



Samepolitikkenes plass i utviklingsprosesser i nord

Sami politics and industrial development in Northern Norway

Elisabeth Angell

Seniorforsker, NORCE Samfunn

elan@norceresearch.no

Sveinung Eikeland

Forsker, Institutt for reiseliv og nordlige studier, UiT Norges arktiske universitet.

sveinung.eikeland@uit.no

Per Selle

Professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen og Institutt for samfunnvitenskap, UiT Norges arktiske universitet.

per.selle@uib.no

Sammendrag

I løpet av de siste 30 årene har framveksten av Sametinget og andre samiske institusjoner løftet samepolitikken inn i en internasjonal urfolksdiskurs, hvor samiske rettigheter er styrket gjennom norsk støtte til internasjonale konvensjoner. De tydeligste avtrykkene av samepolitikken finnes i Finnmark, der samer utgjør en betydelig andel av befolkningen og Sametinget er lokalisert. Temaet for denne artikkelen er hvorvidt, og hvordan, samepolitikken påvirker næringsutvikling og modernisering i nord. Artikkelen trekker opp tre hovedtyper for samepolitisk påvirkning; i den ene ser vi på samepolitikkenes tilknytning til mer interne samiske institusjoner og samfunnsliv; den andre gjelder samepolitikkenes påkobling til lokal og regional samfunnsutvikling; og den tredje handler om samepolitikkenes rolle i større og mer globaliserte utviklingsprosesser. Et hovedfunn er at grensene mellom disse hovedtypene er blitt mer porøse. Samepolitikken spiller en stadig viktigere rolle i de økonomiske utviklingsprosessene i nord, både de mer lokale og regionale og nå også de stadig viktigere globaliserte økonomiske moderniseringsprosessene. Den økonomiske globaliseringen setter likevel et stadig sterkere press på samepolitikkenes sterke tradisjonsorientering.

Nøkkelord

Urfolkspolitikk, næringsutvikling, nordområdepolitikk, flernivåstyring, Sametinget

Abstract

Over the last thirty years, the growth of Sami politics and Sami institutions – and these institutions' participation in an international indigenous discourse in which the UN system is very important – have strengthened Sami rights and the more general role of Sami politics in the north of Norway. In this article we discuss to what extent and through which mechanisms the Sami are able to have an impact on new industrial development and modernization processes in Finnmark, Norway's northernmost county. How and in what way are Sami institutions – and particularly the Sami parliament – linked to local and regional agents and institutions of change, and to the increasingly important large companies moving in as part of the economic globalization of the north? To what extent does Sami politics make a difference? A central conclusion is that Sami politics has gradually become an integrated and important part of the transformation going on, influencing broadly and even deeply the new industrial development in the area. Even so,

economic globalization in particular has put Sami culture under heavy pressure, making it difficult for Sami politics to find solutions that strengthen the traditional Sami way of life.

Keywords

Indigenous politics, industrial development, the new policy of the North, multi-level governance, the Sami parliament

Innledning

Denne artikkelen drøfter forholdet mellom samepolitikken og utviklingsprosesser i nord. Sametingets posisjon er koblet til den økende rettsstillingen urfolk har oppnådd gjennom internasjonal rett siden 1980-tallet. Samepolitikken har vokst i omfang, og som del av et stadig mer globalisert urfolksfelt innvirker økte samiske rettigheter på hva «som er mulig å gjøre», særlig i de samiske kjerneområdene. Artikkelen knytter denne utviklingen til den økte politiske og økonomiske oppmerksomheten nordområdene og Arktis har oppnådd globalt. Det handler om hvordan den nye samepolitikken har innvirket også på norsk nordområdepolitikk, og hvordan den norske politikken i nord virker tilbake på samepolitikkenes handlingsrom.

