgangspunktet fulgt de linjer som er vanlig i slike saker. I tildelingsbrevet av 20.12.2000 viderebefordret Departementet Stortingets vedtak til Reindriftsstyret, som det rette organ med vedtakskompetanse i saken etter Reindriftsloven. Departementet formulerte seg slik det er sitert innledningsvis i kap. 2.

8.4.1 Økonomiske og kulturelle sider ved reintallstilpasningen

Stortingets vedtak må ses i sammenheng med de overordnede mål som var satt for reindriftspolitikken i St.meld. nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*, Stortingets behandling av den og Stortingets årlige behandling av reindrifftsavtalen. St.meld. nr. 28 (1991-92) hadde trukket opp økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft som grunnleggende prinsipper for forvaltning av reindriften. Departementet refererte til dette i St. prp. 65 (1999-2000) *Om reindrifftsavtalen 2000-2001, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2000*, som lå til grunn for Stortingets vedtak.

I komiteinnstillingen fra 2000 fokuseres det nesten utelukkende på reintall og lønnsomhet. Reintallet hadde allerede i lengre tid vært oppfattet som et alvorlig problem både av Regjeringen og Stortinget, og ulike tiltak var blitt prøvd (jf. kap. 2.2.). Den lave lønnsomheten ses på ”som følge av en mangeårig situasjon med for høyt reintall i forhold til det totale ressursgrunnlaget” (Innst. S. nr. 216 (1999-2000)).

Det råder selvsagt ikke den minste tvil om at det vedtaket som forvaltningen skulle gjøre, hadde den gode intensjon at det skulle sikre grunnlaget for reindriften og dermed samisk kultur. Men vedtaket kunne også ses på som inngrep i samisk kulturgrunnlag. Sett fra utøvernes side fortonet det seg nettopp slik. Staten er generelt forpliktet til å vurdere inngrep i samisk kulturgrunnlag før slike inngrep gjøres. Forhenværende høyesterettsjustitiarius Carsten Smith har sammenfattet denne forpliktelse slik i en av de sk. Karasjok-tesene:

Statsens rettsplikt gjelder de samlede tiltak for samisk kultur, som må helhetsbedømmes i tillegg til vurderingen av det enkelte inngrep eller tiltak.
(Smith 1996:237).

Departementet hadde selv formulert seg slik om målene for reindriftspolitikken i proposisjonen til Stortinget:

Disse tre målene står i en innbyrdes sammenheng; Økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft, og sammen gir økologisk og økonomisk bærekraft mulighet for å utvikle kulturell bærekraft (St.prp. nr. 65 (1999-2000)).

Departementet hadde understreket reindriftsnæringens materielle grunnlag som del av en kulturell bærekraft. Komiteen i Stortinget hadde holdt på at hovedmålene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft fortsatt skulle ligge til grunn for utformingen av reindriftsnæringen (Innst. S. nr. 216 (1999-2000)).

Selv om økologi, økonomiske og sosiale kår og kultur er nevnt i denne rekkefølge, medfører dette neppe en sterk prioritering. Departementet vurderte det åpenbart slik i denne saken, at det økologiske grunnlaget er en forutsetning for de to andre formål i reindriftspolitikken. Økonomien i næringen er avhengig av økologisk bærekraft. Og kulturell bærekraft er igjen avhengig av økonomi. Det finnes unektelig en slik sammenheng. Vurderingen av tiltaket som Stortingets vedtak skulle resultere i, ble på denne bakgrunn åpenbart sett på som først og fremst et økologisk spørsmål med begrunnelsen at det økologiske grunnlaget er en forutsetning for både økonomi og kultur. En slik tankegang er også antydnet i St.meld. nr. 28 (1991-92) s. 90. Ingen bestemte føringer om dette ble imidlertid lagt i Departementets tildelingsbrev til Reindriftsforvaltningen

(Tildelingsbrev 2000) eller ellers. De økonomiske og kulturelle sider er meget klart slått fast i reindriftsloven, med henvisning til folkeretten:

Utviklingen og utøvelsen av næringen bør gi grunnlag for trygge økonomiske og sosiale kår for dem som har reindrift som yrke, samtidig som deres rettigheter sikres. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter. (reindriftslovens § 1)

De folkerettslige sidene ved saken er nærmere omtalt i kap. 10. I proposisjonen hadde Departementet formulert seg slik:

På bakgrunn av nasjonale forpliktelser - etter Grunnloven og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter, sees reindriftpolitikken i en generell same- og samfunnspolitisk sammenheng. Reindriftpolitikken er derfor bygd på to selvstendige grunnlag; en næringspolitisk produksjonsverdi og en samepolitisk kulturverdi.

I St.meld. nr. 28 (1991-92) hadde Departementet selv formulert kultur målet ut fra reindriften kulturelle betydning slik:

Dette har vært tolket som at en bevaring av samisk kultur best oppnås gjennom en størst mulig reindriftsbefolkning, dvs. at flest mulig med samisk kulturbakgrunn får utøve reindrift (s. 68).

Lie og Nygaard viser at de tre målene kan stå i et innbyrdes motsetningsforhold til hverandre og illustrerer det med dette resonnementet med klar referanse til nettopp reintallsspørsmålet i Finnmark:

Det kan også være motsetninger mellom målene om økonomisk bærekraft og kulturell bærekraft, på den måten at den kulturelle bærekraften styrkes ved at mange er involvert i reindriften, noe som gjerne betyr at flere må dele på det samme økonomiske utbyttet. Dette blir veldig tydelig i deler av Finnmark hvor knappheten på beiteressurser betyr at antallet rein må reduseres, noe som enten går ut over den økonomiske bærekraften (dersom antallet utøvere ikke reduseres) eller den kulturelle bærekraften (dersom antallet utøvere reduseres) (Lie & Nygaard 2000: 44).

Disse motsetningene er også beskrevet av Askild Solberg, som også skisserer andre motstridende strategiske hensyn (Solberg 2006:81-82). Det er i alle fall tale om ”to selvstendige grunnlag” sagt med Departementets egne ord.

Det var selvsagt korrekt av Departementet i første omgang å overlate til Reindriftsstyret og dets sekretariat, Reindriftsforvaltningen, å vurdere alle forhold rundt vedtaket som skulle gjøres. Departementet har hevdet overfor Riksrevisjonen at ”det økonomiske og kulturelle innholdet ble vurdert og vektlagt da høyeste reintall ble fastsatt i Vest-Finnmark både i 1987 og 2002” (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:12 (2003-2004) s. 5). I saksutredningen for sak 02/02 bemerket den nye Reindriftsjefen, som hadde tiltrådt 1.12.2001, i sine vurderinger:

Parallelt med utarbeiding av denne utredningen burde det ha blitt utarbeidet et dokument som tar for seg de økonomiske og kulturelle sider ved reindriftsnæringen.

Sametinget hadde i sin høringsuttalelse presisert ”at det før et vedtak om høyeste reintall fattes, er svært viktig å vurdere de sosiale og næringsmessige konsekvenser av et slikt vedtak” (siteret fra Reindriftsstyrets sak 02/02). Reindriftssjefen bekreftet dette med følgende ordlyd: ”Det som Sametinget påpeker i forhold til det sosiale og samfunnsmessige forhold er riktig. Utredningen berører ikke de sosiale og samfunnsmessige konsekvenser av en reintallsregulering.” (ibid.). Vi har ikke funnet belegg for Departementets opplysning om at de økonomiske og kulturelle sidene ved saken var vurdert.

Vår vurdering er at det saklig sett, uansett hvordan man tolker loven, verken med hensyn til ryddig saksbehandling med sikte på formålsfunksjonalitet eller med hensyn til rettsreglene (slik det framgår av kap. 10) er forsvarlig å utelate å vurdere de økonomiske og kulturelle sider ved et slikt vedtak. At reintallsvedtaket hadde som **intensjon** å sikre økonomisk og kulturell bærekraft, kan ikke være grunn nok til å unnlate å gjøre dette. Heller ikke at man åpenbart anså dette som forvaltningsmessig justering og ikke som et ”inngrep” og at man tidligere åpenbart ikke hadde utredet slike forhold ved reintallsfastsettelse.

Theo-utvalgets utredning, som riktignok kom langt senere, bekreftet at konsekvensene av vedtaket ville være alvorlige (uansett gjennomføringsmåte):

Dersom tvangsslaktning i sin ytterste konsekvens blir gjennomført ved tilpasning av det høyeste reintallet, vil den reindriftssamiske kulturen slik vi kjenner den i dag, være historie (Theo-utvalget 2004).

Da Departementet ble klar over at dets underliggende organ ikke hadde vurdert sakens økonomiske og kulturelle sider før vedtak 02/02 ble fattet, burde Departementet som overordnet organ ha grepet inn og sørget for at dette ble gjort. Visstnok skal enkeltrepresentanter fra Departementet etter eget utsagn ha påpekt denne mangel overfor Reindriftsforvaltningen. Reindriftsstyrets leder skal på sin side ha tatt opp disse spørsmålene med Departementet. Hvordan dette har skjedd, har vi ikke mer nøyaktig skriftlig dokumentasjon på. De manglende utredningene framstår som en mangel i Departementets håndtering av saken, selv om hovedansvaret i første omgang lå på Reindriftsstyret. Viktigst for vår vurdering er at unnlattelsen svekket vedtakets legitimitet. Utøverne så kanskje ikke så klart de rettslige aspektene i første omgang, men de så klart den uvisshet som ble skapt, og det i seg selv fortonet seg som så vidt dramatisk at etterlevelsen av vedtaket ble deretter.

Spørsmålet er så hvilken av statsmyndighetene som må ha ansvar for hva Lie og Nygaard (2000) antyder at man kanskje kan tolke St.meld. nr. 28 (1991-92) slik at økologisk og økonomisk bærekraft er Landbruks- og matdepartementets (og Reindriftsforvaltningens) ansvar, mens målet om kulturell bærekraft i større grad enn de to andre målene er et ansvar der også andre deler av statsforvaltningen kommer inn. Dette kunne være skillelinjen mellom reindriftspolitik og generell samepolitikk. De stiller spørsmålet direkte:

Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad det er mulig og ønskelig å skille mellom reindriftspolitik og samepolitikk (...). og hvorvidt politikken kan fordeles på ulike myndighetsorgan på denne måten? (Lie & Nygaard 2000: 44).

I proposisjonen hadde Departementet formulert seg slik:

Landbruksdepartementet er det ansvarlige fagdepartement for reindriftspolitikken, mens Kommunal- og regionaldepartementet er ansvarlig for samepolitikken generelt (St.prp. 65 (1999-2000)).

Om man følger resonnementet som Lie og Nygaard antyder, kan man tenke seg at noe av ansvaret for sakens kulturelle sider skulle blitt ivaretatt av andre statlige organer enn Landbruks- og matdepartementet. Likevel har dette departementet et ansvar for eventuelt å fordele oppgavene på de andre. Opprettelsen av en interdepartemental arbeidsgruppe på embetsnivå var et forsøk på å få dette til. Denne gruppen har bare holdt ett møte, og det har ikke frembrakt noen resultater, jf. Referat fra ”Møte om: Reintallstilpasninger i Vest-Finnmark” 06.12.2002, saksnr. 2002/2322.

8.4.2 Økonomiske virkemidler for gjennomføring av Reindriftsstyrets vedtak om høyeste reintall

Departementet arbeidet med å utvirke de nødvendige tilleggsressursene som tok sikte på å gjøre vedtaket gjennomførbart. Det sentrale tiltaket var ordningen med økonomiske virkemidler som trådte i kraft fra 9. desember 2003 (se kap. 5). Arbeidet med å utforme ordningen, tok imidlertid svært lang tid. Årsaken oppgis å være sakens kompleksitet og drøftingene med Finansdepartementet og Miljøverndepartementet. På bakgrunn av erfaringene fra Omstillingsprogrammet for Indre-Finnmark (1993-2000), hvor ordningene angivelig ikke virket etter hensikten, ønsket man å få et mest mulig ”vanntett” system. Arbeidet med å få til ordningen var Departementets ansvar. Departementet kunne naturligvis ikke fastsette virkemidler før Reindriftsstyrets vedtak forelå, men noe forberedelsesarbeid kunne vært gjort. Det gikk nesten tre og et halvt år fra Stortingets vedtak om høyeste reintall i 2000 og nesten to år fra Reindriftsstyrets vedtak i sak 02/02 før ordningen kom på plass. Dette skapte stor usikkerhet for utøverne og stilte Reindriftsforvaltningen (Prosjektkontoret) i en svært vanskelig situasjon. Selv om Reindriftsforvaltningen i noen grad ble trukket inn i arbeidet med utformingen av reglene, var det Departementet som styrte detaljene i dette arbeidet.

En høyere grad av delegering med vekt på resultatoppnåelse ville trolig ha kortet ned tiden med forberedelsene. Vi bedømmer det slik at dette virket negativt på vedtakets gjennomføring. Dessuten viste reglene i forskriften seg i alle fall å være svært lite tilpasset den virkelighet man sto overfor. Reindriftssjefen måtte bruke dispensasjonsadgangen i behandling av samtlige søknader som ble innvilget. Dette virket sannsynligvis hemmende på resultatoppnåelsen, fordi mange kan ha unnlatt å søke når de av reglene kunne se at deres situasjon ikke passet inn. Det bekrefter også at saken var dårlig belyst før vedtak i sak 02/02 ble gjort. Saken burde vært så grundig utredet og forberedt at reglene for ordningen var tilpasset virkeligheten, og at de var på plass mye raskere etter at vedtaket trådte i kraft fra 1.4.2002 (eventuelt noe senere om utredningene hadde tatt mer tid). Alternativet kunne ha vært at man helt fra begynnelsen hadde delegert mer av arbeidet med regelverket til Reindriftsforvaltningen og Reindriftsstyret, og basert seg på resultatoppnåelse istedenfor detaljstyring. De økonomiske ordningene kunne

budsjettmessig ha vært på plass sommeren 2002 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

8.4.3 Samarbeid med underliggende organer for gjennomføringen av vedtaket om reintall

Departementet arbeidet svært direkte i forhold til Reindriftsforvaltningen, uten alltid å involvere eller å informere Reindriftsstyret. Dette bidro tidlig til å bringe Reindriftsstyret inn i en uoversiktlig situasjon hvor dets handlingsrom ble begrenset. Etter at vedtaket var gjort, overtok Departementet det meste av føringen i saken.

Departementets engasjement på slakterisiden og markedssiden (se kap. 5) virket åpenbart positivt på måloppnåelsen. Selv om man kanskje hadde måttet gjennomføre noen av disse tiltakene i alle fall, var de avgjort positive i en situasjon hvor slakting og særlig omsetning av reinkjøtt var et stort problem.

I Departementet vurderte man åpenbart misnøyen fra utøverne som ”naturlig”, dvs. en misnøye som de berørte i en slik sak ville gi uttrykk for uansett hvor reintallet ble satt. Man var dessuten så vidt langt borte fra vedtaket at det ikke hadde den daglige følingen med saken. Men representanter for Landbruks- og matdepartementet hadde også deltatt på møter med utøverne, så helt ukjent kunne problematikken ikke ha vært. Departementet hadde også et overordnet ansvar for hvordan saksforberedelsene i Reindriftsforvaltningen var gjort. Det hadde selv stått for det harde tempoet i forberedelsene av vedtak i sak 02/02, og bærer derfor også et ansvar for at forholdet til utøverne alt i alt ble håndtert utilfredsstillende.

Når det gjelder rapporteringsrutiner fra Prosjektkontoret (opprettet i september 2002) og opp til Departementet, er det noe uklart hvor godt disse fungerte i tiden like etter vedtaket i sak 02/02 var gjort, men det var jevnlig kontakt om utviklingen. Etter hvert ble rapporteringsrutinene innskjerpet, og for 2005 ble Reindriftsforvaltningen pålagt å rapportere om utviklingen hver måned, deriblant om slaktet mengde og lagerbeholdning av reinkjøtt.

8.5 Justeringer underveis i prosessen i forbindelse med gjennomføring av vedtaket om reintall

Reindriftsstyret fulgte nøye med i gjennomføringen av sitt vedtak. Styret fikk jevnlig rapporter om utviklingen. Men en slik plan som styret hadde bedt om å få utarbeidet av Reindriftsforvaltningen innen april 2002, kom ikke innen fristen. Styret fikk god informasjon om de vansker man sto overfor mht. gjennomføring. Det tok likevel aldri vedtaket opp til ny vurdering, slik det var antydnet i vedtaket. I reindriftsmiljøet hadde vedtakets ordlyd sådd forventninger om mulige justeringer, og disse forventningene var også styrket av muntlige utsagn overfor utøverne. Dette bidro nok til en viss usikkerhet.

Prosjektleder skrev bl.a. notat til Reindriftsstyret den 30.5.2003, hvor han påpekte behovet for å foreta en del justeringer for å få i gang en nær dialog med reindriftssamfunnet i Finnmark. Justeringer var nødvendig før man kom så langt i prosessen at det ikke lenger var mulig å rette opp skjevheter, hevdet prosjektlederen.

Årsaken til at Reindrifststyret ikke fikk gjort justeringer, ligger i forventningene fra Departementet og Stortinget. Reindrifststyret ser ut til å ha vært helt avskåret fra å kunne foreta slike justeringer som det hadde forespeilet i vedtak i sak 02/02.

8.6 Forslag til modell for tilpasning av reintallet

En reindrifstutøver, Mikkel Persen Bongo, hadde utarbeidet en modell for *Tilpasning av reintall i forhold til beiter* datert 20.6.2003, jf. vedlegg 6. Modellen baserer seg på 9,5 kg. produksjon pr. vårrein. I følge Bongo er modellen selvregulerende ved at reintallet til enhver tid er tilpasset beitegrunnet. Tilpasningen fungerer f.eks. slik, at når et distrikt har mer rein enn det beitene tåler, vil reinen være lettere, noe som innebærer at man må slakte mer rein. Det motsatte vil være tilfelle når distriktet har bra beitegrunnlag, for da kan færre rein selges og likevel oppnå produksjonskravet.

Det var tre distrikter, Joahkonjárga, Lákkonjárga og Orda som ville bruke modellen til Mikkel Persen Bongo som alternativ reitallstilpasning. Disse tre distriktene laget en felles slakteplan, som forpliktet dem til å selge 8 kg kjøtt pr. rein. Distriktsplanenes interne del for reitallstilpasning ble behandlet av Områdestyret for Vest-Finnmark 19.-20. februar 2004. Cirka 4/5 av alle distriktsplanene i Vest-Finnmark ble ikke godkjent, deriblant var slakteplanene for de tre ovennevnte distriktene. Etter reindrifstagnomens vurderinger vil ikke et slaktekrav på 8 kg pr. rein i vårflokk redusere reintallet ned til det fastsatte reitall for de tre distriktene.

I intervjuet med reindrifstutøverne kommer det fram at de hadde forhåpninger til at vedtaket kunne justeres. De hadde også utarbeidet planene med det formålet at planene skulle bli godkjent. En av de som ble intervjuet beskrev situasjonen omtrent slik: ”I begynnelsen hadde de et håp om muligheter for justeringer i forhold til Reindrifststyrets vedtak, og de fikk også Reindrifstforvaltningen til å bekrefte salget ved å ta vare på ørene”. Alle hadde satt større krav til seg selv når det gjaldt slakting, i følge en av reindrifstutøverne. Han mente at det i seg selv er en prosess å få folk til å venne seg til å selge mer. Økt salg ville igjen skape større trygghet for situasjonen i vinterbeitene.

Områdestyrets avvisning av distriktenes planer for reitallstilpasning skapte vanskeligheter for prosjektkontoret, i følge lederen for prosjektkontoret. Det var prosjektkontoret selv som hadde oppfordret distriktene til å utarbeide planene. Arbeidet med reitallstilpasningen ble svekket, og i ettertid har prosjektkontoret innsett at distriktenes forslag ikke burde vært lagt fram for Områdestyret, men at man heller burde ha beholdt planene internt. Distriktene som ikke fikk godkjent planene klaget vedtaket til Reindrifststyret. I klagen ble det gitt uttrykk for at de forsøkte å få til en reduksjon av reintallet på en best mulig måte. To år senere behandlet Reindrifststyret klagen fra distriktene, men godkjente dem ikke. Prosjektkontoret oppfattet distriktenes planer først og fremst som en planprosess, og at planforberedelsene var en viktig del av en prosess med sikte på å redusere reintallet.

Lederen av prosjektkontoret ble under intervjuet spurt om det kom fram momenter som burde gitt grunnlag for å legge saken om fastsettelse av et høyeste reitall fram for Reindrifststyret. Et moment var problemer med å få solgt reinkjøtt i 2002 og 2003. I den tiden var det mye rein, og reinen var i god forfatning. Reindrifstutøverne var også motiverte til å redusere, men det var ikke et apparat som tok i mot reinen. Et annet moment som burde vært vurdert, var en trappevis reduksjon. Lákkonjárga hadde f.eks. et reitall på

10.000 og skulle ned til 3.600. I følge prosjektkontoret er det ikke vanskelig å forstå at en såpass stor reduksjon ikke lar seg gjøre på kort tid. I tillegg burde det blitt foretatt en ny vurdering på bakgrunn av at reindrifstøtterne ikke var med i utformingen av vedtaket om høyeste reintall. Reintallet kunne vært satt høyere for en midletidig periode. Prosjektkontoret opplyser at det var vanskelig å jobbe i forhold til vedtaket når reindriften ikke selv hadde vært med i fastsettelsen av et høyeste reintall.

I følge prosjektkontoret har Reindrifststyret gang på gang presisert at det ikke er riktig å foreta endringer av vedtaket, og Reindrifstsjefen viste til at Departementet hadde gitt et klart uttrykk for at vedtaket ikke skulle røres. Selv om det ikke manglet på konkrete forslag til justeringer både fra reindriften selv og prosjektkontoret, ble det ikke foretatt endringer. Reindrifststyrets vedtak åpnet imidlertid opp for justeringer; og forhold som distriktenes forslag til reintallstilpasninger, gradvis nedtrapping av reintallet og dårlig markedssituasjon for reinkjøtt kunne dannet grunnlag for å diskutere reintallsfastsettelsen på nytt.

Årsaken til at vedtaket ikke ble endret, var at Departementet så tallet ”som hugget i stein” siden Stortinget hadde så sterke politiske interesser i at tallet var fastlagt og at det ble stående. Tallet var blitt et viktig symbol i den politiske striden. Dessuten ville ikke Departementet tillate at reglene ble endret under prosessen, først og fremst av hensyn til dem som hadde innrettet seg etter vedtaket. Vi har ikke vurdert hvilke justeringer som kunne ha vært saklig begrunnet, men en justering ville antakelig ha ført til større formåls effektivitet.

