

SEMINAR ON  
THE UNESCO 1972  
WORLD HERITAGE CONVENTION  
FEBRUARY 6TH 2008  
THE CENTRAL GOVERNMENT COMPLEX, OSLO

# WORLD HERITAGE AND HUMAN RIGHTS: CONFLICTS OR COOPERATION ?

NORWEGIAN NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO  
NORWEGIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS  
NORWEGIAN HELSINKI COMMITTEE  
ICOMOS NORWAY



DEN NORSKE  
HELSINGFORSKOMITÉ





**AMUND SINDING-LARSEN**

*President,  
ICOMOS Norway*

## **FOREWORD**

This occasion marks the first time the four institutions – the Norwegian National Commission for UNESCO, the Norwegian Centre for Human Rights, the Norwegian Helsinki Committee, and ICOMOS Norway – cooperate in arranging a seminar.

The subject is selected after careful thought. Human Rights constitute a dimension that embraces all UN conventions. The UNESCO Convention for the Protection of Cultural and Natural Heritage (the UNESCO World Heritage Convention) was ratified already in 1972. Sustainable heritage management should hence be expected to manifest a Human Rights dimension just like any other efforts for social and cultural sustainability.

For ICOMOS as UNESCO's advisor on issues of cultural heritage, and with a particular responsibility towards World Heritage, it is of vital concern to contribute towards manifesting the human rights dimension in operative heritage management.

To prepare for this challenge, we invited the above three specialist institutions into a partnership that we hope shall provide a basis also for further cross-sector initiatives, knowledge building and exchange in this complex and important field – particularly in light of the challenging program and strategy ratified by the UNESCO 2007 General Conference.

At the Seminar were made presentations by leading experts in human rights, indigenous people issues (urfolkproblematikk) and cultural heritage. To reflect on the topic of local community rights in Norway were selected the World Heritage site of Røros (Mid-Norway) 'linked' to issues of heritage protection at the industrial community of Odda (Western Norway), and traditional versus contemporary protection regimes in Northern Norway. The international cases of Guatemala and Uzbekistan highlighted contrasting and highly relevant perspectives.

This booklet gives you a cross section of the seminar by presenting the abstracts of seminar papers. On our website ([www.icomos.no](http://www.icomos.no)) are also being made available the full papers that were presented at the seminar.

**AMUND SINDING-LARSEN**

## CONTENTS

<b>Foreword</b>	<b>1</b>
By Amund Sinding-Larsen	
<b>Program</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
By Gunnar M. Ekeløve-Slydal	
 <b>Abstracts</b>	
• <b>Area conservation and human rights</b>	<b>5</b>
by Kirsti Strøm Bull	
• <b>”The Commons”</b>	<b>11</b>
by Stener Ekern	
• <b>Case: Odda</b>	<b>15</b>
by Randi Bårtvedt	
• <b>Case: Røros</b>	<b>31</b>
by Marie Louise Anker	
• <b>Traditional Management and Modern Preservation Legislation</b>	<b>40</b>
by Marit Myrvoll	
• <b>Guatemala - The Power to Define and The Right to Use</b>	<b>47</b>
by Stener Ekern	
• <b>Uzbekistan and World Heritage</b>	<b>52</b>
by Gunnar M. Ekeløve-Slydal	
 <b>The original printed program (in Norwegian)</b>	 <b>59</b>
 <b>World Heritage and Human Rights</b>	 <b>61</b>
<i>‘Need for systematic assessment to safeguard human rights in World Heritage protection’.</i> Discussion paper by Icomos Norway in cooperation with the Norwegian National Commission for UNESCO, Norwegian Centre for Human Rights and the Norwegian Helsinki Committee. Presented at the ICOMOS Advisory Committee meeting September 2008 in Québec, Canada.	

## PROGRAM

- 08:30 Registration**  
Chair - Bjørn Engesland, Norwegian Helsinki Committee, Secretary General
- 09:00 Welcome introduction**  
Amund Sinding-Larsen  
ICOMOS Norway, President
- 09:10 Seminar Introduction**  
'The World Heritage and Human Rights'  
Gunnar M. Ekeløve-Slydal,  
Deputy Secretary General, Norwegian Helsinki Committee
- 09:30 'Area conservation and human rights'**  
Kirsti Strøm Bull, Professor  
Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo,
- 10:00 'The Commons'**  
Stener Ekern, Associate Professor  
Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo,
- 10:30 Case 1: Odda and Røros**  
'*Odda – local rights and participation*', Randi Bårtvedt, Director Norwegian Museum of Hydropower (and ICOMOS Norway).  
'*Røros - The process of expanding Røros World Heritage Site in a perspective of human rights; participation and representativity in history and process*', Marie Louise Anker, Dr.ing. Sør-Trøndelag County Conservation Manager (and ICOMOS Norway)
- 11:30 Lunch**
- 12:30 'Traditional management and modern preservation legislation'**  
World Heritage and human rights from an indigenous perspective  
Marit Myrvoll, University of Tromsø (Researcher NIKU - The Norwegian Institute for Cultural Heritage Research)
- 13:00 Case 2: 'Guatemala - The Power to Define and The Right to Use'**  
Stener Ekern, Associate Professor  
Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo
- 13:30 Case 3: 'Uzbekistan - cultural heritage and human rights in conflict?'**  
Gunnar M. Ekeløve-Slydal, Deputy Secretary General, Norwegian Helsinki Committee
- 14:00 Panel discussion**  
Moderators: Stener Ekern and Gunnar M. Ekeløve-Slydal  
Participants: Kirsti Strøm Bull  
Marit Myrvoll  
Axel Christophersen, Professor NTNU
- 14:50 Summary**
- 15:00 Closing**



**GUNNAR M. EKELØVE-SLYDAL**

*Deputy Secretary General, Norwegian Helsinki Committee.  
MA (Cand. Mag) University of Oslo and studies in journalism and human rights. Has published numerous articles and books on human rights issues.*

**INTRODUCTION**

UNESCO's efforts to protect World Heritage could be seen as implementing important parts of the right to culture as defined in international human rights instruments. According to Article 27 of the 1948 Universal Declaration on Human Rights "everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits." Also several other international human rights instruments contain provisions protecting the rights of everyone to participate in cultural life, including benefiting from access to the cultural heritage.

To safeguard cultural as well as natural heritage, and make it accessible, could in other words be seen as an important human rights project. Nevertheless, in certain situations protection schemes as provided for by the 1972 World Heritage Convention could also result in breaches or complicity in breaches of international human rights norms and provisions. That could in particular happen if protected objects are located in non-democratic states with disregard of rule of law. Even in democratic states, situations could occur challenging respect of the spirit or letter of human rights by national authorities. Main issues would be how interests and rights of local populations, ethnic and religious minorities as well as traditional users of an area affected by heritage protection activities are dealt with.

In order to ensure that human rights issues are taken into consideration under the 1972 World Heritage Convention, which due to its early date of adoption lacks any reference to human rights, a provision on respect for human rights could be included in its Operational Guidelines. In that way, monitoring of human rights issues related to inscription on the World Heritage List would be mandated. As a way to avoid abuse for political purposes of such human rights reporting, independent experts should conduct it and reports should be publicized.

**GUNNAR M. EKELØVE-SLYDAL**



**KIRSTI STRØM BULL**

*Professor at the Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo. Expert on Sámi issues particularly concerning land and natural resources.*

## OMRÅDEVERN OG MENNESKERETTIGHETER

Når jeg her skal redegjøre for områdevern og menneskerettigheter, vil jeg ta utgangspunkt i Norge og se nærmere på hvilke menneskerettigheter som her kommer inn. Selv om utgangspunktet er Norge vil imidlertid synspunktene jeg kommer med ha relevans også for andre land.

### Den europeiske menneskerettighetskonvensjons vern om eiendomsretten

Når et område vernes vil det innebære en båndlegging av grunneierens rådighet over sin eiendom. Grunneier kan ikke disponere i strid med verneformålet. En slik båndlegging av hva grunneier kan gjøre, kan ikke skje vilkårlig, men krever hjemmel i lov. Der staten er eier, kan områdevern for så vidt skje uten krav om lovhjemmel. Staten kan fritt båndlegge sin egen eierrådighet. Men normalt vil det på statsgrunn også være andre som har rettigheter. Det kan være lokale bønder eller reineiere som har rett til å la sine dyr beite på statsgrunn, og som i tillegg kan ha både jakt- og fiskerettigheter. Hvis områdevernet griper inn i de bruksrettigheter som noen har på statsgrunn, krever et områdevern også da hjemmel i lov. Kravet om lovhjemmel er et vel etablert prinsipp i norsk rett – det såkalte legalitetsprinsippet.

Lovhjemmel for å foreta områdevern har vi i kulturminneloven<sup>1</sup> § 19 og § 20. Områdevern kan også skje etter naturvernloven<sup>2</sup> § 3 - § 11 a og etter plan- og bygningsloven<sup>3</sup> gjennom reguleringsplan, § 25 nr. 6. Et eksempel på vern i henhold til reguleringsplan har vi i vernet av Småsetran i Røros.

At man ikke kan gjøre inngrep i eiendomsrett eller bruksrettigheter uten hjemmel i lov følger også av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 som lyder:

*“Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper. Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”*

Selv om et inngrep i eiendomsretten har hjemmel i lov, er ikke det tilstrekkelig for å gå klar av denne bestemmelsen. Hovedprinsippet som fremgår av første setning, er at man skal “få nyte sin eiendom i fred”, et hvert inngrep kan derfor ikke aksepteres selv om det har hjemmel i lov.

Ifølge praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) kreves det at inngrepet i eiendomsretten skjer etter en rettferdig balanse (fair balance) ved avveining mellom det offentlige interesser og hensynet til individets eiendomsrett. Inn i denne avveiningen går også spørsmålet om den erstatning eieren får som følge av inngrepet.<sup>4</sup>

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er gjennom menneskerettsloven av 1999<sup>5</sup> inkorporert i norsk rett, og går i følge lovens § 3 i motstrid foran annen lovgivning. EMK har dermed trinnhøyde over annen lovgivning men under Grunnloven.

En parallell til bestemmelsen i protokoll 1 artikkel 1 har vi i Grunnloven § 105. Her heter det at hvis noen får ekspropriet sin eiendomsrett av hensyn til “Statens Tarv”, skal det ytes full erstatning. Regelen i Grunnloven § 105 omfatter også rådighetsbegrensninger. Det finnes en rikholdig rettspraksis når gjelder krav om erstatning ved rådighetsbegrensninger. Denne praksis viser at erstatning ikke ytes hvis grunneier etter at vern er vedtatt, kan fortsette med den bruk som til da har vært utøvet. Grunneier får ikke erstatning for tapte muligheter til å bygge ut området. Det ytes altså ikke erstatning for en forventet utnyttelse.

Det fremgår av kulturminneloven § 26 at områdevern etter § 19 eller § 20 kan utløse en erstatningsplikt etter “vanlige rettsgrunnsetninger”. Men i tråd med den nevnte rettspraksis uttales det i forarbeidene at fredning normalt ikke vil innebære erstatningsplikt.<sup>6</sup> Så lenge grunneieren eller den som har bruksrettigheter kan fortsette den bruken som har vært utøvet til nå, vil fredningen ikke utløse erstatningsplikt. Fredningen av Småsetran i Røros ga for eksempel ikke rett til erstatning, se Rt. 1993 s. 1333.<sup>7</sup> Heller ikke vern ved etablering av nasjonalparker etter naturvernloven (§ 3) eller landskapsvernområder (§ 5) vil normalt utløse erstatningsplikt, se § 20 b som i likhet med kulturminneloven § 26 sier at erstatning kan ytes etter “alminnelige rettsgrunnsetninger”. Er det derimot snakk om fredning i form av naturreservat (naturvernloven § 8 og § 9) eller vern av et naturminne (naturvernloven § 11), vil grunneier eller den som har bruksrettigheter i området ha krav på erstatning for økonomisk tap, se § 20.

Ved områdevern etter kulturminneloven ytes det altså normalt ikke erstatning til grunneier eller til de som har bruksrettigheter i området. Den rådende oppfatning er at denne erstatningspraksis er i overensstemmelse med Den europeiske menneskerettighetskonvensjons regler. En sak om dette spørsmålet verserer nå i rettsapparatet. En grunneier har krevd erstatning fordi han på grunn av vedtatt områdevern ikke får gjennomført en planlagt utbygging på området. Manglende erstatning for dette tapet mener han er i strid med konvensjonens protokoll 1 art. 1. Han fikk ikke medhold i Oslo tingrett. Dommen er av grunneier anket til lagmannsretten.

### **Regler til vern av urfolks og minoriteters kulturutøvelse**

Ovenfor har vi sett på regler som verner den enkeltes eiendomsrett og bruksrettigheter. I det følgende skal vi se på regler til vern for minoriteter og urfolk. Dette er regler som ikke bare skal gi vern for det enkelte individ men også for gruppen, altså kollektive menneskerettigheter.

En sentral bestemmelse når det gjelder vern for minoriteter, er artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fra 1966 (SP).<sup>8</sup> Den lyder:

*“I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter 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.”*

Ordlyden i bestemmelsen gir inntrykk av at den kun gir en negativ rettighet (rett til vern). Men praksis fra FNs menneskerettighetskomité, som er konvensjonsorgan for og avgjør klagesaker i forhold til denne konvensjonen, viser at bestemmelsen rekker videre. Den pålegger staten en plikt til å bidra til at minoriteter kan dyrke sitt språk, sin kultur og så videre. Slik har den også blitt forstått her i landet da Grunnloven i 1988 nettopp på bakgrunn av artikkel 27 fikk følgende bestemmelse i § 110 a:

*Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.*

Kulturbegrepet i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 omfatter ikke bare kulturuttrykk som svang, dans, musikk, kunst, håndverk og så videre, men også det materielle grunnlaget for kulturen. FNs menneskerettighetskomité har om kulturbegrepet uttalt følgende:<sup>9</sup>

*“With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”*

Kulturbegrepet i Grunnloven § 110 a skal forstås på same måte.<sup>10</sup>

Blir et område vernet på en slik måte at det hindrer urfolk i å utøve sin tradisjonelle næring, kan det være i strid med artikkel 27. Her i Norge har dette særlig vært diskutert når det gjelder samenes reindrift i nasjonalparker. Den samme diskusjon har man i Sverige og Finland. Dette er et spørsmål man også må være oppmerksom på når det nå planlegges å verne større områder rundt Røros i forbindelse med arbeidet for å utvide verdensarvområdet.

Og selv om det ytes erstatning i forbindelse med vernet, løser ikke det konflikten i forhold til den samiske næringsutøvelsen. Samene er som andre urfolk avhengig av sine tradisjonelle områder for å opprettholde den materielle kulturen. Penger kan ikke erstatte tapte areal.

I denne sammenheng kan det også vises til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater fra 1989. Norge var det første land som ratifiserte denne konvensjonen. I konvensjonens artikkel 14 nr. 1 heter det:



*“1. Vedkommende folks rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det, skal det også treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttejordbruk.”*

Staten har ikke bare en forpliktelse til å anerkjenne samenes eiendoms- og bruksrettigheter, men også til å la samene disponere sine tradisjonelle områder. Jeg har her pekt på at områdevern kan true urfolks materielle kulturgrunnlag. Det er imidlertid viktig også å fremheve at nettopp vern av områder kan sikre urfolks tradisjonelle bruk. Et områdevern kan berge det materielle kulturgrunnlaget forutsatt at forvaltningen av verneområdet skjer på en slik måte at næringene og dermed kulturen kan leve videre. Irreversible inngrep utgjør ofte en langt større trussel enn vern. Dette ble illustrert gjennom striden rundt utbygging av Alta-Kautokeino-vassdraget på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, hvor man fra samisk side ønsket vern og ikke utbygging. I dag kan vi se opptakten til en tilsvarende konflikt i forbindelse med planlagte utbygginger av vindmølleanlegg i samiske reinbeiteområder.

Gjennom vern kan man også sikre minoriteters og urfolks historie. Mange steder er det først og fremst majoritetsbefolkningens historie som er synlig. Et viktig prisnipp i minoritets- og urfolksarbeid er retten til sin egen historie. I september 2007 vedtok FNs generalforsamlingen en erklæring om urfolks rettigheter. Her heter det i artikkel 11 nr. 1:

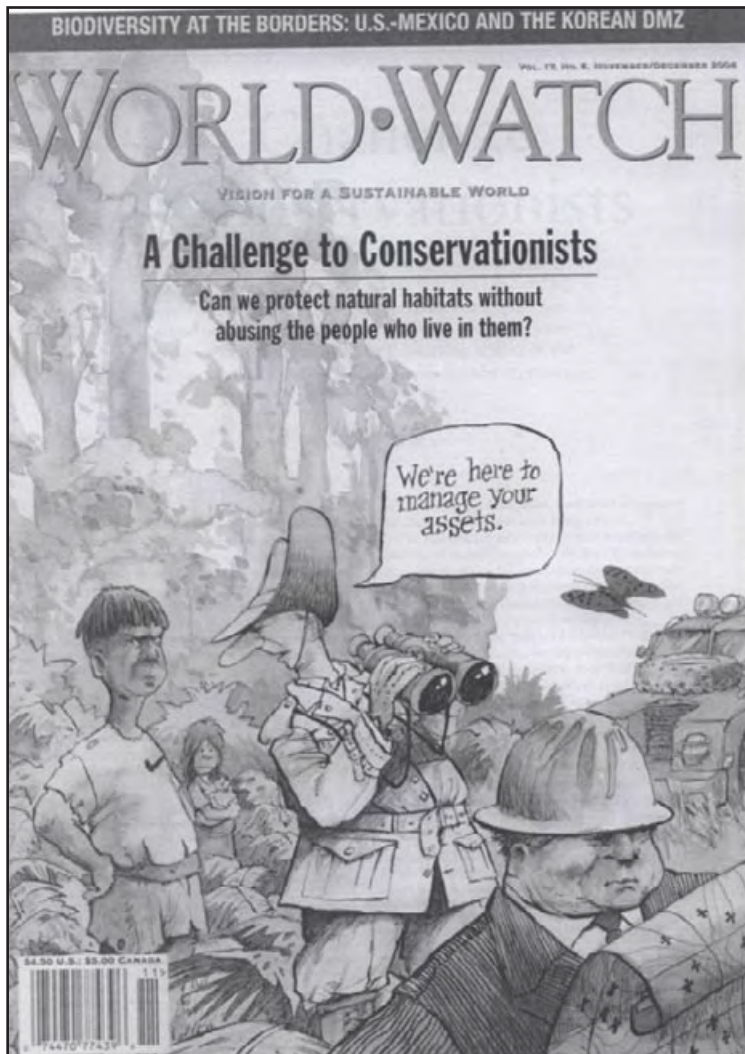
*“Indigenous peoples have the right to practise and revitalize their cultural traditions and customs. This includes the right to maintain, protect and develop the past, present and future manifestations of their cultures, such as archaeological and historical sites, artefacts, designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature.”*

### **Forvaltning av vernet områder**

I World Watch nr. 6 for 2004 er det en artikkel om vern – her i form av naturvern – og forholdet til urfolk med den talende tittel “A Challenge to Conservationists: Can we protect natural habits without abusing the people who live in them?” Spørsmålet er viktig også ved kulturvern. Artikkelen har særlig fokus på vern av urfolks tradisjonelle områder i Latin-Amerika, og viser at urfolk i stigende grad er blitt ekskludert fra forvaltningen av verneområdet.