Artikkelen springer ut av vårt langvarige arbeid med og interesse for utviklingsprosesser og samepolitikk i nord.¹ Den syntetiserer innenfor et overordnet «multi-level governance»-perspektiv eller flernivåstyringsperspektiv, det vi ser som generelle utviklingstrekk både politisk og økonomisk, der det ikke er rom for å gå i detalj når det gjelder de mekanismer som driver fram utviklingen. Flernivåstyring kan generelt forstås som «the dispersion of authority to jurisdiction within and beyond nation states» (Hooghe, Marks & Schakel, 2020, s. 193). Tilnærmingen vår er makroorientert samtidig som den er klart empirisk, selv om vi ikke går dypt inn i statistiske data eller enkeltcase. Dette er altså ingen «review»-artikkel, men et forsøk på å gi et originalt bidrag til utviklingsprosesser i nord knyttet til dyptgripende endringer i styringssystemet og dette styringssystemets samspill med den økende økonomiske globaliseringen. I artikkelen har vi lagt vekt på den moderne samepolitikkenes posisjon i og innvirkning på dette samspillet.

Vektleggingen av en mer holistisk og makroorientert tilnærming til disse viktige endringsprosessene gjør at artikkelen ikke er ment som en tradisjonell hypotesebasert artikkel der vi driver fram en konkret og avgrenset hovedhypotese. Målsettingen er å vise at nye aktører på ulike nivå spiller en viktig rolle, og at relasjonene mellom sentrale aktører endrer karakter og styrke. Som vi skal se, endrer dette den politiske dynamikken i nord. Sametinget vokser fram som en viktig aktør som del av disse endringsprosessene, og deres innvirkning på de økonomiske utviklingsprosessene blir styrket både formelt og mer uformelt. Å trenge ned i dette nye samspillet og tydeliggjøre samepolitikkenes nye rom er artikkelens viktigste bidrag.

Det er bygd inn en tidslinje: fra situasjonen under samepolitikkenes første fase etter at sametingssystemet vokste fram fra siste delen av 1980-tallet, der samepolitikken var veldig internt samisk; til at samepolitikken får en stadig viktigere rolle i lokale- og regionale utviklingsprosesser som del av økt samisk autonomi og selvbestemmelse; til at samepolitikken prøver å innta en viktig rolle når den økonomiske globaliseringen trenger seg på rundt tusenårsskiftet. Artikkelen legger særlig vekt på samepolitikkenes rolle i denne siste fasen, som viser seg å være særlig utfordrende i spenningsfeltet mellom økt urfolksrett og økono-

1. Vi har publisert omfattende om dette temaet og har blant annet redigert to bøker: *Nordområdepolitikken sett fra nord* (Fagbokforlaget, 2010) og *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikken og utvikling* (Gyldendal Akademisk, 2016).

misk modernisering. Dette er utfordringer som generelt er krevende for urfolk i nordområdene, men der tilpasningene tar ulik form i ulike land. I denne artikkelen har vi ikke et komparativt siktemål og går ikke systematisk inn i denne viktige variasjonen, men i den avsluttende diskusjonen skal vi likevel kommentere hva som er unikt i norsk sammenheng med særlig vekt på kontrasten til våre naboland Sverige og Finland.

En viktig del av den nye norske omtalen av nordområdene har vært å gjøre disse attraktive for globale bedrifter. Her treffer storskala næringsprosjekt innenfor petroleum, gruvedrift, vindkraft og havbruk en samepolitikk med sterkere rettsvern enn før og som vektlegger å beskytte småskala tradisjonelle næringer i samiske lokalsamfunn. Artikkelen diskuterer i hvilken grad og på hvilken måte samepolitikken med Sametinget som selve limet er påkoblet slike utviklingsprosesser og det maktgrunnlaget en slik posisjon springer ut av, altså hvordan Sametinget på nye måter inngår i det nye flernivå- og samstyringsystemet som har vokst fram.

