

# Utviklingstrekk - samarbeide over landegrensene

Ole K. Sara

## 1 Innledning

Reindriften i Norden har en felles bakgrunn. De historiske trekk i utviklingen i årsak og virkning har i store trekk vært ensartet. Tradisjoner, kulturen og språket er fortsatt et felleseie. Har så dette skjebnefellesskapet vært et bærende element for samhold og samarbeid? Eller, har oppsplittingen i forskjellige stater tross felles bakgrunn, kultur og interesser påvirket reindriftsbefolkningens holdninger slik at fellesskapet og samarbeidet er mere preget av idealistiske ord enn gjerninger? Og er tilsvarende også gjeldende i det offentlige arbeidet mellom statene?

Disse spørsmål har også sin bakgrunn i mine personlige opplevelser gjennom de siste 30-40 år i det nordiske samkvemmet både i forhold til reindriftsutøvere, det politiske og administrative apparat. Og når man samtidig registrerer at det egentlig er relativt få samarbeidstiltak som har gitt konkrete resultater, så forsterkes inntrykket. Jeg finner det beleilig å fremme synspunkter om dette nettopp i dette forum, fordi NOR faktisk er ett av få samarbeidsorgan som har bidratt til øket kontakt og debatt om reindriftsspørsmål, og medført i alle fall til noen samarbeidsoppgaver med konkrete resultater. Men også dette organet bør etter snart 20 års virksomhet stille seg spørsmålet om det som er gjort, har svart til mål og forventninger og føle ansvar for både utvidet og mere nyansert samarbeid. Jeg skal senere i innlegget utdype dette noe nærmere.

## 2 Utviklingstrekkenes påvirkning av samarbeidsforholdene

Det er ikke nødvendig for denne forsamling å gi en inngående historiebeskrivelse om reindriften i de nordiske land, men det kan være nyttig å repetere de viktigste trekk i forholdet mellom statene som har påvirket reindriftens utvikling, og de holdninger og strategier som er avledet av denne bakgrunn såvel i reindriftsbefolkningen og i det offentlige system.

Tar vi for oss et kart (trsp. 1) som viser reindriftens bruksområde på Nordkalotten for 1000 år siden, lenge før de statlige grenser, vil vi se at det var et enormt område til disposisjon. Ressursknapphet og miljøproblemer var nok ikke tilstede slik de oppleves i vår tid, men kampen for eksistensen var neppe enklere av den grunn. Kontakt, samhandling og fordeling av ressursene var nok viktig den gang som nå. Selv om de statlige grenser ikke eksisterte, var det åpenbart en felles forståelse og omforente avtaler om bruksmønsteret. Det dannet seg grupperinger som hver for seg, og ut i fra de naturgitte forutsetninger, utviklet nyanser i driftsform og kultur. De språklige forskjeller er en indikasjon i så henseende (trsp. 2).

Statenes interesser av området var lenge av handels- og skattemessig art (trsp. 3). I kjølvannet fulgte det geistlige engasjement. Etter hvert økte ønsket om territorialt herredømme, og grunnlaget for uro og konflikter var lagt, noe som preget utviklingen i flere hundre år. Reindriftsfolkets tilværelse, holdninger og strategier ble selvfølgelig berørt og påvirket av denne utvikling. Og så kan man i ettertid lure på om deler av datidens strategier og holdninger fortsatt gjør seg gjeldende, og bevisst eller ubevisst virker inn på samarbeidets ånd. Desto mer er dette spørsmålet interessant når man tar i betraktning de gresedragninger som begynte i 1751, og som medførte en oppdeling av reindriftens ressursgrunnlag på tvers av de naturgitte

forhold. Statene var vel kjent med den nye riksgrensens tversgående virkning for reindriften, men kom til at de forebygget skadevirkningene med de forpliktelser som ble avtalesfestet i Lappekodisillen. Men fortsettelsen ble annerledes enn man hadde tenkt, for i 1852 var grensesperringen mellom Norge og Finland et faktum, og slik er det fortsatt. Denne tildragelse er antakelig den største omstilling reindriften i Norden noensinne har stått overfor, noe som ble ytterligere forsterket av grensesperringen mellom Sverige og Finland i 1889. Da var oppsplittingen av reindriftens ressursgrunnlag fullstendig (trsp. 4 og 5), og etterlot seg dype sår i de samfunn som ble berørt, og flere skulle det bli i fortsettelsen.

Det gikk over 70 år fra grensesperringen mellom Finland og Norge før statene igjen tok opp forholdene langs riksgrensen til alvorlig vurdering. Det skjedde etter at Finland ble selvstendig. Gjennom hele perioden fra 1852 til avslutningen av den første verdenskrig synes det å ha vært tillitskrise og mistenksomhet som rådet og påvirket disposisjonene i grenselandet. Dette smittet selvfølgelig mer eller mindre over på grensebeboerne og påvirket deres holdninger og disposisjoner.