8.7 Konklusjon

Vi har påpekt noen viktige sider av vedtaket som hvert av nivåene kunne ha håndtert annerledes for å oppnå høyere grad av gjennomføring. Vi mener å ha konstatert en uklarhet i samspillet mellom de ulike nivåer i denne saken. Reindrifststyrets forhold til både Departementet, Reindrifstforvaltningen og Områdestyret framtrer som uklar og til dels problematisk under arbeidet med reintallsvedtaket. Kommunikasjonen mellom Reindrifststyret og Områdestyret og Reindrifststyret og Departementet har åpenbart ikke fungert godt nok. Også mellom Reindrifststyret og Reindrifstforvaltningen kunne kommunikasjonen vært bedre. Reindrifstforvaltningen kommuniserte og samhandlet ikke på langt nær godt nok med støtterne. Om dette skyldes tilfeldigheter, sakens ekstraordinære karakter eller noe som ligger i strukturen, har vi ikke hatt mulighet til å vurdere. Lie og Nygaard observerte i sin vurdering at kommunikasjonen mellom Departementet og Reindrifstforvaltningen var ”uklar”, ”mål og mening med organisasjonsplanene er lite drøftet” og ”det er uklarheter i hvem som skal følge opp hva i forholdet mellom forvaltning og departement” (Lie & Nygaard 2000:58). I denne saken oppsto det en situasjon hvor hver av de involverte partene opplevde seg selv og de andre som ”vi” og ”de” uten en felles forståelse av situasjonen. Dette hadde en negativ virkning på både vedtakets forberedelse og dets gjennomføring. Det alvorligste er at det oppsto en situasjon der ansvaret ble pulverisert. Det politiske presset som var lagt på Departementet, og som ble forsterket etter hvert, virket til et press nedover i systemet som gjorde at viktige prosesser ikke ble håndtert godt nok og at tilstrekkelige utredninger og forberedelser ikke ble gjort.

9 Tradisjonell kunnskap

9.1 En skisse av hva tradisjonell kunnskap er

En helt ut presis og dekkende definisjon av 'tradisjonell kunnskap'(TK) kan være vanskelig å gi, men det er tale om kunnskaper "utviklet gjennom lang tids erfaring ut fra behovene i samfunnet og i virksomheten, i det felles arbeid med å utnytte naturens muligheter til livberging" (Jernsletten 1994:234). På internett kan man finne en definisjon som denne fra North West Territories i Kanada, hvor man synes å ha kommet langt i bruken av TK:

A cumulative body of knowledge and beliefs handed down through generations by cultural transmission, about the relationship of living things (including humans) with one another and with their environment. TK is an attribute of societies with historical continuity in resource use practices. (http://www.ceamf.ca/06_legal/06_index.htm)

Det finnes etter hvert en forholdsvis rikholdig litteratur på dette feltet, og de fleste forsøk på definisjoner beveger seg langs de linjer som sitatene her antyder (f. eks. Berkes 1999, Burgess 1999).

Denne typen kunnskapssystemer avviker i noen karakteristiske trekk fra tradisjonelle vestlige kunnskapssystemer, men det er viktig å understreke, slik Borgos (1993) og mange andre har gjort, at man ikke skal se på disse to som helt adskilte "rom". Mye av den tradisjonelle viten kan finnes formulert og kan omformuleres i bl.a. biologiske termer.

Noen markerte kjennetegn på tradisjonell kunnskap har vært trukket fram innen enkeltprosjekt og innen den generelle debatten om skillet mellom kunnskapsformene. Noen av de vesentligste skiller som synes relevante i vår sammenheng er at:

- tradisjonell kunnskap ser på økologiske helheter ved at dens teorier forsøker å se både planter, dyr og mennesker som del av ett system
- kunnskapen formidles muntlig fra generasjon til generasjon, og den er ikke formalisert som samlede (skriftlige) fremstillinger
- kunnskapen er basert på observasjon og erfaring gjennom lange tider og den er verifisert av den enkeltes egne erfaringer i den lokale hverdagen
- kunnskapen kan variere mellom områder, siidaer, slekter og fra person til person både i form og omfatning
- kunnskapen legger ikke vekt på kvantifiserbare aspekter, men det betyr ikke at den ikke kan være nøyaktig
- kunnskapen kan være direkte avspeilet i språk, samfunnsorganisering, normer, verdisyn, institusjoner, regler og fortellinger
- kunnskapen er en 'nyttekunnskap' ved at den er knyttet til bruken og bevares i bruken. Kunnskapen er ofte lokal, slik at den er knyttet nettopp til de omgivelsene kunnskapsbæreren er fortrolig med, og den kan ofte ikke generaliseres uten videre. Det er f.eks forskjeller mellom vestre, midtre og østre soner i Vest-Finnmark reinbeiteområde
- kunnskapen eksisterer gjerne ikke i ren form, men er knyttet til umiddelbar anvendelse

Alt i alt kan man si at tradisjonell kunnskap skiller seg fra den sk. vitenskapelige kunnskapen i både struktur, funksjon, opphav, grunnlag og alder. TK har etter hvert fått en viss oppmerksomhet. Særlig har man innen økologi, som jo selv er en forholdsvis ny disiplin, vist TK stor oppmerksomhet og respekt. I møtet mellom TK og den vestlige vitenskapstradisjonen er mange prinsipielle spørsmålsstillinger om vitenskapens fundament og metoder blitt reist. I internasjonal sammenheng er TK etterhvert referert til i mange dokument, bl. a. i UNCED i Rio de Janeiro (i *Convention on Biological Diversity*), *Declaration on Science and the Use of Scientific Knowledge* fra Det Interasjonale Vitenskapsrådet (Burgess 1999, Føllesdal 2002:27). Det er satt i gang mange undersøkelser for å innvinne kunnskap etter tradisjonelle kunnskapsmodeller og for å analysere selve begrepet som sådan. TK er også behandlet og analysert av mange samiske forskere som Israel Ruong (1964), Kalstad (1996), Elina Helander (2004), Nils Jernsletten (1994) og andre.

Det er ingen tvil om at TK er å anse som vitenskap, i motsetning til f. eks. kreasjonisme og astrologi: "Traditional knowledge goes hand in hand with science. It provides a testing ground for the sciences and also points to areas where something happens that is not yet scientifically well understood." (Føllesdal 2002:36.) Dette er også slått fast av Det Internasjonale Vitenskapsrådet (*International Council of Science*) og arbeidsgruppen ledet av Jens Erik Fenstad som i 2002 avga en rapport om TK og som karakteriserte TK slik:

These sophisticated sets of understandings, interpretations and meanings are part and parcel of a cultural complex that encompasses language, naming, and classification systems, resource use practices, ritual, spirituality and world view (etter Føllesdal 2002:28).

9.2 Reindriftens tradisjonelle kunnskaper

Reindrift er en komplisert virksomhet hvor svært mange faktorer spiller inn: reinen som individ og flokk, naturen som beite og bevegelsesrom, vær og klima, årstids- og årsvariasjon, rovdyr, inngrep, lovverk (om reindrift, slakting, mathåndtering etc), økonomi (kjøttpris, levekostnader), organisering av menneskefelleskap (hushold, siida, distrikt, flyttelei), status innad og utad og flere andre faktorer. Tradisjonell kunnskap kan omfatte mange av disse forholdene, og altså ikke bare om reinen selv og dens forhold til naturen, som er det første man vanligvis tenker på. Hele reindriftens årssykluser og arbeidsmetoder er i alt vesentlig basert på nettopp tradisjonell kunnskap, og det dreier seg om helheter og detaljer. Mens eksempelvis biologiske studier av rein for det meste har konsentrert seg om individet, omfatter reindriftens egen kunnskap også dyra i forhold til resten av reinflokken, forhold til terrenget, samt reinenes overlevelsesstrategi for seg selv og avkommet. Andre forhold er for eksempel nabosiidaenes bevegelser og disposisjoner. Beiteland vurderes både ut fra næringsverdi, ly etter årstid, bevegelsesbehov (f. eks. *bálgan*-terreng, se nedenfor) og mulighet for kontroll. Landskapets utseende (også i fargesjatteringer) og form spiller en svært vesentlig rolle (Turi 1910/1987, Eira 1994, Pirak 1993:61-181, Tyler, N.J.C. og Magga, O.H. 2002). Slik kunnskap kan brukes umiddelbart. For noen reindriftssamer står forskningsbasert kunnskap fortsatt som noe fjernt og fremmed nettopp fordi dens umiddelbare nytteverdi oppfattes som begrenset.

9.2.1 Beiteterminologi

Mye av reindriftens TK kan avleses i språket, som omfatter en rik terminologi om beite og beiteland. Her er noen eksempler med oversettelser til norsk i hht. Konrad Niensens ordbok (Kt, Kr og P er forkortelser for hhv. Kautokeino, Karasjok og Polmak): *boazoealát* “tilstrekkelig beite for renen” (LO I:192), *boazoguohtun* “renbeite” (LO I:192), *boazonákkis* “med for lite beiteland i forhold til renantallet (om en trakt)” (LO I:192), *čilvi* ”avbeitet, nedtrampet beitemark ved barmarkstid” (LO I:392), *doldi, doldái* “sterkt avbeitet og svært nedtrampet beitemark ved barmarkstid” (LO I:560), *ealáhat* “sted hvor der er såpass beite at ren el. kreaturer kan klare sig der” (LO III:862), *ealát* “livberging, noget å leve av (især om renen), (tilstrekkelig) beite”, *ealloguohtun* “beite for en hel renhjord (i mots. til heargeguohtun beite for kjøre-rein, transportren)” (LO III: 864), *gatnut* “bli bevokset med stenlav el. med (lavtvoksende) trelav” (LO II:13), *guđohat* “sted hvor ren eller buskap har beitet” (LO II:194), *guohtun* “1. beiting... 2. beite (også brukt om muligheten for renen av å få fatt på renlaven under sneen)”, *guorbbas* “med dårlig gressvekst; helt eller nesten fri for renlav, ytterst mager (om beitemark) (LO II:225), *jeagelgatna* “svært kortvokset eller sterkt avbeitet renlav” (LO II:453), *rásse-ealáhat* “gressbeite (for ren)” (LO III:862), *smurvvvas* “så sterkt brukt (til renbeiting) at jord og vegetasjon er rotet opp (om barmarksland)” (LO III:484), *vistta* “rens el. kyrs renn etter sopp eller annet som de gjerne vil ha; også konkr.: sopp etc., som ren el. kyr renner etter” (LO III:776).

Om beiteprosessen finnes bl.a. disse: *čilvet* “avbeite og trampe ned beitemark ved barmarkstid” (LO I:392), *doldet* ’avstedkomme *doldi*’, *guohtut* “beite, beite på” (LO II: 232), *ferdnet* “fig. om å avbeite en beitemark mer enn grundig” (LO I: 644), *smurvašuvvat* “bli rotet op (om renlav og gress)”, *loavttástuvvat* “bli sterkt forminsknet el. medtatt (ved forbruk el. bruk), være nær ved å ta slutt (f. eks. om renlav og brenselsskog)” (LO II:548), *njaskut* “med tennene røske, rive, slite ngt. av el. gnage på ngt., f. eks. om dyr som røsker løv av trær el. busker (obj.: løvet), eller ganger på trær el. busker” (LO III:63), *vistit* “renne etter (obj.: sopp, lemen etc; subj.: ren, ku).

9.2.2 Begrepet *bálgat*

Om sommeren er varmen og insektene et viktig moment for reinens velbefinnende og bevegelser. Et sentralt begrep er *bálgat*, som Konrad Nielsen oversetter med “skjene, springe hit og dit for mygg, varme el. lign.” (LO I:122). Begrepet har et noe videre innhold enn dette konkrete, nemlig slik at det omfatter hele valget av oppholdssted og bevegelsesruter i forhold til varme og insektplage. Olavi Korhonen oversetter begrepet slik fra lulesamisk: “vandre omkring, vistas uppe på höjderna och småfläckerna (om renen när den i sommarvärmen vill komma från mygg och broms); tilbringa sommaren (om renen)” (Korhonen 1979:15). Andre begreper er direkte avledet av grunnverbet: *bálggus* ”P, Kr beiteland hvor en fjell-lapp holder til med sine ren i myggetiden (...). 2. Kt tiden da renen og kuene skjener” (LO V:108). I Finland er navnet på avgrensede geografiske beiteområder benevnt med *bálggus* på samisk, som illustrerer dette begrepets bredde. (I den finskspråklige benevnelsen på “reinbeitedistrikt” *paliskunta* er førsteleddet et lån fra enaresamisk), *bálggosbáiki* ”sted hvor ren og kuene holder til i myggetiden” (LO V:108). For vurdering av sommerbeiteland er dette begrepet sentralt.

9.2.3 Om reinens tilstand

Landskap og beite vil ha virkning på dyrenes tilstand, som derfor er én av indikatorene på beiteforhold. Det finnes en mangfoldig terminologi om hold og kondisjon hos dyr dels med

grunnlag i god helse, muskelmasse og fett og dels med grunnlag i ulike fysiske kvaliteter og mer generelt velbefinnende eller ikke-velbefinnende. Om tilstander generelt, med tanke på velbefinnende, finnes mange termer: *dilli* "tilstand, forfatning, stand", *buoredilli* 'tilstand der man har det godt', *heajos dilli* 'tilstand der man ikke har det godt', *goarránit* "vantrives, lide under vanrøkt;...", *bindit* "vare, holde sig; leve lenge tross strengt arbeide; holde ut", *áhpásmit* "komme til krefter, kvikkes op", *rávnnuiduvvat* "bli godt uthvilt og komme til krefter (om veltrenet arbeidsren som etter bruk har fått være på godt beite i noen uker)", *urká* "menneske el. dyr (især ren) som er ualmindelig liten av vekst", *veajuid alde leat* "være ved krefter", *vuimmiid alde leat* "være i god kondisjon", *váibbat* "uttrettet, utmattet dyr; især brukt om ren", *golggot* "utmattet hanren (i brunsttiden)", *jolli* "middels fedme, god hold", *buoidi* 'fet'.

9.2.4 Snø og is

Om snø og snødekket mark finnes et enormt stort forråd av begreper. Vi tar med noe av dette selv om det ikke har direkte relevans for sommerbeiteforhold. Om snøkvalitet og snølag kan eksempelvis anføres disse: *geardni* "tynn skareskorpe"(LO II:274), *ruokha* "tynn hård isskorpe på sne" (LO III:332, *seajaš* "kornsne nederst i snelaget" (LO III:623), *skárta* "tynt (mer el. mindre isaktig) snelag som er frosset fast til marken" (LO III:428), *skáva* "meget tynt skarelag" (LO III:428), *vahca* "løs sne (især nysne ovenpå eldre snelag eller på vintervei)" (LO III:705). Det sentrale behovet om vinteren er tilgangen til beite (ofte omtalt som *guohtun* på vinterstid) og bevegelses- og transportmulighetene (sammenfattet med begrepet *siivu*). Disse er et lite utvalg av termer som illustrerer denne form for viten: *bearta* "tungt føre, idet det er barmark mangede" (LO I:297) *bohkolat* "dypsne av vekslende tykkelse; småskavl på vei eller hvor man ferdes (plur.: bølgeformede småskavler)" (LO I:219), *girrat* "tung (om føre i frostvær, særlig når det er kommet sterk frost etter nysne)" (LO II:9), *moarri* "skjør sneskorpe, tynn skare (tykkere enn *gær'dne*; også om fokkskare, *čær'gá*, som ikke bærer helt; og når *cuoŋo* begynner å mykne op, blir det *moarre*, tynn isskorpe" (LO II:678), *rodđa* "hårdt føre (for lite sne)" (LO III:314) *sievlla* "det forhold at vårsneen er bløt så man synker ned i den" (LO III:400), *spoaŋna* "hårdt, fast sneføre (med lite sne)" (LO III:542).

9.2.5 Annen kunnskap

Kunnskap om innsamling av rein, manøvrering av rein, gjeting, arbeid med merking, temming og transport finnes også avleiret i terminologi. Mange av termene kan opptre alternativt som substantiv, verb og adjektiv, slik at lista kan forlenges vesentlig. Nettopp begrepene skaper og avpeiler forståelsen og danner grunnlag for begrunnede vurderinger. Som underlag for denne terminologien finnes en fagkunnskap. Den omfatter alt i alt en bred (erfarings)viten om hva som skal til for at en enhet (en siida eller annet fellesskap) kan løse de oppgaver man står overfor i løpet av året. Vi har bare illustrert terminologien med noen få eksempler. Sentral litteratur på dette feltet omfatter bl.a. Ruong, Eira, Bjørklund & Brantenberg, Turi, Pirak, Nielsen m. fl. En fullstendig redegjørelse av begrepene og deres grunnlag (som hittil ikke er gjort) ligger selvsagt utenfor rammen av denne utredningen.

Selv om man ikke kan bruke denne innsikten som direkte fysisk mål for beitekapasitet til ulike tider av året, danner innsikten i de grunnleggende tilstander og betingelser et grunnlag for vurdering. Dertil finnes det en viten og en erfaring fra år til år, i tillegg til tradisjoner. Kunnskapen er akkumulert og sterkt forbundet med landskapet. Den er spesifikk og ofte ikke mobil eller generaliserbar, men likevel sammenlignbar. Det er derfor

ingen tvil om at utøvere av reindrift kan foreta beslutninger som bygger på kunnskap og viten. Vi bedømmer det slik at om man bruker denne viten på rett måte sammen med annen viten, kan den utgjøre et verdifullt delgrunnlag for å utøve skjønn om beitekapasitet og reinantall på ulike beiter og beiteforhold i løpet av året. I bruken av denne typen kunnskap gjelder det samme prinsippet som med annen kunnskap, nemlig at dens gyldighet alltid må bedømmes kritisk i den sammenheng den skal brukes.

9.3 Bruk av tradisjonell kunnskap i beslutningsprosessen

Norsk ressursforvaltning har en sterk tradisjon for å betrakte naturressurser som nasjonale ressurser, som skal forvaltes fra sentralt hold (Andersen 2002:94). Bruk av tradisjonelle kunnskaper i offentlig forvaltning er lite praktisert. I andre områder, som Kanada og Alaska, er det derimot større praksis for bruk av tradisjonelle kunnskaper i forvaltningen. Internasjonalt innehar Kanada en ledende rolle i involvering av brukerne i ressursforvaltningen (Berkes og Henley 1997).

9.3.1 Involvering av brukerne

På grunnlag av intervjuene fremkommer det at flesteparten av reindrifutøverne mener seg tilsidesatt i prosessen rundt fastsettelsen av et høyeste reintall. Ett distrikt har imidlertid vært i dialog med Reindrifutvaltningen over en lengre periode. Dialogen hadde begynt før oppstart av prosessen med reintallsfastsettelsen. Distriktet er fornøyd med det fastsatte tallet, som var i nærheten av det de selv hadde kommet fram til, i følge lederen av distriktet. Andre hevder at selv om de hadde vært forespurt, ville de ikke kunnet komme med noe nøyaktig tall, da det er flere momenter som er avgjørende for reintallet, som f.eks. værforhold og produktivitet.

9.3.2 Reindrifutøvernes vurderingsgrunnlag for beitekapasiteten

På spørsmål om hvordan reindrifutøverne⁷: selv ville ha vurdert beitekapasiteten, og hva de ville ha lagt til grunn er svarene fra de ulike distriktene som følger

Distrikt 1

Distriktet hans trenger ulike beiteområder, og det finnes derfor ingen unyttige områder. Når det er varmt f.eks. er det behov for *rášša*⁸. Han vet at forskerne kategoriserer *rášša* som unyttig terreng. I *rášša* er det imidlertid gress og forskjellige vekster rundt bergene. I dag er heller ikke unge reindrifutøvere klar over nytten av slike områder. Distriktet har også *bálggoseatnamat/bálggosbáikkít* (se forklaringen i kapittel 9.2.2.), som folk i dag ikke ser nytten av. De ser bare nytten av lavbeiter. Om sommeren er ikke reinen opptatt av lav, men finner mat der det er dvergbjørk og lyng.

Det er vanskelig å fastsette et nøyaktig tall. De vet ikke selv engang hva det nøyaktige tallet skulle være. Men det betyr ikke at de ikke følger med eller lar flokken øke for mye. Et tegn som kan tyde på at det er for mye rein, er dersom hornene til friske dyr visner bort. Da er de ikke lenger i stand til å skubbe hornene for å få av lodden hud, og simlene får heller ikke kalv.

⁷ Intervjuene er oversatt fra samisk til norsk.

⁸ Høifjellstrekning uten vegetasjon, dekket av små flate stein (LO III:260).

Distrikt 2

Hun ville ha vurdert beitekapasiteten i forhold til beiteområdene, og vurdert områdets tåleevne gjennom lang tids erfaring.

Distrikt 3

Distriktets reintall var ikke i samsvar med beitetilgangen, og de ville derfor selv ha begynt å redusere dersom de hadde hatt muligheter for å slakte.

Distrikt 4

Reinen er sjøl en beitegransker, og det er produktiviteten som indikerer om det er gode eller dårlige rein. Selv om et distrikt har store rein, er ikke det ensbetydende med gode rein. Beitene kan heller ikke måles ut fra størrelsen på området. Det kan være store områder, men reinen klarer ikke å grave ned til laven pga. vanskelige snøforhold.

Distrikt 5

Dersom hun hadde blitt forespurt om å vurdere beitekapasiteten, ville hun ha vist til *jahkodat*⁹. Naturen er slik tilrettelagt at reintallet varierer. Distriktet hadde antydnet et reintall på 1980-tallet. Tallet ble da satt noe høyere enn hva distriktet selv anbefalte.

Distrikt 6

I reindriften er det alltid svingninger, og det er *jahkodat* som styrer. Han har fra gammelt av hørt at det har vært dårlige *jahkodat* i flere år, og etterpå har det kommet gode år. Gjennomsnittstallet skulle derfor blitt fastslått ut fra både dårlige og gode år. Også reindriftsutøverne vet at beitene ikke tåler ubegrenset antall rein.

Distrikt 7

Man må sette reinvekten som grunnlag, og den skal være tilfredsstillende. Det er landskapet som former reinen. Sommerdistriktene tåler mer rein. Det må kunne settes et gjennomsnitt som tar hensyn til vår- sommer- og vinterbeitene. Distriktene er ikke flinke til det. Det gamle synet om at det beste er å ha store flokker synes enda å dominere. Reinen er selv den beste forskeren. Når reinene er i godt hold, er det ikke for mange rein. Det er opplagt at det er naturen som råder "*jahki ii leat jagi viellja*"¹⁰.

Distrikt 8

Hun ville ha vurdert ut i fra hvordan hun kjenner til eget distrikt, bl.a. er regn om sommeren bra for reinen i hennes distrikt. Varm sommer er derimot mindre bra, fordi de har få *bálggosbáikkít*.

Ulike måleindikatorer for beitegrunnlag og reintall

Reinvekten kan danne grunnlaget for vurderingen av beiteforholdene. Men vekten alene kan ikke være måleindikator i følge reindriftsutøverne som er blitt intervjuet. Områder som *rášša* og *bálggosbáikkít* har betydning for reinens trivsel og tilstand. Flere påpeker at reinen selv er den beste granskeren for å vurdere hvorvidt det er for mye rein. Svingninger i naturen er noe de aller fleste understreker, og dette har stor betydning for reinens tilstand. Begrepet *jahkodat* blir mye brukt i samtalene om reintallet, og noen hevder at dersom reintallet skal fastsettes, så må det beregnes gjennomsnitt av gode og dårlige år. I

⁹ I følge Mikkel Nils Sara står *jahkodat* svært sentralt hos reindriftsutøverne. "*Jahkodat* er ikke et kalenderår eller driftsår, men er et aggregat av hvordan årstid følger årstid, hvordan effekten av disse bygger seg opp etterhvert." (Sara 1999:101).