Vår analyse gir inntak til hvordan politikk utspiller seg mer generelt når globale, nasjonale, regionale og lokale nivå er sammenkoblet på andre måter enn før, og der det globale nivået får en ny og mer direkte betydning på lokalt og regionalt nivå. Også staten inntar nye roller, men nå som noe mer enn en form for desentralisering av statlig makt (Røiseland & Vabo, 2016; Hooghe & Marks, 2016). Det er akkurat disse dyptgripende endringene som gjør at det som skjer i nord og i samepolitikken, kan forstås som en ny form for flernivåstyring med tydelige innslag av samstyring (governance) mellom aktører på ulike forvaltningsnivå (vertikalt), men også horisontalt, der både næringsaktører og Sametinget kommer inn på nye måter. Den tradisjonelle folkestyremodellen, eller «government»-aksen, er ikke lenger like dominerende som før (Røyseland & Vabo, 2016; Sørensen & Torfing, 2008, 2018; Hooghe et al., 2020; Hooghe & Marks, 2016; Enderlein, Wälti & Zürn, 2010; Zürn, 2020). Disse dyptgripende endringene medfører også at utviklingsmodeller med rot i regionale innovasjonssystem er på vikende front i forhold til samstyringsmodeller med rot i globale produksjonsnettverk (Eikeland, 2016).

I den omfattende «multi-level governance»-litteraturen, som gjerne også kalles post-funksjonalistisk, er det to hovedretninger og ulike kombinasjoner av disse. Den ene vektlegger det funksjonelle, dvs. hvilket geografisk rom og institusjonelle løsninger som anses som mest funksjonelle og effektive, der det skjer en betydelig skalaendring med den økonomiske globaliseringen og helt nye kombinasjoner av relasjoner mellom det lokale, regionale, nasjonale og globale nivået. Denne funksjonelle dimensjonen er selvsagt også viktig i nord, men her kommer også den andre hovedretningen av flernivåstyring tungt inn: den som springer ut av nye institusjonelle løsninger knyttet til etnisk og territoriell konflikt med sterk vekt på territoriell eller regionalbasert identitet. Her vektlegges nødvendigheten av samstyringsordninger som kan komme i konflikt med idealet om størrelse innenfor den mer funksjonelle tilnærmingen, fordi den krever maktoverføring til et mer begrenset geografisk område enn hva den funksjonelle tilnærmingen eller effektiviseringstenkningen krever (Hooghe & Marks, 2016; Kleider, 2020). I denne artikkelen relaterer vi i liten grad direkte til ulike studier innenfor denne viktige post-funksjonalistiske teoriretningen, men den gir de overordnede rammene til hvordan vi går inn i problematikken (Hooghe et al., 2020; Hooghe & Marks 2020).²

Det er i Finnmark de tydeligste avtrykkene av samepolitikken ses gjennom etableringen av Sametinget og andre samiske institusjoner. Her utgjør samer en betydelig del av befolk-

2. Denne tilnæringsmåten spiller også en viktig rolle i studier av kanadisk urfolkspolitikk. Her finnes en betydelig litteratur med et slikt utgangspunkt. To særs viktige arbeid er Papillon og Juneau (2015) og Wilson, Alcantara og Rodon (2020).

ningen, og staten har gitt Sametinget betydelig makt og innflytelse, men uten at denne bygger på territoriell autonomi som i det føderale Canada (Wilson, Alcantara & Rodon, 2020). Finnmark er i en særstilling, og erfaringer derfra er derfor særlig interessante å studere i et flernivåstyringsperspektiv der den etniske dimensjonen står sentralt i samspillet mellom urfolkspolitikk og mer generelle politiske og økonomiske utviklingsprosesser (Hooghe & Marks 2020).

Moderne samepolitikk knyttes i økende grad til globalt nivå gjennom globale urfolksnettverk og de internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til. FN-systemet framstår som stadig mer sentral i samstyringen der urfolksdimensjonen inngår.³ Vi skal nå se nærmere på hvordan dette utspiller seg mer konkret.

Samepolitikken endrede handlingsrom

Samene har fått økt innflytelse siden Norge vedtok en egen samelov i 1987 og opprettet Sametinget i 1989. Grunnloven § 108 pålegger staten et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.⁴ Økt samisk makt og innflytelse har imidlertid vært konfliktskapende både lokalt og regionalt. Kjernespørsmålet i utbyggingssaker er ofte at de påvirker reindriftens arealtilgang, men brede endringsprosesser knyttet til større utbygginger vil også påvirke samfunnsliv og leve-måte mer allment (Eriksen & Falch, 2016; Riseth & Lie, 2016). Sametinget har fra 2009 hatt innsigelsesrett etter Plan- og bygningsloven (Broderstad & Josefsen, 2016; Riseth & Nygaard 2018), noe som innvirker på lokal og regional utvikling, og som har skapt konflikter rundt etableringer av industriareal og infrastruktur. Siden 2005 har Sametinget også hatt en egen konsultasjonsavtale med staten (Hernes, 2008; Broderstad, Hernes & Jenssen, 2015a). Den gir ingen vetorett, men konsultasjoner har utviklet seg til et viktig redskap og er et institusjonelt gjennombrudd for samstyring mellom Sametinget og offentlige myndigheter på alle nivå, og etter hvert også med andre, slik som store globale bedrifter (Allardt, 2018; Falch & Selle, 2018).⁵