Noe av det samme gjorde seg gjeldende i forholdet mellom Sverige og Norge da unionsløsningen kom. Den grenseoverskridende reindrift ble en meget vanskelig sak som forårsaket en lang og problemfull prosess før avtale ble oppnådd, i overveiende grad på grunn av datidens nasjonale holdninger og samfunnsforhold. Historien omkring denne beskriver at de nasjonale holdninger gjenspeilet seg også i noen grad hos den reindriftssamiske befolkning. Det er i og for seg ikke noe forunderlig tatt i betraktning at de i 150 år hadde hatt statsborgerlig forhold til ett av landene og var blitt påvirket av nasjonens politikk og kultur. Kampen om ressursene både innbyrdes og i forhold til andre interesser som hadde pågått over lengre tid virket i samme retning.

Når vi tar med de omstendigheter som fulgte med siste verdenskrig, er det historiske bildet komplett om de storpolitiske forhold som skapte kløfter i den nordiske reindriftens enhet og naboskap.

Med bakgrunn i denne repetisjon av de mest omfattende og betydningsfulle politiske tildragelser i historien, kan det være på sin plass å gjenta det jeg sa innledningsvis. Har disse forhold påvirket det offentlige apparatet i statene og reindriftsbefolkningen i Norden på en måte som har hemmet og fortsatt hemmer viljen og evnen til samarbeid? Jeg er tilbøyelig til å si - ja.

Men det bør jo være grunn å mene at vi nå og heretter bør være i stand til å se behovet og nytten av på felles erfasingsgrunnlag samarbeide om reindriftens mål og muligheter i framover. De mest grunnleggende utfordringer er like i landene, også det forhold at næringen er liten og utsatt for mange sterkere interesser. Det bør være grunn til å spørre om den grenseoverskridende reindrift med mere fleksible ordninger, kan øke reindriftsnæringens potensiale og gi en bedre utnyttelse av det samlede naturgitte grunnlag. Selv om det idealistisk sett kunne være ønskelig å starte en slik tankegang med helt hvite ark, så er selvfølgelig realiteten at riksgrensene er der med alt det innebærer, men med vilje og pågangsmot bør det være mulig i samhandling å utvikle ressursutnyttelsen i retning av en felles bærekraftig reindrift. Men da må noen av tidligere holdninger legges til side.

Et apropos i denne forbindelse. I den aller seneste tid, nærmere 250 år etter at den norsk/svenske og norsk/finske grense ble iverksatt, er Lappekodisillen blitt benevnt som samenes Magna Charta. Ut i fra de historiske realiteter er jeg ikke overbevist om det fra reindriftens synspunkt er noen grunn til å betrakte år 2001 som noe jubelår. Derimot bør historien være en tankevekker i prosessen om fornyelse av konvensjonen (avtalen) mellom Norge og Sverige om den grenseoverskridende reindrift som skal skje fram mot år 2002, en avtale som er en direkte følge av det som skjedde i 1751. Det samme gjelder også konvensjonen mellom Finland og Norge som er gjenstand for revisjon og fornyelse i år 2003.

### **3 Samarbeidsformer og organder - resultater**

Etter siste verdenskrig følte nok de som drev med reindrift og de som stelte med reindrifsspørsmål i landene, behov for større kontakt med kolleger i de andre land, men forholdene var lukket og preget av usikkerhet. Konvensjonen mellom Sverige og Norge ble gjennomgått i 1948, men arbeidet ble preget av forholdene de forutgående år. Det var antakelig ikke tiden for nye og vidtgående samarbeidsopplegg. Forholdene fikk bli som de var. Det var dette signalet fra statene som ble oppfattet av reindrifutøvere og reindrifforvaltere.

I forholdet mellom Finland og Norge ble det også på samme tid ført forhandlinger om den konvensjon man hadde fra 1920-årene. Det er mye bitterhet og strid å lese i dokumentene fra disse forhandlinger både fra reindrifutøvernes og fra de offentlig myndigheters side. Denne dokumentasjonen er ingen hyggelig lesning, selv om det meste er forståelig. Forhandlingene førte imidlertid til ett samarbeidsprosjekt. Det skulle bygges sperregjerde langs den finsk/norske grense med unntak av Tanadalen. Prosjektet var forsåvidt planlagt allerede i midten av 1920-årene, og hensikten var klar. Gjerdet skulle hindre grenseoverskridende reindrift. Gjerdet var ferdigbygget i 1957, og har stort sett siden svart til hensikten. Litt dramatisk spissformulert kan det sies at den fysiske stengsel ble en solid forsterking av grensesperringen fra 1852, og en symbolsk påminnelse for ettertiden om hva som hadde skjedd tidligere. Det må dog understrekes at hensikten med gjerdet neppe var slik ment, for tiltaket var faglig motivert til beskyttelse av reindrifinteressene i begge land, og har i så måte stort sett fungert etter hensikten. Det er imidlertid grunn til å ta opp til vurdering om dette gjerdet i noen sammenhenger stenger for naturlige samarbeidstiltak, og hva man eventuelt kan gjøre med det.