¹⁰ Et ordtak på samisk som beskriver at ett år er forskjellig fra et annet år, m.a.o. årene er ikke like.

intervjuene kommer det også fram at distriktenes landskap er forskjellige. Distriktenes særegenheter burde derfor vært lagt til grunn i vurderingen av reintallet.

Flere av informantene reagerte på ordbruk som ”reintallsproblematikk”. De hadde ikke definert reintallet som problematisk, og derfor hadde de vanskeligheter med å forholde seg til et slikt begrep. Det blir først et problem for dem dersom reinen er i dårlig hold, mente de. Dette er et av eksemplene som viser ulikhetene i perspektiver.

9.3.3 Reindriftens bidrag til kunnskapsgrunnlag

I intervjuene kommer det tydelig fram at reindriftsutøverne helst hadde sett at de var blitt tatt med på råd i prosessen rundt reintallsfastsettelsen. De mener at de kunne ha bidratt med kunnskaper som forvaltningen mangler, dvs. kunnskaper som de har i kraft av å utøve en næring som bygger på praktiske erfaringer. Denne kunnskapen kan være forskjellig fra forvaltningens kunnskap, men den kan også være et supplement eller nyanse i forhold til forvaltningens kunnskaper.

På spørsmål om hvordan reindriftsutøvernes egne kunnskaper kan være forskjellig fra forvaltningens kunnskaper og hvordan den kunne ha bidratt med innspill til reintallsprosessen, er svarene fra de ulike distriktene følgende:

Distrikt 1

Hun har allerede fra barndommen vært vant til å bedømme reinen og naturen. Bestemødre/fedre og eldre folk har vært hennes lærere. Hun har selv lært å kjenne naturens forløp, og sett hvordan dette forandrer seg fra år til år. Det er galt at bare forvaltningens syn blir tatt til følge. Arbeidet er reindriftutøvernes læremester, og forvaltningen, som ikke arbeider med rein, har derfor vanskelig for å vite hva reindrift innebærer i praksis.

Reindriftsutøvernes erfaringer kunne vært et viktig bidrag til innspill i reintallsprosessen. Da reintallet var høyere enn i dag, var ikke reinen dårligere, og reinen er heller ikke blitt bedre selv om reintallet har gått ned. Det er måten man arbeider med rein på som gjør at reinen vokser, men til det trenges det opplæring. I dag er den tradisjonelle kunnskapen i ferd med å forsvinne. Reinen går ned i vekt dersom den må springe mye, som f.eks. hvis den blir jaget av motorkjøretøy, truet av rovdyr og når rypejegere med hund skremmer reinen.

Distrikt 2

Reindriftsutøverne vet nøyaktig hvor mye beitene tåler. Hvis det er for mye rein, vil de selv foreta redusering av flokken. Reindriftsutøvernes kunnskaper om hva beitene tåler burde ha vært lagt til grunn i vurderingen av reintallet.

Reindriften og forvaltningen har ulikt syn fordi de har ulik forståelse av situasjonen. Forvaltningen bruker dårlige år som grunnlag. Reindriftsutøverne vet at når det er gode år er det mye beite, men det er lite fokus på de gode årene. Forvaltningen har teoretiske kunnskaper. De har sett områdene fra fly og sett sandhauger i nærheten av gjerdene hvor det er *doldi*¹¹, jf. kap. 3.2.

Distrikt 3

¹¹ sterkt avbeitet og svært nedtrampet beitemark ved barmarkstid (LO I:560)

Vanskelig å vurdere forvaltningens kunnskap, også der finnes det folk som selv har vært i reindriften. Forvaltningen er opptatt av antall, mens de som jobber med rein er opptatt av dyrenes kvalitet. Det finnes både gode og dårlige simler, gode og dårlige kalver, slik det også er med bukker. Vurderinger av reinens kvalitet kan best gjøres av de som arbeider med reinen. En simle kan ha lav vekt, samtidig som den har gode kalver og er flink til å skjøtte kalvene. Folk som ikke er i reindriften til daglig, klarer ikke å oppdage dyrenes kvalitet, til det kreves at man følger med dyrene året rundt. En dårlig varit¹² f.eks. blir fort sliten om høsten.

En reindriftsutøver kan bidra med kunnskaper om hvordan en kan nyttiggjøre seg av reinen, slik at lønnsomheten ikke bare blir vurdert ut i fra salget av kjøtt. Nyttiggjøringen av reinen til andre formål enn kjøtt vil gi tilleggsinntekter.

Distrikt 4

Han kjenner til hvilke landskap og beiter reinen trenger for å klare seg, og vet derfor også hvor stor flokken kan være. Forvaltningen kan vurdere et område som ubrukelig, mens det samme området vurderes som verdifullt for reindriften. Reindriftsutøverne arbeider i landskapet, og det skiller seg fra det å studere et kart over landskapet.

Reindriftsutøverne skulle ha vært tatt med i prosessen før vedtaket om høyeste reintall ble vedtatt.

Distrikt 5

Hun kjenner siidamedlemmene og folk i eget distrikt. Kjennskap til forholdene i distriktet, slik som personenes alder, familietilknytning og arbeidsressurser er viktige kunnskaper. Forvaltningens forsøk på å sette mål og grenser er unaturlige, men staten har et syn som peker i retning av at naturen ikke skal berøres, men betraktes slik man gjør med museumsgjenstander.

Forvaltningen spør etter antall rein og fordeler deretter antallet mellom reineiere. Fordeling av reintallet er imidlertid vanskelig fordi personenes alder er forskjellig, og det er noe som forvaltningen har problemer med å skjønne. Det strider i mot reindriften kultur å bestemme over andre. I reindriften må det være konkurranse, og derfor må reintallet reguleres på grunnlag av produksjonen.

Dersom reindriften selv hadde fått bidra med sin kunnskap, ville reintallsprosessen kommet nærmere reindriften egen virkelighetsforståelse. Reindriftsutøverne som jobber med rein kjenner til naturen og dens variasjoner.

Reintallsprosessen skulle lagt tradisjonelle kunnskaper til grunn. Reindriften kan ikke detaljreguleres. Det er naturen som setter begrensninger. Staten bruker kun satellittbilder som grunnlag, men reindriften består av mangfoldigheter. Han har sett at det er blitt mindre lav, men for han er det heller ikke et mål å ha mye lav. Nå er klima atskillig viktigere. Også han ser at beitene ikke tåler ubegrenset reintall. Men i dag finnes det ikke fagkunnskap til å fastsette reintallet for distriktene, og derfor blir det en politisk beslutning. Reindriften svekkes dersom det oppstår konflikter internt i reindriften. Det beste vil være når reindriften selv har løsninger.

¹² Hanren i toårsalderen (LO III:740)

Distrikt 6

Reindriftsutøverne har kunnskaper som er overført fra en generasjon til neste generasjon. Forvaltningen lytter til forskernes syn, som ikke bestandig er i overensstemmelse med synet til reindriften.

Distrikt 7

Forvaltningen har ikke nok kunnskaper om hvor mye beitene tåler, og derfor må dette vurderes av reindriften selv. Reindriftsutøverne ser når det er for mye rein, og innrømmer også det, men de blir likevel ikke trodd.

Reindriften og forvaltningen har ulik forståelse og kunnskap. Dersom reindriften sier at det er dårlig beite, så betyr det at beitene er dekket med is, mens forvaltningen tror at det er nedbeitet når den hører at det er dårlig beite. Når reindriftsutøverne snakker om at det er nød, mener de at marken er dekket med is. Hvis det derimot er snakk om at det er for mye rein om sommeren, så mener man at det er for lite beite. Det er forståelsen av naturen som er forskjellig.

Forvaltningen har også ulike sider. I Kautokeino er innsikten i reindriftsutøvernes situasjon størst, men jo høyere man kommer opp i systemet, dess mindre finnes det av forståelse. En agronom kjenner til områdene, og derfor er kommunikasjonen god, men reindriftsutøverne får ingen aksept for sine synspunkter høyere oppe i systemet.

Reindriftsutøverne ser også at beitene ikke har ubegrenset tåleevne. Mennesker skal ikke la reinen dø. Dersom reinen må flyttes til en annen vintersiida, er dette tegn på at eieren har for mye rein. Gjennom tiden tilegner man seg kunnskaper, men ny teknologi kan forårsake at kunnskapene blir borte.

Distrikt 8

Dagens forvaltning har god kunnskap, men de arbeider ikke daglig i reindriften og har lett for å lytte mer til byråkratene som er høyere oppe i systemet, tross for at de selv skulle ha nok av tradisjonelle kunnskaper. De arbeider derfor mer etter forskernes funn enn ut fra tradisjonelle kunnskaper. Forskjellen mellom reindriftsutøvernes kunnskap og forvaltningens kunnskap, er basert på ulike grad av erfaringer. Reindriftsutøveren har jobbet med rein hele sitt liv, og også hatt egen siida. Han kjenner landskapet og beitene. Forvaltningen behandler alle distriktene likt, selv om det er forskjeller mellom distriktene. Det er derfor vanskelig å ha lik slaktevekt som mål, fordi reinrasen er forskjellig fra distrikt til distrikt.

Dersom den tradisjonelle kunnskapen hadde blitt lagt til grunn, kunne man lettere og raskere ha kommet fram til en løsning for hvordan reintallsprosessen kunne vært gjennomført på best mulig måte.

Reindriftsutøvernes erfaringsbaserte kunnskap

Av intervjuene går det fram at reindriften bygger på erfaring. Det er det daglige arbeidet med reinen som gjør at de er i stand til å vurdere dyrenes kvalitet. Simlens omsorg for kalvene og kondisjonen til bukkene er bl.a. viktige kvaliteter hos dyrene. Det er mao. ikke vekten alene som er avgjørende for reinens kvalitet.

Reindriftsamene har en kontekstuell kunnskap, der de ser ting i sammenheng. De har begreper som vokser ut av aktiviteter på fjellet. (Joks 2001:93.) En reindriftsutøver innehar

kunnskaper som han deler med andre reindriftsutøvere, men har i tillegg kunnskaper som er særegne for det området han tilhører. Disse kunnskapene kan betegnes som kontekstuelle, dvs. at viktige komponenter i reindriften, slik som menneskene, dyrene, landskapet og beitene, befinner seg innenfor et avgrenset område. De samme komponentene kan være like viktige for andre i reindriften, men de er forskjellige fra område til område. Det er nettopp denne forskjelligheten som gjør at reindriftsutøvernes kunnskaper også er kontekstuelle. Disse kunnskapene er viktige, fordi de danner et grunnlag som baserer seg på detaljkunnskaper. Et eksempel på kunnskap som forvaltningen kan ha lett for å overse, er personene. Denne kunnskapen er betydningsfull, slik det kommer fram i intervjuene som er gjengitt. Når f.eks. et forvaltningsorgan skal planlegge framtiden til sin egen virksomhet, må det ha kjennskap til bl.a. personalets alder og kompetanse. Innenfor distriktene og siidaen er det også viktig å vite hva den framtidige arbeidskraften består av for å kunne planlegge driften.

Dersom reindriftsutøverne selv hadde vært med i prosessen omkring reintallsfastsettelsen på et tidligere stadium, ville grunnlaget for vedtaket omfattet flere perspektiver av saken. Reindriftsutøvere er bekymret for at tradisjonelle kunnskaper går tapt dersom de ikke vedlikeholdes. Det er viktig at de eldre, som har størst kunnskaper, også har rein. Dersom de må slakte all rein, vil det gå utover motivasjonen for å delta i arbeidet med flokken. Det var en klar tendens fra intervjuene, og spesielt fra de yngre, at de eldre hadde mest kunnskaper innenfor reindriften. Flere utsagn viser at i reindriften er erfaring en særskilt viktig kunnskap. Utsagnene var:

- arbeid fungerer som læremester
- lytte til de som til daglig jobber med reinen
- de eldste vet best fordi de kan trekke slutninger ut i fra sammenligninger med tidligere tider
- de som i dag er 60 år og eldre, har mye kunnskaper. De har vært i reindriften i den tiden da kjørerrein var i bruk, og behersker også dagens bruk av motorkjøretøy
- eldre folk har god vurderingsevne og har kunnskaper om tradisjonell flokkstrukturering. De kan derfor raskt legge merke til hvilken rein i flokken som bør slaktes.

9.3.4 En forvaltning som ivaretar reindriftsutøvernes interesser

Integrering av tradisjonell kunnskap i ressursforvaltningen, og brukervedvirkning, har vært tatt opp av flere (Andersen 2001, Eythórsson 2001, Maurstad 2001, Bjerkli 2002). Eythórsson hevder at vitenskapens fremmarsj resulterte i et ideologisk og verdimessig skifte. Det ble lagt stor vekt på å få aksept for at vitenskapen alene var i stand til å frembringe sikker viten og sann kunnskap. (Eythórsson 2001:21.) Dagens ressursforvaltning legger mest vekt på forskerkunnskapen, mens den tradisjonelle kunnskapen i liten grad er inkorporert i forvaltningens praksis. Det blir dermed en skjev maktbalanse i kunnskapssystemet dersom bare forskerne alene blir leverandører av kunnskap.

Reindriftsutøverne ble under intervjuet bedt om å svare på spørsmål hvordan forvaltningen kunne vært lagt til rette slik at reindriften egen kunnskap ble lagt til grunn i beslutningsprosessen. Mange mente at reindriftsutøvernes syn bør være i sentrum, og at det ikke bør være slik som i dag, at ferdige utredninger blir sendt dem til høring bare fordi det er lovpålagt. Samtidig mente flere av reindriftsutøverne at Reindriftsforvaltningen burde hatt kontinuerlig dialog med distriktene. Forvaltningen burde spesielt rådført seg med eldre

folk som innehar kunnskaper. Den tradisjonelle kunnskapen burde vært innlemmet i forvaltningens praksiser og beslutninger. Forvaltningen burde unngått beslutninger som har konsekvenser for lang tid fremover, fordi både tiden og menneskene endrer seg. En av informantene mente at hvert distrikt må få bestemme over egne beitetider og selv administrere eget distrikt. Intern styring må være tillatt, for ingen andre kan kjenne bedre til forholdene enn de som er innenfor distriktet. Styringen må selvsagt være innenfor visse rammer.

En av reindriftsutøverne er opptatt av at reindriften ikke bare snakker med en stemme, men med mange stemmer. Dersom reindriftens fremste representanter ikke har reindrift som næring, kan de ha vanskelig for å kjenne næringen godt nok. En annen informant mener at det finnes de som bare følger beitetidene til forvaltningen. Men planer kan man ikke følge slavisk. Det er været og klimaet som er avgjørende. Man må bestemme flytteruten etter mengden av snø. Av og til må man begynne å flytte tidligere nordover, dit hvor det finnes barmark. Forvaltningen planlegger etter datoer, og vurderer ikke de skiftende klima- og værforholdene.

9.3.5 Kunnskaper som grunnlag for fastsettelsen av reintall

Reindriftsutøverne ble bedt om å vurdere om det er reindriftens faglige kunnskaper, forskernes kunnskaper eller kunnskapene til begge som er nyttige når reintall skal fastsettes. De fleste svarte at både kunnskapen til forskerne og reindriftens egne kunnskaper må legges til grunn når reintallet skal fastsettes.

En av informantene som svarte at både kunnskapen til forskerne og reindriften må legges til grunn når reintallet fastsettes, hevdet at vurderingene til begge parter måtte veies for og i mot. Han mente at forskernes kunnskaper ikke må tillegges avgjørende vekt, og at det må stilles spørsmål om forskernes resultater er holdbare. Han har selv erfaringer fra beitegranskning der han deltok sammen med forskere. Forskerne vet ikke nøyaktig hva reinen spiser. Usikkerheter kan føre til gale slutninger, og det er derfor viktig å vurdere alle plantesortene som reinen spiser.

Informantene ble også bedt om å vurdere områder der reindriftens fagkunnskap var mer presis enn forskernes kunnskaper. Reindriftsutøverne vurderte egen kunnskap som bedre enn forskernes kunnskap på følgende områder:

- reindriften har best kunnskaper om forhold i naturen og flyttetider
- reindriften har best kunnskaper om når og hvordan beiteområder skal brukes
- reindriftsutøveren kan vurdere ut i fra reinen, som han kjenner godt
- forskerne kan ta feil. De påstår f.eks. at et distrikt har dårlig grasvekst, men dersom grasveksten hadde vært dårlig, ville de ikke hatt gode rein. Reindriftsutøveren som til daglig er i beiteområdene kan følge med beitene, og de ser også at *jahkodagat* ikke er like
- reindriftsutøverne kjenner bedre til snøforholdene enn forskerne
- reindriftsutøverne kjenner best til konsekvensene av naturinngrep. Når mennesker beveger seg, blir reinen forstyrret og forlater områdene. Det blir vanskelig å få dem til å gå tilbake til områdene. Reinen vil være der den kan få ro

- enhver reineier tilhører et distrikt og område, og har muligheten til å bli godt kjent med området. Gjennom å være i området klarer de også å følge med de endringene som skjer der
- reinen forteller eieren når det er rett tidspunkt å flytte reinen. Om høsten når det blir kaldt, må man flytte til et annet område. Når du følger etter reinen, tilegner du deg kunnskaper.

9.3.6 Tradisjonelle kunnskapers betydning

I intervjuene med reindriftsutøverne om hva den tradisjonelle kunnskapen kan bidra med i beslutninger om beiteforhold og reintall, er det kunnskaper om reinen, området og klima som de aller fleste framhever som betydningsfulle. Det er det daglige arbeidet med reinen som gjør reindriftsutøverne kompetente til å vurdere reinens utvikling, forskjell mellom dyrene, betydning av ulike områder for reinen både i form av beite og hvile og hvordan klima- og værforhold har betydning for reinen. Nils Oskal og Mikkel Nils Sara (2001) har sammenfattet reindriftsutøvernes strategier slik utfra det forhold at reinen ikke er avhengig av mennesket:

For å lykkes må reindriftsutøveren i sitt arbeid gjøre kompromisser med reinen. Dette innebærer videre at man må observere nøye og ha kunnskap om reinenes natur, områdenes topografi, vær og klima, og de gjensidige forhold mellom alle disse faktorene. Målet er at reinen finner beite, samtidig som flokken holder seg som en sammenhengende atskilt enhet. Grunnlaget for kontrollen er en helhetlig situasjonsforståelse. (Oskal og Sara 2001:300.)

Reindriftsutøvere har kunnskaper som er tilegnet fra områder hvor reinen har sitt opphold og flytterute. I en beslutningsprosess er det derfor viktig at reindriftsutøverne blir involvert både med sine generelle kunnskaper og kunnskaper som de har fra egne områder. I intervjuene kommer det fram at reindriftsutøverne er bekymret for at de tradisjonelle kunnskaper kan forsvinne, dersom de ikke vedlikeholdes. Det er derfor av vesentlig betydning at de tradisjonelle kunnskapene anerkjennes også på offisielt hold.

10 Folkerettslige aspekter

10.1 Innledning

Nasjonalstatens suverenitet på eget territorium, herunder i forhold til egne disposisjoner, er det historiske utgangspunktet for folkeretten. Denne suvereniteten er senere blitt sterkt avgrenset og innsnevret gjennom statenes frivillige tilslutning til internasjonale avtaler, og gjennom utviklingen av internasjonal sedvanerett.

Framveksten av det internasjonale konvensjonsvernet på menneskerettighetsområdet, deriblant hva gjelder urfolks rettigheter, har betraktelig redusert nasjonalstatenes handlefrihet. Folkerettens befatning med urfolks rettigheter er imidlertid ikke utelukkende begrenset til menneskerettigheter, også andre folkerettslige disipliner befatter seg med urfolks rettigheter, eksempelvis FN-konvensjonen om biologisk mangfold.

Den folkerettslige beskyttelsen for urfolks rettigheter strekker seg utover rettslig bindende konvensjoner. Det finnes ulike internasjonale instrumenter - erklæringer, deklarasjoner, resolusjoner, handlingsplaner mv - som sammen med konvensjonene utgjør det folkerettslige rammeverket. Menneskerettighetskonvensjonene er likevel kjernen i den folkerettslige beskyttelsen for urfolks rettigheter.

Internasjonale menneskerettigheter er uttrykk for rettigheter og friheter for individer (individuelle menneskerettigheter) og folk (kollektive menneskerettigheter) som i prinsippet gjelder uansett retts- eller samfunnssystem (Opsahl 1995:219, Møse 2002:25, Høstmælingen 2003:27-28). Menneskerettighetene er med andre ord å anse som universelle rettigheter som etablerer skranke for hvilke inngrep nasjonalstaten selv kan gjøre i disse rettighetene, eller tillate andre til å foreta.

De stater som har sluttet seg til en menneskerettighetskonvensjon, forplikter seg til å følge konvensjonens bestemmelser. En slik konvensjon er å betrakte som en avtale mellom den enkelte stat og det fellesskapet som utgjøres av de andre konvensjonspartene (Høstmælingen 2003:341).

Norges Grunnlov fikk i 1994 en ny bestemmelse om menneskerettigheter - § 110c. Den fastslår at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene, og at nærmere bestemmelser om gjennomføringen av internasjonale konvensjoner skal fastsettes ved lov.

Grunnlovens § 110c er fulgt opp gjennom senere lovgivning. Menneskerettighetsloven av 21. mai 1999, nr. 30 gir Europarådets menneskerettighetskonvensjon, samt FN-konvensjonene om hhv. sivile og politiske rettigheter (SP), og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), status som intern norsk rett. Menneskerettighetslovens § 3 gir også disse tre konvensjonene forrang i tilfeller hvor det eventuelt er motstrid mellom konvensjonsbestemmelsene og norsk lovgivning. Det tidligere prinsippet om at intern norsk rett ved motstrid går foran internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er derfor ikke lenger aktuell i forhold til disse konvensjonene. Disse inkorporerte konvensjonene har nå en trinnhøyde som ligger over vanlig norsk lovgivning.

Andre inkorporeringer av konvensjoner omtales ikke her fordi disse ikke er av særlig relevans i forhold til de problemstillinger som her drøftes. For oversiktens skyld nevnes det likevel at ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk er blitt gjenstand for delvis inkorporering gjennom Finnmarkslovens § 3.

10.2 Formål og avgrensning

Den folkerettslige redegjørelsen er *ikke* å anse som en vurdering av reintallsvedtakets folkerettslige gyldighet. Redegjørelsen er heller *ikke* å anse som en vurdering av statens generelle rett til å regulere samisk reindrift.

Folkeretten etablerer visse skranker for reguleringsomfanget, men er ikke til hinder for reguleringer som er i samsvar med de krav som folkeretten stiller. Spørsmålet om hvorvidt reguleringsomfanget i nærværende sak er i samsvar med folkerettens grenser behandles ikke i vår evaluering fordi dette faller utenfor vårt mandat.