Et viktig uttrykk for økt samisk innflytelse er også vedtaket om en egen Finnmarkslov i 2005, der selve utgangspunktet er internasjonal urfolksrett og aksept for at samene har særlige rettigheter til land og vann i Finnmark. En viktig følge av loven er overføringen av eiendoms- og forvaltningsretten av grunnen i Finnmark fra Statskog til Finnmarkseiendommen (FeFo).⁶ Sametinget er sammen med Finnmark fylkeskommune FeFos «eierinstitusjoner» og utnevner tre styrerepresentanter hver. Det er i seg selv et viktig uttrykk for økt

3. For en bred diskusjon om norsk urfolkspolitikkens internasjonale dimensjon, se Falch og Selle 2018, kap. 7. Her er FN's ulike menneskerettskonvensjoner, ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) fra 1989 og FN's urfolkserklæring av 2007 (UNDRIP) særlig viktige. En rekke av FN's kontrollorgan er dessuten viktige i arbeidet med å kontrollere at en nasjons urfolkspolitikk er i samsvar med internasjonal lovgivning.

4. Sametinget som demokratisk valgt organ er den viktigste institusjonen for å fremme samenes interesser. Samtidig har staten sin egen samepolitikk. Den samsvarer langt fra alltid med Sametingets posisjon. Når vi i artikkelen bruker «samepolitikken» uten nærmere presisering, mener vi Sametingets politikk.

5. Høsten 2018 la regjeringen fram en proposisjon (Prop. 116 L (2017–2018)) med forslag om at konsultasjonsplikten skal styrkes, og at kommunenes, fylkenes og statens konsultasjonsplikt med Sametinget skal lovfestes og inngå i Sameloven. Lovforslaget ble sendt i retur fra Stortinget og er sendt på ny høring, og uansett endelig resultat tydeliggjør det Sametingets økende tilknytning til offentlige styresmakter på alle nivå.

6. FeFo ble dannet som en del av Finnmarksloven og fikk overført nesten 96 prosent av landarealene i Finnmark fra Statskog, som inntil da hadde forvaltet grunnen i fylket. Samtidig ble Finnmarkskommisjonen nedsatt for å gjennomgå bruks- og eiendomsforhold i fylket. Dette er et svært omfattende arbeid som ikke ventes ferdigstilt før i 2033 (Gauslaa, 2021). Det er også nedsatt en egen domstol, Utmarksdomstolen for Finnmark, til å dømme i tvisesaker. Dommer herfra kan ankes til Høyesterett.

samisk makt siden samene er i klart mindretall i Finnmark (Selle, 2016; Falch & Selle, 2018; Broderstad, Josefsen & Søreng, 2015b; Hernes & Selle, 2021).⁷

Nye typer samarbeidsavtaler er også en viktig endring som har ført til økt kontakt og samarbeid mellom Sametinget og i første rekke fylkeskommuner og kommuner, men der stadig nye institusjoner og forvaltningsorgan kommer til. Dette er en ny arena for samhandling, forhandling og samstyring og er med på å normalisere og rutinisere samepolitikken i det politiske og administrative institusjonelle landskapet i nord (Falch & Selle, 2018).

Den nye samepolitikken fra sent på 1980-tallet og framveksten av den nye nordområdepolitikken fra årtusenskiftet var lenge parallelle prosesser, men nå møtes disse to. De påvirker hverandre i økende grad, og det er disse viktige og komplekse endringsprosessene vi i artikkelen ønsker å vise strukturene i og betydningen av. Hvilke grunnleggende utfordringer står samepolitikken og samiske næringer overfor når den møter dyptgripende endringer i omgivelsene gjennom økt økonomisk globalisering? Og er det mulig å finne tilpasninger som sikrer samisk samfunnsliv og selvbestemmelse?