I slutten av 1950-60 årene vokste det fram tanker og ønsker om utvidet gjensidig kontakt og informasjon mellom reindrifens organisasjoner og den offentlige forvaltning. Lappefogdene i Sverige og Norge tok initiativ til årlige fellesmøter hvor også de finske reindrifforvaltere deltok. Men dette prisverdige tiltak svant hen på grunn av skjerpete forhold mellom Sverige og Norge om den grenseoverskridende reindrift, og er senere ikke tatt opp igjen i organisert form. Et godt samarbeide er avhengig aktive pådrivere med gode faglige og personlig sosiale relasjoner.

Selv med et noe skjerpet utgangspunkt ble opprettelsen av den svensk/norske reinbeitekommisjon i 1964 innledningen til ny utvikling i samarbeidsforholdene. Kommisjonens fyldige og faglig gode beskrivelse av næringen i de to land la grunnlag for en mere aktiv reindrifpolitikk, og synliggjorde nødvendigheten av utvidet samarbeid over grensen. Jeg ser ikke anledning til her og nå å gå nærmere inn på kommisjonens mange anbefalinger, ei heller innholdet i den påfølgende konvensjon og virkninger av denne. En slik omtale ville lett bli en

foregripelse i det arbeidet som nå er i gang i en ny kommisjon, et arbeide som jeg dessuten er involvert i. Men jeg synes nok at forskjellene i de lands lovgivning, forvaltning og reindriftspolitik har så vidt store forskjeller at de alt i alt blir belastende og hemmende for samarbeidet både i den praktiske reindrift såvel som i det offentlige.

Initiativene i 1960-årene førte også til at Nordisk råd engasjerte seg i samespørsmål, og da først og fremst reindriftens interesser. Organet "Samarbeidsutvalg for same- og reindriftsspørsmål" ble opprettet og er fortsatt funksjon, men arbeider nå mer med generelle samepolitiske spørsmål. Lenge var reindriftsspørsmål dominerende i utvalgets virksomhet. Det vil være galt å si at nordiske samarbeidsorganer ikke har vært resultatorientert, men det må være tillatt å si at et dominerende trekk har vært at resultatene har latt vente på seg forbausende lenge. Samarbeidsutvalget for same- og reindriftsspørsmål er i så henseende ikke noe unntak, kanskje heller tvert om. Jeg føyer til for ordens skyld at jeg har vært medlem av organet. Så vidt jeg har forstått, er organets virksomhet nå rettet mye i retning av samarbeid med Sametingene, bl.a. om nordisk samekonvensjon. En slik konvensjon og Sametingenes økende interesse for og deltakelse i behandling av reindriftsspørsmål, kan muligens medføre nye perspektiver i samarbeidet mellom de nordiske reindriftsorganer. Men det gjenstår å se om antallet organer og konvensjoner øker effekten.

#### **4 Nordisk Organ for Reinforskning (NOR)**

Jeg har hatt gleden og nytten av å være med i de team som unnfanget NOR, fødte barnet og ledet de første oppvekstår. Jeg vil derfor avslutte dette foredraget med en beskrivelse av disse prosesser og reise spørsmål om organet har innfridd de mål og forventninger man hadde i starten.

Etableringen av NOR er et motstykke til det jeg nylig sa om tregheten i nordisk samarbeid. Når først initiativet var tatt, gikk arbeidet raskt og entusiasmen blant de involverte var stor. Støtten fra sentrale myndigheter i landene var oppløftende og velvillig. Initiativet ble tatt i 1977 og NOR var i virksomhet i 1980.

På møte i Samarbeidsorganet for same- og reindriftsspørsmål i november 1977 fremmet jeg følgende:

"Forskning er generelt et felt der internasjonalt samarbeid vil bety en bedre ressursøkonomi og gi større resultater til samfunnet. I Norden er de fleste forhold like, og det bør være helt naturlig med forskningssamarbeid.

Rein og reindrift er et nordisk spørsmål. Ved siden av vanlig næringsaspektet har reindriften sysselsettings, bosettings og kulturell betydning for store deler av Nordkalotten. Forskning av disse forhold er vårt eget ansvar. Vi verken bør eller kan vente på bistand og resultater fra andre.