FNs konvensjon om biologisk mangfold fra 1993 har bestemmelser som krever respekt for den lokale bruk og utnyttelse. I konvensjonens artikkel 8 (j) bestemmes det at statene så langt det er mulig og hensiktsmessig, under hensyn til sin nasjonale 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. Under Rio-konferansen i 1992 om Miljø og utvikling ble begrepet “precautionary

principle” nedfelt i den såkalte Rio-deklarasjonen. I denne deklarasjonen heter det i ett av prinsippene at landene bør støtte urbefolkningenes identitet, kultur og interesser. Og i Agenda 21 som er Rio-konferansens omfattende handlingsplan for det 21. århundret, heter det at urbefolkningen bør få delta i beslutninger om utvikling som angår dem, og i opprettelsen av fredete arealer som for eksempel nasjonalparker.



© World Watch Magazine, Cover Volume 17, No. 6, 2004

Etter artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 har statlige myndigheter plikt til å gjennomføre konsultasjoner med urfolk og stammefolk når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem.

I artikkel 6 nr. 1 heter det:

*“Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:  
a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;”*

I nr. 2 heter det videre:

*“Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.”*

Her i Norge innebærer bestemmelsen i ILO-169 artikkel 6 at forut for områdevern i samenes tradisjonelle bruksområder må det gjennomføres konsultasjoner. For å følge opp konsultasjonsplikten i artikkel 6 ble det i 2005 inngått avtale mellom Sametinget og Regjeringen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Avtalen ble stadfestet ved kgl. res. 1. juli samme år. Når det spesielt gjelder områdevern ble det i januar 2007 inngått avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Her heter det innledningsvis i avtalen:

*“Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. For å sikre at arbeidet med vernesaker etter naturvernloven som berører samiske områder gjennomføres på en tilfredsstillende måte, er Miljøverndepartementet og Sametinget enige om å legge vedlagte retningslinjer for saksbehandling til grunn ved konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.”*

Når det gjelder områdevern etter kulturminneloven, er det ikke inngått en tilsvarende avtale, og her er det den generelle avtalen om konsultasjoner fra 2005 som får anvendelse.

## Avslutning

UNESCOs konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv fra 1972 har ingen ord om menneskerettigheter, men det betyr selvfølgelig ikke at menneskerettigheter ikke er relevante ved vern etter denne konvensjonen. Tvert om må vern like meget som andre tiltak i samfunnet skje i overensstemmelse med menneskerettighetene slik disse er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Man kan altså ved verneprosesser ikke alene se på de regler som spesifikt gjelder for vern, men må også trekke inn andre regler til beskyttelse av de mennesker som lever i området. Menneskerettighetene må tas med overalt hvor vernearbeid skjer i Norge så vel som i andre land.

<sup>1</sup> Lov av 9. juni 1978 nr. 50.

<sup>2</sup> Lov av 19. juni 1970 nr. 63.

<sup>3</sup> Lov av 14. juni 1985 nr. 77. Ny plan- og bygningslov (plandelen) er nylig vedtatt av Stortinget, se lov av 27. juni 2008. Den nye loven vil trolig tre i kraft fra 1. juli 2009.

<sup>4</sup> Erik Møse, Menneskerettigheter, Oslo 2002, s. 502-503.

<sup>5</sup> Lov av 21. mai 1999 nr. 30.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-92) s. 16. Se også Kulturminnevern – Lov, forvaltning, håndhevelse, Kulturminneloven med kommentarer, bind 2, red: Jørn Holme, 2. utg. Oslo 2005, s. 18 flg.

<sup>7</sup> Rt. står for Norsk Retstidende, der avgjørelser fra Høyesterett blir publisert.

<sup>8</sup> Også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Den har i likhet med EMK forrang foran annen lovgivning.

<sup>9</sup> FNs menneskerettighetskomité “General Comment 23 on the rights of minorities – Article 27”, para 7.

<sup>10</sup> Se Ot. prp. nr. 33 (1986-87) s. 37 og Justiskomiteéns uttalelse i Innst. O. (1986-87) nr. 79 s. 5. Se for øvrig om kulturbegrepet i art. 27 Carsten Smith, Lov og Rett 1990 side 507 flg., særlig s. 512 flg.



**STENER EKERN**

*Anthropologist (Dr. Polit), Senior researcher, Associate Professor at the Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo. Worked extensively with international development cooperation. Field work in political anthropology in Nicaragua and Guatemala.*

**“ ALLMENNINGSPRINSIPPET ”**

**Innledning**

Hva skjer når en eiendom blir alles eiendom? I såkalt vestlig kultur er det en sterk tradisjon for å mene at eiendomsretten – og særlig den private – er et forholdsvis nytt fenomen i menneskenes historie, og at før den kom levde menneskene i en slags uskyldig tilstand hvor alt tilhørte alle. Overfor en slik påstand vil samfunnsvitere generelt og antropologer spesielt ikke bare hevde at dette er historisk feil og sosialt umulig (eller i beste fall utopisk), de vil gjerne også gi seg til å studere hvordan slike ideer oppstår og lever videre i allehånde politiske spill. Nå er det heller ikke vanskelig å se hvordan slike påstander som relativiserer eiendomsretten er svært godt egnet til å rettferdiggjøre at et eller annet 'vi' – altså fellesskapet eller staten – kan overta enhver eiendom og gjøre den til en allmenning når en spesiell gruppe eller et individ ikke lenger kan tiltros forvaltningen av den.



*Every year newly elected and incumbent leaders in every hamlet ('canton') jointly inspect infrastructure and other collectively held community assets. The picture shows the 'government' of Nimasac in the year 2000 take a break during the inspection of the water supply, 'Nimasac-in-Forest', Photo by Stener Ekern © 2000*

Denne artikkelen tar utgangspunkt i at når Verdensarvkonvensjonen snakker om “arv” så sier den at visse steder, ut fra sin spesielle verdi for “hele menneskeheten”, kan og bør betraktes som “verdensarv” og derfor bør de eies av statene som har undertegnet VAK. Statene har laget denne konvensjonen nettopp for å hjelpe hverandre med å ta vare på disse stedene og konvensjonsteksten etablerer mekanismer som for eksempel jevnlig ajourføring av den såkalte Verdensarvlisten. Når et sted er i fare og krever bevaring gir konvensjonen staten rett og plikt til å gripe inn for å treffe nødvendige tiltak. Med unntak av en passus om at status som verdensarv skal “erkjennes ... uten å berøre eiendomsrett fastsatt i nasjonal lovgivning” er det dog intet i teksten som grunngir hvorfor det nettopp er staten som må på banen. Det finnes heller ingen referanser til den delen av internasjonal lov som faktisk begrenser statsmakt noe, nemlig menneskerettighetene.

En samfunnsvitenskapelig analyse av forholdet mellom Verdensarvkonvensjonen og menneskerettighetene vil derfor raskt fokusere på eiendomsretten som sosialt fenomen, altså produksjonen av de sosiale normer og juridiske regler som omgir den, i dette tilfelle ikke minst med hensyn til former for kollektiv eiendom som allmenninger. Menneskerettigheter kan studeres på lignende måte, for eksempel ved å følge hvordan de benyttes i politiske kamper, til å utfordre eller bygge sittende regimer, eller mer direkte som leverandør av regler for statlig oppførsel: regler for etablering og overføring av eiendom og forvaltningsrett må skje i samsvar med menneskerettslige standarder. Videre blir det svært relevant å utforske begrepet arv og betydningene dette ordet kan ha, ikke minst som symbol på identitet. Hva skjer med en eiendom som får status som arvegods?

Det blir derfor nødvendig å starte med en diskusjon av hva som kan skjule seg i tilsynelatende faste og entydige begreper som allmenning, rettighet og arv. Innsiktene vi kan hente fra en slik begrepsavklaring kan deretter brukes for å vise hvordan for eksempel oppføringer på Verdensarvlisten også blir politiske spill, på et nivå med stater og lokale felleskap som de viktigste aktørene, og på et annet nivå de samme statene seg imellom. Dermed skulle det være lagt et grunnlag for å vurdere hva som skjer i konkrete tilfeller. Mitt neste innlegg (se nedenfor) tar for seg hva som skjer med et urskogsområde i Guatemala hvor lokalbefolkning – som også har menneskerettslig status som urfolk – og statlige myndigheter har svært forskjellige oppfatninger av hvilke rettigheter som kan være kollektive, hvem som kan være med i kollektivet og endelig hvem som kan arve og hva arv kan være.

Poenget er dog ikke å vise at verdensarvlisten eller de andre mekanismene Verdensarvkonvensjonen foreskriver er mindreverdige fordi de lett blir politisert – for det er lett å tenke seg at man nettopp hever seg over politikken når man tar i bruk høytidelige begreper som “menneskehetens arv” – men å hjelpe oss til bedre å forstå konfliktene som oppstår når ulike tolkninger brynes.

## Definisjoner og begreper

En standard definisjon av eiendom vil være at når et objekt betraktes som “eiendom” betyr det at (a) en eller annen juridisk definert entitet (individ, gruppe, stat etc) har (b) rettigheter og (c) plikter overfor et (d) objekt vis-a-vis (e) andre entiteter. Altså er eiendom i stor grad noe som handler om relasjoner mellom mennesker, og ikke ting og mennesker slik mye dagligtale kan tyde på. Dermed ser vi også hvor raskt spørsmål omkring eiendomsrett blir til politiske spørsmål, for før lovgiver har formulert reglene omkring hvordan det aktuelle objektet skal forvaltes vil det finnes en eller flere praksiser som en myndighet ønsker å regulere og gi form av en permanent eller “lovlig” orden.

I dette perspektivet er en traktat som Verdensarvkonvensjonen et instrument som gir staten ekstra moralsk og juridisk styrke til å regulere sitt territorium, og dermed i praksis å utvide sin makt, når hittil lokalt forvaltede objekter får status som allment arvegods som bare staten kan forvalte. Den ekstra moralske styrken et stykke internasjonal lov som Verdensarvkonvensjonen gir medfører imidlertid samtidig at den samme staten bør etterleve andre traktater som for eksempel menneskerettighetskonvensjonene. Til forskjell fra de fleste andre traktater, som konvensjonen om urfolks rettigheter, inneholder imidlertid ikke Verdensarvkonvensjonen de sedvanlige, eksplisitte referansene til at stater som ratifiserer også er enige om å overholde menneskerettighetene. Som samfunnsviter vil jeg mene at slike referanser er blitt internasjonal sedvane nå 36 år etter at Verdensarvkonvensjonen ble til, og dermed hevde at ajourføringer av verdensarvlisten må skje på en måte som ivaretar menneskerettighetene, men i dette spørsmålet må nok juristene dømme.

Tilsvarende vil en antropologisk analyse av “arv” eller “arvegods” bety å sette søkelys på det politiske, for ikke bare er arven en gjenstand eller et område som du har rett til i kraft av å tilhøre en slektslinje eller en nasjon, arvestykker fungerer også ganske særlig effektivt som symboler på grupper av mennesker. Stavkirkene i Norge er et godt eksempel, å brenne dem er jevngodt med å skjende flagget og dermed utfordre alle medlemmer av gruppen “nordmenn”. Stedene som staten definerer som nasjonalt arvegods blir synonymer for Norge som nasjon og gjennom å komme på verdensarvlisten får de samme stedene den universelle verdien som for eksempel nasjonalflaggene har. Sammenligningen med flagget og andre velkjente symboler viser dessuten hvordan et arvestykke kan fungere som et instrument for å skape identitet og tilhørighet og dermed også politisk mobilisering. En arv er et synlig uttrykk for gruppen og skal komme alle dens medlemmer til gode. Den må derfor forvaltes særlig godt og på en måte som respekteres innad så vel som utad. Å ha tilgang til arven blir det samme som å være gruppelem og dermed vil den som tydeligst kan vise at vedkommende forvalter arven best ha gode kort på hånden for selv å bli dens leder, og omvendt kan vi se hvordan en gruppe kan så å si kan lage seg selv ved å gjøre det den organiserer seg rundt til et arvegods.

Konklusjonen blir dermed at betraktet som relasjoner mellom eller symboler for grupper av mennesker, blir fenomener som eiendomsrett og arveforvaltning til fundamentale politiske prosesser som handler om lederskap og felleskap. Eiendom og arv handler ikke så mye om

tingene i seg selv som om hvem som skal og bør ha tilgang til et objekt og dermed utgjøre en gruppe, og om hvordan en slik gruppe kan og bør styre seg selv. Eller, i de mer umiddelbare politiske spill, om hvem som skal eie og hvem som skal arve og hvem som skal bestemme dette.

Det er dog neppe betydningsløst hva slags objekt det dreier seg om, det er for eksempel vanskeligere å tenke seg at et fjell kan eies enn en sykkel mens fjellet på sin side nettopp er særlig godt egnet til å figurere som arvegods for en hel nasjon. Her aner vi konturene av allmenningen, som kan defineres som objekter som forvaltes i felleskap av mer eller mindre bestemte kollektiver av mennesker, og som dessuten, fordi det her er snakk om geografisk definerte områder, i praksis alltid forvaltes på gruppebasis i og med at dette er objekter som produserer andre objekter gjennom menneskelig arbeid. Følgelig blir det avgjørende ikke bare å begrense andre gruppers tilgang, det blir også viktig å definere plikter og rettigheter innad i gruppen.

I et slikt perspektiv kommer overskriften på dette innlegget – allmenningsprinsippet’ – ut som en påstand om at det er naturlig og riktig at visse objekter er av en slik beskaffenhet at de bør forvaltes av et fellesskap. Som allerede påpekt blir spørsmålene da hvem som er og hvem som kan bli medlem i dette fellesskapet (altså hvor grensene utad skal trekkes) og dernest hvordan medlemmene seg imellom fordeler pliktene som må utføres for å kunne nyte rettighetene til det allmenningen gir. For å forstå hva som skjer når et objekt utropes til verdensarv må vi derfor først og fremst se på hvem som gjør dette og hvordan det viet som skal ha plikter og rettigheter overfor objektet blir nærmere definert. Hvem får utvidet tilgang og hvem får begrensede rettigheter når objektet blir til for alle?

Ettersom de aller fleste som leser denne artikkelen er norske borgere vil jeg tro de relativt lett kan foreta denne øvelsen på den internasjonale hvalfangstkommissjonen. Hvorfor oppfatter vi, norskene, det som uriktig og endog unaturlig at hvalene er menneskehetens felles arv og at storbymennesker i New York og Paris har samme rett til å forvalte verdenshavens hvalbestand og dessuten bestemme at den skal forvaltes på helt andre måter, for eksempel gjennom å la dem svømme i fred? Med disse bildene av politiske kamper og meningsdannelsesprosesser i hodet vil jeg så oppfordre dere til å gjøre den samme øvelsen med regnskogen i Amazonas.

---

<sup>1</sup> Se Arne Kalland: "Naturen: Vår felles arv?", i Naturforvaltning og samfunnsfag II. Referat fra konferanse i Oslo 12. og 13. oktober 1999. DN-notat 1999-6, Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning, pp.126-129.

<sup>2</sup> Definisjon hentet fra Thomas Barfield (ed), The Dictionary of Anthropology, Blackwell Publishing, 1997.

<sup>3</sup> Igjen et poeng som er hentet fra Kallands tekst. Se note 1 over.



**RANDI BÅRTVEDT**

*Ethnologist, Director of the Norwegian Museum of Hydropower. Member of ICOMOS Norway's Executive Board. Particular focus on value creation through tourism and culture in local community.*

**WORLD HERITAGE AND HUMAN RIGHTS**

Conflict or cooperation

Lecture in Oslo, 6 February, 2008

By Randi Bårtvedt

Norwegian Museum of Hydropower and Industry

Director

**Case Odda**

**Local decision making and participation: conflict or cooperation?**

Technology and Industry are underrepresented categories on UNESCO's World Heritage List. In the "Gap report" from 2004 experts on industrial cultural heritage pointed to the lack of such sites on the World Heritage List. In the early 2000s there were only about 30 industrial heritage sites out of a total of almost 800 sites on the list. None of them were related to the electro chemical industry.

Norway has some of the oldest, large hydropower plants in the world. These provided electricity for the chemical and metallurgical industry. New inventions made internationally towards the middle and end of the 19th century required an ample supply of electricity to ensure profitable undertakings. Odda is located at the bottom end of the Hardanger Fjord. A three hour drive takes you to Rjukan, in the municipality of Tinn at the other side of the mountains that separate Eastern and Western Norway. Odda and Rjukan have the largest first generation hydropower and process industry plants in the world, dating back to ca. 1905.

This is why, in 2002, Odda Municipality asked to be considered for inclusion on UNESCO's World Heritage List. The application was for Tyssedal power plant, the surrounding waterfall landscape and the industrial community connected with it. The application was sent to the Directorate for Cultural Heritage, by way of Hordaland County which supported the application. In May, 2007, the Directorate for Cultural Heritage recommended Tyssedal, Odda and Rjukan to be nominated together on Norway's tentative list to UNESCO's World Heritage Convention.





*'Tyssø I hydropower plant'. Photo by Harald Hognerud, © NVIM*

The convention from 1972 is one of the most used internationally and is regarded as the best obtainable recommendation of quality for a region or community. A place on UNESCO's World Heritage List has high status, and is not a new form of conservation. In Norway conservation is regulated by the Cultural Heritage Act and the Planning and Building Act.

In the spring of 2003, Odda's oldest core company, Odda Smelteverk Ltd, goes into bankruptcy after almost 100 years of operation. The factory site contains important cultural heritage objects with close historic links to the power plant in Tyssedal. Local businesses and the local community promptly express a desire for new creating new businesses and jobs on the site which measures almost 40 acres and makes up almost half the town centre of Odda. The winding up of the company drags on until the summer of 2007. During these years assets worth millions are sold from the estate. The buildings (approx. 9,9 acres) fall into disrepair and are damaged by partial demolition. The area becomes a ghost town and an industrial ruin. Work with alternative development plans becomes difficult. The municipality issues a directive prohibiting the division of the assets and initiating new construction, in order to prevent unfortunate developments and the arbitrary sale of properties.

The equipment for producing carbide, the cable railway and other installations became temporarily protected in December, 2003. During the national election campaign in 2005, politicians at the national level promise government funding for cleaning up the site. The debate focuses on whether or not the factory buildings should receive permanent protection

In this presentation I invite you to come with me to the industrial communities of Tyssedal and Odda, where the municipality, county, state, and other agents over a period of 20 years have spent great resources to secure and protect historical objects and doing research on and sharing knowledge about industrial history. The three smelters at the bottom end of the

Hardanger Fjord and the power plant at Tyssedal have mainly had foreign owners since the beginning in 1906. Odda and Tyssedal are still important industrial communities, exporting metal and chemical products to countries all over the world. The zinc factory in Odda is the largest in Scandinavia, owned by the Swedish company Boliden, and the ilmenite factory in Tyssedal, owned by Norwegian company Tinfos, is a large supplier to the international colouring industry as well as a producer of iron.

In 2007, the unemployment rate in Odda Municipality stood at 1%. There were many vacancies, however, at the same time Odda was the municipality in the region with the highest rate of out migration and consequently the average age of the residents reached a high of 42. Also financially the municipality was in a difficult position, with old age care and social services contributing to running large budget deficits. This helps explaining why people were so impatient to see something productive replacing the smelter.

In the community a lot of energy is spent trying to come up with the best solutions for stimulating new development. What are Odda's comparative advantages? Can cultural heritage become a resource? What will it mean for the region if the cultural heritage is given UNESCO status? Will this provide special benefits? Is UNESCO a new "watch dog"?