Som del av den økte institusjonaliseringen av samepolitikken oppstår det nye koblinger mellom samepolitikken og andre generelle utviklingsprosesser. For å kunne forstå den store betydningen disse nye koblingene og dermed samstyringsformene har skiller vi mellom tre hovedtyper av samisk påkobling til generelle endringsprosesser. Kategoriseringen har vi utviklet for å kunne syntetisere og konkretisere hovedkjennetegn ved de utviklingsprosessene som foregår (Angell, Eikeland & Selle, 2016). De må forstås som idealtyper, og i praksis vil det være porøse grenser mellom disse kategoriene og betydelige endringer i disse grensene over tid. Vår hovedmålsetting er å tydeliggjøre hvordan relasjonene mellom dem endres ettersom samepolitikken tar et større rom fra tidlig på 2000-tallet samtidig med nordområdepolitikken og den økonomiske globaliseringens inntog.

De tre hovedtypene er:

1. Samepolitikkens tilknytning til mer interne samiske institusjoner og samfunnsliv.
2. Samepolitikkens påkobling på den lokale og regionale samfunnsutviklingen.
3. Samepolitikkens påkobling på større og mer globaliserte utviklingsprosesser.

Den første typen springer ut av *samepolitikkens mer interne form* og er selve basisen for samisk makt og innflytelse. Uten legitimitet og styrke her vil ikke den moderne samepolitikken kunne ha kraft til å spille noen rolle i større utviklingsprosesser. I de første årene etter Sametingets framvekst fra slutten av 1980-tallet inngikk samepolitikken i liten grad i prosesser med og i resten av regionen.

Krav om offentlig støtte til intern samisk oppbygging er en viktig del av den moderne og globaliserte urfolkspolitikken, der internasjonal rett gjør det til et nasjonalt ansvar å sikre urfolks samfunnsliv økonomisk og kulturelt. Det er snakk om desentralisering av myndighet og virkemiddelbruk i mer tradisjonell forstand, for eksempel overføring av forvaltningsoppgaver, men det skjer likevel innenfor en ny samisk offentlighet der samene har et stadig sterkere nasjonalt og internasjonalt rettsvern som gjør dette til noe helt annet enn vanlig interessepolitikk (Allard, 2018; Falch & Selle, 2018). Dette mer interne feltet der Sametinget er selve kjerneinstitusjonen, gir den nye samepolitikken karakter og styrke gjennom økt selvbevissthet og styrking av samisk identitet, selvbestemmelse og selvstyre. Omfattende offentlige overføringer sikrer offentlige arbeidsplasser og virker inn på bosetting, utdanning og arbeid i små lokalsamfunn og gir moderne samepolitikk et tungt institusjonalisert preg.

7. Etter at Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune fra 2020 slo seg sammen til Troms og Finnmark fylkeskommune, er det nå denne som utnevner fylkeskommunens styrerepresentanter.

Det er ikke tvil om at det samepolitiske sentrum (Karášjoga-Karasjok og Guovdageainnu-Kautokeino) ville sett annerledes ut og hatt betydelig lavere folketall enn de knappe 3000 innbyggerne de har i dag uten de omfattende statlige overføringene og den betydelige samiske institusjonsbyggingen som har pågått siden 1990-tallet. Det er snakk om opp mot 900 nye «samiske arbeidsplasser» i Sámediggi (Sametinget), Sámi allaskuvla (Samisk høgskole), NRK Sápmi, samiske språksentra, samiske helseinstitusjoner m.m. Størsteparten er offentlig finansiert, de krever høy kompetanse, og mange kvinner finner en relevant jobb der. De klart fleste samiske arbeidsplassene finnes i indre Finnmark. Nærmere tre fjerdedeler av disse er i Karášjoga-Karasjok og Guovdageainnu-Kautokeino (Angell, Gaski, Lie & Nygaard, 2014; Angell & Lie, 2016).