Utøvelsen av reindrift er svært lik i de nordiske land. I forhold til andre næringer og sektorer i samfunnet synes reindriften hatt en tregere utvikling enn samfunnet forøvrig, med sterk og solid forankring i tradisjoner og erfaringer. Men endringer i naturmiljø og menneskers levesett har også for reindriften del avdekket problemer som det er nødvendig å få mere viten om. Likeledes vil den tekniske og økonomiske utvikling både i og utenfor reindriften nødvendiggjøre forskning i næringen.

Selv i nordisk sammenheng er rein og reindrift et beskjedent felt. De enkelte lands innsats til forskning på dette feltet vil derfor være begrenset og kan neppe forventes å bli av slik størrelsesorden at det kan skapes et tilfredsstillende forskermiljø og grunnlag for et bredere arbeidsteam. Ved felles nordisk innsats bør det imidlertid være mulig å etablere en forskningsinstitusjon som kan lede og koordinere forskningen, og som også institusjonelt er i stand til selv å foreta forskning. En institusjon som har noe bredere fagteam enn det de enkelte land alene kan ha økonomisk grunnlag for, bør kunne gi den faglige inspirasjon som er nødvendig.

Spørsmålet om nordisk samarbeid synes å kunne løses på to måter:

- Ved etablering av et samnordisk koordineringsorgan, eller
- Ved etablering av både koordineringsorgan og institusjon (forskningsstasjon).

Samarbeidsutvalget besluttet å henstille til regjeringene i Finland, Sverige og Norge at det opprettes et samnordisk utvalg til utredning av samarbeid om reinforskning, med bakgrunn i de momenter som lå i forslaget.

Utvalget ble oppnevnt 4 måneder etter initiativet, i mars 1978. Utvalget la fram sin innstilling den 22. mai 1979. (Og som en kuriositet om rask handling nevner jeg at innstillingen ble noen dager etter overlevert av samme person på samme dag til jordbruksministrene i Stockholm, Helsingfors og Oslo.)

Innstillingen var at det opprettes et organ benevnt "Nordisk organ for reinforskning (NOR)", med følgende oppgaver (punktene vist som trsp. 6):

- Fremme samordning av forskning på rein og reindrift i Norden ved råd og anbefaling om prioritering og fordeling av forskningsprosjekter av felles interesse i de tre land.
- Aktivt bidra til å finne finansielle løsninger for aktuelle prosjekter. Organet kan søke samarbeid med ulike finansieringskilder.
- Organet kan med egne midler få utført prosjektering og gjennomføre prosjekter med stor felles aktualitet.
- Planlegge og forestå møter og seminarer om reinforskning og andre kurser for reindriften og på andre måter bidra til en best mulig kontakt mellom reinforskere i Norden.
- Holde seg orientert om forskning som angår rein og reindrift i og utenfor Norden. Slik informasjon skal formidles videre til de enkelte land.
- Ha ansvar for utgivelsen av et nordisk informasjonsblad for reindriften.

Innstillingen fikk tilslutning i de tre land, og organet ble etablert den 29. oktober 1980 med oppgaver som omtalt foran. NOR er senere blitt en del av Nordisk Ministerråd og flere land har sluttet seg til samarbeidet.

Det ble tidlig i prosessen klart at det ikke var aktuelt med en felles forskningsstasjon. Hvert av landene hadde behov for egen basis knyttet til universiteter og høyskoler. Man så også betydelige problemer med at NOR skulle utøve fordeling og koordinering av forskningsoppgaver. Denne oppgave ble derfor ikke prioritert, og er vel ikke senere heller tatt opp. Forskningsaktiviteten på dette felt har såvidt jeg forstår ikke hatt samme utvikling og dimensjon i de tre land. Kanskje kunne den ha vært mere dekkende dersom fordelings- og koordineringsoppgaven hadde blitt utført av NOR? Jeg har ikke den fulle oversikt over i

hvilken utstrekning NOR har bedrevet rådgivning om landenes prosjektvalg. Jeg har dog et bestemt inntrykk av at reinen som dyr, biologisk og fysiologisk, har hatt en klar overvekt av forskningsoppgaver i alle land. Det er flere andre sider ved reindriftsnæringen hvor det er behov for utvidete kunnskaper. Synspunktet er herved overlevert til NORs ledelse.

Det økonomiske bidraget oppdragsgiverne (landene) ga i starten var såvidt begrenset at virksomheten måtte konsentreres om det man anså som de viktigste oppgaver, sørge for informasjon og kontakt - kort sagt Rangifer og forskerkonferanser. Jeg mener å vite at det fortsatt er slik, og at det egentlig ikke er andre vesentlige oppgaver i NORs virksomhet. Dersom dette er riktig, bør det gjennomføres en grundig gjennomgang av virksomheten i forhold til de oppgaver som lå i konseptet fra starten av.