During the electoral year of 2007 the temperature of the debates ran especially hot. Many people felt that heritage protection would interfere with local initiative and democracy. The burning issue was whether the installations at the production line should be protected or not. A demand for the right to decide locally, through a referendum, was put forward. As far as I know there has never before been held referenda about whether to become a UNESCO World Heritage site.

In 2007, newspapers were full of letters to the editor and articles about the case, the local newspaper dedicated six pages to the matter on the Friday before the Election Day on 10 September, 2007. The issue of what to do with the smelter provided rich material for cabarets and novels. Crime author Frode Grytten received the "Riverton Award" for the novel "Flytande Bjørn" in which parts of the action take place at the smelter. Students, architects and museum professionals visited Odda and asked for guided tours and information about the smelter, the issue of protection and the UNESCO application. The site of the old factory was extensively filmed and photographed. On the street, at home and at work, the hottest topic of conversation was the smelter, UNESCO and whether to protect or not. Restrictions or business? Whole dissertations could be written about the UNESCO process in Odda.

I am a part of that process as an inhabitant of Odda, Director of the Norwegian Museum of Industry and Hydropower, and leader of a project to further develop Odda as a town and create opportunities for the tourism. This project was municipally run between 2005 and 2007, during this period I acted as a consultant for the museum. In 1985 I was engaged by the municipality for assessing whether there was a basis for creating an industrial museum. The initiative began as "Odda Industrial Museum and Local History Archive", today it is organised as a trust responsible for running the national cultural heritage site Tyssedal Power Plant. Today the museum employs around 20 people (20 man-labour years).

The museum's primary task is to preserve the cultural heritage in accordance with existing regulations, and to find ways of protecting history in cooperation with the community and other

agents. I see cultural heritage as a great resource not just for the community. The mandate given by the municipal council in 2005 was to work to become a candidate for UNESCO's World Heritage List. As a professional, and through my work on this case, I have become a central figure in one of the most important political issues debated during the last elections in Odda. The question of conservation has become politicised.

In the Universal Declaration of Human Rights, Article 19, it is stated that: "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers".

The question becomes:

Who is to have the right to shape and take decisions about preserving industrial heritage sites in rural Norway? Is this a local, national or global issue when an international conservation value has been established? Do locals have the right to choose whether to keep or discard their own cultural heritage? What is the politicians' responsibility, locally, regionally and nationally? Which rights do former owners and large multinational companies have to preserve their own history? What about people in the regional capital of Bergen and the larger local region of Hardanger? What are the boundaries of a local community? It frequently claimed that UNESCO work requires local support. *"Dear people of Odda, don't vote no to the UNESCO application, I want to be a part of the adventure too"*, wrote a journalist in the largest newspaper in Bergen ("Bergens Tidende") just before the referendum. Who owns Odda? Who owns the history of multinational companies? Is this case one of agreement or contradiction between preserving objects of local, national and international cultural heritages, and what is the expressed wish of the majority of the local community in Odda at a given time?

Below I give glimpses from *"conflict and cooperation connected with world class cultural heritage, and a UNESCO application in Odda."* The story will evolve around opinions and events that led to the referendum in Odda in the autumn of 2007. First we will take a quick look at Odda's history.

### **A Brief history of Odda**

Odda is located between two mountain plateaus: Hardangervidda and Folgefonna. Both are national parks. The town is located at the shore of the fjord bottom, where the rivers meet the sea, and its growth reflects the story of the birth of the modern age, 150 years of industrial development. From around 1850 to 1914 its surrounding waters, in the form of the fjord, a host of waterfalls and glaciers on top of the mountain plateaus, figured among the most famous tourist attractions in Europe. 10 hotels were built in Odda, and 60% of all those who travelled to Norway stopped by at Odda. The town existed for the summer season however, in spite of the growth of tourism, the population was in decline, largely through emigration to America.

One of the managing directors of the power plant once told me: "all you have to do is look at a map and then you'll understand why the industrial adventure began here 100 years ago". The waterfalls could be used for hydropower, the fjord was ice-free through the winter and consequently perfect for the transport of raw material and finished products, and there was

manpower available for the factories.

At the time technology for transmitting power over great distances did not yet exist, so the factories had to be located close to the power source. Tyssedal power plant was built in record time between 1906 and 1916 with simple technology and manual labour. The first construction stage was completed in May 1908 and at the time it was Europe's largest high pressure power station. It supplied electricity for the largest carbide smelter in the world, Alby United Carbide Co Ltd. The following year the world's largest fertiliser factory, The North Western Cyanamide Co, began production. In 1912, world media ran stories about the industrial adventure in Odda. However, the adventure did not unfold entirely in accordance with the plans. World War I got in the way. In 1920 and 1921 the factories went bankrupt, but they were refinanced in 1924 and were run as Odda Smelteverk AS until 2003. Later, two more smelters were built. In this way Odda and Tyssedal are prime examples of the second industrial revolution and the development of the welfare state and Norwegian social democracy. A modern society was created here, with many benefits designed to attract a stable workforce.

### **The process behind the referendum; a real life drama**

Tyssedal power plant received permanent protection status from the Directorate for Cultural Heritage in May, 2000. A restoration project was completed in 2007; it was one of Norway's largest. A prime example of profitable cooperation between region and state, the "power cathedral" has been restored to its former glory after years of decay. Today everyone is proud of it. The proposal for applying for UNESCO status for the cultural legacy in Odda and Tyssedal originally came from the Curator of Hordaland County. In 2002, the Museum was invited to attend a conference held by European UNESCO cities at the famous UNESCO site *Ironbridge* in the United Kingdom. The goal was to learn and do networking. We presented Tyssedal and Odda as a "sleeping beauty" with a large cultural heritage intact. The same year, in a letter addressed to the Municipality of Odda, the Directorate for Cultural Heritage commented that the proposed new development plan for the area of Skjeggedal would mean demolishing the cable railway funicular above Tyssedal. It was also pointed out that if the municipality decided to pull down the funicular, from 1911. it might weaken a future UNESCO application. Already at that time the Directorate signalled that "hydropower" might figure as a central theme in future Norwegian candidacies for the UNESCO list.

In 2003, the head of the Directorate, Nils Marstein, visited Odda and Tyssedal. He toured the smelter, where plans for building new roads could result in destroying important cultural heritage objects. Marstein recommended that working together with Rjukan for a joint or "serial" nomination and thus permanent contact with Rjukan was established at the political and administrative levels. In the summer of 2003 Odda hosted the conference "World Class Cultural Heritage" together with The Norwegian Authority for Water Resources and Energy (NVE) and the national power company Statkraft, two of the founders of the museum. The objective for the conference was to introduce the idea of a heritage site to the local business community, establishing a common platform together with protection authorities, and promoting the new site internationally. We invited international experts to tour the area to obtain an indication of whether

the site was in fact of world class standard. We wanted to act quickly because of the ongoing bankruptcy and receive the necessary permits. Already at this stage the President of UNESCO's Cultural Heritage Committee said that the project was worth pursuing, and he added that it might be desirable to include surrounding natural areas, with the already protected waterfalls in the Odda valley, in an eventual application. Water had been the starting point for establishing industry in the area, but the National Directorate for Nature Management was later to disagree with this. The smelter was bankrupt. As time passed the estate faced three challenges: a prohibition on construction and division, environmental problems and the temporary protection of lime kilns, the largest smelting furnace, the funicular and more objects. The protection order had been issued because there existed requests for demolish the furnaces and the cable railway. The museum was permitted to continue the work with registering on and documenting installations at the smelter during the bankruptcy, as well as purchasing objects to the extent finances permitted. In the end however, we were no longer allowed entry due to security concerns. Early on there was conflict between the trustees of the estate and the protection authorities because of differing points of view. The estate had to realise assets quickly, the protection authorities wanted to safeguard the values both in the short and the long term. The smelter archives contain international history that is only partially preserved. The Museum was offered to buy the archives, which the municipality finally did.

In 2004, a UNESCO conference was held in Bergen and the Museum was asked to arrange a boat trip to Tyssedal for the participants. Stuart Smith from TICCIH and Dino Bamberou from ICOMOS saw the smelter for the first time. They saw a plant in near intact condition, thus almost completely documenting a 100 years of power intensive industrial activities.

Later the same year Stuart Smith returned to work as a consultant for the Museum. We wanted input about what could be done for preserving the cultural heritage of the community and give it a new lease on life. How could we elaborate a master plan for the smelter site with a selection of the largest installations included? He wrote the report "the Potential of Odda" after a workshop with local residents, especially targeting the young. The municipal council decided to include the temporarily protected sections of the smelter and the cable railway above Tyssedal in the UNESCO application of November, 2004. Only four of 27 the representatives at the council voted against. In the resolution the council stated that "the protection must not become an obstacle for business". Afterwards the debate erupted and the people of Odda used the newspapers as the favoured medium. The following excerpt from a letter to the editor was published as early as July, 2005, just after the Folgefonna glacier on the mountain plateau had been declared a national park:

"The smelter site, the development plan and local democracy.

*... Another problem is the protection of the ugly steel buildings. My dream is a nice, attractive Odda. Local democracy is a joke. On all the issues that really matter we are run by the central authorities, an example of this is the head-over-heels decision to protect [the local] valley of Buer, which will cause the cultural landscape to become wilderness. Power, real power, is located anywhere but in the local communities... Perhaps it is time that the people of Odda challenge this central authority? How about launching a campaign against the [plans] to protect the steel buildings of the smelter, so that it can be made clear where real power*

*lies? (“Hardanger Folkeblad”, 19.07.05, signed “an industrial worker”).*

In 2005 the trustees of the estate announce the sale of the harbour and central gate area, including 10 buildings and Odda Municipality makes the purchase. The Conservative Party (“Høyre”) is sceptical; it believes private interests should have been favoured. The municipality sells the mechanical workshop to an electronics company which renovates this part of the complex. Grumbles are heard from the National Federation of Labour (LO, with strong ties to the Labour Party) and local politicians fronted by the right-wing Progress Party (FRP). In their view the development plan puts a brake on the growth of new business.

In 2006, Odda Municipality applies to the Directorate for Cultural Heritage for funds to determine the cost of demolishing the protected structures or restoring them. Allotted funds are insufficient for completing the final drawings. Many people believe that the protected buildings are to be left as ruins for years. The report reveals that, in 2006, it will cost about 80 million NOK to demolish and clean up the site, and roughly the same for restoring the buildings. The government is in no hurry for providing funds for cleaning up the site and establish new businesses. The people of Odda start thinking that nothing is going to happen. Why should the state spend millions on derelict smelters? Author Frode Grytten comments that Odda is “Norway’s nigger”; black and beautiful, but forced to rely on no one.

Later in 2006 the County Conservator commissions an exhaustive report about the cost involved for protecting the smelter; the work is done by civil architect Gro Lavold and the Norwegian Museum of Hydropower and Industry (see [www.oddakommune.no](http://www.oddakommune.no)). Also in 2006, Odda Municipal Council draws up its first municipal development plan, to be in effect until 2019. It visualises a future in which Odda gets UNESCO status and re-establishes itself as a famous travel destination in Europe, with hotels by the fjord and a gondola lift up to the mountain plateaus above. In this vision, young and old people rush to Odda to learn and see new things. The municipal plan is passed by the council against only 4 votes.

The Committee on Cultural Matters of the Norwegian Parliament visits Odda and Tyssedal in 2006. In the national budget for 2007, the Committee remarks on the “uniqueness” of the proposed conservation projects in Odda and Tyssedal, and asks the Ministry of Culture to consider funding. This could have been the beginning of national funding as we have seen it done for similar, large industrial heritage sites in other countries. In 2006, Odda is included in a pilot project of the Directorate for Cultural Heritage called “Generating Revenue through Cultural Heritage” with reference to the smelter site and the focus on travel: “Tourism in the Cradle of Industry”. Also the municipality of Tinn is among the participants. The potential is there, Odda has been discovered; we are on the verge of becoming “the jewel in the crown” of recent Norwegian cultural heritage, as Stuart Smith had put it two years earlier.

In May 2006, the Directorate for Cultural Heritage draw together a large group of people for a briefing about the possibility of launching a “serial nomination” of Tyssedal-Odda-Tinn. In September the same year we learnt that the selected locations were to be explored further. More time is needed. There is not enough information for including both Odda and Rjukan (Tinn) on the tentative list that year. The Directorate for Nature Management expresses concern about nominating a candidate associated with hydropower development. People in Odda become even more doubtful – those who believe the protection process, including applying for UNESCO

heritage status, will take 10 years and be impossible to finance dominate the debate.

### **Resistance increases in Odda**

The local unions become restive and press for something to happen. *“The smelter site – time for action”* writes the leader of the zinc plant union in 2006, adding in a PS to his title:

*“even though we are not academics, and we don’t have as much as a bachelor degree between us, but are “just” shift workers and therefore by definition not worth listening to, we nevertheless represent the largest union in the private sector in Odda”. In the letter to the local newspaper he continues: “The smelter site is large enough to hold most things. Our point is that the time has come for something to happen. If we are going to make a living from culture and tourism, the two-three hundred jobs we want should be created now. Not in 10 -15 years! ... If the promised jobs in culture and tourism do not come soon, then as true citizens of Odda we demand that the “old shit” on the site be torn down. ... Some years ago we had a referendum on the establishment of an alcohol outlet in town. It is time to demand a referendum in favour or against the so-called “temporary” protection resolution, unless the politicians act now. Because this is indeed a more important case for Odda than the alcohol outlet. The time for dallying and gobbledygook has passed”.*

Members of several parties now urge the UNESCO application to be withdrawn. UNESCO will become another bureaucratic regulator. Odda’s population is still declining. Something must happen. The National Federation of Labour (LO) proposes a labour party candidate for mayor. He is against extensive protection. They claim that a UNESCO application is going to take 10 years, encompass large sections of the town in a buffer zone and that it will negatively affect the municipal budget. In December, the majority at a labour party assembly takes a stand against the UNESCO-application, and says it should be withdrawn. The municipal council is divided. The process becomes a tough balancing act for the incumbent labour mayor. The election campaign has begun.

### **In 2007**

After having been refused twice, the mayor of Odda obtains a meeting with the Minister for the Environment, Helen Bjørnøy, for discussing the significance of the cultural heritage of Odda and Tyssedal. The Minister promises to give an answer before summer about whether Odda, Tyssedal and Rjukan (Tinn) are candidates on a tentative list.

During early winter LO gathers more than 2,000 signatures (in a population of 7,000) demanding a referendum on whether or not to protect the smelter’s production line. The Minister for Culture, Trond Giske, is invited to the labour party’s annual meeting in Odda. A Parliamentary Secretary attends. The following quote is from one of the letters to the local newspaper after her visit:

*“In the local newspaper, on Wednesday the 21st of February, Parliamentary*

*Secretary at the Ministry for Culture, Randi Øverland, expresses that Odda will never be accepted on the UNESCO list unless there is a clear local majority in favour of this. Well, to find that out a referendum is needed, agreed? ... It seems clear that the people who want to preserve the smelter feel outnumbered. Why else would they fight a referendum?"*

The local newspaper writes that a referendum would be a high risk sport and that there is time to wait until summer to hear the Minister for the Environment's decision on whether to send the application or not. The newspaper regrets that the temperature of the debate is running high; the tension clouds the issue.

*Odda's greatest challenge is not whether we are placed on the World Heritage List. What is of utmost importance is to get young people to come back to Odda. How can we achieve that? We hear that they want modern jobs like in the cities when they have completed their education... Odda needs more and larger shops, good restaurants. We like to eat good food... The cities offer activities like bowling, health clubs, cinema, culture. There is always something to do in the cities. And tourism. We can guide the tourist to the Folgefonna glacier, mountains, fjords and industry... Preserving the shell roof, the lime kiln and furnace no. 3 will not bring the young back home!"*

A youth from a neighbouring municipality writes:

*"The other day I sneaked into the smelter site and had a look around.... In one of the control rooms there was a book titled "Information for the next shift" and one entry read: Delivery delayed tonight. ... The last entry was written in Chinese characters; an entry made by a new owner who had brought home anything that could be of use. ... We have a long tradition in Hardanger for discarding what we think is no longer useful. Our shoreline has been replaced by highways. ... The oldest and grandest wood building in Scandinavia, Hardanger Hotel, became sawdust. Now we have a new ruin to consider: the Smelter. ... 40 acres is a lot. Really a lot. We could have fitted ten Oslo Opera Houses in this area. We could have doubled Norway's largest shopping centre and still had room to spare. ... It is claimed that UNESCO protection hinders new development and takes up valuable space. ... The fear that there will not be enough room if Odda sacrifices 10-15 % of its space for preserving a world heritage is an expression of an optimism that is touching, though difficult to take seriously. They have nicer postcards in Flåm than in Odda, but it is considerably duller there. ... (Student from Hardanger)*

In February 2007, the industry in Odda and representatives from local business announces an interest in purchasing the smelter site. They form SNU, a development holding company. The Managing Director of the Tyssedal smelter takes the initiative in an effort to terminate the bankruptcy process and let local business take over. The municipality cannot afford to buy. The Managing Director of the zinc factory says that purchasing the smelter site is done to ensure a positive development.

The trade union chief says to the local newspaper: *"The museum people have been given enough time. Four years have passed and nothing has happened"*. The Managing Director



and the union chief are both on the museum board. They regard “museum” as the opposite of development. The media constantly publish photos of derelict buildings on the smelter site. It is claimed that the museum is standing in the way of development. The spokesman for SNU is also Director of Finances at the Tyssedal smelter. Early on he positions himself as an opponent to the UNESCO application and says to the press that protection will put large and unfortunate restrictions on development

The business idea of SNU is to strengthen Odda as a commercial centre and take care of the property. In March the politicians decide to draw up two development plans; the one including extensive protection, the other with a minimum of protection. This resolution was made after a six-hour debate. SNU is satisfied with the latter plan which has room for developing commerce at the northern end of the site.

In July, SNU purchased the smelting plant lot for NOK 15 million (approx. USD 2,5 million at the time). Several other investors now discover that half of Odda has been sold. They were not aware and it becomes clear that other interests would have liked to place bids. The site has been sold very cheap. Neighbouring mountain resort Røldal sees strong growth these years, cabins and hotels worth millions are under construction, during holiday seasons the number of residents will increase by 7,000. This is a large customer base.

In April, 2007, the municipal council decides to hold a referendum. The text requested by LO is changed from *yes or no to demolishing the production line to yes or no to proceed with the UNESCO application*. It is decided to hold the referendum on the same date as the municipal and county election. Advance voting is possible. The mayor promises to provide more information about UNESCO in addition to what has already been presented at the previous public meeting.

Available information has been of varying quality. The most common argument from the opponents has been that it will take ten years to be included on the list. This claim is denied in the press by the Directorate for Cultural Heritage which says three years. It has also been argued that large sections of the town itself will be subject to protection, this is the question of buffer zones, however, the fact is that the buffer zone makes up just around five out of 40 acres. *“If the centre of Odda (the smelter site) achieves UNESCO status, our local politicians will have placed themselves under yet another watchdog....”*

A new party is formed, called “New Odda” with UNESCO and cultural heritage as its main focus. They obtain three representatives on the municipal council in the election.