Sametinget har egne virkemidler for næringsutvikling der prioriteringene bygger på en sterk tradisjons- og småskalaorientering med vektlegging av primærnæringer og kombinasjonsnæringer (Angell, 2016). Næringsstøtten har særlig gått til utviklingsprosjekter i de samiske kjerneområdene, men er over tid blitt utvidet til også å gjelde kommuner der det samiske står svakere. Disse virkemidlene blir dermed også en viktigere del av samepolitikens rolle som lokal- og regionaløkonomisk aktør. I praksis har samisk rettighetsbasert politikk og økonomisk støtte omfattet alle innbyggere innenfor et geografisk område. På individnivå er det ikke snakk om rettigheter basert på samisk etnisitet, men allmenne rettigheter i det området som dekkes av Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling (STN-området). STN-området er blitt stadig utvidet, og nye kommuner ønsker seg inn mens budsjettammene i stor grad ligger fast (ca. 35 millioner kroner i året). Det resulterer i et stort press på disse begrensede midlene med økende spørsmål om deres virkninger for samisk samfunnsliv. Sametinget har nylig gjort viktige endringer i ordningen der etniske kriterier blir styrket.⁸

Denne interne dimensjonen har styrket seg betraktelig gjennom den moderne samepolitikens framvekst og utvikling. Det er helt avgjørende for at Sametinget kan spille en rolle i den bredere økonomiske utviklingen i nord og inngå med kraft overfor andre forvaltningsnivå og aktører. Den interne dimensjonen er primært et «samiske anliggende», selv om det over tid i mindre grad er utelukkende internt. Slike prosesser kan ikke ses isolert fra det som foregår i samfunnet ellers i et så integrert samfunn som det norske, der samene ikke lever i egne enklaver slik mange andre urfolk gjør (Selle, Semb, Strømsnes & Nordø, 2015). Selv om det primært er relasjonen til staten som har gitt samepolitikken styrke og karakter, der konsultasjonsretten har vist seg særlig viktig, blir denne type institusjonell integrering inn i storsamfunnet forsterket av at Sametinget i økende grad retter aktiviteten sin mot kommuner og fylkeskommuner gjennom samarbeidsavtalene og økt annen kontakt både når det gjelder språk, kultur og næring (Falch & Selle, 2018).

Den andre hovedtypen, *hvor samepolitikken direkte påvirker den lokale og regionale utviklingen*, handler derfor om samfunnsområder der samisk politikk og økonomi i økende grad er en del av og innvirker på den lokale og regionale samfunnsutviklingen. Samstyringen handler nå om noe langt mer enn forholdet mellom Sametinget og staten. Samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommuner, kommuner og andre bidrar til mer forpliktende samarbeid og samstyring (Falch & Selle, 2018).

8. STN-området dekker 21 hele kommuner og deler av ti kommuner nord for Saltfjellet (se Angell & Lie, 2016). Sametingsrådet foreslo (SR 170-18 Redegjørelse for Sametingets næringspolitikk) at STN-området skulle oppheves og virkemidlene rettes mot prosjekt der samisk kultur står sentralt, uavhengig av geografi, men der småskalaorienteringen er like sterk som før. Sametinget behandlet i 2019 en ny melding om samisk næringspolitikk (*Bærekraftig næringsutvikling*). Der videreføres STN-området, men med en langt sterkere oppfølging fra de kommunene som inngår i STN-området. For en analyse av Sametingets næringspolitikk, se Falch & Selle 2018, kap. 8 og Angell 2016.

Et viktig og utfordrende felt gjelder reindriftens ekstensive bruk av utmarksarealer som kommer i konflikter med annen bruk av de samme arealene slik det er eksempel på innenfor veiutbygging, hyttebygging, mineralutvikling og energiutbygging (særlig vindkraft) både i Finnmark og lenger sør (særlig i Trøndelag) (Riseth & Lie, 2016; Nygaard, 2016; Nygaard, Carlsson & Sletterød, 2017). Økte samiske rettigheter til landressurser medfører også økt regional selvbestemmelsesrett på områder der samene før har hatt lite å si. Eksempler på slik økt samisk innflytelse ser vi tydelig gjennom FeFo, som forvalter grunnen i Finnmark til beste for hele befolkningen, men med et særlig ansvar for å sikre samiske interesser (Selle, 2016; Hernes & Oskal, 2008; Hernes & Selle, 2021) og innen arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (Riseth & Nygaard, 2018; Broderstad & Josefsen, 2016) samt i fiskeriene (Hersoug & Mikkelsen, 2016).