I konseptet var det forutsatt at NOR skulle sørge for et informasjonsblad for reindriften. Om dette het det:

“Det er tydelig at det gjennomgående er for stor avstand mellom forskning og utøverne innen reindriftsnæringen. Dette er tilfellet i alle tre land. Reindriftsutøverne savner konkrete resultater som man kan bruke for å bedre økonomien i næringen..... Det er enighet om at en felles informasjonsentral er et velegnet samarbeidstiltak. Spørsmålet om et felles reindriftstidsskrift er også reist fra flere hold.”

Er ikke dette allmenngyldig fortsatt ? Etter lang diskusjon mellom forsker- , forvalter- og utøverdelegater i NOR ble resultatet Rangifer slik det er i dag, skrevet av og for forskere, på et språk som de færreste utøvere og forvaltere behersker. Argumentene for et slikt blad fra forskerhold ble avgjørende, og det er ingen grunn til å ta opp den debatten igjen. Men det er all mulig grunn til å stille spørsmålet om Rangifer dekker det behovet brukerne ønsker dekket. I Norge er det for tiden i gang et forsøksprosjekt som har til oppgave å formidle forskningsresultater til brukerne på et forståelig språk. Hvis dette er et allment behov i de deltakende land, så burde vel oppgaven utføres av NOR.