Den folkerettslige delen av evalueringen begrenser seg derfor til en generell behandling av tre problemstillinger:

- 1) Urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser. Dette er en overordnet problemstilling som relaterer seg til hele prosessen.
- 2) Urfolks tradisjonelle kunnskaper i relasjon til beslutningsprosesser. Dette aspektet relaterer seg til problemstilling nr. 2 i evalueringsmandatet.
- 3) Urfolks rett til kultur. Dette relaterer seg i hovedsak til problemstilling nr. 8 i mandatbeskrivelsen.

10.3 Menneskerettighetenes stilling i utøvelsen av forvaltningsmyndighet

Menneskerettighetene gjelder for alle sider av utøvelsen av forvaltningsmyndighet, deriblant forvaltningens saksbehandling, vedtak og gjennomføring av vedtak som har direkte betydning for de aktuelle individer eller grupper. Forvaltningen skal treffe avgjørelser og gjennomføre disse i tråd med de kravene menneskerettighetene stiller. Dette framgår blant annet i Sivilombudsmannens årsmelding for 1990, hvor det sies at det er forvaltningens plikt å se til at statens folkerettslige forpliktelser gjennomføres, og at det ikke ville samsvare med god forvaltningsskikk dersom forvaltningen skulle unnlate å respektere og følge opp Norges internasjonale forpliktelser. Sivilombudsmannen sier også at forvaltningen skal av eget tiltak ta hensyn til forpliktelsene som følger av menneskerettighetskonvensjonene, både ved utformingen av generelle forskrifter og ved tolkning eller skjønnsutøvelse i enkeltsaker (Stortingets ombudsman for forvaltningen, årsmelding for 1990).

10.4 Urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser

Den folkerettslige utvikling gjennom de seneste tiårene har fjernet den sterke integrasjonsorienteringen som preget tidligere tenkning, gjennom anerkjennelsen av at urfolk selv har rett til større kontroll over sine egne institusjoner, egen kultur, livsform og utvikling, deriblant gjennom deltakelse i beslutningsprosesser som berører dem.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP) inneholder to viktige folkerettslige normer i forhold til urfolks rett til selv å bestemme over egne forhold, og urfolks rett til reell deltakelse i beslutninger som berører dem; henholdsvis artiklene 1 og 27.

SP artikkel 1, nr. 1 fastslår at ”alle folk” har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett selv fritt bestemmer sin egen politiske stilling og fritt fremmer sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Videre sies det i artikkelens annen paragraf at ”alle folk” kan, for å fremme sine egne formål, fritt råde over sine naturrikdommer og forekomster, og at et folk ikke i noe tilfelle må bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag. Retten til selvbestemmelse er anerkjent som en kollektiv menneskerettighet som tilfaller folk.¹³ Med andre ord retter SP artikkel 1 seg ikke mot enkeltindivider eller enkelte grupper i samfunnet.

FNs menneskerettighetskomité, som har til oppgave å overvåke nasjonal gjennomføring av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, har ved flere anledninger anerkjent at visse urfolk har rett til selvbestemmelse etter konvensjonens artikkel 1. Slik anerkjennelse har også funnet sted i forhold til det samiske folk. Komiteen har blant annet bedt Norge rapportere om det samiske folkets rett til selvbestemmelse etter SP artikkel 1, inkludert hva angår artikkelens annen paragraf (FNs Menneskerettighetskomité CCPR/C/79/Add. 112, 1999). Komiteen har ved flere anledninger framhevet Sametingets rolle i relasjon til selvbestemmelsesretten. I komiteens seneste observasjoner og konklusjoner med hensyn til norsk gjennomføring av SP-konvensjonen knyttes avtalen av 2005 mellom Regjeringen og Sametinget om konsultasjoner opp mot konvensjonens artikkel 1 (FNs Menneskerettighetskomité CCPR/C/NOR/CO/5, 25. april 2006, paragraf 5).

At det samiske folket er å anse som et eget folk med rett til selvbestemmelse er relativt uomtvistet, selv om det fremdeles i visse kretser i Norge anføres at urfolk, deriblant samene, ikke har rettigheter etter SP artikkel 1.

¹³ FNs nye menneskerettighetsorgan – FNs Menneskerettighetsråd¹³ - vedtok i juli 2006 en erklæring om urfolks rettigheter. Norge støttet erklæringsteksten. Erklæringsteksten skal opp til endelig behandling i FNs generalforsamling i løpet av høsten 2006, og det er forventet at generalforsamlingen vedtar erklæringsteksten. Erklæringens artikkel 3 inneholder en bestemmelse om urfolks rett til selvbestemmelse som er identisk med SP artikkel 1, nr. 1. Videre pålegger artikkel 19 i urfolkserklæringen statlige myndigheter en konsultasjonsplikt og en plikt til å søke urfolks forhåndssamtykke før vedtakelse og gjennomføring av lovgivningsmessige eller administrative tiltak som berører urfolk. I urfolkserklæringens artikkel 18 slås det også fast at urfolk har rett til å ta del i beslutningsprosesser som berører deres rettigheter. Det framgår videre i urfolkserklæringens artikkel 32, nr. 1 at urfolk har rett til selv å vedta prioriteringer og strategier for utviklingen og bruken av deres landområder og naturressurser.

Rettssubjektet for selvbestemmelsesretten er folkegrupper som oppfyller de kriterier som normalt stilles for "folk" – deriblant at de har felles historisk tradisjon, felles etnisk identitet, språklig og kulturelt fellesskap, økonomisk fellesskap og territoriell tilknytning.¹⁴

I vår sammenheng har retten til selvbestemmelse i første rekke betydning i forholdet mellom statlige myndigheter og Sametinget. Den er relevant i denne saken fordi reindriften er en særskilt samisk næring, og fordi den er av stor økonomisk, kulturell, sosial og samfunnsmessig betydning for det samiske samfunn. Videre fordi saken også i realiteten dreier seg om utnyttelse av land og naturressurser i tradisjonelle samiske områder.

I prosessen rundt reintallsvedtaket hadde Sametinget begrenset mulighet til å påvirke saksgang og resultat fordi Sametinget i praksis kun var et høringsorgan. Uten at det her tas stilling til årsaken til Sametingets begrensede deltakelse i prosessen rundt reintallsvedtaket, er det likevel naturlig å konkludere med at den begrensede deltakelsen samsvarer dårlig med de føringer som folkeretten legger med hensyn til gjennomføringen av urfolks selvbestemmelsesrett.

I motsetning til bestemmelsen i SP artikkel 1, som anerkjenner en ren kollektiv rettighet for "folk", omhandler SP artikkel 27 rettigheter for enkeltindivider tilhørende minoriteter eller urfolk. Rettighetene som er nedfelt i SP artikkel 27 er individuelt anslått. Rettighetene i artikkel 27 har likevel også et klart kollektivt aspekt fordi det framgår av bestemmelsen at disse rettighetene skal kunne nyttes innenfor et kollektivt fellesskap. Med andre ord inneholder bestemmelsen, i tillegg til individuelle rettigheter, også et vern for gruppen som sådan. Det framgår av artikkel 27 at det:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike grupper ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Artikkel 27 identifiserer rettssubjektet som "personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter". Selv om bestemmelsen ikke inneholder en uttrykkelig henvisning til urfolk, er det likevel klart at urfolk også omfattes av artikkel 27. FNs menneskerettighetskomité har ved flere anledninger slått fast at urfolk også er beskyttet under artikkel 27, deriblant gjennom komiteens generelle fortolkning av bestemmelsen (FNs Menneskerettighetskomité CCPR General Comment No. 23, Article 27) og gjennom behandlingen av ulike individuelle klagesaker¹⁵. Komiteen har også ved flere anledninger omtalt samiske rettigheter etter artikkel 27 i forbindelse med vurderingen av de nordiske staters nasjonale gjennomføring av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Bestemmelsen i SP artikkel 27 er også sentral i forhold til problemstillingen vedrørende urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser. Bestemmelsens ordlyd gir ingen direkte veiledning i forhold til denne problemstillingen, og man må derfor se nærmere på den praksis som Menneskerettighetskomiteen har utviklet.

¹⁴ Se den såkalte "kirby-definisjonen" av konseptet "folk": International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples, UNESCO, Paris, 27-30 November 1989.

¹⁵ Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985. Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984. I. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992. J. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 671/1995.

I vurderingen av hvorvidt ulike former for inngrep i det materielle grunnlaget for urfolks kultur er en krenkelse av rettighetene i artikkel 27, tar FNs menneskerettighetskomité blant annet hensyn til om urfolk er blitt konsultert. Hvorvidt vedkommende urfolk er blitt konsultert av myndighetene før vedtak ble fattet, er en viktig del av vurderingen av hvorvidt urfolks rettigheter i henhold til artikkel 27 er krenket. Dette er lagt til grunn i menneskerettighetskomiteens behandling av flere individuelle klagesaker (Scheinin 2000:159-222)

Komiteens seneste praksis går imidlertid lengre enn kun å kreve konsultasjoner. I forbindelse med behandlingen av Kanadas periodiske rapport i 2005, understreker komiteen at staten i henhold til artikkel 27 er forpliktet til å innhente informert forhåndssamtykke fra berørte urfolk før myndighetene fatter vedtak som berører dem (FNs Menneskerettighetskomité CCPR/C/CAN/CO/5, 2. november 2005, avsnitt 22).

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks og stammefolk i selvstendige stater knesetter flere viktige prinsipper med relevans i forhold til urfolks deltakelse i beslutningsprosesser som berører dem.

I forhold til bruk av landområder som urfolk tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet, skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttebruk. Samisk reindrift faller klart inn under bestemmelsen i artikkel 14, nr. 1.

Dette prinsippet er relevant i forhold til prosessen rundt reintallsvedtaket som følge av følgende to forhold. For det første er det knappheten på beiteområder som er hovedbegrunnelsen for behovet for å redusere reintallet i Vest-Finnmark. Denne knappheten skyldes delvis det forhold at reindriften har mistet relativt store bruksområder til konkurrerende behov og interesser. Reintallsreduksjon er derfor ansett som et virkemiddel for å justere reintallet i forhold til de arealer som i dag kan nyttes til reinbeite. Dernest er prinsippet i artikkel 14 en anerkjennelse av at slike tradisjonelle urfolksnæringer er i en spesielt utsatt situasjon, og at deres rettigheter derfor må sikres særskilt. Inkludering av berørte reindriftsutøvere i beslutningsprosesser som direkte berører dem vil være en lojal gjennomføring av dette prinsippet.

Myndighetenes plikt til å inkludere berørte urfolk i prosesser som direkte berører dem er et grunnleggende prinsipp i ILO-konvensjonen. Konsultasjonsplikten er her et kjerneelement. Artikkel 6 nr. 1 (a) fastslår at Regjeringen skal rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. På bakgrunn av denne bestemmelsen synes det klart at berørte reinbeitedistrikter, så vel som Sametinget, burde vært gjenstand for konsultasjoner før og under saksbehandlingen.

Konvensjonens artikkel 6 nr. 2 inneholder en bestemmelse som nærmere beskriver hvorledes slike konsultasjoner bør gjennomføres. Det sies her at konsultasjonene skal foregå med god vilje, og i former som er tilpasset forholdene, og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene. ILOs Ekspertkomitès observasjoner i forhold til regjeringens opprinnelige forslag til Finnmarkslov, og de konsultasjoner som Regjeringen hadde med Sametinget i forbindelse med forberedelsen av lovforslaget, gir nærmere veiledning med hensyn til konsultasjonspliktens omfang.

Komiteen slår fast at ILO-konvensjonen stiller krav til både lovforarbeidsprosessen og lovens materielle innhold, og at disse to forhold ikke kan vurderes atskilt fra hverandre. Komiteen sier at dersom Sametinget, som samenes representative organ, slutter seg til regjeringens lovforslag så vil også komiteen kunne akseptere denne løsningen. Med andre ord må prosessen oppfylle de krav som ILO-konvensjonen stiller til konsultasjoner, samtidig som tiltakets materielle innhold også må oppfylle konvensjonens krav (ILO Ekspertkomité: ILO Document No. 062004NOR169, paragraf 19).

Artikkel 7 anerkjenner urfolks rett til å vedta egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelig velvære og landområder de lever i eller bruker på annen måte. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at urfolk har rett til, så langt som mulig, å ha kontroll med sin egen situasjon og utvikling. Det er vanskelig å etterleve det prinsipp som denne bestemmelsen oppstiller med mindre urfolk gis mulighet til aktivt å delta i beslutningsprosesser.

Reindriftssjefens egen vurdering av saksbehandlingen konkluderer med at Reindriftsforvaltningen i for liten grad involverte reindriften i arbeidet med høringsdokumentet. Høringsdokumentet ble utarbeidet av tilsatte ved Reindriftsforvaltningen. Reindriftssjefen sier videre at Reindriftsforvaltningens utredning ble presentert for reindriftsutøvere før den ble ferdigstilt, og at den også ble presentert på et informasjonsmøte før den ble sendt til høring. Reindriftssjefen konkluderer med at *"en sak som har så store konsekvenser for reindriftssamfunnet burde ha fått en annen behandling"* (Reindriftsstyrets sak 2/2002).

Reindriftssjefens vurderinger er i samsvar med hovedinnvendingene fra reinbeitedistriktene med hensyn til prosessen. Svært mange distrikter synes å være misfornøyde med prosessen fordi det etter sigende var liten eller ingen kontakt mellom utredere og reineiere under utarbeidingen av høringsdokumentet (Reindriftsstyrets sak 30/2001).

10.5 Urfolks tradisjonelle kunnskaper

FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 5. juni 1992 inneholder internasjonale normer for bevaring av biologisk mangfold. Norge har ratifisert konvensjonen, og er således forpliktet i samsvar med konvensjonsbestemmelsene.

Artikkel 8 (j) i konvensjonen om biologisk mangfold inneholder en bestemmelse om urfolks og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis. Det framgår her at statlige myndigheter så langt det er mulig og hensiktsmessig, under hensyn til nasjonal lovgivning, skal respektere, bevare og opprettholde urfolks og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Konvensjonspartene er forpliktet til å fremme en bredere anvendelse av urfolks tradisjonelle kunnskaper. Artikkel 8 (j):

[Each Contracting party shall, as far as possible and as appropriate:]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.

Selv om bestemmelsen er formulert på en relativt vag måte, etablerer den likevel et viktig prinsipp om at konvensjonspartene skal respektere tradisjonelle urfolks kunnskaper. På bakgrunn av artikkel 8 (j) blir det spørsmål om det i reintallsvedtaksprosessen "under hensyntaken til norsk lovgivning var mulig og hensiktsmessig" å ta hensyn til tradisjonell samisk reindriftskunnskap. Det synes ikke å foreligge grunner som tilsier at det ikke ville vært mulig og hensiktsmessig å ta hensyn til samisk tradisjonell kunnskap i reintallsvedtaket.

Artikkel 10 (c) i samme konvensjon slår fast at konvensjonspartene, så langt det er mulig og hensiktsmessig, skal beskytte og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser etter tradisjonelle kulturelle metoder. Artikkel 10 (c):

[Each Contracting party shall, as far as possible and as appropriate:]Protect and encourage customary use of biological resources in accordance with traditional cultural practices that are compatible with conservation or sustainable use requirements.

Den nordiske ekspertgruppen som utarbeidet forslag til Nordisk samekonvensjon gir uttrykk for at bestemmelsene i konvensjonen om biologisk mangfold må fortolkes i lys av statenes øvrige folkerettslige forpliktelser overfor urfolk (Nordisk samekonvensjon, utkast 2005:175).

ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 13, forplikter statene til å vise respekt for den særlige betydning som urfolks landområder og ressurser har for deres kultur og åndelige verdier, og spesielt de kollektive sidene av dette forholdet. Selv om tradisjonell kunnskap ikke uttrykkelig nevnes i denne bestemmelsen, er det naturlig å legge til grunn at slik kunnskap er del av det som konvensjonen betegner som "de kollektive sidene" av urfolks forhold til egne landområder. Den kollektive kunnskapen om egne områder og ressurser er en sentral del av urfolks kultur og deres kollektive forhold til egne landområder og naturressurser.

En slik fortolkning samsvarer med definisjonen av immateriell kulturarv ("*Intangible cultural heritage*") i artikkel 2 i UNESCO-konvensjonen om beskyttelse av immateriell kulturarv (UNESCO Convention for Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage 2003) UNESCO-konvensjonen definerer immateriell kulturarv på følgende måte:

...the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as instruments, objects, artifacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity.

Artikkel 23, nr. 1 i ILO-konvensjonen slår fast at lokalt basert virksomhet, naturalhusholdning og tradisjonell virksomhet for urfolk skal anerkjennes som viktige for å opprette urfolks kultur, økonomiske bæreevne og utvikling. I bestemmelsens annet ledd

sies det at myndighetene i den forbindelse skal ta hensyn til urfolks tradisjonelle teknologi og kulturelle særtrekk ("*traditional technologies and cultural characteristics of these peoples*"). Selv om konvensjonen her ikke bruker betegnelsen "tradisjonell kunnskap", er det åpenbart at ordlyden også omfatter urfolks tradisjonelle kunnskap, og at samisk reindrift faller inn under denne bestemmelsen.

Verdenskonferansen for miljø og utvikling - avholdt i Rio de Janeiro i 1992¹⁶ - anerkjenner at urfolk besitter viktig tradisjonell kunnskap om naturressurser og miljø i egne områder. Det framgår i verdenskonferansens slutterklæring at urfolks tradisjonelle kunnskap bør være sentral i miljøforvaltningen, og at statlige myndigheter skal sikre urfolks effektive deltakelse i prosesser hvor bærekraftig utvikling er en målsetting. Dette framkommer i Rio-Erklæringens artikkel 22:

Indigenous people and their communities....have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.

Verdenskonferansens handlingsplan (Agenda 21) framhever også urfolks tradisjonelle kunnskap som sentral i forhold til arbeidet for bærekraftig utvikling. Handlingsplanen inneholder et eget kapittel (kapittel 26) om urfolks rolle i arbeidet for å oppnå bærekraftig utvikling. Verdenskonferansen anerkjenner her at urfolk gjennom tidene har utviklet en "helhetlig tradisjonell vitenskapelig kunnskap" om egne landområder, naturressurser og miljø:

They [indigenous peoples] have developed over many generations a holistic traditional scientific knowledge of their lands, natural resources and environment (Agenda 21, kapittel 26, paragraf 1).

Det framgår videre i Agenda 21 at regjeringer skal:

- Anerkjenne urfolks verdier, og deres *tradisjonelle kunnskap og ressursforvaltning* (kapittel 26, Paragraf 3 (a) (iii));
- Anerkjenne at tradisjonell og direkte avhengighet av fornybare ressurser og økosystemer, herunder bærekraftig høsting, er viktig for urfolks kultur (kapittel 26, Paragraf 3 (a) (iv));
- Etablere ordninger med målsetting om å styrke urfolks deltakelse i utviklingen av politikk, lovgivning og programmer relatert til ressursforvaltning som kan berøre dem (kapittel 26, Paragraf 3 (b));
- Involvere urfolk i ressursforvaltningen (kapittel 26, Paragraf 3 c);
- Vedta å styrke politikk eller/og lovgivning som vil beskytte urfolks *intellektuelle og kulturelle eiendom*, og deres rett til å bevare deres *sedvanemessige og forvaltningsmessige systemer og praksis* (kapittel 26, Paragraf 4 (b));
- Utvikle og styrke nasjonale konsultasjonsordninger med urfolk og deres samfunn med målsetting om å *inkorporere deres verdier og tradisjonelle*

¹⁶ United Nations Conference on Environment and Development, 3 - 14 June 1992.

kunnskap og praksis i forhold til ressursforvaltning som berører dem (kapittel 26, Paragraf 6 (a)).

Selv om verdenskonferansens erklæring og handlingsplan ikke etablerer rettslig bindende forpliktelser for medlemsstatene legger de likevel sterke føringer i forhold til hensyntagen til urfolks tradisjonelle kunnskap.

FN-organisasjonen *World Intellectual Property Organization* (WIPO) har ansvaret for det internasjonale regimet for immaterielle rettigheter. WIPO har i lengre tid arbeidet med å bedre vernet for urfolks kollektive immaterielle rettigheter – deriblant urfolks tradisjonelle kunnskap. En mellomstatlig komité¹⁷ i WIPO ser nærmere på hvorledes tradisjonelle kulturelle uttrykksformer bedre kan beskyttes. Det er enda uklart hvorvidt prosessen vil resultere i en konvensjon, erklæring, generelle anbefalinger, alminnelige retningslinjer eller en autoritativ fortolkning av eksisterende instrumenter (WIPO/GRTKF/IC/9/4 av 9. januar 2006, paragraf 13).

Den mellomstatlige komiteen har formulert en rekke målsettinger for beskyttelsen av tradisjonell kunnskap (WIPO/GR/TKF/IC9/5 av 9. januar 2006: Policy Objectives). Viktigheten av å anerkjenne tradisjonell kunnskap som et helhetlig konsept framheves særskilt:

The protection of traditional knowledge should aim to recognize the holistic nature of traditional knowledge and its intrinsic value, including its social, spiritual, economic, intellectual, scientific, ecological, technological, commercial, educational and cultural value, and acknowledge that traditional knowledge systems are frameworks of ongoing innovation and distinctive intellectual and creative life that are fundamentally important for indigenous and local communities and have equal scientific value as other knowledge systems.

WIPO betegner her urfolks tradisjonelle kunnskap som et helhetlig vitenskapelig kunnskapssystem med en vitenskapelig verdi på lik linje med alle andre kunnskapssystemer. Det gis også her uttrykk for at urfolks tradisjonelle kunnskap ikke er å anse som statisk kunnskap, men et kunnskapssystem som er under stadig utvikling.

WIPO framhever viktigheten av å ta hensyn til behovene og forventningene til de som besitter tradisjonell kunnskap ("*Principle of responsiveness to the needs and expectations of traditional knowledge holders*"). Den mellomstatlige komiteen framhever blant annet at det er viktig at urfolk med tradisjonell kunnskap gis anledning til full og effektiv deltakelse i prosesser som berører dem:

Recognize and apply indigenous and customary practices, protocols and laws as far as possible and appropriate; address cultural and economic aspects of development; enable full and effective participation by all traditional knowledge holders; and recognize the inseparable quality of traditional knowledge and cultural expressions for many communities (WIPO/GRTKF/IC9/5, 9. januar 2006:15).

¹⁷ The Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore.

FN-erklæringen om urfolks rettigheter, som FNs menneskerettighetsråd vedtok i juli 2006, anerkjenner også at urfolks tradisjonelle kunnskap bidrar til bærekraftig utvikling og miljøforvaltning.¹⁸

10.6 Urfolks rett til kultur

Problemstilling nr. 8 i evalueringsmandatet omfatter ”*konsekvenser en reintallsreduksjon har på de økonomiske og kulturelle forholdene i reindriftnæringen.*” Urfolks kultur har et sterkt vern i folkeretten og det er derfor naturlig her å redegjøre nærmere for omfanget av statens folkerettslige forpliktelser i forhold til urfolks kultur og materielle kulturgrunnlag.