The Minister for the Environment visits Tyssedal in May in connection with the pilot project, celebrating the completion of seven year’s restoration work. She announces that Tyssedal, Odda and Rjukan have been recommended for inclusion on the tentative list elaborated by the Directorate for Cultural Heritage. She keeps her promise to respond before summer

In July, the managing director in Tyssedal hires the trade union chief to validate the arguments put forward by the municipality prior to the referendum. On the 16th of July, he writes a letter to the local newspaper about *“the purchase of the smelter site”* :

*“When local business took the initiative to buy the bankrupt estate, new opportunities were created. ... If the politicians in Odda decide to go for extensive protection it will seriously limit the opportunities we have today. ... What are the*

*financial consequences of saying 'yes' to UNESCO? Does UNESCO status mean that the municipality has to cover some of the cost, if so how much? If Odda and Tyssedal do get UNESCO status, what obstacles will that put in the way of development, road construction, house building, etc? Will for instance the TTI factory in Tyssedal be allowed to construct more silos or expand furnace no. 2? ... UNESCO status will not just affect the buildings on the smelter site, it will affect the entire centre of Odda."*

During summer the municipality issues invitations to an information meeting to be held at the end of August, and an information brochure is prepared. The smelter site, which has been a sealed off area, is opened for guided tours. A discussion about 'ugly' versus 'beautiful' ensues. A woman calls the local newspaper on behalf of her husband who has worked at the plant for 50 years in dirt and heat. He wants the plant levelled to the ground and says that the people who want it protected haven't worked there and don't understand. It is not a story of romance.

### **Election Day, 10 September.**

On 10 September, people go to the polls. They are to elect a municipal council, a county assembly and saying yes or no to proceeding with the UNESCO application. The national press is also present. The count takes a long time. Finally the results are in.

Around 3,500 voted in the referendum. When the 600 advance votes are added it turns out that the nays have it by 99 votes. Odda has become polarised and one half is in doubt, they had hoped the referendum would have provided a new direction. Many yes voters consider moving. The nays push to have the application withdrawn. Later in September, the County Conservator goes up against the development plan and has a resolution passed in the county assembly asking for a town analysis to be carried out and that there be negotiated a solution for where to build the new main road so that the development plan can move forward. Because of the recent local election the case has to be put before the new municipal council.

### **What weight should be placed on the UNESCO referendum?**

The referendum in Odda on whether Odda should uphold the council's resolution to proceed with the work to be included on UNESCO's World Heritage List gave the nays the smallest possible victory: a majority of 99, i.e., 51 % to 49 %.

In Norway referendums are usually only advisory. This means that it is up to the politicians to reach a final decision however, generally the advice of the people is heeded. A judicial review of the topic was made in a Government White Paper (NOU 2001:03), "Electors, Elections, Electees". Here are some excerpts from the section on referendums:

*"Norway has no general rules pertaining to referendums. Instead, a special law has been made for each individual case. The question whether to include some form of referendum in the constitution has been a long-standing debate in Parliament (Bjørklund 1997 pp.. 43-44). ... The laws on Municipalities and Counties do not have any rules on whether or not referendums can or should*

*be held. Binding referendums can only be held if they are grounded in a specific law. However, this does not prevent the municipalities or counties from holding advisory referendums before decisions are made in representative political bodies. Municipalities and counties often carry out different kinds of opinion polls. This practice is to a certain extent formalised in the Planning and Building Act. Here information is emphasised, i.e., that citizens should be given the opportunity to speak on proposed plans.”*

Some research has been done on local referendums. An investigation made by the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) (2004:124) shows that most referendums are held on clear-cut issues. Between 2000 and 2003 there were held 28 referendums in as many municipalities. 13 were held on the issue of merging two or more municipalities, two were about municipal boundaries, five were held to determine which form of Norwegian were to be the main language of instruction in primary school, two dealt with whether to close hamlet schools, one was about the name of a municipality, one on whether to allow the sale of beer in supermarkets, one was about where to build new roads, and finally one dealt with the partition of building sites and business areas.

The investigation concluded that **the more complex the topic, the less apt a referendum will be because under the Norwegian system, politicians are elected to evaluate the more complex issues and carry out the difficult decisions. The more complex the issue, the clearer the advice from the people must be before the politicians can wash their hands in the matter.**

Drawing no parallel to the issue at hand, it might be mentioned that the Sør-Trøndelag County Governor appointed a committee to consider using a referendum to decide whether church and state should be separated. The committee advised against, holding the issue to be too complicated and thus not suitable as it would lead to a polarisation of opinion that, in turn, might not provide any clear advice.

The following arguments speak against blindly following the advice of the Odda referendum:

1. An election for municipal council was held at the same time as the referendum. The parties that said a clear yes received a majority of 15 to 12. In addition we know that the largest single party, labour, is divided on the issue. This means that among the representatives there is a large majority in favour of the application. It also means that the people have given conflicting advice, a no through the referendum and a yes through the regular election: which piece of advice should be given more weight?
  
2. It may be that new information turns up after the referendum, information that should be given weight. An example of this is a final national resolution of protection. If the buildings on the smelter site are protected through a national level decision, the nay side will not be free to develop the site, which is what they want to achieve by voting against sending an application. Because obtaining UNESCO status will mean benefits for Odda that should be exploited. This is new information which the politicians are obliged to weigh when they finally decide what is in the best interest of Odda, based on available information.

3. It is worth noting that there was a clear majority in favour of proceeding with the UNESCO application among those who voted on election day (53 % to 47 %) while there was a large majority against (39 % to 61%) among those who voted in advance. Does this mean that the mood in Odda changed from negative to positive in the period leading up to election day, and that the atmosphere now remains positive? Or is it because a different type of person voted in advance? If it is an expression of a change in mood, possibly because of increasing intensity in the debate and an increase in information available to the electorate, it is worth noting. In any case, and in line with the above quote (NOU 2001:03), the referendum might be regarded as an opinion poll and not a decision.
  
4. It should also be considered whether every member of the Odda electorate should be awarded equal weight. There was a clear yes from the voters who lived in the centre of Odda while there was an equally clear no from voters in Tyssedal and Røldal. Should residents in Tyssedal and Røldal have the same say when it comes to developing the town centre as the people who actually live there?
  
5. Another issue is whether the electorate of the referendum should have been expanded beyond the boundaries of Odda Municipality. Perhaps surrounding municipalities and counties should have been allowed to speak on the matter? The answer is yes, certainly they have a legitimate right to be heard however, the referendum was a piece of advice to the municipal council in Odda. In this context, the opinion of surrounding areas is irrelevant. The first candidate on the lists of all the parties in the neighbouring municipality of Ullensvang said they were positive to moving forward with a UNESCO application. According to these politicians, obtaining such a status would be a gain for the entire region.
  
6. The central government is in an entirely different position when it comes to deciding upon the nomination of Odda for UNESCO status. It is my view that the state is obliged to consider the opinion of the entire region.

Deciding to apply for UNESCO status as a cultural heritage site of unique importance is a question of values. Odda has gone through a rigorous debate, and with the smallest possible margin the advice of the people was *no*. The issue became politicised, and from the point of view of the different parties refusing a referendum in an election year may have seemed like a case of “political suicide”.

Alternatively, the politicians might have asked for an appraisal of what a referendum would entail in so far as the issue was a complicated matter and difficult for most people to handle. This route was probably not considered because the smelter looked like a ghost town and at the same time Odda experienced a decline in population. It was a matter of urgency. Many people might not even know what UNESCO was about. Many voters probably believed that they made a choice in favour of demolishing the smelter’s buildings.

## Summing up the referendum

The result of the referendum nevertheless has to be taken into consideration given that the people were actually asked for advice. Even so it can be maintained that their advice was less than convincing. On the election day there was a majority on the *yes* side, among the advance votes there was a large majority on the *no* side and together this gave a small majority for the *no* side (51 % v.49 %). The issue is complex and information available during the campaign was of varying quality. Arguably it must have been difficult for many voters to make an informed decision. Now, a year and a half later, there is new information, the temporary protection has been extended, but there is also new opposition to the development plan, which may turn the case on its head.

It was the advance votes that tipped the scales. We think that many elderly people and people living in municipal institutions voted in advance. Also the people who were impervious to more information registered their votes early. The indication after the public meeting in August was that people turned from *no* to *yes*.

In August, we received a visit from a representative from the UNESCO heritage site *Zollverein* in Ruhr, Germany, where large furnaces like the ones in Odda are protected and put to new use. The representative could not understand that a referendum was the way to go. Like in Ruhr he saw that the people of Odda were agitated because of the bankruptcy and the population decline. People were unwilling to accept that the economy was changing and that a consequence of this was a temporary loss of jobs.

Claus Stiens, the German visitor, argued that if a referendum had been held the result would probably have been a *no*. There, the state intervened and secured the internationally important cultural heritage on German soil through national financing and development funds. Something similar can be said to have been the case at Røros. When the mines were shut down in 1978, the state purchased the installations for museum purposes. If there had been a referendum on whether to include the then fire-damaged Bryggen harbour in Bergen on UNESCO's World Heritage List, the place would probably not have become a candidate. Here the Directorate for Cultural Heritage intervened in the process early on.

The referendum made for a tense autumn in Odda. Soon after, newspapers published letters demanding the UNESCO application to be withdrawn. The local newspaper warned against further mud-slinging and encouraged people to calm down and allow the matter to progress. New elements had come to light, the temporary protection had been extended, and the politicians were under great pressure to heed the advice of the people. The Prime Minister's Office was contacted on the matter and the reply was that the result of the referendum was a matter of local politics. The Government awaits the response from the municipal council in Odda before dealing with the application.

In late January, 2008, the local politicians sat together for 6 hours trying to work out a shared platform. They were to write a statement on the county's proposition to extend protection. The mayor said to the newspaper that he now favoured proceeding with the UNESCO application, provided that the extension of the protection of the smelter site was limited. Furnace no 3 was the hot potato. The politicians landed on the following joint statement about the county's proposal for extending the protection:

**Joint proposal from the Centre Party (Senterpartiet), the Red Party (Rødt), New Odda, the Conservative Party (Høyre), the Liberal Party (Venstre) and the Labour Party**

**Case 003/08**

Odda Smelter. Announcement: Protection case commencing. Statement from Odda Municipality. The Development Committee's proposal:

1. **The Municipal Council** strongly urges the county to **consider** Odda Municipality's need for constructing a new **main road** across the smelter site.
2. **The Municipal Council's precondition** is that future protection of the site be given **limited** scope, in line with the **basis for the referendum. Cultural Heritage protection should be arranged in such a way that it does not interfere with the development of new employment opportunities and activities on the site.**
3. **The Municipal Council's** has as a precondition that the financial consequences of protection must be examined to the extent possible before the area is protected.
4. **The Municipal Council will assume partial financial responsibility for that part of the cultural heritage which consist of buildings possessed by the municipality.**
5. **The Municipal Council has as a precondition that the Government, together with the county, accept the main responsibility for financing the protection of selected cultural heritage items of national importance. Sufficient funds for restoration and visual upgrading must be made available as soon as possible.**
6. **The Municipal Council has as a precondition that before protection is in place there must be given clear guidelines for the extent of the protected area and consequences for areas beyond.**
7. **The Municipal Council asks that furnaces nos. 1 and 2 are considered as alternative objects for protection and display in order to visualise the carbide production line at the smelter.**

Tyssedal – Odda – Rjukan complement one another as heritage sites and all will be strengthened through a joint UNESCO application. The Directorate for Cultural Heritage has made this clear by going for serial nomination. Now in the aftermath of the referendum it may be helpful to have the UNESCO process in Odda reviewed by an impartial instance. It is possible to learn from the process. The facts given by the interested parties also should be assessed to

determine if they are accurate, biased or misleading.

We have heard of communities which have let the politicians decide such complicated issues. In an article in New York Times in 2003 the difficulties of world heritage sites and the limits of sustainable tourism at UNESCO sites was explored. The article told of a tourism that destroys, and about a community in South America where politicians consciously aspired to preserve their cultural heritage in order to strengthen their region culturally and financially by applying for inclusion on the UNESCO list. They succeeded in reaching their goals.

In an article appearing in the paper of the Norwegian Association of Municipalities ('Kommunal Rapport', no. 4, 20??), State Scientist Erling Dokk Holm writes about Odda's amazing possibilities. The setting is the bankrupt smelter and the contrasts between a spectacular nature and an industrial architecture. He concluded: *"The only people who might destroy this opportunity are the local politicians."* Former journalist Jan Gravdal, from Odda, comments on this and also sees an opportunity of and need for change in a community that was built on industry:

*"More energy intensive industry is impossible. We no longer have the comparative advantages that attracted this industry to Odda. Besides, this is an industry that has lost thousands of jobs and where the signs point to further relocation abroad, more downsizing and shutdowns. ... Since the 1970s, the municipality has spent millions on consultants who time and again have reached the same conclusion: More small-scale industry and small businesses. During this period we have lost 3,000 inhabitants. ... The possibilities are obviously located in creating a new and different market. This means that Odda has to make use of the opportunities the smelter offers. In this way we preserve our identity, our history and build our future on it. That does not mean that the buildings are to be preserved as hollow shells. It is no coincidence that Odda and Tyssedal are interesting for UNESCO. It is simply related to the fact that we have cultural heritage with enormous future potential. There are a number of communities in Europe and the US that have had the courage to do what Odda now has the opportunity to do. All have experienced phenomenal growth. And more importantly, the communities have been able to evolve into places where young people want to live."*

With these words I conclude wishing that people will be interested in finding out more about the process in Odda and learn from it, so that we may use the cultural heritage to move this Norwegian community forward. World Heritage and Human Rights – conflict or cooperation? The community of Odda has over a short period of time discussed difficult issues which have led to heated local conflicts. Many people have spoken and the information offered has been of varying quality. In my opinion the issue is of greater significance than what a local community can handle alone. The question involves demolishing or protecting a piece of world cultural heritage that is underrepresented on the World Heritage List. Who is to decide? UNESCO, the central government or the community? How can we achieve a better dialogue between the different levels on behalf of a common cultural heritage and future generations?



**MARIE LOUISE ANKER**

*Architect (Dr. Ing), Sør-Trøndelag County Conservation Manager.  
Member of ICOMOS Norway's Executive Board.*

## VERDENSARV OG MENNESKERETT

Sett fra et "formynder" perspektiv i provinsen.

Undertegnede er Fylkesantikvar i Sør-Trøndelag og har siden kulturminnemyndigheten ble delegert til fylkene, hatt ansvar for å følge opp kulturminnevernet også Røros i samarbeid med kulturminneforvalter og Riksantikvaren.

I disse dager er vi i avslutningsfasen for å få renominert verdensarvstedet Røros bergstad med Circumferensen på listen over verdens kultur- og naturarv.

Det er et arbeid som har pågått over lang tid, men kan vel oppsummeres som en relativt vellykket prosess så langt. Av den internasjonale rådgiveren som var her i sommer var forvaltningen av Røros så langt beskrevet som en suksesshistorie.

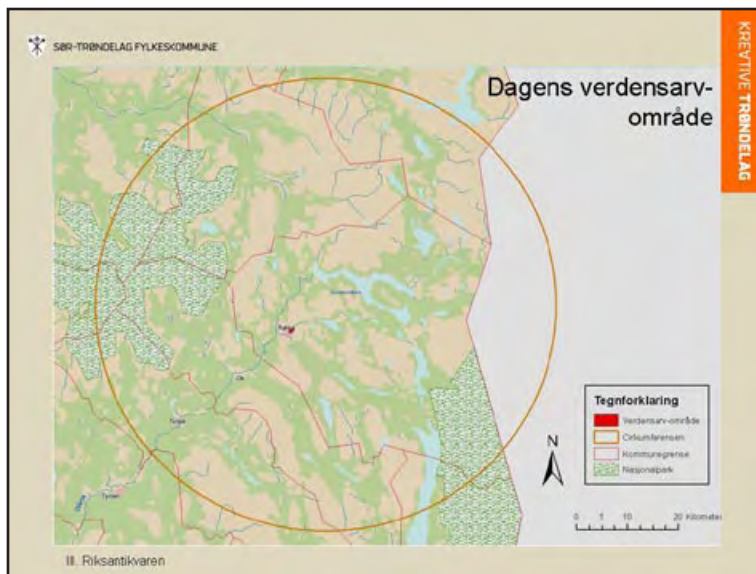
Har da dette noe med menneskerett å gjøre?



Jeg starter dette innlegget med et bilde mot Stormohagane, - med ryggen til dagens verdensarv. Vi skal ut i Circumferensen.

De fleste kjenner til at byen Røros står på UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv (World heritage list). Røros fikk sin plassering på listen begrunnet med at den var en unik bergstad og en tre-by midt oppe på fjellet i et særdeles godt og hardt klima.





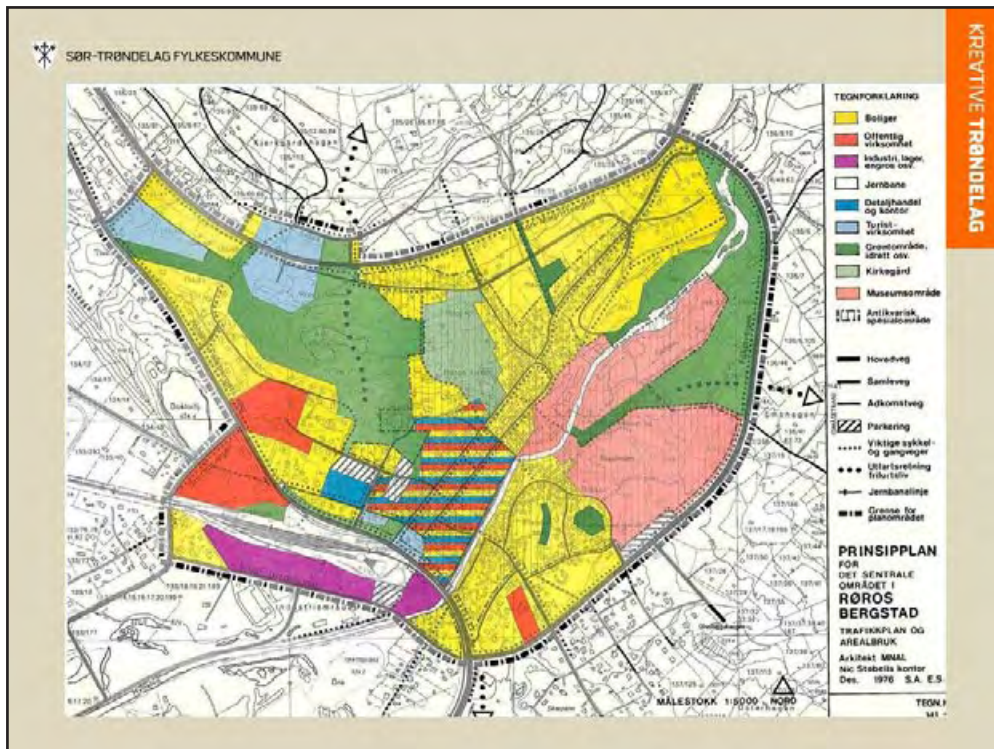
Byens sentrum og bebyggelsesstruktur er tilnærmet uendret fra den ble anlagt i siste halvdel av 1600-tallet, slik vi kan se på luftfotoet og dette kartet fra 1711.

Da byen ble innskrevet på listen i 1980, var det ikke lagt ved noe kart som viste avgrensningen, eller hva som var vernet, men i denne perioden arbeidet man også med å regulere sentrum av Røros, der store deler ble regulert til spesialområde bevaring etter §26.7 i pbl. Reguleringsplanene ble stadfestet i MD fra 1978-1982. I ettertid har man derfor regnet bevaringsområdet i sentrum sammen med slagghaugene etter smeltehytta som verdensarvområde.