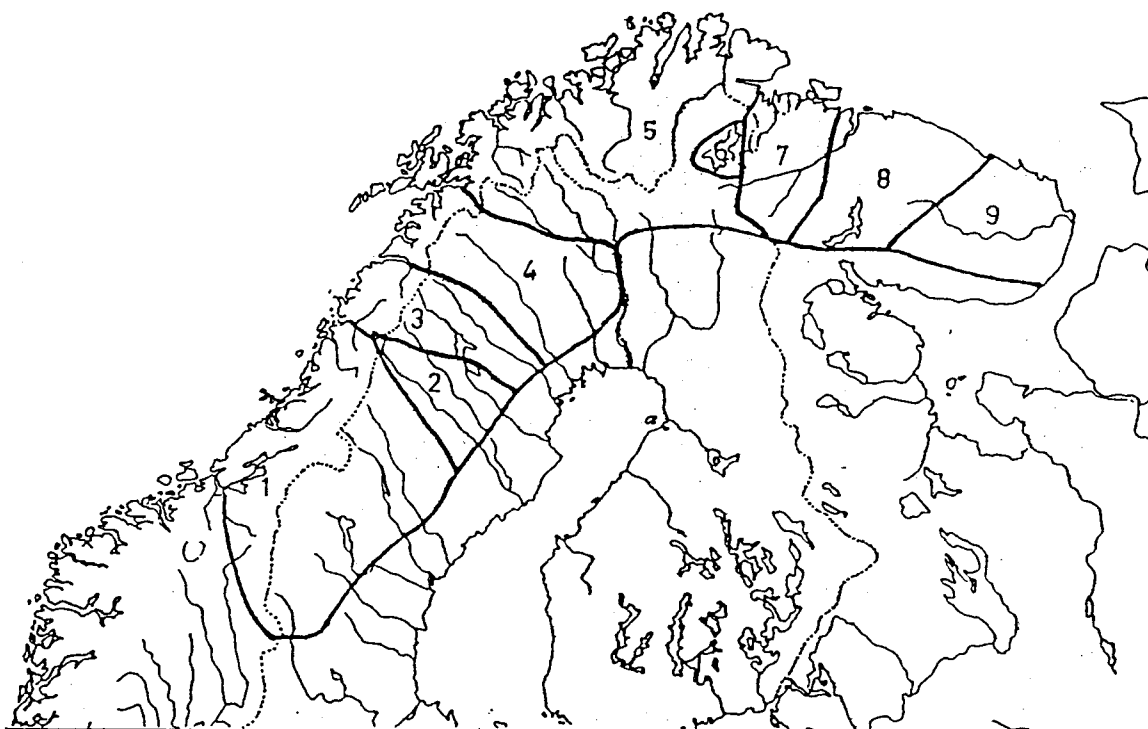
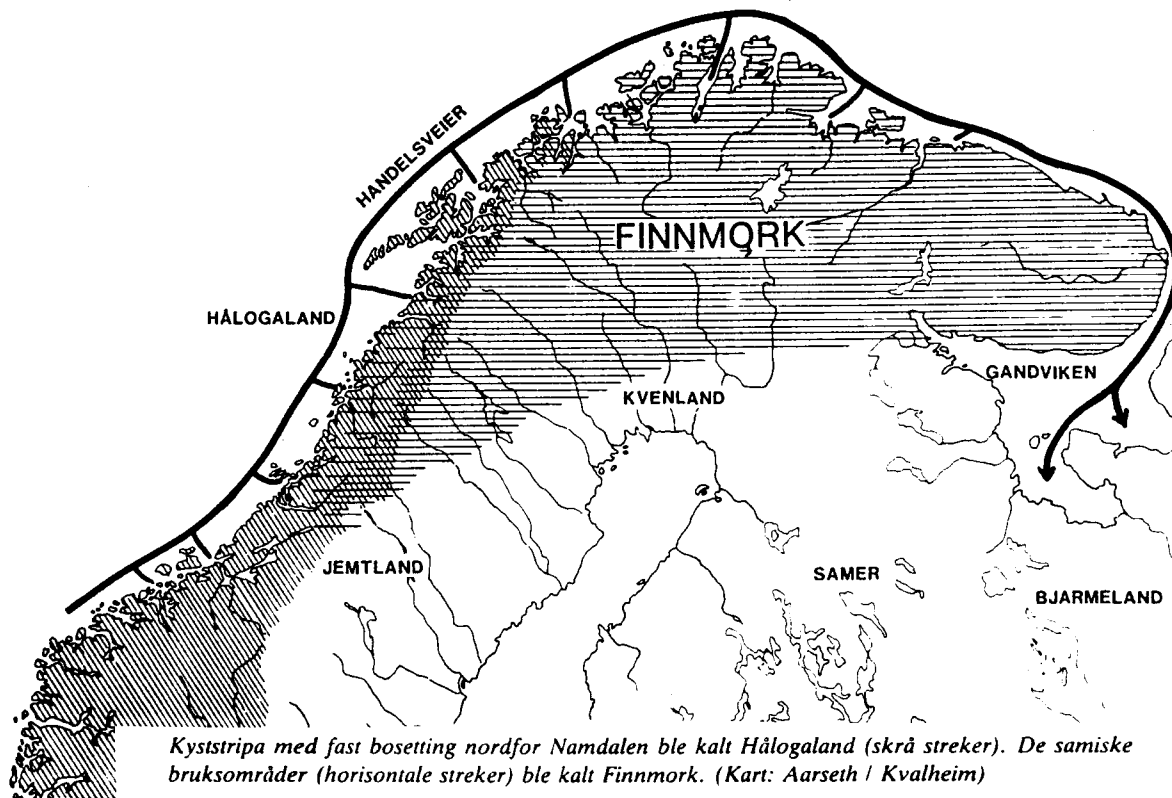
Det er vel og bra med forskerkonferanser, som utvilsomt har vært et viktig og stimulerende bidrag ved gjensidig informasjon og kunnskapsprøving. Men igjen reises spørsmålet om hvordan dette virker og fortoner seg for brukerne. Skal NOR være en klubb for forskere, eller var hensikten at NOR også skulle ha ansvar og oppgaver i forhold til hele næringen. Reindriftsnæringen i Norden har for tiden store problemer med tilpasninger til en balansert utnyttelse av de naturgitte ressurser. Fagfolkenes oppfatning av situasjonen og rådene om framgangsmåter og virkemidler er ikke entydige, og synes i noen tilfeller å være styrt av forretningsmessige ønsker i forhold til egen virksomhet. Mediene fråtser i dette og spår en snarlig dommedag, som igjen gir grobunn for spekulative posisjoneringer for andre interesser. Reindriftsnæringen vil ikke tåle disse belastninger over tid, og i det perspektivet påkalles det et felles nordisk engasjement fra alle gode faglige krefter. Hva skal strategien være? Bør ikke NOR som et felles fagorgan melde sin deltakelse i denne prosessen? Jeg for min del tror at det bør gjøres.