Som nevnt tidligere i dette kapittel, fastslås det i artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) at i de ”stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike grupper ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.”

Denne bestemmelsen etablerer et rettslig vern for urfolk som utgjør en minoritet. Menneskerettighetskomiteens praksis viser at urfolk omfattes av denne bestemmelsen selv om dens ordlyd kun nevner minoriteter. I samsvar med denne bestemmelsen har altså urfolkspersoner rett til å dyrke sin kultur sammen med andre medlemmer i gruppen.

Kulturvernet i SP artikkel 27 omfatter også det *materielle grunnlaget* for samisk kultur. Samiske landområder og ressursene i disse områdene er anerkjent som en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Menneskerettighetskomiteen har ved flere anledninger fastslått at urfolks spesielle tilknytning til egne tradisjonelle landområder og naturressurser har betydning for statens plikt til å verne deres rett til å dyrke sin kultur. Dette framkommer blant annet i komiteens generelle kommentar til SP artikkel 27 (”General Comment No. 23”):

The enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party. At the same time, one or other aspects of these rights of individuals protected under that article – for example, to enjoy a particular culture – may consist in a way of life which is closely associated with territory and use of its resources. This may particularly be true of members of indigenous communities constituting a minority.

Denne fortolkningen av artikkel 27, sammen med komiteens uttalelser i flere individuelle klagesaker, klargjør at statene er forpliktet til å beskytte det materielle grunnlaget for urfolks kultur, deriblant urfolks tradisjonelle levemåter, næringer og deres bruk av

¹⁸ En lignende bestemmelse framkommer også i den nordiske ekspertgruppens forslag til Nordisk samekonvensjon. Konvensjonsforslagets artikkel 31 inneholder en egen bestemmelse om samiske tradisjonelle kunnskaper og kulturytringer, hvor det sies at statene skal arbeide for at det tas hensyn til samenes tradisjonelle kunnskap ved beslutninger om samiske forhold. Ekspertgruppen begrunner dette forslaget med at samer ofte opplever at myndighetsutøvere bygger på konvensjonell forskning, uten å ta hensyn til tradisjonell samisk kunnskap ved vurderinger og reguleringer av samiske aktiviteter som reindrift og annen ressursutnyttelse.

landområder og ressurser.¹⁹ Komiteen etablerte forbindelsen mellom samisk kultur og reindrift gjennom behandlingen av en individuell samisk klagesak fra Sverige – den såkalte Kitok-saken. Komiteen konkluderer her med at samisk reindrift faller inn under artikkel 27 fordi den er en sentral del av den samiske kulturen (FNs Menneskerettighetskomité Communication No. 197/1985).

I Kitok-saken sier komiteen at selv om regulering av økonomisk aktivitet normalt er en sak for statlige myndigheter, så vil den aktuelle økonomiske aktiviteten likevel falle inn under vernet i artikkel 27 dersom den er viktig for vedkommende urfolks kultur:

The regulation of an economic activity is normally a matter of the state alone. However, where that activity is an essential element in the culture of an ethnic community, its application to an individual may fall under Article 27.

Dette er et uttrykk for at artikkel 27 legger visse begrensninger i forhold til statens frihet til å regulere samisk reindrift. Hovedprinsippet er at staten ikke skal vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur og samiske næringer.

Vurderingen av skadevirkningenes karakter og omfang må i henhold til komiteens praksis skje på individuelt grunnlag. Dette betyr at vurderingen av reintallsvedtakets konsekvenser for samisk kultur må vurderes på individ og siida/distrikts nivå. Det er ikke tilstrekkelig med en samlet vurdering for Vest-Finnmark. Dette er en konsekvens av at bestemmelsen i artikkel 27 inneholder individuelle rettigheter. Spørsmålet i relasjon til artikkel 27 blir derfor i stor grad om den enkelte reindriftsutøverens rett til å utøve sin kultur sammen med andre i gruppen (siida/distrikt) er krenket.

Menneskerettighetskomiteens behandling av tre reindriftssamiske klagesaker fra Finland gir videre veiledning i forhold til statens forpliktelser og urfolks rettigheter knyttet til utøvelsen av tradisjonelle næringer. I den første Länsman-saken innfortolker komiteen en konsultasjonsplikt for staten i forbindelse med planlegging av inngrep i tradisjonelle landområder som urfolk bruker for sin næringsvirksomhet. Konsultasjonsplikten må anses å gjelde uavhengig av inngrepets karakter og formål. Videre legger komiteen til grunn at dersom et inngrep fører til manglende økonomisk bærekraft for samisk reindrift, så er det å anse som en krenkelse av vedkommendes rett til kultur etter artikkel 27 (FNs Menneskerettighetskomité Communication No. 511/1992). Dette prinsippet gjelder generelt i forhold til myndighetsvedtak som søker å regulere tradisjonelle urfolks næringer. Komiteen gir også uttrykk for at artikkel 27 legger begrensninger i forhold til myndighetenes anledning til å foreta skjønnsmessige interesseavveininger til fordel for den generelle samfunnsutviklingen, fordi den ikke uten videre er en legitim begrunnelse for å redusere rettighetene etter artikkel 27. Også i den andre Länsman-saken framhever komiteen konsultasjonsplikten og kriteriet om fortsatt økonomisk bærekraft (FNs Menneskerettighetskomité Communication No. 671/1995). I begge disse sakene konkluderte komiteen med at retten til kultur ikke var krenket etter artikkel 27. Begrunnelsen for dette var at myndighetene hadde gjennomført konsultasjoner med berørte reindriftssamer og at inngrepene var av så vidt begrenset karakter at reindriften i området fortsatt ville være økonomisk bærekraftig.

¹⁹ Jf. blant annet menneskerettighetskomiteens uttalelser i følgende individuelle klagesaker: Communication No. 197/1985; Communication No. 167/1984; Communication No. 511/1992; Communication No. 671/1995; Communication No. 1023/2001.

Den tredje Länsman-saken var en oppfølging til den andre Länsman-saken. I den tredje saken anførte reindriftssamene at vedtaket i det finske Jord- og skogsbruksministeriet, om å redusere antallet rein i et Muotkatunturi reinbeitedistrikt med 15 %, var et bevis for at skogsdriften som var tema i den andre saken forårsaker større skade på reindriften enn det komiteen hadde benyttet som begrunnelse i sin beslutning i den andre Länsman-saken. Spørsmålet om reintallsreduksjon var med andre ord direkte knyttet til tvisten i den andre Länsman-saken. Komiteen konkluderte med at ettersom partene var uenige om hva som var årsaken for nedskjæringen i antallet rein, har ikke komiteen anledning til å endre sin tidligere bedømmelse av at skogsdriftens konsekvenser ikke utgjorde krenkelse i artikkel 27 i den andre Länsman-saken.²⁰ (FNs Menneskerettighetskomité Communication No. 1023/2001).

Den tredje Länsman-saken viser at statlig vedtak om reintallsreduksjon faller inn under bestemmelsen i SP artikkel 27. I denne aktuelle saken ble dette imidlertid ikke realitetsbehandlet fordi den var knyttet opp mot en tidligere avgjørelse i komiteen. Det må likevel antas at komiteen, i en eventuell framtidig sak om tvungen reintallsreduksjon, blant annet vil vurdere hvilke konsekvenser dette vil få for de berørtes kulturelle rettigheter etter artikkel 27, hvorvidt vedkommende personer og grupper er konsultert, samt hvorvidt deres reindrift etter inngrepet vil være økonomisk bærekraftig. Menneskerettighetskomiteens vektlegging av framtidig økonomisk bærekraftighet i vurderingen av hvorvidt SP artikkel 27 er krenket tilsier at også urfolks økonomiske rettigheter i noen grad omfattes av bestemmelsen. Hvorvidt komiteen vil ta statlige økonomiske overføringer til reindriften i vurderingen av framtidig økonomiske bærekraft er usikkert, fordi slike overføringer skjer på grunnlag av politiske og skjønnsmessige budsjettvedtak og ikke på grunnlag av en juridisk forpliktelse eller rettighet.

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK), som forøvrig er inkorporert i norsk lovgivning gjennom Menneskerettsloven, etablerer et folkerettslig vern for eiendomsretten, herunder eiendomsrettens økonomiske aspekter. I sin alminnelighet etablerer dette skranker mot inngrep i eiendomsretten. Spørsmålet om dette eiendomsvernet også omfatter reieneiers rett til egne reinsdyr, og om EMK etablerer skranker for utøvelse av offentlig myndighet med hensyn til regulering av reindriften er relevante spørsmål i forhold til regulering av reindriften. Det foreligger pr. i dag ingen praksis i Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen i forhold til disse to konkrete spørsmål, og man har derfor i denne evalueringen valgt å ikke behandle disse spørsmålene nærmere.

Reindriftssjefen nedsatte et eget utvalg, det såkalte Theo-utvalget (2004), som fikk i oppgave å utarbeide en plan for gjennomføringen av reintallsvedtaket i samsvar med det som framkommer i Landbruksdepartementets brev av 2. september 2004. Utvalget ble også bedt om å vurdere tvangstiltak i et folkerettslig perspektiv.

I vurderingen av de kulturelle konsekvensene av tvangsslakting konkluderer Theo-utvalget med at ”gruppa er sikker i sin konklusjon at dersom tvangsslakting i sin ytterste konsekvens blir gjennomført ved tilpasning av det høyeste reintallet, vil den

²⁰ Jouni Länsman, Eino Länsman and the Muotkatunturi Herdsmen's Committee v. Finland.

reindriftssamiske kulturen slik vi kjenner den i dag, være historie” (Theo-utvalget 2004:20).

Theo-utvalget identifiserer noen situasjoner som etter utvalgets syn vil være brudd på folkerettslige bestemmelser. Theo-utvalget er av den oppfatning at det vil være i strid med folkeretten dersom berørte reindriftssamer ikke gis reell rett til å medvirke i prosessen fram mot et eventuelt tvangsvedtak. Videre mener Theo-utvalget at det vil være i strid med folkeretten dersom driftsenheter må avvikles som følge av vedtaket – uten at dette avhjelpes med positive tiltak. Utvalget konkluderer også med at det vil være i strid med folkeretten dersom den samiske kulturen og det samiske samfunnet i Vest-Finnmark rammes så vidt hardt at det blir vanskelig eller umulig å opprettholde kulturen.

Vår evaluering befatter seg ikke med vedtakets eventuelle virkninger, og vi tar dermed ikke stilling til hvorvidt vedtaket eventuelt ville få såvidt dramatiske virkninger som Theo-utvalget gir uttrykk for. Vurdering av vedtakets folkerettslige gyldighet ligger også utenfor vårt evalueringsmandat, og vi tar derfor heller ikke noe standpunkt i forhold til Theo-utvalgets syn med hensyn til hvilke konkrete virkninger som eventuelt er å anse som krenkelse av folkeretten. Det synes likevel naturlig å påpeke at avvikling av driftsenhet ikke kan oppstilles som et vilkår for at situasjonen skal anses som en krenkelse av folkeretten fordi også mindre omfattende rettslige konsekvenser for reindriftsutøvere kan på individuelt grunnlag tenkes ansett som krenkelse.

10.7 Konklusjon

Folkeretten er ikke til hinder for generell statlig regulering av samisk reindrift, men den legger begrensninger med hensyn til inngrepets omfang og karakter. Et hovedprinsipp er at staten ikke skal vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad svekker de grunnleggende vilkår for samisk kultur og det materielle kulturgrunnlaget.

Folkeretten stiller krav om urfolks deltakelse i beslutningsprosesser som berører dem. I forbindelse med en omfattende regulering av samisk reindrift er det naturlig å legge til grunn at berørte reindriftsutøvere, så vel som Sametinget, bør inkluderes i beslutningsprosessen. Dette vil være den mest lojale gjennomføringen av statens folkerettslige forpliktelse til å sikre samisk deltakelse i beslutningsprosesser som direkte berører samene.

Folkeretten forplikter også statlige myndigheter til å ta hensyn til tradisjonell urfolks kunnskap i beslutningsprosesser som berører dem, dersom dette er mulig og hensiktsmessig.

En konkret og individuell vurdering av reintallsvedtaket i relasjon til de grenser som folkeretten etablerer med hensyn til inngrepets omfang, karakter og virkninger omfattes ikke av vårt evalueringsmandat, og vi har således ikke foretatt en slik vurdering. Vi har av samme grunn heller ikke foretatt en konkret vurdering av beslutningsprosessen som sådan i relasjon til folkerettens krav.

11 Reintallsreduksjonens konsekvenser for økonomiske og kulturelle forhold

Vi har konstatert at det ikke ble utredet hvilke samfunnsmessige konsekvenser vedtak i sak 02/02 ville ha. I reindrifftslovens formålparagraf heter det:

Utviklingen og utøvelsen av næringen bør gi grunnlag for trygge økonomiske og sosiale kår for dem som har reindrift som yrke, samtidig som deres rettigheter sikres. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter. (Lov om reindrift, §1.)

På bakgrunn av vurderingene i kap. 10 har vi konkludert med en mangel i forhold til folkerettens normer. Vi vil her vise mer konkret hvorfor vurdering av de økonomiske og kulturelle forhold hadde vært viktig før vedtak i sak 02/02 ble fattet.

Kultur kan forstås som et vidt begrep slik UNESCOs Mexico-erklæring viser²¹. FN-kommisjonen for å utrede forholdet mellom kultur og utvikling (World Commission on Culture and Development, WCCD) tok også utgangspunkt i denne vide forståelsen av hva kultur er, nemlig at den kan omfatte hele rammeverket for menneskers samhandling (samarbeid, innbyrdes konkurranse) kort sagt all interaksjon mennesker i mellom. Innen denne rammen kan man anlegge i hvertfall tre perspektiver: Kultur kan ses på (1) som en akkumulert arv – både av materiell og immateriell art – fra tidligere generasjoner, (2) som en prosess av kreativ nyskaping og kunnskapsutvikling (3) som summen av materielle og immaterielle aktiviteter, verdinormer, symboler, produkter og måter å innrette seg på, frembrakt av en gruppe mennesker, gjerne på en måte som karakteriserer gruppen i forhold til andre grupper (Stavenhagen 1995, 1999). Kulturen er langt på veg bestemmende for hvordan mennesker forholder seg til naturen og det fysiske miljø, til jorda og verden, til kosmos og for hvordan mennesker tenker og tror om andre livsformer (WCCD 1996:24). Kultur innbefatter måten mennesker søker kunnskap på, selve prosessen som kunnskap oppstår i og resultatene av menneskers kunnskapssøken. Reindrifftsutøvernes kunnskap er slik sett en del av kulturen. Om den skal respekteres, må den også tas hensyn til i beslutningsprosesser. Sammenhengene mellom økologi, økonomi og kultur er altså flere enn bare den rent økonomiske tenkningen om beiter som ressursgrunnlag og forutsetning for økonomi og kultur.

Samisk reindrift bygger på en nomadisk reindrifftsform som har eksistert i lang tid. Kjennetegnet ved samisk reindrift er flytting med rein over store områder. Helt fram til 1960-årene var det fremdeles vanlig i reindrifftsområder som Kautokeino, at hele familien flyttet med siidaen. Kunnskapene i reindriften har blitt ivaretatt gjennom bruk og organisasjonsformer, dvs. at reindriftssamer driver reindrift på tilnærmet lik måte som deres forfedre. Vi taler her først og fremst om samisk kultur i en snever forstand begrenset til reindriften som næring. Den kan også ses på som reindriftens fagkunnskap som samtidig gir en nøkkel til forståelse av hvordan endringer av rammebetingelsene virker inn på næringen. Reindrift har egne institusjoner som *báikedoallu*²² og *siidadoallu*, som eksisterer

²¹ Mexico City Declaration on Cultural Policies, World Conference on Cultural Policies Mexico City, 26 July - 6 August 1982, http://www.unesco.org/culture/laws/mexico/html_eng/page1.shtml

²² Báikedoallu er en husholdssammenslutning som må skaffe tilveie midler til eget arbeid og livsopphold, og som må svare for arbeidsforpliktelser innenfor større samarbeidsgrupper, dvs siidaen (Mikkel Nils Sara 1998: 55).

ved siden av statlige etablerte institusjoner, som f.eks. driftsenhet og distriktsstyre. Den økonomiske enheten er *báikedoallu*, der familiens inntekt forvaltes. En siida består av flere *báikedoalut* som sammen skal løse felles oppgaver i reindriften, slik som gjeting, skilling, kalvemerking osv. Hver *báikedoallu* tilfører nødvendig arbeidskraft til omfattende arbeidsoppgaver i siidaen. Alle familiemedlemmer har eget merke, og som regel også egne rein. Organisasjonsformene er fleksible ved at organiseringen vanligvis har skjedd gjennom bilaterale slektskapssystemer, som raskt kan mobilisere familie- og slektsmedlemmer til ulike typer oppgaver (Nilsen/Mosli 1994:16).

De økonomiske og kulturelle konsekvensene av den tidligere statlige styringen har hatt ulike konsekvenser for reindriften, noe vi vil vise gjennom eksempler. Deretter vil vi anskueliggjøre de mulige økonomiske og kulturelle konsekvensene av dagens fastsatte reintall. Reindrift er en betydelig kulturbærer for den samiske kulturen, bl.a. for språk og *duodji*. Forhenværende høyesterettsjustitiarius Carsten Smith har formulert dette slik i sin tese nr. 11 av Karasjok-tesene:

Om samiske næringer. Reindriften er den sentrale samiske næring og den viktigste kulturbærer. Men også annen tradisjonell samisk ressursutnyttelse må ha rettsvern i den grad den er et viktig kulturgrunnlag (Smith 1996:237).

Her sikter Smith åpenbart til kultur i betydning 1 og 3 ovenfor. Innen det samiske samfunnet er det i dag en betydelig kreativitet som ikke er knyttet til noen næring. Vi vil imidlertid begrense våre vurderinger til å påpeke de sannsynlige kulturelle konsekvensene av Reindrifstyreets vedtatte reintall for distriktene, siidaer, familier og driftsenheter. Dette er ikke en fullstendig utredning av disse forhold. Meningen er å illustrere at de kulturelle forholdene ikke bare har teoretisk interesse. Sannsynlige konsekvenser vil bli belyst gjennom eksempler som baserer seg på intervju med reindriftsutøvere. Dårlig inntjening i reindriften kan bidra til å svekke driften, med den følgen at kunnskaper går tapt. Men kunnskapen kan også gå tapt ved en ”uniformering” av driften og næringen, f.eks. gjennom en økonomisk og forvaltningsmessig favorisering av visse driftsformer. De økonomiske og kulturelle konsekvensene av reintallsreduksjonen henger nøye sammen, og bør derfor bli analysert og vurdert sammen.

11.1 Statlig styring av reindriften

Reindriften har stått utenfor den statlige økonomiske politikken i lang tid. Det første avtaleverket mellom staten og reindriften ble etablert i 1976, mens jordbruksavtalen ble innført i 1950, og fiskeriene fikk sin avtale i 1964. En mer aktiv offentlig politikk overfor reindriften ble innført gjennom reindriftsloven av 1978. Politikken hadde til hensikt å sikre såkalte bærekraftige enheter etter modell fra det norske jordbruket. (Nilsen/Mosli 1994:58.)

Statens reguleringer overfor reindriften, gjennom reindriftsavtale og reindriftsloven på 1970-tallet, innebar oppretting av nye ordninger som reindriftsutøverne måtte forholde seg til. Ordningene som ble innført, var imidlertid ikke alltid i samsvar med reindriftenes egne etablerte regler og institusjoner, og førte til en motsatt effekt av det som var intensjonen. Driftsenhetsordningen som ble etablert i 1978 var en konsesjon til å drive reindrift. Til ordningen ble det knyttet økonomiske tilskudd gjennom hovedavtalen mellom staten og Norske Reindriftssamers Landsforbund. Da ordningen ble innført, var det bare én person

som kunne stå som eier av en driftsenhet. Lovendringen i 1996 ga imidlertid også adgang til at ektefeller sammen kunne stå oppført som innehavere av en driftsenhet. Innføringen av driftsenhetsordningen var ment som et forsøk på å begrense reintallet gjennom etableringskontroll. Imidlertid førte ordningen til en motsatt effekt da det utover 80-tallet ble opprettet svært mange driftsenheter. (Bull 1995:399.) Den uforutsette økningen av antallet driftsenheter førte igjen til at staten innførte begrensninger i etableringen av nye driftsenheter. Etter 1987 er det etablert svært få nye driftsenheter. Avslag på søknad om opprettelse av driftsenhet begrunnes oftest med at distriktets ressursgrunnlag ikke gir rom for nye driftsenheter. Arbeidet med en ny distriktsinndeling brukes også som argument til å avslå søknader eller for ikke å tillate overflytting mellom distriktene. (NOU: 2001: 35, s. 64.).

Fram til midten av 1980-tallet fikk de fleste menn som var aktive i reindriften, tildelt driftsenhet. I familier som ikke hadde sønner i myndig alder, ble driftsenhet som regel kun tildelt ektemannen. Innføringen av ordningen foregikk på en måte som gjorde at svært mange ikke hadde forutsetninger for å vurdere betydningen av en driftsenhet og mange ble nektet driftsenhet uten god grunn. Dette førte både til en familiemessig og en kjønnsmessig skjev fordeling av driftsenhetene. Noen familier fikk mange driftsenheter, en til hvert barn i noen tilfeller, mens det for andre var begrenset til far eller mor og i høyden til ett av barna i tillegg. Det fulgte også med økonomiske tilskudd med driftsenheten, derfor var det ikke rart at det skjedde mange etableringer fram til restriksjonene ble innført på slutten av 1980-tallet. Ragnar Nilsen og Jens Halvdan Mosli har analysert hushold og økonomisk tilpasning i Guovdageaidnu 1960-1993. De hevdet bl.a. at den økonomiske forskjellen på å ha en eller to driftsenheter i et hushold er betydelig. Driftsenheter som hadde ca. 400 rein og med en nedtrapping opp mot de som hadde 700 fikk tildelt driftstilskott. Scooterkompensasjon ble gitt til de som hadde lav mekaniseringsgrad, og helst bare en scooter pr. enhet. Målet med scooterkompensasjonen var altså å stimulere til lav mekaniseringsgrad, i stedet, for som tidligere, å refundere innbetalte avgifter. Den faktiske effekten var imidlertid at den økonomiske betydningen av å inneha driftsenhet ble vesentlig økt. I 1981/82 utgjorde de to tilskuddene til sammen ca 20.000 kr pr. driftsenhet. Et hushold med to driftsenheter og en flokk på 800 ville få 40.000 kr i tilskudd, mens et hushold med en driftsenhet og like mange dyr ikke ville få noe tilskudd. Driftsoverskuddet av selve driften, uten statlig tilskudd, lå på det tidspunktet på rundt 40.000 kr. Dette eksemplet belyser motivasjonen for å dele opp en familieflokk i flere driftsenheter, samt å ha en flokkstørrelse som var innenfor rammen for statlig tilskudd. (Nilsen/Mosli 1994:59-60.)