Denne typen innflytelse er politikuttøvelse med økonomiske implikasjoner som kan være sterkt omstridt lokalt og regionalt, slik etnopolitikk nesten alltid er der den institusjonaliseres. Det kommer av at denne politikken springer ut av noe som kan oppfattes som å komme «utenfra», fra det nasjonale og globale nivå med FN som selve noden. Det har ført til konflikt og blir av mange opplevd som samiske særrettigheter som bryter med den allmenne demokratiforståelsen om «en person en stemme». Det fører en helt ny og for mange en fremmed dimensjon inn i lokal- og regionalpolitikken. Det er en dimensjon en ikke lenger kan overse eller svinge rundt i det nye samstyringssystemet som har vokst fram, der globaliseringen av økonomien også setter press på lokal- og regional beslutningsmakt mer generelt (Eikeland 2016; Falch & Selle, 2018). Urfolkpolitikken selv blir et uttrykk for en ny type flernivåstyring der lokal- og regionalpolitikken må innpasse seg på nye måter når urfolkspolitikken blir globalisert.

Det tredje hovedtypen av institusjonell påkobling gjelder samepolitikken *innvirkning på større og mer globale utviklingsprosesser*. Disse prosessene står særlig sentralt i den senere diskusjonen, og vi skal derfor bare kort gi hovedtrekkene. Her spilte det samiske lenge en svært begrenset rolle eller var utdefinert. Nå ser vi tydelige forandringer på grunn av store endringer i samepolitikken omgivelser – dyptgripende endringer som samepolitikken ikke lenger kan operere uavhengig av, og som setter press på tenkemåter og tradisjon. Disse endringene medfører helt nye nivåkoblinger i nord mellom lokal-regionalt, nasjonalt og globalt nivå som peker utover og handler om noe mer enn bare samepolitikken nye posisjon, men der Sametinget står fram som en viktig ny aktør. Det viktigste for vår analyse er likevel at det politiske og økonomiske systemet er tvunget til å godta at samepolitikken har en ny og viktig rolle, samtidig som Sametinget og samepolitikken er tvunget til å inngå som en del av dette nye styringssystemet for å kunne sikre samiske interesser. Et viktig forhold her er at den økonomiske globaliseringen og globaliseringen av urfolkspolitikken er ulike former som langt fra alltid peker i samme retning (Falch & Selle, 2018).

Et eksempel er petroleumsprosjekter. Med økende grad av internasjonal rett i ryggen har Sametinget forsøkt å gjøre den samiske posisjonen mer tydelig. Sametinget lanserte for eksempel en alternativ inntektsfordelingsmodell i Snøhvit-utbyggingen med begrunnelse om at samene hadde historisk rett til deler av overskuddet, men det fikk ikke gehør. Sametinget anbefalte også en offshore løsning for Goliat-feltet, noe det også ble, uten at det samiske standpunkt ble særlig vektlagt da nasjonale myndigheter konkluderte (Nilsen, 2016; Rødeseike, 2016). Det sentrale her er likevel at samtidig som den samiske dimensjonen etter hvert også er blitt synlig innen petroleumpolitikk selv om makten framstår som begrenset, er Sametingets rolle ikke bare blitt mer synlig, men også styrket når det gjelder vindkraftutbygginger og gruvedrift. Som vi skal se senere, er det også snakk om reell inn-

flytelse der Sametinget er blitt stadig vanskeligere å ignorere og framstår med institusjonell tyngde og kompetanse (Falch & Selle, 2018).