Transparenter:

Bruksområde for samisk reindrift (trsp. 1 og 2).

Kilder: Grenser i Sameland (1) og Reindrift uten grenser (2).

### BOSETTING OG HANDELSVEIER OMKRING ÅR 800

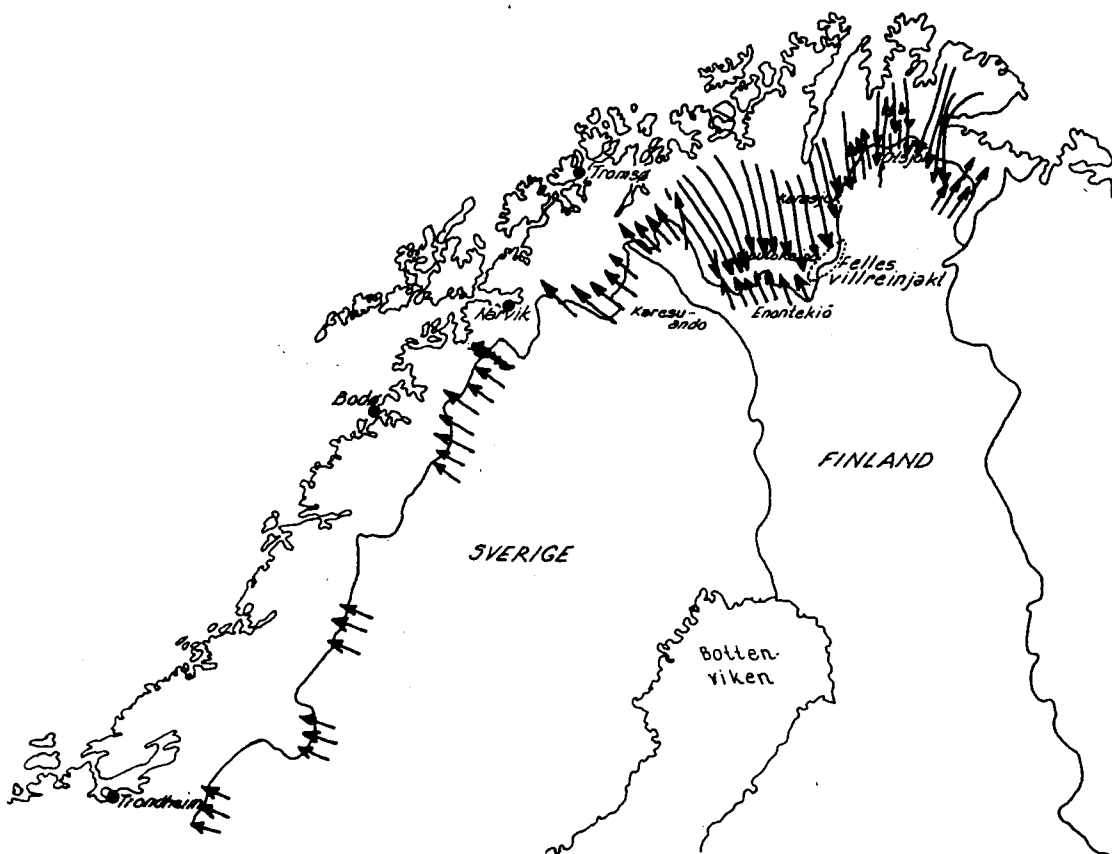
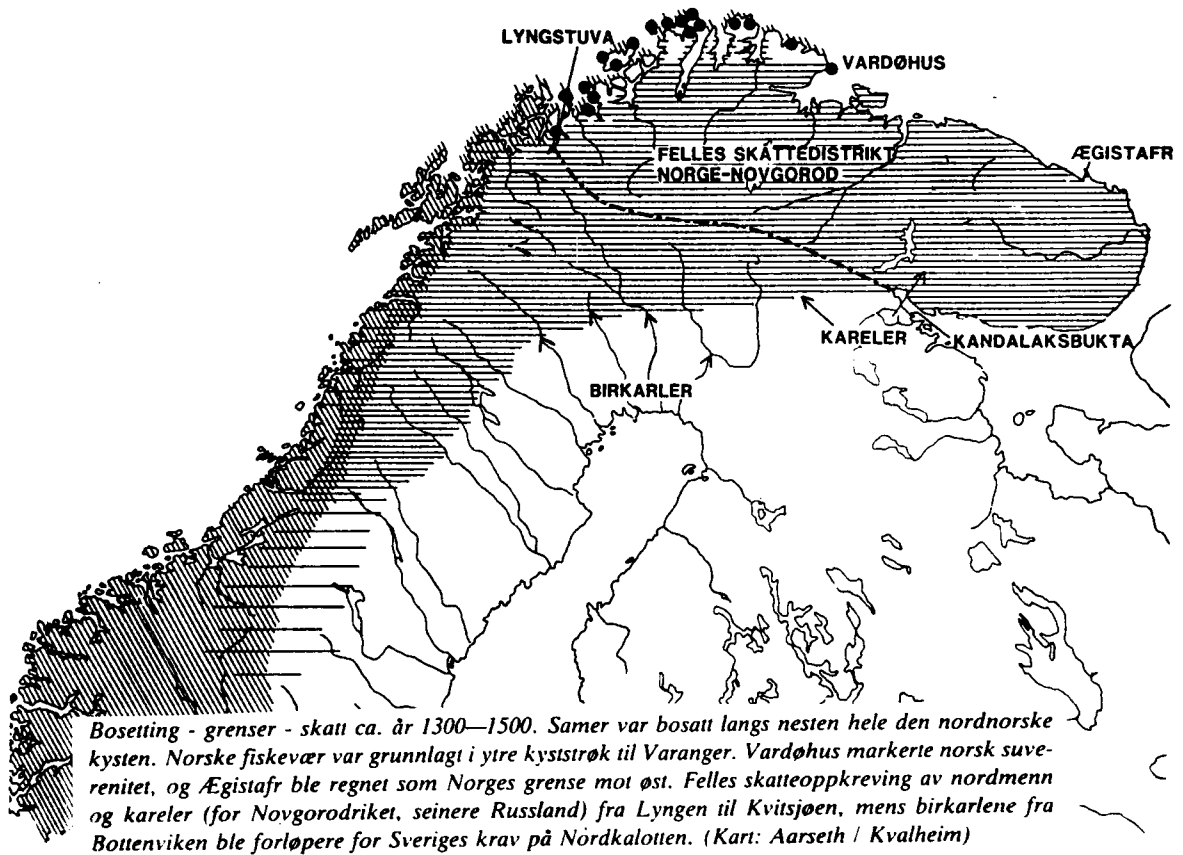