Lokalt hevdes det at man i kommunen ikke var klar over at byen var innskrevet på listen over verdens kultur- og naturarv før etter et år. Jeg har ikke sjekket i arkivene om dette faktisk var tilfelle, men det kan være sannsynlig.

Uansett har denne klagen og påpekningen fulgt alt senere bevaringsarbeid som har krevd kulturminnemyndighetenes deltagelse. - Også det arbeidet som måtte settes i gang etter at ICOMOS evaluerte forvaltningen og skjøtselen av verdensarvstedet på slutten av 1993.



ICOMOS evaluering i 1993 konkluderte med at verdensarvområdet burde utvides slik at sammenhengen mellom byen og områdene rundt ble forklart.

Sør-Trøndelag fylkeskommune i samarbeid med Røros kommune og Riksantikvaren tok deretter initiativ til et prosjekt som skulle gi svar til denne delen av evalueringen. Et slikt arbeid hadde ikke vært gjort før, og man måtte prøve seg fram. Det var viktig at alle ble involvert og var enige i prosjektbeskrivelsen, og i 1996/97 ble prosjektet "Avgrensning, vern og forvaltning av verdensarv Røros" etablert.

I og med at man valgte å holde arbeidet innenfor Circumferensen som var et privilegieområde gitt til Røros Kobberverk i 1646 av kong Christian IV, involverte det i alt to fylker, åtte kommuner i geografisk utbredelse. Dette området er også et område hvor det har vært samer siden før kobberverkets tid og Sametinget ble også invitert med. Circumferensen går også inn i Sverige, men det finnes ikke spor etter av vesentlig betydning så man valgte å holde seg på Norsk side. I den videre oppfølgingen av prosjektet var det de seks kommunene som var mest berørt og to fylker som foretok et videre utvalg.

Med utgangspunkt i at kunnskapen om kulturminnene og historiene finnes i lokalsamfunnet, ble lokale lag og foreninger invitert med til å komme med innspill, og det var holdt møter i alle kommunene for å involvere flest mulig. Man skulle ikke havne i den samme fella som da bergstaden ble innskrevet på lista! Det var også klart uttalt at man hadde som mål en lokal forvaltning av kulturminnene.

Dette arbeidet munnet ut i en sluttrapport i 2001. Der ble et bredt utvalg av kulturminner og kulturmiljø foreslått for nærmere vurdering i tre prioriteringsnivå.

**Punkter i historien som verdensarv**

- 1980** Innskrevet på UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv.  
Hevdes fra kommunalt hold at de ikke var klar over dette før etter ett år (ikke ettersjekket)
- 1993** ICOMOS evaluerer forvaltning og skjøtsel av verdensarven påpeker behov for avgrensning og å vise sammenhengene mellom byen og områdene rundt.
- 1997** Prosjektet "Avgrensning vern og forvaltning av verdensarv Røros"
- 2007** Siste runde med arbeid for en renominasjon og utvidelse av verdensarvområdet "Røros og Circumferensen"

For å finne fram til viktige kulturminner og miljø, hadde man delt undersøkelsene inn i fem kategorier i forhold til hvordan man kunne vise sammenhengene til Rørossamfunnet og Røros Kobberværk. Henholdsvis:- Gruvedrift, -Prosessen, -Ressursflyt -Transport, -Boliger liv og samfunn, og - Landskap (matproduksjon og industrilandskap).

Denne rapporten ble sendt på høring i alle kommuner og i begge fylkene som alle ga sin tilslutning til utvalg og begrunnelser og anbefalte videre arbeid for en søknad om utvidelse. Røros kommune var noe mer forbeholden enn de andre kommunene i sin uttalelse, men positiv.

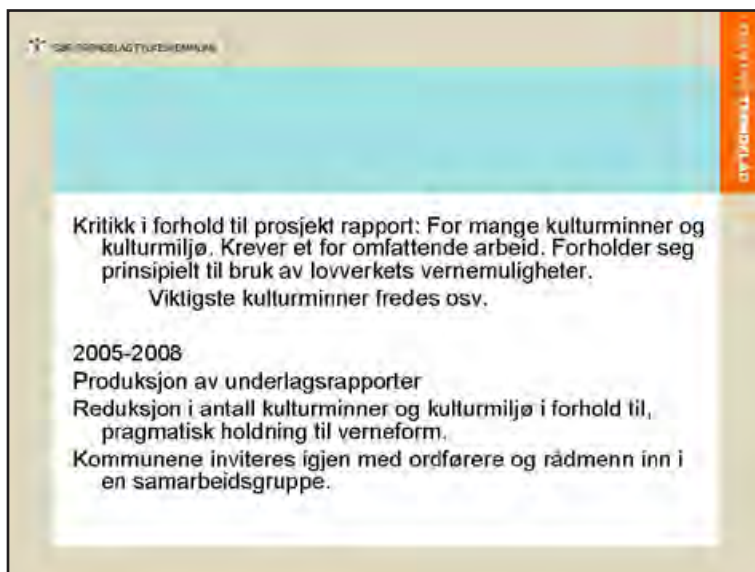
**Prosess**

- 1994-1996**  
Sør-Trøndelag fylkeskommune sammen med Røros kommune og Riksantikvaren arbeider med prosjektbeskrivelse og prosjektetablering.
- 1997**  
2 Fylkeskommuner og 8 kommuner finner i felleskap fram til en organisering alle kan akseptere. Sametinget invitert med.  
Lag og foreninger i kommunene inviteres til å komme med innspill og gi kunnskap om hvor det finnes kulturminner og -miljø som kan knyttes til Bergstaden og Røros kobberværks eksistens på vidda.
- 2001**  
Prosjektet avsluttes med en rapport som inneholder et forslag til avgrensning og innlemming av kulturminner og kulturmiljø som til sammen kan danne et bilde av historien(e) og sammenhengen mellom bergstaden og områdene rundt.  
Alle kommuner og fylkeskommuner stiller seg positive til forslaget. Røros kommune noe avventende

Etter dette kom det fram en kritikk på arbeidet om at det var for mange kulturminner og miljø som var trukket fram. Man hadde også foreslått en prinsipiell holdning til verneform der de viktigste kulturminnene og - miljøene skulle få det strengeste vernet ved bruk av kulturminneloven, noe som ikke ville være gjennomførbart i praksis med de ressursene man da rådde over.

Arbeidet ble stilt litt i bero grunnet manglende ressurstilgang, men startet forsiktig opp i 2004 med produksjon av underlagsrapporter for Riksantikvaren som nå hadde overtatt ansvaret for framdrift av prosessen og en faglig arbeidsgruppe ble opprettet bestående av kulturminneforvalter på Røros, undertegnede og Kulturvernleder i Hedemark samt representanter hos Riksantikvaren for å finne fram til utvalg og avgrensning.

I juni 2007 ble den siste runden startet opp og alle kommunene ble igjen invitert med til samarbeid med ordførere og rådmenn.



I disse dager har vi presentert forslaget til utvalg og avgrensning på folkemøter. Her presenteres kulturmiljø og kulturminner på et kart med en tekst som antyder noe om grenser og innhold. Fokuset er rettet mot muligheter og ansvar, ikke mot rådighetsinnskrenkninger. Mottagelsen er positivt avventende.

Man vet ikke hva dette er eller vil innebære, men er åpne for det som fortelles.

Er ikke dette riktig? Eller er det ørlite grunn manipulerende? Hvem manipulerer og hvem manipuleres?

Verdensarven er en arv for menneskeheten, det må være en ære å få lov til å forvalte denne. Men i dag så stilles det krav om lokal vilje til å ha verdensarvstatusen, arven skal være lokalt erkjent.

På vår fredelige plett på jorden, kan dette derfor virke som ganske uskyldige spørsmål å stille seg, men vi vet at i andre land brukes verdensarvstatusen som begrunnelse for å flytte folk vekk fra sine hjem. Likeledes vet vi at styresmakter bruker kulturminner som "bevis" og rettferdiggjørende begrunnelse for å hevde rett på landområder og undertrykke andres kulturuttrykk. I væpnete konflikter er ødeleggelse av kulturminner noe av strategien for å knekke motstanderens mot. Kulturminner er symbolverdier slik brua i Mostar i Bosnia Herzegovina, eller de store buddhastatuene i Bamiyandalen i Afghanistan er det.

Vi har en forestilling om hva som er basiske menneskerettigheter. I og med at jeg ikke er spesialist på området og antar at det ikke er mange i salen her heller, vil jeg ikke gå dypere inn på dette, men kan nevne minoriteters og urfolks rett i forhold til storsamfunnet til å ha sin kultur, rett til å ytre seg, rett til anstendig liv osv. for å liste opp et par mulige konflikt punkter vi kjenner til.

Hva har da dette med Røros å gjøre? Ikke så mye, men dersom vi ser på kartet som jeg viste dere i sted kan man tenke seg at det kunne vært vist på annet vis. Tekst og piler trenger ikke å si så mye.



Men de kan representere andre kvaliteter, og verdier kommer tydeligere fram.

Hva var formålet med utvalget som vi presenterte? Forklare sammenhengene som gjorde at Rørossamfunnet har eksistert i dette ugjestmilde området i 350 år.

Hva var Rørossamfunnet? Hva var verdensarven?

Jeg vil nevne tre tema som er viktige.



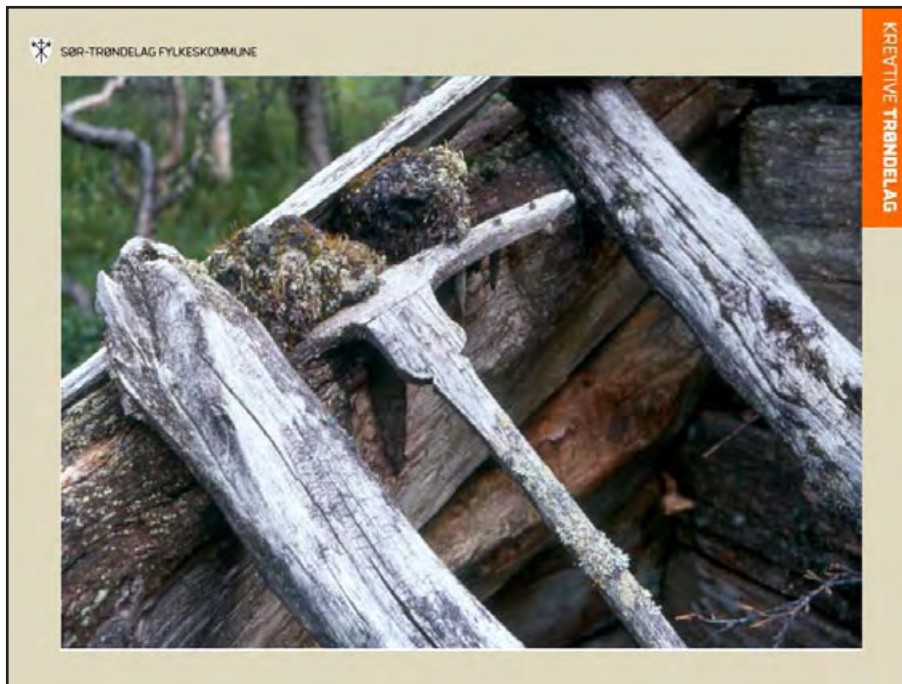
Sameksistens med minoriteter og urfolk og Rørosfolk.

Hvem skal vise fram og peke ut de samiske kulturminnene og kulturmiljøene, og hvordan skal de presenteres?

**Refleksjoner underveis**

- Er lokal medvirkning det samme som demokrati?
- Er lokal deltagelse det samme som demokrati?
- Hvem forsvarer retten til å minnes de mindre flatterende historiene?
- Hvem bestemmer hvilke historier som skal fortelles?
- Hva er en faglig begrunnelse?
- Hva er en politisk begrunnelse?
- Hva er en praktisk begrunnelse?
- Hvordan skal de enkelte historiene tolkes når de fortelles?

Et samfunn som har overlevd så lenge må ha hatt barn. Barna er den viktigste ressursen for samfunnets overlevelse over tid. Hvor er de hen? Hva vises av barnearbeidet? , for ikke å snakke om barnas lek?



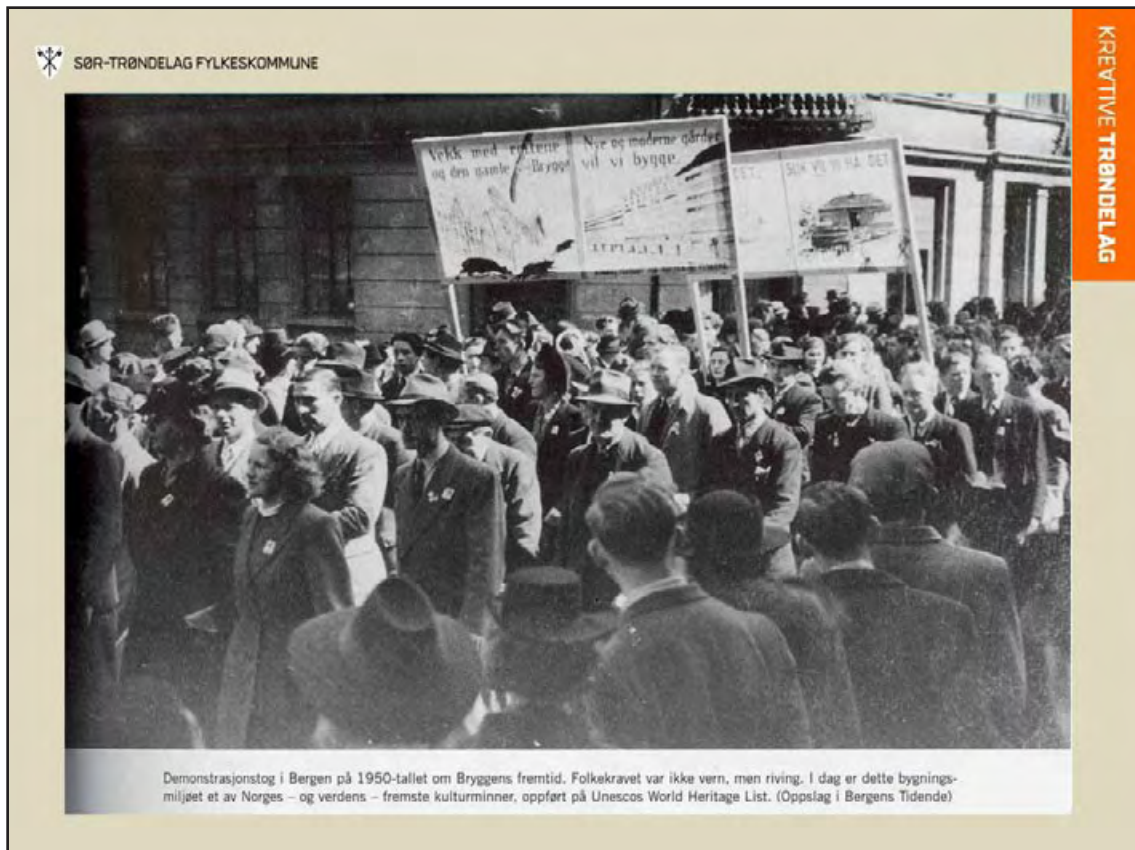
Kvinnene bærer halve himmelen og er normalt ca halvparten av befolkningen i et samfunn. Hvor er de?

Bildet av den siste gårdbruker på Stada viser en mann. Men her i Rørossamfunnet var det kvinnene som stod for den daglige gårdsdriften, mens mennene arbeidet i smeltehytter, i gruvene, som kullbrennere eller med transport. Hele samfunnet var avhengige av en slik arbeidsdeling. Men de kvinnene Falkberget trekker fram i sine historier herifra er kvinner som kjæresteobjekter eller som utførende av mansarbeid. Kvinnearbeidet er ikke representert. Jeg vil bare si at i arbeidsgruppa var vi flere kvinner femti – femti, likevel har vi ikke reflektert særlig mye over dette, (men er nå dette en kvinne oppgave?)

Kulturminnene etter kvinners arbeid finnes som løse gjenstander og blir dermed samlet på museum. Men vi må ikke glemme å fortelle historien om by-bonden og hennes arbeidshverdag.

Er det egentlig slik at utvalget av kulturminnene er undertrykkende i seg selv?

Det er naturlig å stille seg noen flere spørsmål for å være trygg på at man har foretatt de riktige valgene. Hvilke historier kan fortelles med utgangspunkt i det utvalget som er foretatt? Forklarer disse historiene sammenhengen og ressursutnyttelsen i Rørossamfunnet?



Demonstrasjonstog i Bergen på 1950-tallet om Bryggens fremtid. Folkekravet var ikke vern, men riving. I dag er dette bygningsmiljøet et av Norges – og verdens – fremste kulturminner, oppført på Unescos World Heritage List. (Oppslag i Bergens Tidende)

Dette kan jo bli uhyre politisk korrekt og det blir jo galt. Ved valget i høst gikk også Oddafolket til urnene for å si sin mening om Smelteverket skulle være verdensarv. Er det slik at folkelig og lokal aksept er ensbetydende med at flertallet av kommunens innbyggere er enige?, eller er det slik at vi bør sette vår lit til de folkevalgte? Hvem skal egentlig forsvare retten til å minnes?

Til slutt vil jeg vise dette historiske bildet fra Bergen. I ettertidens klare lys er jeg er ikke i tvil om hva som Bergen har vært mest tjent med.





**MARIT MYRVOLL**

*Social anthropologist (Cand. Polit) p.t. completing Ph.D, University of Tromsø, Researcher NIKU - The Norwegian Institute for Cultural Heritage Research. Member of the Norwegian National Commission for UNESCO 1997-2004. Focus related to regional management and research of Sámi cultural heritage and rights. Engaged with indigenous people issue in Norway and human rights in Tibet.*

**TRADISJONELL FORVALTNING OG MODERNE VERN - kultur- og naturvern og samiske rettigheter**

Innlegg på konferansen *Verdensarv og menneskerettigheter: konflikt eller samspill*, 6. februar 2008<sup>1</sup> i Oslo.



*Bassevárre (Helligtinden) på Tjeldøya, nordre Nordland, i midten av juni. Foto: Marit Myrvoll*

Takk for invitasjonen!

Mitt innlegg handler om verdens kultur- og naturarv og menneskerettigheter i et *urfolksperspektiv*. Tittelen må ses på som ganske overordnet – hva skjer i møtet mellom tradisjonell forvaltning og moderne vern? Og: Hva er tradisjonell forvaltning – og hva er moderne vern? Innlegget har jeg avgrenset til å se på noen aspekter av *kultur- og naturvern og samiske rettigheter*. Undertittelen på konferansetittelen blir ikke mindre viktig: Konflikt eller samspill.

Strukturen i innlegget er at jeg vil begynne med å si noe 1) generelt om urfolk og rettigheter, så om 2) samisk kulturminnevern og naturvern, og deretter ta et eksempel fra 3) verneplanen for Tysfjord-Hellemo-området.

## 1. Generelt om urfolk og rettigheter

Sammenliknet med mange andre urfolk verden over, er utviklingen av urfolksrettigheter i Norge en suksesshistorie, selv om det ikke har skjedd uten smerte, slit og kamp. Men av og til skal det være plass til suksesshistorier. ILO-konvensjon nr. 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater* definerer urfolk til ikke-statsbærende folk i moderne forstand. Urfolk har levd innenfor en nasjonalstats/flere nasjonalstaters grenser siden før nåværende stat(er) ble dannet. Definisjonen er med andre ord i forhold til politisk makt og statsdannelse. I eksemplet samene, er det ingen egen samisk stat som tar vare på og viderefører samisk historie, språk og kultur hvis ikke de nasjonalstatene som samene lever innenfor, medvirker til det. I tillegg må det aktuelle urfolket selvsagt ha en egendefinisjon som urfolk. Samene er anerkjent som urfolk av den norske staten, og både grunnlov, samelov og ILO K-169 (som er en menneskerettighetskonvensjon iflg. St.meld. nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter*) er vedtatt av Stortinget. Siden Sametinget, valgt av og blant samer, ble åpnet første gang høsten 1989, har det fungert som den viktigste arenaen for samepolitikk.