Statens styring av reindriften gjennom driftsenhetsordningen og tilskudd har i ettertid vist seg å gi økonomiske og strukturelle skjevheter mellom reindriftsutøverne. Vi vil likevel advare mot et forenklet nostalgisk bilde av at "alt var så mye bedre før staten grep inn". Det har skjedd en utvikling med mekanisering, kostnadsøkning og befolkningsøkning som gjør at situasjonen i dag er en helt annen enn på 1970-tallet. De fleste av ordningene er blitt til etter ønske fra reindriften selv gjennom reindriften organisasjoner.

Vedtaket om høyeste reintall i Vest-Finnmark er et inngrep som med relativt stor sikkerhet ville medført direkte økonomiske og strukturelle konsekvenser for reindriften dersom vedtaket hadde blitt gjennomført. Det var ikke bare tale om en liten rutinemessig regulering. De økonomiske konsekvensene er kanskje ikke først og fremst størst for de som slutter, i hvert fall ikke de første årene, i og med at de vil bli tilgodesett med en økonomisk

kompensasjon. Konsekvensene kan være større for de som blir igjen, som vi skal sannsynliggjøre i de følgende kapitlene.

11.2 Konsekvenser av reintallsreduksjonen på distriktsnivå

Grunnlaget for fastsettelse av et høyeste reintall for Vest-Finnmark i 2002 var i vesentlig grad basert på en biologisk vurdering. Områdestyret i Vest-Finnmark frarådet 17.10.2001 Reindrifststyret å fastsette et høyeste reintall. Et av ankepunktene i områdestyrets saksframlegg, var at sakens beslutningsgrunnlag manglet vurderinger som baserer seg på kunnskap om den faktiske måten reindriften er organisert på. I det tredje og siste saksframlegget til Reindrifststyret 30.01.02, vurderte den nytilsatte reindrifstsjefen den tidligere saksbehandlingen av reintallsproblematikken. I vurderingen kom det fram at det burde vært utarbeidet et dokument som tar for seg de økonomiske og kulturelle sidene ved reindriftnæringen. Den nytilsatte reindrifstsjefen hevdet også, slik vi har redegjort for i kap. 8, at reduksjonen av reintallet ville føre til store samfunnsmessige konsekvenser, og reindrifstsjefen stilte spørsmål ved om samfunnet tåler den belastningen dette vil medføre. Samtidig med denne kritiske vurderingen av saksbehandlingen, ble vedtaket om høyeste reintall vedtatt med følgende fordeling mellom de enkelte distrikter:

Tabell: 11.2.a Fordeling av reintallet i Vest-Finnmark pr. distrikt i hht. Reindrifststyrets vedtak

Reinbeitedistrikt	Reintall 01/02 ²³	Fastsatt reintall 30.01.02 ²⁴	Differanse i tall	Differanse i prosent	
19	Sállan/Sørøy	2.579	3.000	421	16,3 %
20	Fálá/Kvaløy	1.758	1.300	- 458	- 26,0 %
21	Gearretnjárga	1.575	2.100	525	33,0 %
22	Fiettar	5.667	4.900	- 767	- 13,5 %
23	Seainnus/Návvgastat	7.587	7.500	- 87	- 1,1 %
24A	Oarje-Sievju/Seiland V	1.291	1.500	209	16,1 %
24B	Nuorta-Sievju/Seiland Ø	615	1.200	585	95,0 %
25	Stierdná/Stjernøy	1.003	1.000	- 3	- 0,3 %
26	Lákkonjárga	7.965	3.600	- 4.365	- 54,8 %
27	Joahkonjárga	4.917	2.900	- 2.017	- 41,0 %
28	Cuokcavuotna	552	900	348	63,0 %
29	Seakkesnjárga ja Sildá	1.174	1.100	- 74	- 6,3 %
32	Silvvetnjárga	1.689	1.700	11	0,7 %
33	Spalca	5.572	3.900	- 1.672	0,0 %
34	Ábborašša	5.231	4.100	- 1.131	- 21,6 %
35A	Fávrrorsorda	6.567	4.700	- 1.867	- 28,4 %
35B	Beahcegealli	156	1.900	1.744	1118 %
36	Cohkolat	4.655	5.700	1045	3,1 %
37	Skárfvággi	1.355	1.400	45	3,3 %
38	Ulisuolu		400	400	
39	Árdni/Gávvir	1.525	1.700	175	11,5 %
40	Orda	5.765	2.900	- 2.865	- 49,7 %
41	Beaskádas	2.226	1.900	- 326	- 14,7 %
11T	Reinøy	165	600	435	263,6 %
33T	Ittunjárga	653	900	247	37,8 %
19/32T	Ivguláhku	1.382	1.500	118	8,5 %
TOTALT		73.624	63.700²⁵	- 9.324	- 13,4%

Den vedtatte reintallsreduksjonen, med fastsettelse av høyeste reintall pr. distrikt, var ulikt fordelt. Konsekvensene var ulike for distriktene. Noen måtte redusere, mens andre ville få mulighet til å øke reintallet. Reduksjonen var også ulikt fordelt. Noen distrikter fikk betydelige reduksjoner, mens andre ble berørt i mindre grad. Distriktene Lákkonjárga, Orda og Joahkonjárga var de som fikk påbud om å redusere mest. Lákkonjárga var det distriktet som måtte ha redusert over halvparten av flokken. Ved det tidspunktet da reintallet ble fastsatt hadde Lákkonjárga 20 driftsenheter²⁶. Dersom reduksjonen skulle blitt foretatt ut i fra likhetsprinsippet, dvs. at hver driftsenhet skulle ha like mange rein, ville Lákkonjárga kunne ha 180 rein pr. driftsenhet. Ut i fra de samme beregningene ville Orda og Joahkonjárga fått tilsvarende antall pr. driftsenhet. I følge en av reindrifstøverne som ble intervjuet, ville det ikke lenger være verdt å arbeide i reindriften med såpass lite rein. Med et reinantall på 180, ville man ikke hatt nok inntjening til å kjøpe driftsmidler

²³ Tall fra Ressursregnskap for reindrifsnæringen, januar 2005

²⁴ Tall fra reindrifststyrets vedtak i sak 2/2002, av 30.01.2002

²⁵ Tallet ble senere korrigeret til 64.300 etter at Reinøy fikk fastsatt reintallet til 600.

²⁶ Ressursregnskap for reindrifsnæringen januar 2003.

engang. Utslagene synes å være nokså tilfeldige. Hvordan de faktisk kom til å bli, var ikke vurdert av Reindrifststyret da vedtaket ble gjort.

Lederen for ett av distriktene vurderer ut i fra lønnsomhetsprinsippet, som for hans distrikt ville betydd at 1/3 av driftsenhetene måtte ha blitt lagt ned. Han stiller spørsmål om hvem som skulle ha tatt den beslutningen. Distriktet måtte ha laget en plan over hvem som skulle slutte, og han poengterte at arbeidet ikke ville ha vært enkelt å gjennomføre. Han er redd for at det kunne ha oppstått problemer mellom familier. Problemene kunne ha vært både av økonomisk og psykisk art. Han sier at det er skremmende å tenke på konsekvensene dersom distriktet skulle ha fulgt Reindrifststyrets vedtak. En annen reindriftsutøver har regnet ut at 4 driftsenheter i hans distrikt måtte ha sluttet dersom reintallet hadde vært 300 eller lavere. Det er vanskelig å klare seg med færre enn 300 rein, i hvert fall for en familie.

Mange av reindriftsutøverne påpeker at vinterbeitene burde vært fordelt, og at disse beitene burde ha lagt grunnlaget for reintallstilpasningen. Dagens reintallsfastsettelse, på grunnlag av sommerbeiter, kan føre til at en utøver kan bygge opp flokken når naboen må redusere. En stor flokk gir igjen fordeler når vinterbeiteområder skal fordeles.

Reindrifststyrets vedtak tok ikke stilling til hvordan reduksjonen skulle gjennomføres. Reindriftsutøverne som er blitt intervjuet har derimot selv vurdert konsekvensene for alternative reduksjonsmåter. De distrikter som ble mest berørt av vedtaket om reintallsreduksjonen, klarer ikke å se at det er levebrød for noen dersom alle skal ha et likt antall rein. Det samsvarer heller ikke med reindriftsamisk tradisjon å ha et likt antall rein, hevder en av de som vi har intervjuet. Hun mener også at det hadde vært vanskelig å klare seg alene med lite rein. Når det derimot finnes utøvere med mye rein kan de være til hjelp for andre med lite rein. Store reineiere har f.eks. råd til å ha bukker, hevder hun. Dersom alle skulle ha et likt antall, og attpåtil lite rein så ville ingen hatt råd til å beholde bukker og dermed sikre større drektighetsnivå i flokken samt stabilisering av flokken vinterstid.

Distriktet som helhet trenger ikke å ha vanskeligheter med å gjennomføre driften som tilligger sommerbeitedistriktet, selv med langt færre utøvere. Belastningene med å gjennomføre reduksjonen kan imidlertid være problematisk i form av sosiale og sosialpsykologiske påkjenninger, fordi det kan oppstå konflikter mellom familier og innenfor familier.

11.3 Konsekvenser av reintallsreduksjon på siida- og driftsenhetsnivå

Problemene med driften gjennom hele året på siida-nivå ville kunne bli tildels dramatiske, alt ettersom hvordan den gjenværende reinbestanden og antall personer knyttet til driftsenheter, og spesielt til hver siida, ble fordelt. Dersom vi forutsetter at de distriktene som skulle redusere mest, ville ha vurdert reindriften ut fra et lønnsomhetsperspektiv, dvs. at driftsenheter skal gi et levebrød også for familiene, så måtte driftsenheter ha blitt lagt ned og folk hadde måttet slutte i næringen. Når driftsenheter legges ned, eller reindriftsutøvere må bruke mye tid på å skaffe seg andre inntekter, har det negativ innvirkning på siidadriften. Den daglige siidadriften kan bli lidende, f.eks. ved at det er færre folk til å beskytte reinsdyrene mot rovdyrplager. Siidaene er imidlertid forskjellig mht. størrelse,

beliggenhet og driftsmønster, og derfor ville noen blitt mer berørt enn andre. For å kunne drive reindrift, er det visse forutsetninger som må oppfylles for at driften skal kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. Det er ikke bare beitetilgangen som er en kritisk faktor i reindriften, men også organiseringen av arbeidet er en høyst nødvendig forutsetning for å lykkes. Arbeidet med reinen til de ulike årstidene stiller skiftende krav til organisering. Reindrift har derfor ikke bare å gjøre med forholdet mellom reineiere og rein, men også med forholdet til andre reineiere. (Bjørklund og Brantenberg 1981:34.)

Et arbeidsfellesskap som skal skjøtte en felles reinflokk, er avhengig av tilstrekkelig arbeidskraft. Flere av dem som ble intervjuet poengterte viktigheten av å ha tilstrekkelig arbeidskraft. Reindriftsutøver A forteller at hennes siida gjeter reinen 6-7 måneder i året, og til det trengs det mye arbeidskraft. I B sin siida må det være minst 4-5 personer dersom de skal klare seg, og i tillegg kunne ha noe fritid.

I følge reindriftsutøver C har myndighetene under prosessen med fastsettelsen av reintallet, vurdert reinen isolert sett. Hun har observert at det har vært lite snakk om hvordan folk skal klare seg med mindre antall rein, eller klare seg utenfor reindriften. Hun stiller spørsmål ved om myndighetene tror at bare en i familien skal jobbe med reindrift. Ett menneske kan ikke alene klare å få rein i gjerdet engang. Hun sier at hun begynner å bli lei av å fortelle myndighetene om hva reindrift er, når det gang på gang viser seg at de ikke forstår. Selv om driftsenheten står oppført med bare en person eller ektefeller i lag, så trengs det flere personer i en siidadrift. I hennes vintersiida er det 3 driftsenheter, men 3 personer ville heller ikke klart å få en reinflokk i gjerdet. For å ha nok arbeidskraft må det være reineiere utover de som står oppført som eiere av en driftsenhet. Hun er redd for at de vil miste viktig arbeidskraft dersom reineiere uten driftsenhet må slakte all sin rein. Hun er redd for at dersom de uten driftsenhet må slakte all rein, vil de også miste interessen av å delta i arbeidet. Det er nødvendig med mye arbeidskraft under intensive arbeidsperioder, som ved samling og slakting av rein.

Dersom driftsenheter legges ned, vil arbeidskraftproblemet antakeligvis merkes best på siida-nivå. Mange personer kan være knyttet til en driftsenhet, og derfor kan en nedlegging av en driftsenhet være et stort tap for siidaen med hensyn til arbeidskraft. Det økonomiske grunnlaget for siidaen vil også svekkes når driftsenheter legges ned. Utgiftene av siidadriften vil måtte fordeles på færre driftsenheter, og kostnadene vil nødvendigvis øke for de gjenværende. Mangel på fast arbeidskraft i siidaen innebærer i tillegg at man må leie inn hjelp, noe som kan bli kostbart og lønnsomheten av driften vil dermed bli svekket. Innleie av hjelp forutsetter også at personene har reindriftskunnskaper. I følge reindriftsutøver D, blir mangelen på folk ofte erstattet med bruk av motorkjøretøy. Rein blir fraktet med bil, og det blir også brukt helikopter til å samle rein. I hennes distrikt har de et stort nes, som gjør at de trenger mye folk for å holde flokken samlet.

Reindriften bygger på kunnskaper som er akkumulert over en lang tid. Kunnskapene omfatter reinens biologi, vandringer, områder, sosiale forhold osv. Dersom reindriftsutøvere må ha inntekter også utenfor reindriften for å kunne klare seg økonomisk, vil dette gå utover kunnskapsoppbyggingen. Reindriftskunnskapen er, slik det er beskrevet i kapittel 3, bygd på erfaringer som personen tilegner seg gjennom å være aktivt tilstede.

Dersom reintallet skulle vært redusert, noe som for enkelte distrikter ville ha innebåret en halvering av reintallet, ville dette ha ødelagt for rekruttering av ungdom til næringen. Flere hevder at motivasjonen for å arbeide med rein svekkes når de ikke lenger ser noen framtid i

reindriften. Motivasjonen svekkes også for unge folk som er i næringen når de ikke kan ha flere dyr enn det som myndighetene har bestemt på forhånd. Viktigheten av rekruttering og kunnskaper i reindriften er beskrevet av Bjørklund og Eidheim på følgende måte:

Den samiske reindriften forutsetter altså at utøveren har tilstrekkelig med kunnskap og kontroll over beite og dyr, har samarbeidsevne og deler fundamentale kulturelle kunnskaper og verdier. Siida'enes levedyktighet og fleksibilitet over tid er videre avhengig av at det eksisterer et rekrutteringspotensiale av kompetente mennesker som kan trekkes inn i siida-fellesskapet. (Bjørklund og Eidheim 1999:45.)

En reintallsreduksjon som innebærer at folk må ut av næringen kan gi familiemessige konsekvenser, f.eks. må de med stor familie ta stilling til hvilke av medlemmene som må redusere. Det kan også oppstå konflikter mellom driftsenheter, dersom en nekter å redusere. Spørsmålet blir hvem som da skal redusere, og hvem som skal ta stilling til reduksjonen. I følge prosjektkontorets leder, er det vanskelig å behandle alle likt innenfor reindriften. Det finnes mange forskjellige slags driftsenhetstyper. Noen driftsenheter består av foreldre med mange barn, andre drives av en person, mens andre igjen blir drevet av flere personer sammen. Det blir problematisk å fordele reduksjonen internt innenfor driftsenheten med mange eiere og kun en innehaver. Det kan oppstå konflikter, spesielt innenfor driftsenheter som er arvet av foreldrene, da søskenes rein også følger med. En driftsenhetsinnehaver kan ikke bestemme over andres rein.

11.4 Kultur – en vesentlig faktor

Johan Klemet Kalstad har påpekt at den offentlige Reindriftsforvaltningen er dominert av kunnskapstyper med basis i naturvitenskapelig forskning som biologi og fysiologi, og konsekvensen av dette har vært:

...at samisk kultur, som et grunnlag for å analysere reindriften som et aggregat av samiske reineieres handlingsvalg, ikke får oppmerksomhet i faglig sammenheng. I stedet fokuserer reindriftsfaglige analyser ensidig på konsekvensene på naturressurser og rein, mens årsakene som ligger til grunn for konsekvensene ikke analyseres. (Kalstad 1999:223.)

Birgitte Ulvevadet (2000:123-124) har gjennom intervjuer med reindriftsutøverne konstatert at kultur og tradisjon er sterke argumenter for valg av handling. De har en sterk binding til reindriftnæringen uansett hvilken økonomisk posisjon utøverne befinner seg i, og uansett flokkstørrelse og binæring.

Det er mange som har påpekt nødvendigheten av å vurdere reindriften ut i fra dens egne organiseringsformer, bl.a. Bjørklund og Brantenberg 1981, Sara 1990, Paine 1994, Kalstad 1999, Bergland 2005. Arbeidet med reinen krever en organisasjonsform som har fleksible løsninger til arbeidsfelleskap og personell. Geir Hågvar karakteriserer den tradisjonelle reindriften på følgende måte:

...som selvbestemmende, basert på samspillet mellom hushold og siida, individualistisk innenfor en sosial og kulturell ramme, og endelig som en engasjerende livsform i motsetning til en «jobb» eller et yrke som tar fri fra arbeidstidens slutt. Tradisjonen er i dette bildet ikke statisk men bærer i seg

dynamiske elementer som lar oss fatte reinnomadismen som en levende helhet eller organisme, hvor helheten først oppstår gjennom samspillet av natur, dyr og mennesker i et sosialt og kulturelt fellesskap. (Hågvar 2006:176.)

En reintallsfastsettelse som ikke har basis i vurdering av driftsformer og den reindriftskulturelle forståelsen, vil vanskelig la seg gjennomføre. Reindriftskulturen er utviklet gjennom lang tid uten statlig styring og påvirkning. Den sterke statlige styringen overfor reindriften er av forholdsvis ny dato, og reindriftssamenes egne institusjoner, regler og verdier er i praktisk bruk til daglig. Dersom den statlige politikken ikke tar hensyn til disse etablerte institusjonene og hvordan de fungerer, vil den ha et legitimitetsproblem. En vurdering av reintallet, må derfor ha grunnlag i reindriftenes egne institusjoner, kunnskaper og kulturen. Uten å ta hensyn til disse faktorene i en reduksjonsprosess, vil det skape splid istedenfor en tilnærming mellom partene. Det er også behov for interne prosesser for å komme fram til fordelingskriterier med bredere aksept, jf. Solbergs diskusjon av disse anliggender (Solberg 2006:69-79). Slike prosesser var det lite rom for, tidsmessig sett, før vedtak i sak 02/02 ble gjort. Vi har pekt på noen av de forhold man ikke kan neglisjere, verken ut ifra en forståelse av hva kultur og praktisk reindrift er og heller ikke ut fra vurderinger av hva som er formåls effektivt.

12 Hovedkonklusjon og endringsforslag

12.1 Sammendrag av prosessen rundt fastsettelsen av høyeste reintall for Vest-Finnmark

Arbeidet med fastsettelsen av et høyeste reintall på distriktsnivå startet allerede på midten av 1980-tallet. Da det fastsatte reintallet syntes å være vanskelig å oppnå, fastsatte Områdestyret for Vest-Finnmark i 1991 et høyeste reintall pr. driftsenhet. Reintallsreguleringen stoppet imidlertid opp i påvente av St.meld. nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*. Både på 1980- og 1990-tallet ble reintallet mye debattert i offentlig sammenheng, og ord som ”katastrofe” og ”forørkning” ble ofte brukt. Det ble utviklet flere metoder for å måle reintallet i forhold til beitene. Veiemetoden fikk kraftig kritikk fra reindriften, og utslakting på grunnlag av levendevekt måtte forlates. Stortinget ba i 2000 Regjeringen i samarbeid med reindriftsutøverne å fastsette høyeste reintall for hvert distrikt.

Fastsettelse av et høyeste reintall for Vest-Finnmark ble deretter fremmet flere ganger for Reindriftsstyret, som rette vedtaksorgan, før det ble vedtatt. Områdestyret for Vest-Finnmark avgav ingen innstilling, selv om det særskilt ble bedt om det av Reindriftsstyret. En rettferdig reintallsfordeling var vanskelig så lenge det ikke var foretatt ny distriktsinndeling, hevdet Områdestyret, og viste også til det uttalte målet om å trekke reindriftsutøverne med i prosessen ved fastsettelse av høyeste reintall. Områdestyret anså det som et brudd på forutsetningene for behandling av saken, når reindriften ikke var involvert i prosessen i større grad.

Reindriftsstyret vedtok 30. januar 2002 å fastsette et høyeste reintall på 63 700²⁷ for sommerbeitedistriktene i Vest-Finnmark. Reduksjonen av reintallet skulle være gjennomført innen 1. april 2005, men i stedet økte reintallet med 26 683 rein. I vedtaket ble det åpnet opp for justeringer underveis i prosessen. Reindriftsforvaltningens utredning *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* som bygget på en biologisk beregningsmetode, fikk kritikk fra reindriften, spesielt fordi den baserte seg på slakteveker for de dårligste vintrene. Reindriftsutøverne var også misfornøyde med at de ikke i tilstrekkelig grad ble tatt med i beslutningsprosessen. De pekte også på at rammebetingelser som inndelinger av høst- og vinterbeiteområder, var uavklarte. Områdestyret fulgte opp distriktenes skepsis til vesentlige elementer i høringsdokumentet, og foreslo å sette ned et hurtigarbeidende utvalg for å klargjøre uklare sider av de forberedelser som til da var gjort.

Et prosjektkontor ble opprettet for å arbeide med gjennomføringen av vedtaket. I desember 2003 ble det opprettet en *forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reintallstilpasning i Vest-Finnmark reinbeiteområde*. Reindriftsmyndighetene arbeidet samtidig på flere fronter for å legge til rette for gjennomføring av vedtaket før fastsatt frist.

Vi har vurdert forberedelsen og gjennomføringen av vedtaket, men vi har ikke vurdert forholdene i reindriften som førte til vedtaket i Stortinget og i Reindriftsstyret. Vi ser kompleksiteten og utfordringen i den situasjonen man var i, og har forutsatt at Stortingets vedtak måtte etterfølges.

²⁷ Tallet ble senere korrigert til 64.300 rein.

12.2 Måloppnåelse i forhold til vedtaket

Vurderingen av måloppnåelsen er enkelt uttrykt i tall. 30. januar 2002, i sak 02/02, fattet Reindrifststyret vedtak om 63.700 rein som høyeste reintall i Vest-Finnmark. Dette tallet ble senere korrigert til 64.300 rein men tallet ble ikke nådd innen fristen 1. april 2005. Reintallet i Vest-Finnmark pr. 31. mars 2005 var 90 983, og dette er **26 683** høyere enn det fastsatte reintallet. Man nådde ikke det målet som var satt i vedtaket, og vedtaket framtrer unektelig som ikke gjennomført. Reintallet økte og var 41,5 % høyere enn det fastsatte tallet på det tidspunktet man skulle ha gjennomført vedtaket. Selv om man skulle kunne forstå tallet som et middeltall (se nedenfor), kan avviket ikke anses å være innen rammen av vedtaket.