Samiske dialektgrupper: 1. Sørsamisk. 2. Umesamisk. 3. Pitesamisk. 4. Lulesamisk. 5. Nordsamisk. 6. Enaresamisk. 7. Skoltesamisk. 8. Kildinsamisk. 9. Tersamisk.

Statenes handels- og skatteinteresser (trsp. 3).

Reindriftens flyttemønster før 1751 (trsp. 4).

Kilde: Grenser i Sameland.

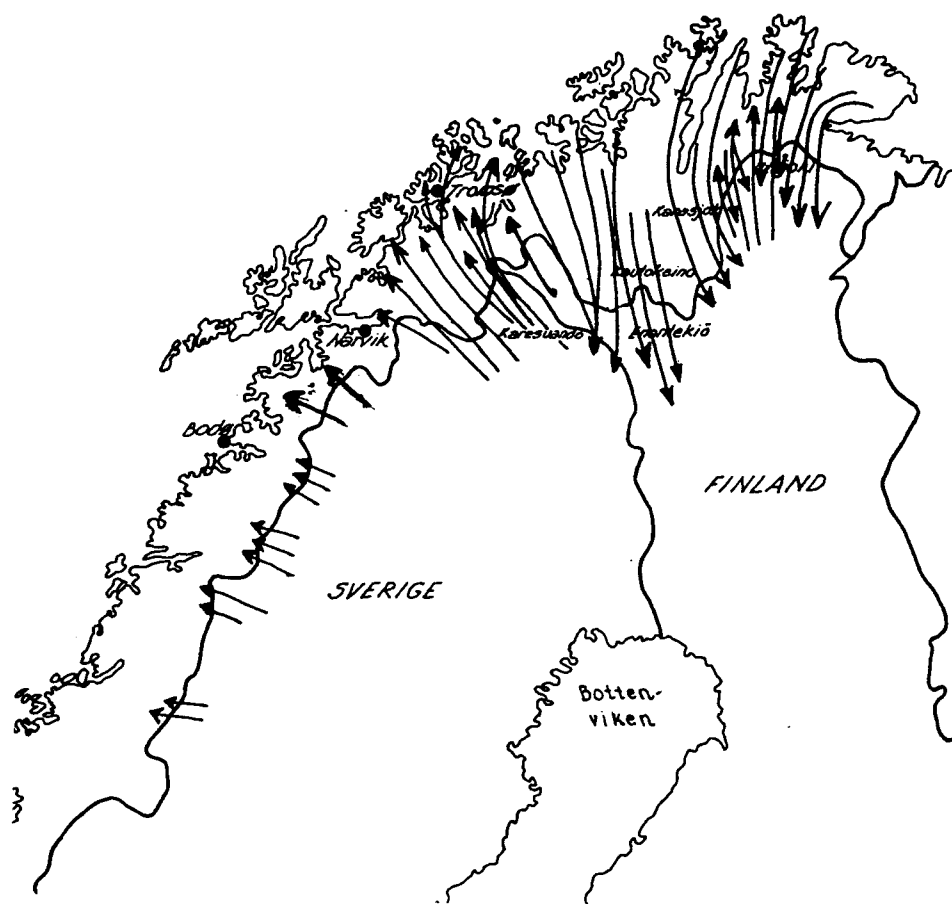


Grenseoverflyttinger med reinflokker før grensetraktaten av 1751. (Kart: Aarseth / Meyer)



## Reindriftens flyttemønster mellom 1751 og 1852 (trsp. 5).

Kilde: Grenser i Sameland.



Grenseoverflyttinger med reinflokker fra 1751 til 1852. (Kart: Aarseth / Meyer).

## NORs oppgaver (fra innstillingen i 1979<sup>1</sup>) (trsp. 6).

Opgavene er listet opp på s. 5 i foredraget.

<sup>1</sup> NOR drives nå etter vedtekter vedtatt av Nordisk Ministerråd i 1992. Oppgavene som er listet opp i vedtektenes § 2, samsvarer godt med den opprinnelige innstillingen fra 1979. Den største endringen gjelder *Rangifer* som skal være et «vitenskapelig tidsskrift om reinforskning (les: rein og reindriftnorskning) og relevante, nærbeslektede emnesområder» (Reds. fotnote).