Alle disse resultatene med beskyttelse i nasjonalt og internasjonalt lovverk, tror jeg ikke ville vært mulig hvis ikke samisk kultur, språk og samfunnsforhold hadde blitt politisert av samer selv. Å gjøre politikk av noe, er å ha evnen til å få saksforhold på den offentlige dagsorden. Urfolk verden over har vært og er helt avhengig av å politisere forhold, som for eksempel retten til språk. Urfolk har ikke beslutningsmyndighet på lovnivå – heller ikke i saker som angår dem. Urfolk er avhengige av å overtale myndighetene til å gjøre bestemmelser i favør av seg. Noe som viser seg å være vanskelig fordi det er mange folk med en egendefinisjon som urfolk som aldri er blitt anerkjent av staten de bor i.



Samisk offerstein, Tromsø kommune. Foto: Marit Myrvoll

## 2. Samisk kulturminnevern og naturvern

Så til kultur- og naturarven og rettighetene knyttet til disse.

Juristen Ande Somby sier det slik i et dikt<sup>2</sup> :

Samiske rettigheter er nokså lett å fatte  
 Bare tre rettigheter er det tale om  
 Retten til en fortid  
 Retten til en nåtid  
 Retten til en framtid

Jeg skal i denne bolken fokusere på det som i diktet kalles retten til ei fortid, nærmere bestemt hvordan samisk kulturminnevern er organisert og fungerer. Jeg skal ikke beskrive hele forhistorien til samisk kulturminnevern, men kort si at i Norge er forvaltningen av samisk kulturminnevern på regionalt nivå delegert til Sametinget, med det samme ansvar som fylkeskommunene har for det øvrige kulturminnevernet. Dette omfatter blant annet myndighet til å frede midlertidig kulturminner og kulturmiljøer som trues av inngrep, før det er etablert et formelt vern etter kulturminneloven. Andre sentrale oppgaver er registreringer, skjøtsel og formidling. Samtidig er det noen forskjeller når det gjelder vektlegging av arbeidsfelt (Schanche 1999). Schanche (1999), som har vært sentral i oppbyggingen av samisk kulturminnevern, sier at ved siden av den vitenskapsbaserte kunnskapen om kulturminnene, er det samiske kulturminnevernet opptatt av å få fram samisk tradisjonskunnskap om minner og miljø, og på hvilken måte kulturminnene er meningsbærende i det samiske samfunnet og dessuten at det praktiske vernearbeidet skal bidra til samisk kulturutøvelse og kulturell aktivitet. Schanche sier videre at samisk kulturminnevern i mindre grad enn fylkeskommunene, er konsentrert om den fagliggjorte, autoritative kunnskapen om kulturminner og kulturmiljø, idet andre kunnskapskategorier i større grad inkluderes. En medvirkende årsak til dette er at fredningsgrensen for samiske kulturminner er 100 år (for kulturminner forøvrig danner reformasjonen i 1536 fredningsgrensen). I sterkere grad enn den øvrige kulturminneforvaltningen forholder samisk kulturminnevern seg til folks nære fortid. Den lokalt funderte kunnskapen har derfor en grunnleggende betydning for det samiske kulturminnevernet. Muntlig kunnskap, lokale tradisjoner og lokal landskaps- og naturforståelse gis stor vekt, noe som også gir konsekvenser for arbeidsmåter og feltmetoder (Schanche 1999).

Da kulturminnevernet ble desentralisert og tillagt fylkeskommunene av Stortinget i 1988, ble samisk kulturminnevern holdt utenfor i påvente av at Sametinget skulle behandle saken (Innst.S.nr.135 (1987-1988)). For Sametinget var det naturlig at organet selv skulle være tillagt myndighet innenfor samisk kulturminnevern, fordi det øvrige kulturminnevernet var underlagt et norsk folkevalgt organ. Av det fulgte at samisk kulturminnevern skulle underlegges et samisk folkevalgt organ – Sametinget. Slik kulturminneforvaltningen er organisert i Norge, er unikt i verdenssammenheng (SU 1:1991 Framtidig organisering av samisk kulturminnevern). Vi trenger ikke gå lenger enn til andre land i Norden for å se det. Dette innebærer imidlertid ikke at alt er fryd og gammen. Det setter store krav til samarbeid når kulturminneforvaltningen er organisert på denne måten. Samtidig får Sametinget - eller samisk kulturminnevern – ofte rollen som

vaktbikkje, som må påpeke at minoritetsperspektiver må synliggjøres i offentlige papirer eller minne om ordbruk som ofte ekskluderer urfolk og minoriteter (Schanche 1999).

Verdensarvkonvensjonen handler både om kultur- og natur arv. Når det gjelder naturvern i samiske områder har ikke Sametinget samme myndighet som innen kulturminnevernet, og er heller ikke tillagt forvaltning med tilhørende ressurser. Kulturminneforvaltning og naturforvaltning kan fra et samisk ståsted ikke skilles helt ad. Samisk kulturminnevern har hele tida vært opptatt av kulturlandskapet og kulturmiljøer. Og mange betydningsfulle samiske kulturminner er naturformasjoner som hellige fjell, steiner, vatn, skog. I tillegg er det steder knyttet til fortelling, og det er områder brukt til kommunikasjon, næringsutnyttelse eller annen bruk som har kulturell og identitetsmessig betydning (Schanche 1999). Alt dette har selvsagt betydning når det gjelder vern av for eksempel områder til nasjonalparker. Ikke minst fordi verneområdene ofte er lokalisert i samiske områder. I Sametingets sak R 012/07 *Retningslinjer for vernearbeid etter naturmangfoldsloven i samiske områder* hevdes det at ca. halvparten av de gjenstående verneplanene som beskrives i St.meld. nr. 62 (1991 – 1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*, er lokalisert i samiske områder.

Andreassen (2002) sier at tradisjonelle vernemodeller legger begrensninger på framtidig bruk av naturressursene i et vernet område, mens urfolksrettigheter krever at det føres en mer helhetlig politikk på områdenivå. De verste eksempler på begrensninger i bruk, er at det folket som har levd og høstet av ressursene på en slik måte at et område framstår som verneverdig for det moderne samfunn i dag, blir jaget fra bosettingsområdene sine ved etablering av naturvernområder. Samtidig etableres det turisme som flyr inn betalingsdyktige kunder som får jakte. Dette eksemplet er hentet fra Afrika.

Dette er ikke samisk virkelighet på norsk side. Og i dag kan det ofte være sammenfallende verneinteresser fra myndighetenes og samisk side. For eksempel vil reindriftsnæringen kunne være interessert i at beiteområder som de er avhengige av, ikke blir gjenstand for større utbygginger. På den andre siden ønsker reindriften å drive teknologisk moderne selv om kunnskapen om reindriften er tradisjonell. Fra samisk hold blir også samspeillet mellom mennesker og landskap, eller kultur og natur, poengtert. Hvis man ikke kan høste av ressursene, vil kunnskap om hvordan både bruksmåter, landskap og natur forsvinne (Andreassen 2002). Andreassen (2002) påpeker at miljøvern og bevaring av naturressursene må forvaltes på en slik måte at det er mulig for urfolk å overleve både fysisk og kulturelt. For kulturell bærekraft er det ikke tilstrekkelig med vern av kulturminner. Begrepet må inkludere muligheten for å videreføre sosiale praksiser og lokale tradisjoner.

Fra samisk hold forutsetter dette lokal selvbestemmelse – noe som bringer oss over i Sametingets arbeid med feltet. Som jeg nettopp har vært inne på, har ikke Sametinget samme myndighet innen naturvern i samiske områder som når det gjelder kulturminnevern. Sametinget er heller ikke tillagt forvaltning med tilhørende ressurser på dette feltet. Det positive er at i januar i fjor inngikk Sametinget og Miljøverndepartementet en avtale om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder (Sametingets sak 07/07). Denne avtalen ble inngått på politisk nivå og innebærer fra Sametingets side at man på en forutsigbar, helhetlig og faglig forsvarlig måte skal kunne konsultere tre ulike forvaltningsnivå, samtidig som man skal ha kontakt og dialog med samiske interesser og lokalsamfunn. Selv om dette ikke medfører

formell myndighet overført til Sametinget, innebærer det at Sametinget kan ha stor innflytelse i beslutningsprosessene i vernesaker.



*Oarjjevuodna (Hellemafjorden) mot nord, august 1999. Foto: Marit Myrvoll*

### **3. Verneplanen for Tysfjord-Hellemo-området.**

Dette er et eksempel på hvordan en verneplan blir satt i bero på grunn av lokal motstand. I NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker* ble det anbefalt at man burde utrede etableringen av Tysfjord-Hellemafjorden nasjonalpark i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner, noe som ble fulgt opp i andre dokumenter (NOU 2007:13 *Den nye sameretten*, s.1010). Fylkesmannen i Nordland fulgte vanlig prosedyre for behandling av denne saken, men mange på lokalt nivå opplevde at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til samiske interesser. Tysfjord-Hellemo er midt i det lulesamiske området på norsk side. Det er her, innerst i Hellemafjorden, at det bare er 6 km i luftlinje til svenskegrensa. På andre siden av grensa ligger UNESCOs verdensarvsted Laponia. Det har vært visjoner om å binde sammen flere verneområder til *ett* verdensarvsted som strekker seg fra høyfjell til hav, men det forutsetter at stedet først har nasjonalt vern. For å gjøre en lang historie kort, så kom verne-prosessen i gang igjen ved at det i 2004 ble det nedsatt et nasjonalt utvalg som hadde i mandat å se på den videre prosessen for bruk og vern i lulesamisk område. Flertallet i utvalget var utnevnt av Sametinget og representerte samiske interesser. I forslaget som ble lagt fram i 2006, vektla utvalget hensyntagen til samisk samfunnsliv,

livsutfoldelse og identitet i fortid, nåtid og framtid, i tillegg til hensynet for ivaretagelse av biologisk mangfold og landskap og medinnflytelse fra lokalsamfunnet. Det innebærer så langt jeg kan se at myndighetene må være villige til å anerkjenne dette området som et samisk område.

Andreassen (2002) påpeker at i Sverige har de miljørettslige forpliktelsene til å beskytte den samiske kunnskapen innenfor verneområdene ikke samme støtte i menneskerettslige bestemmelser som på norsk side. Samene i Sverige er ennå ikke anerkjent som et eget folk, og ILO K-169 er ikke ratifisert av den svenske staten. For Sametinget og samiske interesser på norsk side vil det derfor fortone seg som et tilbakeskritt å bruke Laponia som modell for mulige forvaltningsløsninger på norsk side. Det er snarere slik at rettighetsutviklingen og utformingen av praktiske forvaltningsmodeller på norsk side kan danne basis for løsninger for Laponia og det eventuelle framtidige utvidete Laponia, i følge Andreassen (2002).



<http://www.laponia.nu/web/page.php?pageid=1&prevmid=1>

#### 4. Avslutning

I dette korte innlegget har jeg prøvd å vise at det går an at kultur- og naturarv og menneskerettigheter (så lenge ILO K-169 er med) spiller på lag i nasjonale prosesser. For Sametinget er det ingen motsetning mellom det de anser som tradisjonell forvaltning og det som er definert som moderne vern. Det kan kanskje heller hevdes fra et samisk synspunkt at tradisjonell forvaltning og tradisjonelt vern ikke går sammen.

Samtidig har jeg prøvd å vise betydningen av at urfolk og minoriteter klarer å få på den offentlige politiske dagsorden kultur- og naturvernet på en slik måte at de får reell medbestemmelse, som selvsagt omfatter ansvar så vel som rettigheter. Utfordringen for mange urfolk i verden er at de ikke blir anerkjent som urfolk av nasjonalstatene de bor i. De færreste har ressurser til å reise til de internasjonale politiske urfolksarenaene for å synliggjøre hvilke utfordringer de står overfor, for eksempel til FNs permanente forum for urfolk med møtested

New York. At (urfolks-)verdenssamfunnet blir orientert om og gjort oppmerksom på forholdene et urfolk lever under, kan sette press på de nasjonale myndighetene. Derfor er det også helt utenkelig for mange urfolk å komme i posisjon til å kunne forhandle om hvordan et område de bebor skal forvaltes hvis myndighetene mener det skal vernes som kulturarv eller naturarv. Dette er heldigvis ikke situasjonen i Norge. Jeg har i dette innlegget vist hvordan samer som urfolk har lyktes å komme i forhandlingsposisjon med myndighetene, med ulik grad av rettighets-oppnåelse innenfor feltet kultur- og naturarv.

Takk for oppmerksomheten!

### Litteratur

- Andreassen, L.M. (2002) Ka galt har vi gjort når det må vernes? Dilemmaer ved etablering av nasjonalpark i lulesamisk område. I Andersen, S. (red) Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati. Diedut 1/2002. Sámi Instituhtta.
- Schanche, A. (1999) Miljø, kultur og rettigheter. I Broderstad, E.G., Schanche, A. og Stordahl, V. Makt, demokrati og politikk - bilder fra den samiske erfaringen.
- Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 8, juni 1999.  
<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/Rapport8.html#Milj%F8>
- Somby, A. <http://www.jus.uit.no/ansatte/somby/ivdni01NOR.htm>

### Lover

- Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) (1987).
- Grunnloven § 110a: Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv (1988)
- ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989 – ratifisert av Norge i 1990)

### Offentlige dokumenter

- Innst.S.nr.135 (1987-1988)
- Nasjonalt utvalg for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område: Videre prosess for bruk og vern i lulesamisk område i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner. Sluttdokument. 1996
- NOU 1986:13 Ny landsplan for nasjonalparker
- NOU 2007:13 Den nye sameretten
- Sametinget: SU 1:1991 Framtidig organisering av samisk kulturminnevern
- Sametinget: Sak R 012/07 Retningslinjer for vernearbeid etter naturmangfoldsloven i samiske områder
- Sametinget: Sak 07/07 Retningslinjer for vernearbeid etter naturmangfoldsloven i samiske områder
- St.meld. nr. 62 (1991 – 1992) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge
- St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneske-rettigheter

---

<sup>1</sup> Det er 16. året Samefolkets dag markeres i år. Dagen ble vedtatt på den 15. Samekonferansen i Helsinki i 1992

<sup>2</sup> <http://www.jus.uit.no/ansatte/somby/ivdni01NOR.htm>



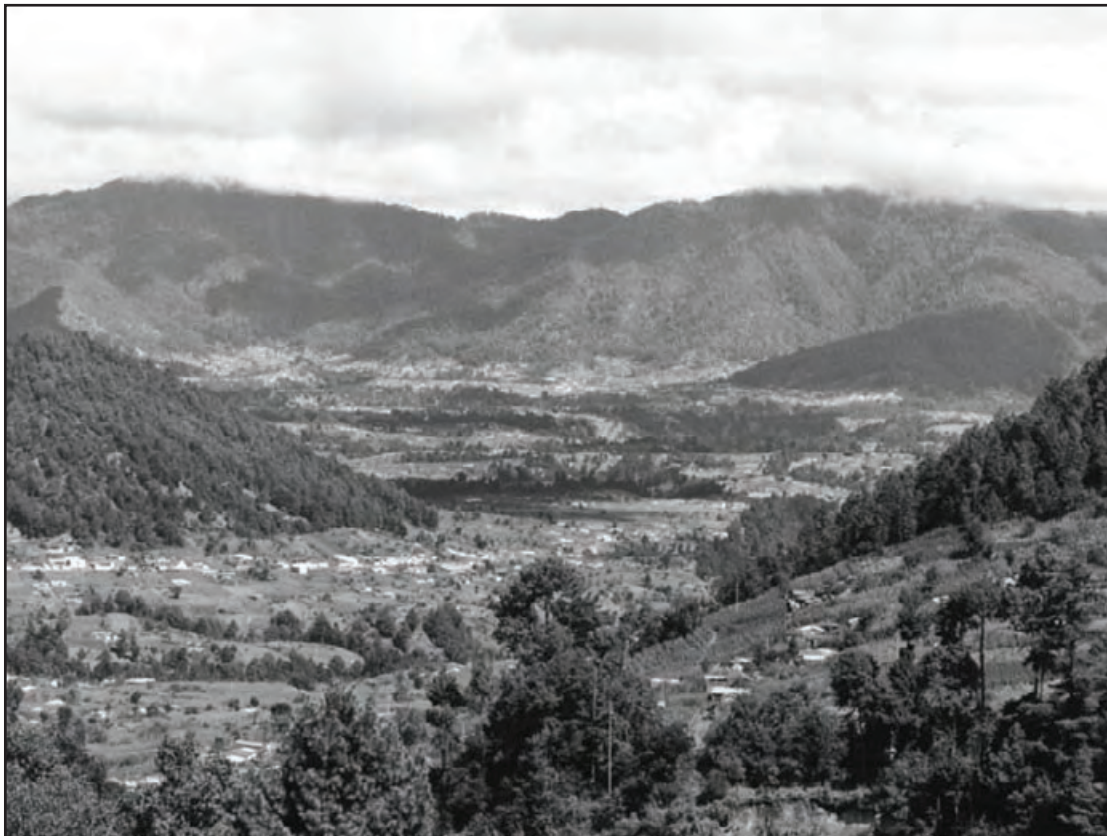
**STENER EKERN**

*Anthropologist (Dr. Polit), Senior researcher, Associate Professor at the Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo. Worked extensively with international development cooperation. Field work in political anthropology in Nicaragua and Guatemala.*

**GUATEMALA: DEFINISJONSMAKT OG BRUKSRETT**

*Ved Stener Ekern, Førsteamanuensis, Senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo*

Som kjent er verden av i dag delt opp i cirka 200 nasjonalstater, hvilket vil si at alle verdens mennesker – og ressurser – er underlagt statlige myndigheter. Om ikke nasjonalstaten i seg selv er en europeisk oppfinnelse, så er det først og fremst gjennom europeisk historie den er blitt til som en særskilt juridisk entitet. Videre er det de stort sett de samme europeiske tradisjonene som har formet internasjonal lov og gitt malen for hvordan en stat skal skrus sammen. Endelig har store deler av verden vært kolonisert av europeiske stater og forsøkt omstøpt etter denne malen.



*'The Central Valley of Totonicapán viewed from the south'.  
Photo by Stener Ekern © 2000*

Som spansk koloni fra 1524 til 1821 er Guatemala en stat hvor forvaltningstradisjonene som europeiske kolonisatorer brakte med seg i altoverveiende grad benyttet som grunnlag for den



staten vi finner i dag. I Guatemala har dette skjedd på bekostning av vi nå kaller “urfolkernes tradisjoner”, eller med mer historisk presis begrepsbruk, mayafolkernes praksiser, og særlig dem som handler om politikk. For selv om halvparten av Guatemalas 12 millioner innbyggere er mayaer og de er i flertall i cirka 170 av landets 332 kommuner er det som finnes av politisk selvstyre – et rom hvor for eksempel plikter og rettigheter til naturressurser forvaltes – for mayaene begrenset til det lokale fellesskapet vi på norsk kan kalle bygda.