Verken samfunnet eller utøverne selv kan i lengden være tjent med en situasjon der forvaltningsvedtak ikke lar seg gjennomføre. De virkemidlene som ble satt inn hadde imidlertid effekt. Uten virkemidlene ville reintallet lett kunne blitt betydelig høyere. Det er et faktum at slakteuttaket i Vest-Finnmark økte vesentlig i tilpasningsperioden, og spesielt i driftsåret 2004/05. I denne sammenheng må det også understrekes at uten det økte slakteuttaket i tilpasningsperioden, så ville reintallet økt betydelig mer enn det som ble resultatet. Så kan man hevde, slik mange av de involverte i prosessen har pekt på, at man tross alt har oppnådd noe. Dette er selvsagt også riktig. Men man kan ikke slå seg til ro med mindre enn at slike vedtak etterleves bedre.

Forberedelsen av dette vedtaket, og arbeidet med dets gjennomføring, har ført til at tillitsforholdet mellom reindriftssamfunnet og reindrifstmyndighetene ble sterkt svekket. Dette er meget uheldig med tanke på de store utfordringene reindrifstnæringen står overfor.

12.3 Muligheter for justeringer

Vedtaket i sak 02/02 åpnet for justeringer underveis, men vedtaket ble ikke endret. Vi har ikke vært i stand til å etterprøve alle vurderinger som ble gjort i den biologiske utredningen. Selve vedtaket i sak 02/02 var i noen grad basert på skjønn og reintallet ble derfor ikke fastsatt på eksakt grunnlag. Det var objektivt sett fremdeles et rom for skjønn, som Reindrifststyret skulle utøve sammen med utøverne. Både fordi det fantes rom for justeringer, og særlig fordi det ble påpekt behov for det fra næringens side, burde man foretatt visse justeringer av vedtaket innenfor en ramme som ikke ville ha undergravd vedtakets intensjon. Vi kan ikke angi hva innholdet i justeringene burde vært, fordi de jo burde vært gjort i samråd med utøverne. Det burde ha vært mulig å føre en dialog om dette fortløpende.

12.4 Reindrifstforvaltningens arbeid med gjennomføringen av vedtaket

Vi har gjennomgått Reindrifstforvaltningens gjennomføring av Reindrifststyret vedtak, og har beskrevet den i kapittel 4. Reindrifstforvaltningen har i mange henseende utført et godt arbeid når det gjelder planleggingen av vedtakets gjennomføring, og i selve arbeidet med gjennomføringen av vedtaket. Den største mangelen i hele denne prosessen, har vært graden av samarbeid med reindrifstutøverne i hvert distrikt i saksforberedelsen. Graden av

samarbeid var svært mangelfull i forhold til forutsetningene i Stortingets vedtak, som var utgangspunktet for Reindrifststyrets vedtak. Denne mangelen bidro i særlig grad til å vanskeliggjøre gjennomføringen. Man hadde ikke oppnådd en felles forståelse av problemet og løsningene med utøverne. Disse vanskene kom man til å slite med i hele gjennomføringsfasen. Slik kan man si at manglene i forberedelsesfasen ble dratt med til gjennomføringsfasen og forsøkt løst der, noe som ble den største hindringen for vedtakets gjennomføring.

Et hovedprinsipp er at staten ikke skal vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad svekker de grunnleggende vilkår for samisk kultur og det materielle kulturgrunnlaget. Folkeretten stiller krav om urfolks deltakelse i beslutningsprosesser som berører dem. I forbindelse med en omfattende regulering av samisk reindrift er det naturlig å legge til grunn at berørte reindrifstutøvere så vel som Sametinget bør inkluderes i beslutningsprosessen.

Reindrifstforvaltningen begrenset utredningene til de biologiske sider ved saken. Verken sosioøkonomiske, driftsmessige eller kulturelle aspekter ble utredet. Dette var en mangel saklig sett, og det virket negativt på gjennomføringen.

Prosjektkontoret som ble etablert i forbindelse med gjennomføringen av vedtaket, meldte fra til Reindrifststyret om at dialogen med reindrifstutøverne var vanskelig, bl.a. fordi reindrifstutøverne mente at vedtaket var gjort på feil grunnlag. Reindrifstutøverne var misfornøyde med at deres kunnskaper var oversett.

Tross de rådende forholdene synes Prosjektkontoret å ha maktet å få til en betydelig grad av kommunikasjon med utøverne.

12.5 Effekt av konkrete virkemidler

Vår vurdering av de konkrete virkemidlene er at de burde vært utformet tettere opp til virkelighetens behov. De burde dessuten ha vært på plass allerede da vedtaket ble fattet, eller så fort som mulig etterpå, slik at de kunne vært i bruk allerede fra 2002.

Forskrift om økonomiske virkemidler, som ble fastsatt i forbindelse med gjennomføringen av vedtaket, ble først etablert omlag to år etter at Reindrifststyret fattet vedtaket, noe som betyr at virkemidlene hadde en virketid på under et og et halvt år. Ordningen kom altså altfor sent på plass, og hadde i tillegg den svakhet at den ikke var tilpasset godt nok. Begge forhold virket sterkt negativt på gjennomføringen av vedtak i sak 02/02. Det er vanskelig å vurdere effekten av virkemidlene på den totale reintallsutviklingen i Vest-Finnmark. Det synes likevel klart at disse hadde en effekt på slakteuttaket og reintallsutviklingen i 2004 og 2005, da virkemidlene var virksomme. Det var bare ett distrikt som inngikk driftsavtale om reduksjon av reintallet, og ordningen kan dermed sies å ha hatt minimal effekt i denne retning. Virkemidlene som er benyttet mest er avviklingsbonus som 29 driftsenheter har benyttet seg av. Forhold som at virkemidlene kom sent i gang, at reduksjonsbonusen nesten ikke ble benyttet, og det faktum at bonusordninger hovedsaklig ble innvilget ved å dispensere fra regelverket, gjør at man kan konkludere med at planleggingen ikke hadde vært grundig nok.

Under perioden med reintallstilpasningen var det også tidvis vanskelig å få levert rein til slakting. Årsakene var flere, som f.eks. vanskelig markedssituasjon, omsetningsproblemer,

slakterienes driftskapital- og likviditetsproblemer, samt statlige retningslinjer som hindret utøvelsen av feltslakting. Virkemidlene i forhold til slakteriledet ble, i likhet med økonomiske virkemidler til reindriften, iverksatt svært sent i tilpasningsperioden.

12.6 Effekt av andre virkemidler

Konklusjonen på vurderingen av andre økonomiske virkemidler er meget usikre. Man ser imidlertid at man i driftsåret 2004-05 fikk snudd økningen i reintallet fra de foregående årene til en reduksjon, og at dette skjedde i det driftsåret hvor de konkrete virkemidlene var operative. Vår vurdering er at en vesentlig forklaring på økt slakteuttak og reintallsutviklingen i dette driftsåret er bruken av de konkrete virkemidlene i forbindelse med reintallstilpasningen.

Effekter av omleggingen av de ordinære virkemidlene kan etter vår vurdering ikke synliggjøres i forhold til utvikling av reintallet. Omleggingen kan ha gitt incitamentet til økt produksjon for noen, men samlet sett er det vanskelig å spore mulige effekter av endringen i de ordinære virkemidlene til reintallsutviklingen.

12.7 Bruken av tradisjonelle kunnskaper

Reindriftnæringen og reineierne, med deres tradisjonelle kunnskaper om økologi og driftsformer, har i begrenset grad fått bidra med innspill til fastsettelsen av høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark. I den tidlige planfasen har vi ikke funnet at reindriftnæringens økologiske tradisjonskunnskap har vært inkludert i vurderingene. Reindriftnæringens synspunkter kom til uttrykk på møter og i høringsuttalelser til utredningen *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark* (Ims & Kosmo 2001). Når det gjelder hensyntaken til innspillene fra reindriftnæringens, har vi funnet at det har skjedd i svært begrenset grad eller nesten ikke i det hele tatt, særlig ikke i en form som kan etterspores i saksbehandlingen og vedtaket. En forpliktende inkludering på et tidlig stadium av hvert distrikts tradisjonelle økologiske kunnskaper om beitebruk, flokkstruktur, flokkens adferd og kondisjon og distriktenes innsikt i driftsformer ville ha bidratt til at reintallsprosessen hadde fått en annen karakter. På slutten av prosessen i framlegget til det endelige vedtaket til Reindriftnæringens har reindriftnæringens innvendinger mot utredningen åpenbart spilt en viss rolle, slik at det endelige tallet ble 64 300 istedenfor 40 000, slik det var foreslått i september 2001. Men det framgår ikke hvilken betydning reindriftnæringens kunnskaper faktisk hadde for vedtaket.

I forhold til folkerettens bestemmelser om hensyntaken til tradisjonelle kunnskaper, som vi har gjort rede for i kap. 10.5, vurderer vi at det i denne prosessen ikke har vært tatt tilstrekkelig hensyn til disse bestemmelsene. Det er vår vurdering at bruk av reindriftnæringens egen kunnskap kan bidra til en bedre vurdering av faktisk beitekapasitet og dermed gi et bedre grunnlag for forvaltning. Det synes ikke å foreligge grunner som tilsier at det ikke ville vært mulig og hensiktsmessig å ta hensyn til samisk tradisjonell kunnskap i reintallsvedtaket.

Forvaltning av reindriften har også kulturbevaring som mål. Bruk av reindriftnæringens tradisjonelle kunnskaper går tapt dersom de ikke er i bruk. Bekymringen deles både av den

eldre og den yngre generasjonen. Dette er et forhold som må inngå i vurderinger av de kulturelle forhold ved forvaltningen av reindriftsnæringen.

Reindriftsforvaltningen og Departementet synes å ha revurdert sin vektlegging av reindriftens egen kunnskap under arbeidet med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. I tildelingsbrevet for 2005 skrev Departementet at det ”ser det som viktig å videreutvikle den kompetansen reindriften besitter og bruke reindriftens kunnskap i forvaltningen av næringen” (Tildelingsbrev 2005 s. 3). Likeledes understrekes nødvendigheten av nær kontakt med næringen og opparbeiding av nødvendig tillit.

12.8 Samspillet mellom de ulike nivåer

Oppgaven med å få til et samarbeid med reindriftsutøverne før vedtaket om høyeste reintall ble fattet, ble ikke løst tilfredsstillende av Reindriftsforvaltningen. Reindriftens egen kunnskap ble heller ikke dratt nytte av. Dette er trolig den enkeltårsak som har hatt størst negativ innvirkning på resultatoppnåelsen.

Reindriftsstyret må ta ansvaret for at vedtak i sak 02/02 ikke var godt nok utredet på basis av tradisjonell kunnskap og med hensyn til sosioøkonomiske og kulturelle forhold. Samarbeidet med områdestyret har ikke fungert tilfredsstillende.

Arbeidet med å få på plass virkemiddelordningen, som Departementet hadde hovedansvaret for, tok for lang tid. Departementet burde dessuten ha utøvet sitt overordnede koordineringsansvar, og sørget for at de økonomiske, og særlig de kulturelle sidene av saken ble vurdert og fulgt opp.

Vi mener å ha konstatert en uklarhet i samspillet mellom de ulike nivåene i arbeidet med denne saken. Reindriftsstyrets forhold til både Departementet og Reindriftsforvaltningen framtrer som uklart og til dels problematisk under arbeidet med reintallsvedtaket. Kommunikasjonen mellom Reindriftsstyret og Områdestyret og mellom Reindriftsstyret og Departementet har åpenbart ikke fungert godt nok. Det politiske presset som var lagt på Departementet, og som ble forsterket etter hvert, medvirket til et tidspress nedover i systemet som forklarer, men ikke unnskylder, at viktige prosesser ikke ble håndtert godt nok og at viktige utredninger ikke ble gjort.

I denne saken oppsto det en situasjon hvor hver av de involverte partene opplevde seg selv og de andre som ”vi” og ”de”, uten en felles forståelse av situasjonen. Det oppsto en situasjon hvor ansvaret ble pulverisert. I ettertid ser det ut til at ingen av nivåene konkret har sett hvilket ansvar de hadde for å ta de nødvendige grep for at vedtaket kunne bli forberedt og utformet på en slik måte at det skulle kunne gjennomføres mer effektivt.

12.9 Konsekvenser for kulturelle og økonomiske forhold

Reindrift har sitt eget særpreg med hensyn til driftsformer, kultur og språk. Vi har ikke utredet vedtakets virkninger på de økonomiske og kulturelle forhold inngående. Vår vurdering er likevel at en så betydelig reintallsreduksjon som den som var planlagt, har effekt på reindriftssamfunnet og fordeler seg på flere nivåer, som siida-, hushold-, familie- og personnivå, og på resten av samfunnet. Inntektene for enkeltpersoner er i betydelig grad

knyttet til salg av produkter fra rein. Inntektsreduksjoner er særlig merkbart i et område med svak sysselsetting. Derneft er det fremdeles et faktum at reindrift for mange ikke bare er en næring, men en livsform. Overgang fra reindrift til annen næring har betydelige kulturelle og sosiale ”kostnader” for den enkelte og samfunnet. Vurderinger av slike konsekvenser ville vært helt nødvendige for gjennomføring av vedtaket.

12.10 Utenforliggende forhold

Med utenforliggende forhold forstår vi som elementer som ikke var planlagt eller inkludert i de ordninger reindrifftsmyndighetene opprettet for gjennomføringen av vedtaket. Av disse er det først og fremst de spesielle særtrekk ved reindrifften, en næring som helt og holdent er basert på naturen, som gjør at på langt nær alt kan planlegges. De årlige variasjonene er uforutsigbare. I dette tilfellet har den gode beitetilgangen, særlig vintertid, og andre forhold spilt en betydelig rolle. De seneste undersøkelser viser ”en klar forbedring av lavtykkelsen i Kautokeino reinbeiteområde (...) totalt.” (Gaare, et. al. 2006). Dette har hatt en umiddelbar positiv effekt for produksjonskapasiteten innen næringen, som er en hovedårsak til at reintallet har økt. Disse forhold har påvirket vedtakets gjennomføring, noe som verken Reindrifftsstyret, Reindrifftsforvaltningen eller Departementet kunne ha innvirkning på. Derneft ble resultatet påvirket av markedssituasjonen for reinkjøtt, og i noen grad av praktiske sider ved slakterisituasjon.

12.11 De vesentligste mangler

Vi har pekt på de vesentligste mangler ved forberedelse og gjennomføring av vedtaket:

- mangler ved samarbeidet med reindrifftsutøverne under saksforberedelsen
- mangel på gode reindriftsfaglige/driftnessige vurderinger før vedtaket ble fattet, herunder manglende bruk av og hensyntaken til reindrifftens egne kunnskaper
- mangel på utredning av sosioøkonomiske og kulturelle virkninger forut for vedtaket
- sen igangsetting av de økonomiske tiltak som skulle hjelpe dem som måtte ut av reindriftnæringen som følge av vedtaket
- manglende ivaretagelse av interessene til utøvere uten selvstendig driftsenhet
- manglende informasjon til de berørte om hvordan vedtaket ville bli håndtert
- ingen vilje til justering av vedtaket, slik det var blitt forespeilet.

12.12 Forslag til endring av dagens forvaltningssystem

Utvikle begrepene

Begrepet bærekraftig utvikling i reindrifften må drøftes og presiseres. Sentreringen om den rent biologiske bærekraften har dreid oppmerksomheten helt bort fra andre viktige forhold, som kulturelle og sosiale forhold. Dette har Landbruks- og matdepartementet berørt i sitt svar til Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:12 (2003-2004), s. 4. Tenkningen rundt et høyeste reintall i Finnmark bærer også preg av mangel på fremtidstenking, som f.eks. scenarietenking og tenkning omkring effekter av klimaendringer. Samisk reindrift bør utvikle en overordnet forvaltningsstrategi for tilpasning til de effekter klimaendringer har på reindrifften og beiteområdene.

Man bør revurdere tenkningen rundt tallfesting av antall dyr i populasjoner som er avhengig av klima. Som en mulig framgangsmåte har vi antydnet at man bør finne fram til måltall som kan tillates å variere innen visse rammer. Man vil likevel kunne operere med maksimaltall hvis dette er viktig for overordnede myndigheter, men man vil lettere kunne regulere tallene. Slike vedtak bør gjøres som enkeltvedtak for mindre enheter, slik at de lettere kan justeres. Vi har grunn til å anta at det vedtatte tallet i dette tilfellet ble vanskelig å justere bl.a. fordi det omfattet så mange distrikter med ulike vilkår.

Gjøre bruk av tradisjonell kunnskap

Siden 1995 har det skjedd et paradigmeskifte i arktisk forskning og forvaltning til et helhetlig og flerfaglig perspektiv, slik at den tar mål av seg til å inkludere den menneskelige dimensjonen, urfolkens kunnskaper og en mer integrert forståelse av Arktis som en del av verden (jf. konklusjoner fra internasjonal konferanse om planlegging av arktisk forskning ICARPII 10 nov 2005). Vi må nå erkjenne at reineiernes evne til å tilpasse seg forandringer er basert på tradisjonskunnskap innebygd i deres språk, i selve driften med flokken og ikke minst i hver reineiers handlemåte og at dette må inkluderes i forvaltningens metoder for hvor store reinflokkene skal være. Fremtidens forvaltning av reindriften må gjøres slik at reieiere selv skal kunne delta aktivt og forpliktende i innsamling, analyse og publisering av data relatert til reindriften, og at reindriftsutøverne også skal få anledning til kritisk å gå igjennom analysene på samme vis som i en fagfellesordning.

Reindriften tradisjonelle kunnskaper bør være med på å danne grunnlaget for beslutninger i samme grad som vitenskapelig kunnskap. Erfaringskunnskaper må tillegges vekt, og man må innse at også forvaltningen har begrensede kunnskaper.

Det må tas hensyn til at reindriften kunnskaper er mangfoldige. Ingen distrikter er like, og innenfor hvert distrikt er det derfor kunnskaper som bygger på område, landskap og sosiale forhold. Disse forhold må vektlegges i en beslutningsprosess. Både grunnlaget for vurderinger av beitekapasitet og en del sentrale begreper, som for eksempel *impediment* og *bálggosbáiki*, bør videreutvikles. Vi tror selvsagt ikke på noen absolutte regler for hvordan kunnskap skal brukes. All bruk av kunnskap må være gjenstand for kritisk vurdering.

Vektlegge betydningen av reindriften egne institusjoner

Reindriften egne institusjoner, slik som *siida* og *báikedoallu*, må være med i alle vurderinger som har konsekvenser for reindriften samfunnet. Det er nødvendig å legge opp til prosesser som etter hvert utvikler reindriften egen forvaltningsevne. Styrking av reindriften egen forvaltningsevne krever at man styrker prosesser som utvikler både tillit og evne til aktiv deltakelse i forvaltningen.

Avklare rettigheter

Rettigheter for reindriftsutøverne må avklares. Reindriftsutøvernes rettigheter er et område som man må ta hensyn til ved enhver større regulering av forhold innen reindriften. Det er mange uklarheter på dette området, men reindriften rettighetsgrunnlag er blitt mer anerkjent.

Myndighetene har en reguleringsrett, selv om de ikke står helt fritt når det gjelder omfang og framgangsmåte. Dette er i seg selv ikke et uoverstigelig problem. Problemet er at situasjonen er uoversiktlig. Neste skritt må være å få en faglig holdbar gjennomgang av

den enkelte utøvers og siidaenes rettigheter. I alt vesentlig er det grunn til å tro at reindriftsretten er en kollektiv og individuell rett innenfor rammen av den tradisjonelle organisasjonsmåte, men det er nødvendig med avklaringer og presiseringer som grunnlag for fremtidige reguleringer.

Det er velkjent at reindriftslovgivningens historiske utgangspunkt har vært å regulere reindriftens forhold til omverdenen, mens behovene internt i næringen har vært vist mindre oppmerksomhet. Regelverket som regulerer det indre liv i næringen bør gjøres klarere enn det er i dag. Ett eksempel er at lovgivningen mangler retningslinjer for planarbeidet. Måten distriktsplaner utvikles på, og ikke minst deres rettslige status, er uklar. Departementet har ikke utviklet klare forskrifter til § 8a i Reindriftsloven, som ble tilføyd i 1996. Eksempelvis har vedtak på årsmøtet i distriktet åpenbart uklar rettsvirkning i planleggingen. Det synes å være mulig for enkeltutøvere å sette seg ut over slike vedtak uten at noen kan gripe inn. Det er enda mange uklarheter i rettsvirkninger av vedtak som distriktsstyret kan gjøre i egenskap av å være et privat rettssubjekt og i egenskap av å være et offentlig forvaltningsorgan. Slike forhold må det bringes klarhet i.

Styrke medforvaltningen i reindriften

Det samiske samfunnet bør involveres på mange plan i prosesser som har konsekvenser for det samiske samfunnet selv, slik fastsettelsen av høyeste reintall i distriktene for Vest-Finnmark hadde.

Ved opprettelsen av Sametinget ble dets sentrale rolle i utviklingen av det samiske samfunnet understreket. Utfra både nasjonale erklæringer og folkeretten er det ikke til å unngå at nasjonale myndigheter i slike saker samarbeider med urfolkens fremste representative organ i det enkelte land, for å oppnå både en god tilnærming til de utfordringer man står overfor, og for å styrke legitimiteten av de vedtak som gjøres.

Dialogen med utøverne må styrkes med sikte på å utvikle en felles forståelse av problemer og løsninger. En felles forståelse er helt grunnleggende dersom man skal kunne utøve en tilfredsstillende forvaltning av reindriften. Dialog er spesielt viktig når det viser seg at reindriften og forvaltningen har ulike forståelser og kunnskaper. Synspunktene til begge parter bør danne grunnlaget for beslutninger. Det må settes av tid til slike prosesser, fordi de kan være meget kompliserte.

I denne forbindelse er det god grunn til å peke på utvikling av medforvaltningssystemer (*co-management systems*) for ressursforvaltningen, som man har arbeidet med å utvikle som f. eks. i Kanada og Alaska. Medforvaltning er spesielt i bruk i områder hvor urfolk har inngått landrettighetsavtaler med staten.

Caulfield (2000a) definerer medforvaltning som en ”fælles beslutningsproce, formelt eller uformelt, mellom myndighetene og andre medspillere for at forvalte fisk, fangststyr og andre ressurser.” Medforvaltning er en sentral forutsetning for en bæredyktig utvikling i følge Caulfield:

Co-management i forvaltningen av levende ressurser er et meget viktig element i debatten om bæredyktig utvikling i Arktis. Co-management krever et meget aktivt samarbejde mellem fangere og fiskere, biologer og politikere for at forhandle sig til en avtale om forskning, forvaltning og fordeling av ressurser. (ibid.)