Guatemala har cirka 4000 slike bygder, typisk med 2-300 familier. I sin kjerne er hver bygd (*komon* på mayaspråk) en allianse av to-tre klaner som utveksler ektefeller og som forvalter et territorium på den måten maktene og forfedrene foreskrev. Fordi mayaer (som ikke har lært naturfag på skolen) anser at alt henger sammen, og ikke skiller mellom det en nordmann oftest oppfatter som klart atskilte sosiale, psykologiske og fysiske prosesser, kan for eksempel tyveri resultere i sykdom og ulydighet mot forfedrene kan gi krig og uorden, ja det kan være slutten på klanen som sådan. Satt på spissen kan en si at “å regjere” på mayansk er å vokte over tradisjonene og det er det som kjent klanens eldste som er best skikket til.

I dag er imidlertid eldsterådene for det meste erstattet av en type folkeforsamling og noen steder vet ungdommen ikke engang at grenda de bor i også er en klan <sup>1</sup>. Nå til dags møtes alle bygdas innbyggere en gang om året for å velge en ordfører og et team til å styre bygda og ikke minst ivareta relasjonene til kommunen og staten over dem. Det voktes fortsatt over tradisjonene, og særlig dem som involverer rettigheter til bruk av bygdas jord, skog og vann, men vel så viktig er det å lobbe kommune, stat og utenlandske ambassader for penger til å utnytte disse ressursene bedre, altså til utvikling og framskritt.

Nå er det samtidig slik at den kommunale ordføreren, altså personen som velges når de samme indianerne går til urnene som borgere av republikken Guatemala, anerkjenner bygdeordføreren (*alcalde comunal*) som sin viseordfører (*alcalde auxiliar*). Mayaindianerne i Guatemala deltar altså parallelt i to forskjellige politiske systemer, det ene er deres eget (men er også laget som svar på statens behov) og det andre er statens og dermed det som er til for “alle” i det statlige lovverkets forstand. Fordi det siste systemet i så stor grad er født av europeiske styringstradisjoner opplever imidlertid mange mayaer at det ikke er til for alle, men først og fremst et redskap i tjeneste for den delen av folket som ikke er mayaer, altså de spansktalende (i Guatemala kjent som *ladinoer*).

I en del kommuner har de mayanske viseordførerne dessuten et felles organ, den såkalte “indianerordføreren” (*alcalde indígena*) hvor mayaer kan samle seg om felles saker uten å måtte gå veien om politiske partier eller andre fora hvor ladinoer dominerer, og omvendt kan staten gå til indianerordføreren uten å besøke hver bygd og lære seg spillereglene for livet der. Hvor denne institusjonen er sterk og levende er den guatemalanske staten altså tvunget til å forholde seg til to forvaltningspraksiser og to typer rettsvesen. (Faktisk fantes det helt til 1987 en egen statlig anerkjent domstol, *juzgado indígena*, som dømte i saker som involverte mayaer.) Her er det med andre ord duket for kollisjon når staten ønsker å ta over et område og begrunner det med

en type allmenningsprinsipp, for hvem som er med i fellesskapet staten da snakker om?

Som en moderne stat erklærer Guatemala rett som det er naturområder, ruinbyer eller andre minnesmerker for å være nasjonalpark eller historisk monument – og straks blir forvaltningen av dette objektet til et statlig eller kommunalt anliggende<sup>2</sup>. I denne lovgivningen og disse politiske spillene finnes det imidlertid liten eller ingen plass for mayanske tradisjoner. For den guatemalanske staten – som barn av romersk og napoleonsk rettstradisjon – er allmenningen en relativt grei størrelse. I middelhavsområdet spanjolene kom fra var allmenningen (*el ejido, the commons*) et sted landsbyboerne fritt kunne sende dyra til på beite og der de kunne sanke den veden de trengte. Men i mayansk tradisjon finnes ikke slike borgerskapsbaserte fellesskap. Her er det klaner og bygder som møtes. Med unntak av de heller få stedene som har en fungerende indianerkommune som kan tjene som meglingsinstans har mayaer dermed ikke engang et rom hvor et slikt borgerskap eller “sivil kultur” kan utvikles uten å gå via ladinodominerte politiske partier og institusjoner. Og skulle bygdene bli enige om en type mayaborgerskap ville det bli definert som separatisme.

Så hva skjer når byskogen blir nasjonalpark? Som eksempel kan vi ta kommunen Totonicapán hvor rundt 95 % av befolkningen er mayaer (nærmere bestemt *k'iche'ér*, den største av cirka 20 grupper av mayaer) og cirka 90 % av de 110,000 innbyggerne bor i en av de 48 bygdene som kommunen består av utenom selve Totonicapán By. Til kommunen hører også cirka 340 kvadratkilometer barskog (med to sorter furu og en sjelden variant av gran, *abies guatemalensis*). Siden skogen ligger mellom 2100 og 3404 meter over havet har den fått ligge urørt for moderne utvikling inntil nylig. Dog har skogen alltid spilt en stor økonomisk rolle for mayaene på stedet, her finnes 800 vannkilder og i mange hundre år har produksjon av ved, plank og møbler med basis i skogen vært den viktigste næringsveien sammen med handel og pottemakeri og veving (det er her stoffene til landets fargerike kvinnedrakter blir laget). Urfolket i Totonicapán har aldri kunnet leve av jordbruk alene.

Formelt, altså i henhold til statens lover, er skogen i dag en “kommunal park”, hvilket betyr at den skal forvaltes av kommunen. I det står den på papiret ganske fritt, men i praksis er den bundet på hender og føtter av en lang tradisjon med at skogsforvaltning har vært overlatt til indianerkommunen (dette var vanlig i hele Guatemala inntil cirka 1880) og dessuten er det indianerne som bruker skogen til daglig og kjenner den. Sett med øynene til urbane mayaer i Totonicapán by, samt i bygdene som ligger i dalen rundt kommunesenteret og ikke har så mye skog selv, er skogen “mayansk”, det vil si den tilhører “k'iche'ene i Totonicapán” og verken stat eller kommune. For å vise det kan de peke på at indianerkommunen fikk skjøte på den i 1887<sup>3</sup>.

Sett med øynene til folk flest rundt om i bygdene, og særlig de ni som ligger inne i selve skogen, tilhører den imidlertid dem som bor nærmest, i form av forskjellige *parcialidades*, som en gang var klanen slik den ble registrert som juridisk entitet i kolonitida. I dag er en *parcialidad* imidlertid blitt til en slags forening for alle oppsitterne, eventuelt bare for en engere gruppe som kan demonstrere at de tilhører bestemte slektslinjer. Ser man enda nøyere etter finner

man at forestillingen om en “byskog” eller “kommuneskog” (*bosque comunal*) er mer europeisk enn mayansk. I mayaverdenen ligger all “eiendom” til klanen og det er slektstilhørigheten (eller bygdetilhørigheten) som bestemmer hva slags ressurser du som oppsitter kan bruke og til hvilken pris.

Statusen som kommunal park er et politisk kompromiss. Blant annet på grunn av press fra miljøvernorganisasjoner som Greenpeace ønsket staten å gjøre den til nasjonalpark, for slik, mener de ideelle organisasjonene fra storsamfunnet og det internasjonale samfunn (NGOene), kan man bedre verne den sjeldne grana og ikke minst vannkildene<sup>4</sup>. Videre var lokalbefolkning, miljøvernaktivister, kommuneadministrasjon og urbane mayaer alle skjønt enige om at noe måtte gjøres for å stoppe en til tider omfattende rovhogst. Nå fryktet imidlertid både urbane mayaer og befolkningen på landsbygda at å gjøre skogen “nasjonal” ville bety det samme som å “gi skogen vekk til politikerne”. Man tok det for gitt at en offentlig ansatt parkadministrasjon ville akselerere problemet med rovhogst på grunn av den utbredte korrupsjonen i statsapparatet.

Dessuten kunne staten finne på å privatisere, det vil si å overlate parken til en ikke-statlig organisasjon, en løsning som i en annen skogskommune (Chajul) har medført endeløse strider mellom forskjellige klaner og unge aktivister som kontrollerte organisasjonen og brukte den for å forvalte skogen slik de mente var riktig.

I Totonicapán klarte til slutt representanten fra en sveitsisk bistandsorganisasjon å samle partene om et kompromiss og overtale kommunen til å erklære skogen for “kommunal park”. Uten støtte fra kommunen har heller ikke statlige instanser som miljødirektoratet (CONAP) eller skogdirektoratet (INAB) hatt mulighet til å gripe inn å gjøre noe for å hindre rovhogst eller promotere mer konstruktive tiltak.

Parallelt med forhandlingene mellom kommune og indianerkommune bestemte en *parcialidad* seg for å gå til sak mot Totonicapán kommune med henvisning til at skjøtet fra 1887 måtte kjønes ugyldig. Den spanske kronen på 1500-tallet hadde anerkjent at den aktuelle klanen (Yax fra bygda *Chiyax*) var eieren av en god tredel av skogen. Den direkte bakgrunnen var at Yax-klanen mente folk fra bygda Panquix oppe i selve skogen drev rovhogst på deres territorium og, indirekte, at kommune og indianerkommune hadde tatt parti for Panquix ved å godkjenne det som skjedde i 1887. Rettsaken varte i over ti år, fra 1992 til 2004 og har virket ødeleggende på alle forsøk (fra Greenpeace, sveitsisk bistand, statlige miljømyndigheter) på å etablere en forvaltningsmodell ved å lamme indianerkommunen som institusjon.

Etter hvert har striden ødelagt også samholdet internt i de to bygdene ettersom konflikten blottla hvordan forskjellige klaner har forskjellige interesser av hvor grensene skulle trekkes og dermed hvem som skulle ha myndighet til å gi konsesjoner på hogst. Til slutt tapte *parcialidad* Yax, men i mellomtiden har bygdene, indianerkommunen, kommunen og staten bare glidd lengre fra hverandre og bistanden har trukket seg ut. De som tjener mest på dette er selvsagt bakmennene som organiserer rovhogsten.

Så kommer spørsmålet: Hva om skogen kom på verdensarvlisten? Vil menneskerettighetene være til hjelp? – På grunn av den sjeldne grana, det faktum at skogen i Totonicapán utgjør det siste gjenværende større barskogsområde i hele Mellom-Amerika, samt lokale og nasjonale ambisjoner om økoturisme er problemstillingen ikke helt hypotetisk. Det forutsetter et samarbeid mellom ordfører, indianerkommune og klansledere i de berørte bygdene, samt samarbeid med miljøvern- og skogsmyndigheter samt republikkens president og kongress. Menneskerettighetene sier lite eller ingenting om lokalt selvstyre og enda mindre om forskjellige former for eiendomsrett til allmenninger. De mest spesifikke kravene finner vi i ILOs konvensjon om urfolk (169/1989) som pålegger staten å konsultere urfolket før større inngrep blir foretatt, og Guatemala er blant statene som har ratifisert denne konvensjonen.

Det er på et annet plan menneskerettighetene kan komme inn og eventuelt bidra til å kanalisere en slik prosess inn i et rolig og konstruktivt forløp. Jeg tenker da på kravene til demokratiske beslutningsprosesser som konvensjonene om sivile og politiske rettigheter setter. Tar vi dem på alvor, eller sagt på en annen måte, blir de rutiner, vil man i hvert fall kunne redusere risikoen for at skogen i Totonicapán blir erklært et stykke arv “for alle” på tvers av lokale tradisjoner og lokalbefolkningens ønsker, og prosessen ville måtte utvide den politiske deltagelsen. For slik jeg håper å ha vist er problemet i Totonicapán at det ikke finnes en lokalt forankret tradisjon på det forvaltningsnivået en menneskerettslig forsvarbar etablering av et verdensarvsted krever.

Vi har sett hvordan ønsket om et tilsynelatende enkelt vedtak om vern kan utløse dype og langvarige konflikter der rettslige tradisjoner kolliderer. En nærmere undersøkelse viser imidlertid at det handler like mye om fravær av tradisjon som kan matche den statlige. Menneskerettighetene kommer til nytte ikke ved å levere en oppskrift på hvordan man unngår å kolliderer – hvordan skadene kan opprettes, men ved å være veien å gå for å utvikle nye tradisjoner, sammen.

---

<sup>1</sup> For en bred behandling av hvordan klansråd har blitt til allmannamøter, se: Stener Ekern, Making Government: Community and Leadership in Mayan Guatemala, Department of Social Anthropology, University of Oslo, 2006, og Robert Carmack, Rebels of Highland Guatemala. The Quiché-Mayas of Momostenango, Norman: University of Oklahoma Press, 1995.

<sup>2</sup> Landet har tre områder på verdensarvlisten, mayaruinbyene Quiriguá og Tikal, samt den gamle kolonihovedstaden Antigua, et heller lite tall i betraktning av den høye konsentrasjonen av flotte ruinbyer og særegne landskapsformasjoner. Det er mitt tips at turistmyndigheter og lokalsamfunn, særlig i indianske områder, nok vil komme med flere kandidater i årene framover.

<sup>3</sup> Se Romeo Tíu og Pedro García, Los Bosques Comunes de Totonicapán: Historia, Situación Jurídica y Derechos Indígenas, FLACSO, Guatemala, 2003.

<sup>4</sup> Se Greenpeace, Los Bosques de Totonicapán, Fundación Paz Verde, Guatemala, 1997.



**GUNNAR M. EKELØVE-SLYDAL**

*Deputy Secretary General, Norwegian Helsinki Committee.  
MA (Cand. Mag) University of Oslo and studies in journalism and human rights. Has published numerous articles and books on human rights issues.*

**USBEKISTAN OG VERDENSARVEN**

*Av Gunnar M. Ekeløve-Slydal, Assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomité*

Usbekistan ble selvstendig stat i 1991 etter Sovjetunionens oppløsning. Landet er det mest folkerike i Sentral-Asia, som ellers består av Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Turkmenistan. Statene har en rik kulturarv, ikke minst i form av historiske byer langs den berømte Silkeveien som i århundrer fungerte som handelsvei mellom Kina og Europa. Alle statene har ratifisert 1972-konvensjonen om verdensarven og har tentative lister. Tre av statene har allerede objekter på listen, Kasakhstan to, Turkmenistan tre mens Usbekistan har fire. Det er en rekke problemer knyttet til kultur- og naturvern i landene, og flere av dem skyldes et stort underskudd på demokrati og menneskerettigheter.



*'Relaxed everyday life in Bukhara', Photo by The Norwegian Helsinki Committee © 2001*

Usbekistan og Turkmenistan har de to mest undertrykkende regimene i regionen. Myndighetene i Usbekistan har under president Islam Karimov, landets leder helt siden 1989, gjennomført omfattende forfølgelse av politisk opposisjon, uavhengige religiøse grupper, journalister og menneskerettighetsaktivister. I mai 2005 kom landet for alvor i verdens søkelys som følge av

en massakre som fant sted i Andijan, en by øst i landet. Her skjøt politi og militære styrker og drepte hundrevis av sivile som demonstrerte for større friheter og mot politiske fengslinger.

### **Autoritært styre**

Usbekistan bevarte mye av sitt kulturelle særpreg gjennom Sovjetperioden. Landet har en etnisk sammensatt befolkning, med usbekere (ca 80 %), russere (5.5 %) og tadsjiker (5 %) som de viktigste gruppene. Befolkningen er på om lag 28 millioner.

President Karimov har bakgrunn fra den sovjetiske kommunisteliten. Alle valg i landet etter uavhengigheten i 1991 er blitt underkjent av OSSE/ODIHR som urettferdige og ufrie. Den politiske opposisjonen er enten fengslet eller i eksil.

Landet har det siste tiåret utviklet seg i retning av økende undertrykkelse, med systematisk bruk av tortur og total mangel på frie medier. Særlig uavhengige muslimer har vært utsatt for forfølgelse, og flere tusen har havnet i uzsbekiske fengsler.

En massakre i Andijan 13. mai 2005 satte for alvor den alvorlige situasjonen i landet på den internasjonale dagsordenen. Flere hundre mennesker ble drept på og rundt det sentrale torget i byen i forbindelse med protester mot at myndighetene hadde fengslet en gruppe forretningsmenn. De var anklaget for 'religiøs ekstremisme', men mye tyder at det egentlige problemet sett med myndighetenes øyne var at de representerte en økonomisk og politisk trussel ved at de drev suksessfull forretningsdrift og skapte mange arbeidsplasser.

Til tross for sterke reaksjoner fra Vesten har myndighetene i Usbekistan nektet internasjonal gransking av hendelsene i Andijan. En rekke internasjonale institusjoner har også trukket seg ut eller blitt presset ut av landet, blant annet Verdensbanken, Den europeiske utviklingsbanken og FNs høykommissær for flyktninger. EU har gjennomført sanksjoner mot landet, men prøver nå en mykere politikk for å øke kontakt og påvirkning. USA mistet tillatelse til å ha baser i landet i 2006 på grunn av sin kritikk av Andijan-hendelsene.

### **Rik kulturarv**

Usbekistan har en rik arv fra 'Silkeveien', men også fra tidligere perioder. Ifølge myndighetene har landet mer enn 10 000 objekter av stor kulturhistorisk verdi på sitt territorium.

Landet har fire kulturminner og -miljøer på verdensarvlisten:

- Itchan Kala, Khiva (1990)
- Bukharas historiske sentrum (1993)
- Shakhrisyabz historiske sentrum (2000)
- Samarkand – kulturmøtested (2001)

Usbekistan ble medlem av UNESCO 26. oktober 1993, og det ble opprettet et eget UNESCO-kontor i landets hovedstad, Tasjkent, i 1996. UNESCO lanserte et eget kulturarvprogram i 1994, for å bidra til å ta vare på viktige deler av kulturarven. Organisasjonen har arbeidet med en rekke prosjekter for å revitalisere og gjenoppbygge det naturlige miljøet rundt noen av monumentene, men dette har vist seg vanskelig i praksis.

### **Sovjetisk kulturvern**

Bakgrunnen for UNESCOs prosjekter for å gjenoppbygge miljøet rundt noen av monumentene er at under sovjettiden, samt etter uavhengigheten, ble dette miljøet ofte fjernet. Basarer, karavanseraier og boligkvarter rundt de verneverdige monumentene ble revet og på den måten skapte en imponerende, men livløse severdigheter, omgitt av enorme plasser og parkeringsplasser. Under restaureringen av Ichan Qala, Khivas historiske senter, ble nesten hele befolkningen tvunget til å flytte. Den sentralt styrte planøkonomien under Sovjetstyret førte også til at gamle håndverkstradisjoner døde ut.

Selv om Usbekistan etter uavhengighet har lagt om noe av denne politikken, har paradigmeskiftet vært ufullstendig. Fortsatt er det stort fokus på 'det monumentale'. Myndighetspersoner tar seg noen ganger til rette og presser beboerne ut for selv å overta eiendommene. Planleggerne antar gjerne at innbyggerne i gamle bysentra foretrekker å flytte til moderne leiligheter, men en UNESCO-undersøkelse i 1995 viste at flertallet av innbyggerne i gamlebyene i Bukhara, Samarkand og Khiva ville foretrekke å pusse opp sine gamle boliger fremfor å flytte til drabantbyer.

Blant hovedproblemene knyttet til usbekisk kulturvern sett fra en menneskerettslig synsvinkel er utkastelser med mangelfull eller ingen kompensasjon, manglende konsultasjoner med lokalbefolkningen og undertrykking av protester.