I forvaltningen av reindriften er det allerede innebygget formelle mekanismer for medforvaltning. Caulfield (2000b) deler inn medforvaltning i 8 nivåer, som indikerer ulike grader av medforvaltning. Det øverste nivået har høyest grad av medforvaltning:

8. Lokalsamfunnet forvalter ressursene
7. Felles beslutningsprosess mellom myndighetene og brukerne er institusjonalisert
- 6 Lokale samfunn er involvert i politikk og beslutningsprosesser i visse saker gjennom et forvaltningsråd. Beslutningene i forvaltningsrådet er bindende
5. Bruk av lokal kunnskap og forskningsassistanse fra innfødte. Noen forvaltningsområder er delegert til innfødte grupper
4. En rådgivende komité. Søken etter felles forvaltningsformål og fremgangsmåte. Beslutningene er ikke bindende
3. Opprettelse av en toveis-kommunikasjon mellom biologer og brukere. Lokal viten finnes i forvaltnings- og forskningsplaner
2. Starten av ansikt til ansikt kontakt. Opplysninger fra de lokale samfunn blir lyttet til, men blir ikke alltid fulgt opp. Biologiske forskningsresultater diskuteres med brukerne
1. Enveis-kommunikasjon. Informasjonen blir gitt etter at beslutningene er tatt.

Dersom graden av medforvaltning i den foreliggende saken relateres til Caulfields 8 nivåer, er det vel rimelig å plassere prosessen rundt reintallsfastsettelsen på de laveste nivåene, dvs. at reindriftsutøverne som brukere var med, men de hadde begrenset grad av innflytelse. Reindriftsutøverne er blitt lyttet til gjennom høringsmøter og har hatt anledning til å komme med skriftlige uttalelser. Innflytelsen var likevel liten, fordi det var opp til forvaltningen å avgjøre om og eventuelt i hvilken grad uttalelsene fra reindriften skulle tas til følge. For å sikre reindriften innflytelse, er det nødvendig å endre dagens forvaltningssystem. Involvering av reindriften og deres kunnskaper innebærer en medforvaltningsgrad som tilfredsstillende minst det 5. nivået av Caulfields modell.

Caulfield (2000a) understreker imidlertid at medforvaltning er en prosess og ikke et resultat. Prosessen kan bare lykkes dersom deltakerne er villige til å lytte til hverandre. Det bør legges opp til prosesser som tar sikte på å utvikle co-produksjon av kunnskap mellom forvaltning, reindriktare og forskere. Inkludering av samisk reindriften tradisjonskunnskap i alle forvaltningsledd må her være sentralt.

Innen reindriften må man selvsagt fortsette å utvikle forståelse for de bidrag naturvitenskapelig forskning kan yte næringen. I det lange løp er det kombinasjonen av den beste kunnskap fra flere hold som vil gagne reindriften best. Det er derfor viktig at både utdanningsinstitusjoner og forvaltningen arbeider for å kombinere kunnskaper.

Endre forvaltningssystemet på lang sikt

På lang sikt må man se på både prinsipielle og praktiske sider ved forvaltningen av reindriften som samisk næring og som samisk kultur. En helhetlig økosystemforvaltning for reinbeitene kan være en vei å gå som også inkluderer forvaltningen av de menneskelige aktivitetene, og som også erkjenner samspillet mellom økonomi, økologi og sosiale system i en bærekraftig utvikling. Deler av det samiske samfunnet er fortsatt lite integrert i norsk forvaltning. Et fremtredende forhold er at samisk reindrift i lang tid har levd sitt eget liv, hvor naturen har vært den rammen som har bestemt mest. Inkorporeringen inn i et forvaltningsapparat er lite fremskreden. Det er en stor avstand i virkelighetsoppfatning mellom mange reindriftsutøvere og de ansatte i Reindriftsforvaltningen og departementene.

Dette er selvsagt historisk og kulturelt betinget. Vi har å gjøre med et samfunnsområde med mange faktorer og kompliserte sammenhenger, slik mange forskere har påvist. Med utgangspunkt i Hardins velkjente teori om ”allmenningens tragedie” har eksempelvis Birgitte Ulvevadet diskutert begrep som handlingsrasjonalitet og autoritet innen reindriften, og pekt på hvorfor de involverte er preget av usikkerhet (Ulvevadet 2000:9). Myndighetenes handlingsmotiveer kan framstå som uklare for utøverne. Autoritetsforholdene kan være bygget mer på tradisjon enn på formelle lovregler. Hun uttrykker seg bl.a. slik: ”statens modeller [er] kanskje ikke (...) tilstrekkelige til å fange opp hva reineierne tenker og hvordan de handler, noe som er viktig for utfallet av tiltakene” (ibid.:14). Og videre: ”Motstand i slike tilfeller er ikke ment å skape uro, men er utslag av ønske om å verne om verdier som er viktig for individene som gruppe” (ibid.:23).

Tradisjonelt har næringen liten erfaring med reguleringer av reintall i større enheter enn siida-nivået, slik Departementet pekte på i St.prp. nr. 65 (1999-2000). Den enkleste løsningen på dette har alltid vært at det er reindriftsutøverne som må tilpasse seg forvaltningen, og det har man søkt å oppnå med mer veiledning. Men den aller viktigste oppgaven for forvaltningen må være å nærme seg utøvernes virkelighet i sterkere grad enn det som er gjort til nå. Oppgaven er komplisert og det krever en prosess over noe tid. I tidligere evalueringer er kompetansespørsmålet stadig blitt nevnt. Vi er enige i at det er viktig å bygge opp kompetansen. Men denne saken har i særlig grad aktualisert behovet for praktisk reindriftskompetanse og samisk kulturkompetanse hos saksbehandlere, herunder praktiske kunnskaper i reindriftens fagspråk generelt, samisk og reindriftsterminologien spesielt. Uten slik kompetanse vil det alltid være vanskelig å oppnå en felles virkelighetsoppfatning, noe som er helt nødvendig for å komme fram til vurderinger og avgjørelser som har legitimitet hos utøverne. Vi anbefaler derfor at dette prioriteres, sammen med utviklingen av tverrfaglig kompetanse. En arbeidsgruppe oppnevnt i 2001 understreket at ”reindrifta er den eneste næringa som er en ren samisk næring”. Men dette resonnementet ble ikke fulgt opp ved videre vurderinger av samisk språk og reindriftsfaglig kompetanse ved hovedkontoret. Etter prosjektkontorets eget utsagn har de hatt et bedre grep på kommunikasjonen og de praktiske løsningene nettopp fordi de har valgt å kommunisere på den måten som er naturligst for utøverne, noe som også ble understreket i intervjuene med reindriftsutøverne. Vi tror at dette er svært viktig.

Referanser:

- ACIA (2005) *Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agenda Utredning & Utvikling AS (2004) *Krafttak for å øke salget av reinkjøtt*, januar 2004, Sandvika.
- Andersen, Svanhild (2001) Fjordfiske, forvaltning og legitimitet, i *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*, Dieđut nr 2/2001, Audhild Schanche (red.), s. 44-58. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Andersen, Svanhild (2002) Kystselforvaltninga. Lokal avvisning av sentrale forvaltningsprinsipper, i *Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati*, Dieđut nr. 1/2002, Svanhild Andersen (red.), s. 79-100. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Behnke, R.H., Scoones, I., & Kerven, C. (1993) *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in African Savannas*. London: Overseas Development Institute.
- Behnke, R.H. (2000) Equilibrium and non-equilibrium models of livestock population dynamics in pastoral Africa: their relevance to Arctic grazing systems, i *Rangifer 20* (2-3), s. 141-153.
- Benjaminsen, T.A., Rohde, R., Sjaastad, E., Wisborg., Es., & Lebert T. (2006) Land reform, range ecology and carry capacities in Namaqualand, South Afrika, i *Annals of the Association of American Geographers*, 96 (3), s. 524-540.
- Bergland, Einar (2004) *Reindrif, omstilling og identitet*. Dieđut 1, 2005. Avhandling til dr.philos.-graden. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Berkes, Fikret (1999) *Sacred Ecology. Traditional Ecological Knowledge and Resource Management*. Philadelphia: Taylor & Francis.
- Berkes, Fikret og Henley, Thomas (1997) Co-management and traditional knowledge: Threat or opportunity? i *Policy options* 18(2), s. 29-31.
- Bjerkli, Bjørn (2002) Maktaspekter ved ressursforvaltning, i *Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati*, Dieđut nr. 1/2002, Svanhild Andersen (red.), s. 53-61. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Bjørklund, Ivar og Brantenberg, Terje (1981) *Samisk reindrif, norske inngrep*. Tromsø/Oslo/Bergen: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, Ivar og Eidheim, Harald (1999) Om reinmerker – kulturelle sammenhenger og norsk jus i Sápmi, i *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold. Om*

statlig styring, allmenningens tragedie og lokale sedvaner i Sápmi, Ivar Bjørklund (red.), s. 143-157. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Borgos, Johan (1993) Tradisjonell samisk kunnskap og samisk forskning, i *Tradisjonell samisk kunnskap och forskning*, Diedut nr. 5/1993, Nordiskt Samiskt Institut (red.), s. 7-22. Guovdageaidnu/Kautokeino: Nordisk samisk institutt.

Bull, Kirsti Strøm (1995) Et kritisk lys på reindriftsloven, i *Lov og rett, Norsk juridisk tidsskrift – Særtrykk årgang 1995*, Asbjørn Kjøenstad (red.), s. 396-413. Oslo: Universitetsforlaget.

Burgess, Philip (1999) *Traditional knowledge. A report prepared for the Arctic Council* København: Indigenous Peoples' Secretariat.

Caulfield, Richard A. (2000a): Sæt fangere foran: Co-management og bæredygtighed, in *INUSSUK – Arktisk forskningsjournal 1 · 2000*. Nuuk: Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

Caulfield, Richard A. (2000b): Political Economy of Renewable Resources in the Arctic, i M. Nuttall og T.V. Callaghan (red.) *The Arctic Environment, People, Policy*. Australia: Harwood academic publishers.

Eira, Nils Isak (1994) *The Role of Traditional Knowledge in Modern Reindeer Husbandry*. Reykjavik: Ministry for the Environment.

Eythórsson, Einar (2001) Tradisjonell kunnskap og forvaltningsutfordringer i *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*, Diedut nr 2/2001, Audhild Schanche (red.), s. 20-28. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.

FAO (1999) [http://www.eldis.org/ static/ DOC9070. htm](http://www.eldis.org/static/DOC9070.htm).

Fenstad, Jens Erik, et al. (2002) *Science and traditional knowledge*. Report from ICSU Study Group on Science and Traditional Knowledge. Paris: International council for Science.

Føllesdal, Dagfinn 2002: Science, Pseudo-Science and Traditional knowledge. *ALLEA (All European Academies), Biennial Yearbook 2002* s. 27-37.

Gaare, Eldar, Tømmervik, Hans, Bjerke, Jarle W. & Thannheiser, Dietbert (2006) *Overvåking av vinterbeiter i Vest-Finnmark og Karasjok distrikt: Ny beskrivelse av fastrutene*. Tromsø: Norsk institutt for naturforskning.

Helander, Elina (2004) *Samiska rättsuppfattningar*. Juridica Lapponica 30. Rovaniemi: Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt.

Høstmælingen, Njål (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Hågvar, Geir (2006) *Den samiske rettsdannelse i indre Finnmark. Om nordsamenes rettsorden, grunnlovsvernet og selvbestemmelsen*. Dieđut 2/2006. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Illius, A.W., & OConnor, T.G. (1999) On the relevance of nonequilibrium concepts to semi-arid grazing systems, i *Ecological Applications*. 9, s. 789-813.
- Ims, Anders Aa & Kosmo, Ansgar J. (2001) *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark*. Alta: Reindrifftsforvaltningen.
- Jernsletten, Nils (1994) Tradisjonell samisk fagterminologi, i *Festskrift til Ørnulv Vorren. Tromsø museums skrifter XXV*, s. 234-253. Tromsø Museum/Universitetet i Tromsø.
- Joks, Solveig (2001) Reindrifftsomstillernes kunnskaper i møte med byråkratiet, i *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*, Dieđut nr 2/2001, Audhild Schanche (red.), s. 84-99. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Kalstad, Johan Klemet Hætta (1996) The modern challenge facing knowledge in sami subsistence, i *Awakened Voice. The Return of Sami Knowledge*. Dieđut nr. 4/ 1996, Elina Helander (red.), s. 21-30. Guovdageaidnu/Kautokeino: Nordisk samisk institutt.
- Kalstad, Johan Klemet Hætta (1999) *Reindrifftspolitik og samisk kultur – en uløselig konflikt? En studie av reindrifftstilpasninger og moderne reindrifftspolitik*. Dieđut 2/99. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta.
- Korhonen, Olavi (1979) *Bákkogir`je julevusámes dárrui dáros julevusábmái. Lulesamisk svensk lulesamisk ordbok*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Lie, Ivar & Nygaard, Vigdis (2000) *Reindrifftsforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet*. Oslo/Alta: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Maurstad, Anita (2001) Hvem eier kunnskapen om fisket? i *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*, Dieđut nr 2/2001, Audhild Schanche (red.), s. 29-43. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Movinkel, Håvard & Prestbakmo, Hans (1969) Variasjon i slaktevekta hos rein i en del sommerbeitedistrikter i Finnmark og Troms = Variations in the carcass weight of reindeer in some summer pasture districts in Finnmark and Troms counties. *Meldinger fra Norges landbrukshøgskole vol. 48 nr 21*. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- Mysterud, Atle & Austerheim, Gunnar (2005) Økologiske effekter av sauebeiting i høyfjellet, i *Sluttrapport- Norges Forskningsråd - Prosjekt 134361/720 "Landskap i Endring"*. Oslo: Biologisk institutt, Universitetet i Oslo.

- Møse, Erik (2002) *Menneskerettigheter*, Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Nielsen, Konrad (1932-62/1979) *Lappisk (samisk) ordbok*. Oslo: Institutt for sammenlignende kulturforskning/Universitetsforlaget.
- Nilsen, Ragnar/Mosli, Jens Halvdan (1994) *Inn fra vidda. Hushold og økonomisk tilpasning i Guovdageaidnu 1960-1993*. Guovdageaidnu: Bajos, Tromsø: NORUT Samfunn.
- Opsahl, Torkel (1995) *Statsmakt og menneskerettigheter* (bind 2), Oslo.
- Oskal, Nils og Sara, Mikkel Nils (2001) Reindriftssamiske sedvane og rettsoppfatninger om land, i *Reindriften i Finnmark. Retts historie 1852 – 1960*, Kirsti Strøm Bull, Nils Oskal, Mikkel Nils Sara (red.), s. 280-334. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Paine, Robert (1994) *Herds of the tundra. A portrait of Saami reindeer pastoralism*. Washington: Smithsonian Institution Press.
- Pirak, Anta (1993) *Jáhtte sáme viessom*. Kristiansund N: Blaasværs Forlag.
- Päviö, Nils Johan (2006) Sirkas sameby - om konsekvenser av beitekatastrofer, i *Ottar* nr. 1 2006, s. 10-17. Tromsø: Tromsø Museum.
- Ruong, Israel (1964) *Jáhkákaska sameby*. Uppsala.
- Sara, Mikkel Nils (1990) *Badjeealáhusláhki ja boazodoallopolitihkka*. Dieđut nr. 2. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Sara, Mikkel Nils (1999) Praktisk reinbeitebruk, tradisjonelle kunnskaper, i *Rangifer, Report No. 3 1999*, Konferanserapport fra den 10. nordiske forskningskonferansen om rein og reindrift, Proceeding of the Tenth Nordic Conference on Reindeer Research, Kautokeino, Norway 13 - 15 March, 1998, s. 93-101.
- Sara, Mikkel Nils (2001) *Boazu lea biekká buorri. Guovdageainnu guovllu boazodoallovuogit*. Kárášjohka: Davvi Girji.
- Scheinin, Martin (2000) *The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land – The Jurisprudence of Human Rights – A comparative Approach*, (Orlin – Rosas – Scheinin eds.), Syracuse University Press.
- Skogland, Terje (1990) Density dependence in fluctuating wild reindeer herd: maternal vs offspring effects, i *Oecologica* 84, s. 442-50.
- Skogland, Terje (1985) The Effects of Density-dependent Resource Limitations on the Demography of Wild Reindeer, i *Journal of Animal Ecology*. 54, s. 359-374.
- Smith, Carsten (1996) *Loven og livet*. Oslo : Universitetsforlaget.

- Solberg, Askild (2006) *Utfordringer for reindriften i Vest-Finnmark- Reintallstilpasning og fordelingsprosesser*. Masteroppgave. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Stavenhagen, Rudolfo (1995) Cultural rights and universal human rights, i *Economic, social and Cultural Rights*, Eide, A., Krause C. & Rosas, A. (red.). Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Stavenhagen, Rudolfo (1999) *Cultural rights: A social science perspective*. Workshop Cultural Challenges of the International Decade of the World's Indigenous People. 18 - 20 October 1999.
- Sullivan, S., & Rodhe, R. (2002) On non-equilibrium in arid and semi arid land, i *Journal of Biogeography* 29. s. 1595-1618.
- Søyland, Viil, Forsell, Leif og Kjuus, Johanne (2002) *Reindrift – nye virkemidler, økt verdiskapning*. NILF-rapport 2002-9. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Turi, Johan [1910](1965) *Mui'talus sámiiid birra*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Tyler, Nicholas J.C. & Magga, Ole Henrik (2002) Overlappende eller forskjellig perspektiv? Sammenligning av samiske og økologiske begreper om rein og reinens liv (upublisert manuskript).
- Tyler, N.C., Turi, J.M., Strøm Bull, K., Sundset, M.A., Sara, M.N., Reinert, E., Nellemann, C., McCarthy, J.J., Martello., M.L., Mathiesen, S.D., Hovelsrud-Broda, G.K., Hanssen-Bauer, I., Eira, N.I., Eira., I.G., Corell, R.W. (2006) The vulnerability of reindeer herding to climate change: integrating across intellectual domains, i *Global and Environmental Change*. Under utgivelse.
- Ulvevadet, Birgitte (2000) *Penger teller, kultur avgjør. Analyse av statens virkemiddelbruk for å oppnå en bærekraftig reindriftsnæring i Vest-Finnmark, og reindriftssamenes reaksjoner på denne politikk*. Hovedoppgave i sosiologi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Vetter, S. (2005) Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent development in the debate, i *Journal of Arid Environmen* 62, s. 321-341.

OFFENTLIGE UTREDNINGER OG DOKUMENTER:

- Brev fra Landbruksdepartementet v/Statsråden til næringskomiteen i Stortinget, datert 26. mai 2004.
- Høringsuttalelser til høringsdokumentet *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark*, sommeren 2001.

Innst. S. nr. 167 (1991-92) *Innstilling fra landbrukskomiteen om framtidig reindriftspolitik.*

Innst. S. nr. 216 (1999-2000) *Innstilling fra næringskomiteen om reindrifftsavtalen 2000-2001, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2000.*

Landbruksdepartementet: *Forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reintallstilpasning i Vest-Finnmark reinbeiteområde*, fastsatt 19. desember 2003.

Landbruksdepartementet: *Forskrift om slaktetilskudd for slaktesesongen 2004/2005*, fastsatt 21. oktober 2004.

Landbruksdepartementets tildelingsbrev til Reindrifftsforvaltningen for årene 2000-2005.

Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Avgitt 26. oktober 2005. Publikasjonsnr. H-2183.

Notat fra Reindriftssjefen til Landbruksdepartementet, datert 18.5.2000.

Notat fra Ims og Kosmo, datert 25.1.2002.

Notat fra Prosjektleder til Reindrifftsstyret, datert 30.05.2003.

Notat fra Reindriftssjefen til Reindrifftsstyret, datert 3. mai 2004.

Notat fra Anders Aarhun Ims til Reindrifftsstyret, datert 1.12.2004.

NOU Norges offentlige utredninger 1989:5 *En bedre organisert stat.*

NOU Norges offentlige utredninger 2001: 35 *Forslag til endringer i reindrifftsloven.*

Områdestyret for Vest-Finnmark: Møtebøker 2000-2005.

Referat fra dialogmøte med distriktsformennene den 9. oktober 2002.

Referat fra "Møte om: Reintallstilpasninger i Vest-Finnmark" 06.12.2002, saksnr. 2002/2322.

Reindrifftsforvaltningens møtebøker med distriktene 5.-16.2.2001 om fastsetting av øvre reintall pr. distrikt jf. reindrifftslovens § 2.

Reindrifftsforvaltningen (2002) *Utredning om reinbeiterettigheter. Vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark.*

Reindriftsforvaltningens budsjettforslag for årene 2000-2005.

Reindriftsstyrets møtebøker 2000-2005.

Ressursregnskapene for reindriftsnæringen. Reindriftsforvaltningen januar 2001, 2003 og 2005.

Riksrevisjonen Dokument nr. 3:12 (2003-2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark.*

St.meld. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift.* Oslo: Landbruksdepartementet

St.prp. nr. 35 (1994-95) *Om reindriftsavtalen 1995-1996, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 1995.*

St.prp. nr. 46 (1996-97) *Om reindriftsavtalen 1997-1998, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 1997.*

St.prp. nr. 49 (1997-98) *Om reindriftsavtalen 1998-1999, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 1998.*

St.prp. nr. 54 (1998-99) *Om reindriftsavtalen 1999-2000, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 1999.*

St.prp. nr. 65 (1999-2000) *Om reindriftsavtalen 2000-2001, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2000.*

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, årsmelding for 1990.

(http://www.ceamf.ca/06_legal/06_index.htm).

Strategidokument fra prosjektkontoret til Reindriftssjefen, datert 24.4.2003.

Theo-utvalgets utredning (2004).

INTERNASJONALE KONVENSJONER OG ERKLÆRINGER

FNs konvensjon om biologisk mangfold av 1992 (United Nations Convention on Biological Diversity).

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 (The International covenant on Sivil and Political Rights).

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 1989 (ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in independent Countries, 1989).

UNESCO konvensjonen for beskyttelse av imateriell kulturarv av 2003 (UNESCO Convention for Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage).

FNs urfolkserklæring av 2006 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as adopted by the United Nations Human Rights Council in 2006).

Rio-Erklæringen av 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development, as adopted by the United Nations Conference on Environment and Development).

ØVRIGE INTERNASJONALE DOKUMENTER

Agenda 21 (Agenda 21 – Programme of Action, as adopted by the United Nations Conference on Environment and Development).

FNs Menneskerettighetskomite (United Nations Human Rights Committee):

- CCPR/C/79/Add. 112 (1999).
- CCPR/C/CAN/CO/5 (2005).
- CCPR/C/NOR/CO/5, 25. april 2006
- CCPR General Comment No. 23 (Article 27).
- Communication No. 167/1984.
- Communication No. 197/1985.
- Communication No. 511/1992.
- Communication No. 671/1995.
- Communication No. 1023/2001

UNESCO: International Meeting of Experts on Further Study on the Concept of the Rights of Peoples (1989)

WIPO (World Intellectual Property Organization), Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore:

- WIPO/GRTKF/IC/9/4 (2006).
- WIPO/GRTKF/IC/9/5 (2006).