### **Svak eiendomsrett og ødeleggende jubileer**

Medvirkende til disse problemene er at selv om den usbekiske grunnloven garanterer respekt for eiendomsretten (artikkel 36 og 38), så er 'tomten' huset står på alltid eid av staten. Huseierloven regulerer ekspropriasjon og ifølge artikkel 27 har eieren krav på enten ny likeverdig bolig eller et pengebeløp som dekker hele tapet. Men i praksis viser det seg at myndighetene tilbyr en mye lavere sum enn det en ny tilsvarende bolig koster. Mange velger derfor å si ja til et tilbud om en alternativ bolig, selv om denne ofte også er av lavere verdi enn deres egen bolig. Hovedregelen er at man blir flyttet fra det vernede bysentret til en blokkleilighet i utkanten av byen.

Ekspropriasjon i stor skala har særlig funnet sted i forbindelse med feiring av jubileer. I forbindelse med byen Karshis' 2700 års jubileum i mars 2005, ble store deler av bykjernen jevnet med jorden. Befolkningen ble ikke konsultert og kompensasjonene de fikk var altfor lave til å sikre likeverdige boliger.

Hensikten var å skape en moderne og oversiktlig by og rekonstruere noen utvalgte historiske bygninger. I tillegg ville en vise omverdenen at Usbekistan er på rett vei. Men konsekvensene for innbyggerne var katastrofale.

Hendelsene i Andijan i mai 2005 viste til fulle hvor farlig det kan være å protestere mot myndighetenes politikk. Likevel skaper utkastelser og mangelfullt vern av kulturarv stadig nye protester. De første demonstrasjonene som er dokumentert etter massakren i Andijan fant sted i Samarkand, en av silkevei-byene, 20. og 22. august 2005. Demonstrasjonene var rettet mot utkastelser, ødeleggelse av kulturarv i Bogimaydon (en landsby like ved Samarkand hvor en av Amir Timurs (Tamerlane) 14 hager befant seg) og flytting av et lokalt marked i Samarkand. Brutalt politi stoppet demonstrasjonene.

### **Situasjonen i Bukhara**

Helsingforskomiteen har mottatt rapporter fra lokale organisasjoner i Bukhara som beskriver noen av forholdene rundt kulturvernet der. Bukhara er innskrevet på verdensarvlisten, og er meget rik på kulturminner fra ulike historiske perioder. Tradisjonelt har man bygd moskeer, islamske lærdomssteder og festninger integrert i den vanlige bebyggelsen. Men dette særpreget er man i ferd med å miste på grunn av den nåværende politikken.

I den usbekiske nasjonsbyggingsprosessen retter myndighetene fokus på sider av historien som bygger opp om den nasjonale stoltheten. Særlig er det et fokus på det riket som ble skapt av Amir Timur (1336-1405), og som hadde Samarkand som hovedstad. Monumenter og bygninger fra denne perioden blir prioritert mens en neglisjerer monumenter fra tidligere tider. Blant viktige monumenter fra 4-500-tallet som ikke blir prioritert er Varakhsha (museum under åpen himmel), Tsjashman Ajub og Ismail Comonij.

Siden 1993 til i dag har man bare i Bukhara fjernet om lag 350 private hus i boligområder rundt de historiske monumentene. Siden alle tomteeiendommer er eid av staten, betaler myndighetene bare i begrenset grad kompensasjon. Noen ganger kan man få tilbud om en ny tomt utenfor byen eller en leilighet i utkanten av byen, men kompensasjon kan også utebli helt. Siden 1999 ligger 55 ubesvarte klager fra beboere hos myndighetene. I begynnelsen av 2008 var det planer om å rive 85 private hus i områder rundt historiske monumenter.

I saker hvor de politiske myndighetene har egne interesser i forhold til restaurering og vern, overseer de ofte helt innspill fra historikere, arkitekter og berørte innbyggere. Fra 1992 til 2000 ble en rekke boliger rundt residensen "Ark" revet. 100-120 familier ble flyttet etter ordre fra statsminister Ismoil Dzijrabekov. På denne måten skaffet han seg selv og andre myndighetspersoner historisk verdifulle eiendommer i sentrum av byen ved hjelp av juks, trusler og press.

Av totalt 60 private hoteller i Bukhara er 42 eid av mektige byråkrater. Ingen av hotellene i



historiske områder har forsvarlige kloakkanlegg og dette har ført til at grunnvannet har steget opp til 2 ½ meter og truer med å ødelegge fundamentene til historiske bygninger.

Ifølge usbekisk lov må man ha spesiell tillatelse for å gjennomføre byggearbeid i historisk verdifulle områder fra avdelingen for bevaring av monumenter. Men det er fullt mulig å kjøpe seg tillatelser hvor det står at et historisk monument egentlig “ikke har historisk betydning”. Man bruker også moderne byggematerialer på vegger som ble bygd for hundrevis av år siden, og dette fører også til ødeleggelse.

Sammenfattende kan en si at den politikken som råder i dag fører til en rekke brudd på menneskerettighetene for berørte enkeltpersoner og familier, som blir tvunget til å flytte fra de historiske boområdene, blir utestengt fra beslutningsprosesser og risikerer voldelige reaksjoner hvis de protesterer. Politikken har også en rekke svakheter sett fra et kulturvern-ståsted, preget som den er av vilkårlighet og mulighet til å overkjøre faglige råd fra maktpersoners side.

### **Utfordring for UNESCO**

UNESCO kan spille en viktig rolle i Usbekistan ved å kvalitetssikre arbeidet med å beskytte kultur- og naturarven og å forsøke å påvirke til å ta større hensyn til innbyggerne og inkludere monumentenes miljø i vernet.

Helsingforskomiteen argumenterer ikke for at UNESCO, som en del andre internasjonale organisasjoner og institusjoner, bør trekke seg ut av Usbekistan. Men organisasjonens påvirkningskraft og legitimitet i forhold til å sikre menneskerettighetene til personer som blir skadelidende av tiltakene knyttet til verdensarvstedene bør styrkes.

Ved å innføre en referanse til menneskerettighetene i ‘Operational Guidelines’ for Verdensarvkonvensjonen av 1972, ville både UNESCO og andre organisasjoner involvert i vernearbeidet ha hjemmel for å inkludere en vurdering av menneskerettslige konsekvenser av vernetiltak.

Ifølge usbekiske myndigheter fikk den usbekiske presidenten i 2006 UNESCOs Borobudur-medalje for sitt “store bidrag til å støtte vennskap og samarbeid mellom nasjonene, utvikling av kulturell og religiøs dialog og for å støtte kulturelt mangfold”.

Utfordringen for UNESCO og andre internasjonale organisasjoner involvert i vernearbeid må være gjennom sitt systematiske og faglige arbeid å vise at det ikke er regimet men befolkningen som er den egentlige samarbeidspartner. Å stadfeste i ‘Operational Guidelines’ at hensyn til menneskerettighetene skal ivaretas kan være en måte å få frem dette på.

## Sammendrag

Usbekistan ble selvstendig stat i 1991 etter Sovjetunionens oppløsning. Landet er det mest folkerike i Sentral-Asia, som ellers består av Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Turkmenistan. Statene har en rik kulturarv, ikke minst i form av historiske byer langs den berømte Silkeveien som i århundrer fungerte som handelsvei mellom Kina og Europa. Alle statene i Sentral-Asia har ratifisert 1972-konvensjonen om verdensarven. Usbekistan har fire innskrivninger: Itchan Kala, Khiva (1990); Bukharas historiske sentrum (1993); Shakhrisyabz historiske sentrum (2000) og Samarkand – kulturmøtested (2001).

Myndighetene i Usbekistan har under president Islam Karimov, landets leder helt siden 1989, gjennomført omfattende forfølgelse av politisk opposisjon, uavhengige religiøse grupper, journalister og menneskerettighetsaktivister. I mai 2005 kom landet for alvor i verdens søkelys som følge av en massakre som fant sted i Andijan, en by øst i landet. Her ble hundrevis av sivile som demonstrerte for større friheter og mot politiske fengslinger drept.

Det er også en rekke problemer knyttet til kultur- og naturvern i landet, og flere av dem skyldes det store underskuddet på demokrati og menneskerettigheter. Blant hovedproblemene sett fra en menneskerettslig synsvinkel er utkastelser med mangelfull eller ingen kompensasjon, manglende konsultasjoner med lokalbefolkningen og undertrykking av protester.

Usbekistan ble medlem av UNESCO 26. oktober 1993, og det ble opprettet et eget UNESCO-kontor i landets hovedstad, Tasjkent, i 1996. UNESCO kan spille en viktig rolle ved å kvalitetssikre arbeidet med å beskytte kultur- og naturarven. Men organisasjonens påvirkningskraft og legitimitet i forhold til å sikre menneskerettighetene til personer som blir skadelidende av vernetiltak knyttet til verdensarvstedene bør styrkes.

Ved å innføre en referanse til menneskerettighetene i 'Operational Guidelines' for Verdensarvkonvensjonen av 1972, ville både UNESCO og andre organisasjoner involvert i vernearbeidet ha hjemmel for å inkludere en vurdering av menneskerettslige konsekvenser av vernetiltakene.

## Summary

Uzbekistan became an independent state in 1991 after the break up of the Soviet Union. The country is the most populous in Central Asia (about 28 millions), which in addition consists of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan. The region has a rich cultural heritage, including a range of historical cities from the famous Silk Road between China and Europe. All states have ratified the 1972 World Heritage Convention. Uzbekistan has four inscriptions on the World Heritage List, located in Khiva (1990), Bukhara (1993), Shakhrisyabz (2000) and Samarkand (2001).

Authorities in Uzbekistan have under President Islam Karimov, the country's leader since 1989, conducted brutal persecution of political opposition, independent religious groups, journalists and human rights activists. The situation in the country came to the forefront of international attention in May, 2005 due to a massacre taking place in Andijan, a city in the east of the country. Hundreds of civilians were killed by police and military while demonstrating against political imprisonments and for larger freedoms.

There are also serious problems connected with cultural and natural heritage protection in the country. Some of these problems are closely related to lack of democracy and the precarious human rights situation in the country. Among the main issues as seen from a human rights perspective are house evictions without sufficient compensation, lack of consultations with local residents and violent suppression of protests.

Uzbekistan became a member of UNESCO 26 October, 1993, and a UNESCO office was established in the capital of the country, Tashkent, in 1996. UNESCO may play an important role in ensuring the quality of efforts at protecting the cultural and natural heritage in the country. To do this the role of the organisation in strengthening respect for the human rights of persons negatively affected by such protection must be enhanced.

By including a provision on ensuring respect for human rights in the Operational Guidelines of the World Heritage Convention, UNESCO and other organisations involved in heritage protection would have a mandate to facilitate evaluations of human rights consequences of heritage protection schemes.

Formålet med seminaret er å sette lys på menneskerettighetsspørsmål i lys av tradisjonell forvaltning og moderne vern av naturområder og kulturminner. Vi håper at dette første seminaret kan gi grunnlag for flere felles faglige initiativer og kunnskapsutvikling på et viktig område, ikke minst i lys av UNESCO's program og strategi vedtatt på generalkonferansen 2007.

Med faglige presentasjoner fra personer med spesiell kompetanse i menneskerettighetsspørsmål, urfolkproblematikk eller kulturarv, blir flere 'cases' presentert. Som norsk eksempel er valgt fokus på lokal bestemmelsesrett, med verdensarvstedet Røros i 'par-løp' med Odda som en mulig fremtidig kandidat til verdensarven. Guatemala og Uzbekistan som internasjonale eksempler belyser forskjellige problemstillinger.

**Påmelding: innen 10. januar 2008**

Kun deltakere påmeldt innen tidsfristen vil ha adgang.

Se egen påmeldingsblankett.

Kontakt: [norway@icomos.org](mailto:norway@icomos.org)  
<http://norway.icomos.org>

Den norske UNESCO-kommisjonen, Helsingforskomiteen,  
 Senter for menneskerettigheter UJO og ICOMOS Norge

**Verdensarv og menneskerettigheter:  
 konflikt eller samspill?**

Seminar om UNESCOs Verdensarvkonvensjon 1972  
 (konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv)  
 og menneskerettigheter

6. februar 2008

Auditoriet i R5  
 Regjeringskvartalet  
 Akersgaten, Oslo



## Seminarprogram: Verdensarv og menneskerettigheter: konflikt eller samspill?

08.30	Registrering (kaffe og frukt) <i>Møteleder:</i> <i>Bjørn Engesland, generalsekretær i Den norske Helsingforskomité</i>	Om foredragsholderne  Gunnar M Karlsen Cand. mag. fra UiO, studier i journalistikk ved Fagpressens redaktørskole og i menneskerettigheter ved Høgskolen i Buskerud, er assisterende generalsekretær i Den norske Helsingforskomité. Har skrevet fagartikler og bøker om menneskerettighetsspørsmål.
09.00	Velkommen <i>Amund Sinding-Larsen, ICOMOS Norge</i>	Kirsti Strøm Bull Jurist og professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, med arbeidssted Norsk senter for menneskerettigheter. Kirsti Strøm Bull underviser i fast eiendoms rettsforhold og har de siste 12 år hatt sin forskning knyttet til rettigheter til land og naturressurser i de samiske områder.
09.10	Seminarret – Bakgrunn og hensikt <i>Gunnar M. Karlsen, Den norske Helsingforskomité</i>	Stener Ekern Seniorforsker ved Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo.
09.30	Områdevern og menneskerett <i>Kirsti Strøm Bull, Senter for menneskerettigheter UiO</i>	Stener Ekern er sosialantropolog (Dr. Polit) med antropologisk feltarbeid i Nicaragua og Guatemala med tematisk forankring i politisk antropologi og urfolksproblematikk. Har arbeidet 10 år i norsk bistand.
10.00	Allmeningsprinsippet <i>Stener Ekern, Senter for menneskerettigheter UiO</i>	Randi Bårtvedt Styremedlem i ICOMOS Norge, etnolog fra UIB 1984. Direktør ved Norsk Vasskraft- og Industri- og museum i Odda, Hardanger. Arbeider spesielt med turisme, kulturmøte og verdiskaping i lokalsamfunn.
10.30	Case 1: Odda og Røros – Lokal bestemmelsesrett og deltakelse <i>Randi Bårtvedt og Marie Louise Anker, ICOMOS Norge</i>	Marie Louise Anker Styremedlem i ICOMOS Norge, sivilarkitekt med doktorgrad (Dr.ing) fra NTNU på fagområdet kulturminnevern. Marie Louise Anker arbeider med kulturminnevern i offentlig sektor. Deltar i arbeid med vern og utvikling av kulturminner og tradisjonsarkitektur i historiske byer i Kina.
11.30	Lunsj <i>Alle benytter kantina, betaler egen lunsj</i>	Marit Myrvoll Cand.polit i sosialantropologi, p.t. i fasen med å avslutte doktorgrad. Arbeidet i skoleverket, så innen samisk politisk forvaltning og sentral / regionalt kulturminnevern. Medlem av den norske Unesco-kommisjonen i to perioder fra 1997 til 2004. Arbeider med urfolksproblematikk i Norge og Tibet.
12.30	Tradisjonell forvaltning og moderne vern <i>Marit Myrvoll, UIT</i>	
13.00	Case 2: Guatemala – Definisjonsmakt og bruksrett <i>Stener Ekern, Senter for menneskerettigheter UiO</i>	
13.30	Case 3: Uzbekistan – Kulturvern og menneskerettigheter på kollisjonskurs? <i>Human Rights Watch og Den norske Helsingforskomité</i>	
14.00	Paneldebatt - Forberedte innlegg og diskusjon <i>Moderators: Stener Ekern og Gunnar M. Karlsen</i> <i>Panel: Kirsti Strøm Bull, professor UiO</i> <i>Axel Christophersen, professor NTNU</i> <i>Marit Myrvoll, seniorrådgiver NIKU</i>	
14.50	Oppsummering	
15.00	Seminarret avsluttes	

## WORLD HERITAGE AND HUMAN RIGHTS

Discussion paper by ICOMOS Norway in cooperation with the Norwegian National Commission for UNESCO, The Norwegian Centre for Human Rights and The Norwegian Helsinki Committee. Presented at ICOMOS Advisory Committee meeting September 2008 in Québec, Canada.



### **Need for systematic assessment to safeguard human rights in World Heritage protection**

The work of UNESCO to strengthen protection of the world's cultural and natural heritage is an important contribution to safeguarding cultural human rights, as defined in the Universal Declaration of Human Rights and subsequent United Nations human rights instruments. As regards the 1972 World Heritage Convention, however, questions remain whether sufficient safeguards are in place to ensure respect for the human rights of individuals and groups affected by protection schemes.

The World Heritage Convention plays a crucial role in protecting the world's cultural and natural heritage. Its stated objective is to "ensure that effective and active measures are taken for the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage" at the national level (Article 5). This undoubtedly goes hand in hand with cultural human rights, which seek to safeguard for everyone the "right to freely participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement..." (Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948).

The World Heritage Convention, however, does not refer explicitly to human rights, nor do the Operational Guidelines to the Convention. In this the World Heritage Convention differs from more recent instruments, such as the 2003 Convention for the Safeguarding

of the Intangible Cultural Heritage where the preamble explicitly refers to “existing international human rights

instruments, in particular to the Universal Declaration on Human Rights of 1948, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966, and the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966”.

There is, in other words, no overt mechanism to ensure that human rights are respected throughout all phases of a World Heritage evaluation and inscription process. Thus there is a risk that human rights concerns are not sufficiently considered. Violations of human rights of different categories might occur.

At a seminar in Oslo on February 6th, 2008, with 90 participants, cultural heritage and human rights experts met to discuss risks of human rights violations and whether there was a need for an assessment mechanism, illustrated by a variety of cases from different corners of the world.

The seminar concluded that human rights violations might occur, i.a. as a consequence of:

- Local and traditional rule over a cultural or natural property having to yield to national (and international) decision making bodies
- National governments may neglect or downplay the importance of local community decisions, disregarding political rights and democratic principles
- Traditional or religious use of a property may be hindered, in the process violating minority rights or rights pertaining to religion
- National governments may repress popular protests against heritage protection measures perceived to adversely affect traditional use, and in the process violate political rights
- Increased tourism resulting from inclusion on the World Heritage List may
  - Restrict traditional or religious use of a property
  - Result in degradation of a property
- Insufficient compensation schemes for individuals adversely affected by heritage protection
- Relocation of the population may be inconsistent with, i.a. social human rights

Protection of the important world heritage is inherently good. Every effort should therefore be made to ensure that such protection take place with a minimum of negative consequences for individuals or groups, ultimately leading to human rights violations.

The seminar discussed several ideas to compensate for the lack of safeguards against human rights violations in World Heritage protection, and concluded that references to human rights might be included in the Operational Guidelines. Explicit mentioning of human rights can also be done in a way that make human rights assessment a regular part of the process of evaluating a State Party proposal for new inclusions on the World Heritage List. Similarly, human rights might form a standard component of subsequent Periodic Reporting about sites already on the List.

ICOMOS Norway and its collaborating partner institutions intend to arrange a larger Nordic/International seminar or colloquium on the subject of World Heritage and Human Rights in Oslo in 2010. We are pleased to inform you that the current project group is fully supported by the Norwegian Ministry of Environment and the Directorate for Cultural Heritage. Constructive contact is also established with the Ministry of Foreign Affairs in Oslo.

In order to build an even stronger bridge between cultural heritage expertise and the field of human rights, we hope that others would also show interest in the above.

*15 September 2008  
On behalf of the collaborating institutions*

**GISLE JAKHELLN**  
*President  
ICOMOS Norway, from 2008*





© Copyright ICOMOS Norway 2009  
All Rights Reserved