Generelt er det snakk om en bredere interesse for det som skjer i samfunnet rundt, der Sametinget inngår i en større sammenheng både regionalt, nasjonalt og globalt. Som «multi-level governance»-litteraturen vektlegger, gjør utviklingen at grensedragninger mellom det lokale og det regionale, det nasjonale og det globale blir langt vanskeligere enn før. Som del av den nye samstyringen har nivåkoblingene økt, og styringshierarkiet er blitt svekket eller mer utydelig (Hooghe & Marks 2016; Zürn 2020). Hva er det som har skjedd, og hva er det som er endret?

Den nye utviklingen i nord

For å kunne forstå samepolitikken endrede posisjon i det nye samstyringssystemet og endrede relasjoner mellom våre tre hovedtyper av påkobling må en ha innsikt i karakteren til nordområdepolitikken og tyngden i den økonomiske globaliseringen som gjør sitt inn-tog i nord. Den nye norske nordområdepolitikken vokste gradvis fram fra tidlig 1990-tall og fikk sin «vekkelse» med daværende utenriksminister Jonas Gahr Støres tale i Tromsø i november 2005. Den kom ikke primært nedenfra, men var i første rekke strategier som var utviklet nasjonalt, fra Utenriksdepartementet, som en tilpasning til globale økonomiske trender og en ny utenrikspolitisk og økonomisk situasjon i nord etter den kalde krigen (Angell, 2010; Pedersen, 2018). Den var en viktig del av en bred nasjonal strategi for å gi nordområdene en ny global posisjon og åpnet opp for eksterne aktører med olje- og gasssektoren og mineralnæringen i sentrum, næringer staten innvirker sterkt på gjennom tildeling av rettigheter, godkjenning av utbyggingsplaner og eierskap (for eksempel i Equinor), men der en ikke lenger kommer utenom urfolksdimensjonen. De hittil tydeligste endringene nordområdesatsingen har ført med seg er åpningen av Barentshavet for petroleumsaktivitet, hvor utbyggingen av Snøhvitfeltet og andre petroleumsprosjekter var med på å tvinge fram den nye nordområdepolitikken. I tillegg er nye institusjoner innenfor utdanning, forskning og forvaltning kommet til. Utenriks- og forsvarspolitik i nordområdene og klima- og miljøpolitikk er også en viktig del av nordområdepolitikken, men har fått langt mindre oppmerksomhet (Angell, 2010; Angell, Eikeland & Selle 2010; Pedersen, 2018).

I en overordnet tilnærming til utviklingen i nord kan en skille mellom et geografisk område som henholdsvis et «hjemland» for de som bor der, og en «frontier» for en utvikling forankret i behovene i langt større geografiske områder enn de lokale og regionale. Under etableringen av nordområdepolitikken uttalte den tidligere islandske presidenten Grímsson at nordområdene kunne bli en «intellectual frontier» for nye tanker, kunnskap og løsninger på de dyptgripende globale utfordringene kloden står overfor (Grímsson, 2009). I det inkluderer han et delvis nytt og bredere innhold i hva en «frontier» er, ved at også de som bor i områdene, urfolkene inkludert, får en langt mer sentral rolle, og der det ikke lenger er fritt fram for de som kommer utenfra (Eikeland, 2016). Det er altså snakk om en ny type «frontier» der viktige deler av det en tradisjonelt har forstått med begrepet «hjemland», er med inn i det nye, og der forholdet mellom det eksterne og det interne er sammenvevd på nye måter. Nye ideer og nye aktører med innpass i den nye flernivåstyringen gjør det ikke lenger mulig for «eksterne krefter» å bare ta seg til rette, der urfolksrett og dermed Sametinget kommer inn på en helt ny måte i det samstyringssystemet som har utviklet seg.

En slik situasjon kan kontrasteres til hvordan den nasjonale politikken rettet mot nord etter andre verdenskrig i all hovedsak har handlet om å utvikle regionen som et godt «hjem-

land» for befolkningen. Politikken var i alle fall til rundt 1980 rettet mot en befolkning der etniske skiller ikke var forstått som avgjørende, og der en forutsatte at samene var assimilert eller i alle fall tungt integrert i det norske samfunnet som «samisktalende nordmenn» (Selle et al., 2015). Sentrale politikkområder som den tidlige statlig initierte industrialiseringen etter 1945 og senere den norske velferdspolitikken og distriktpolitikken har hatt bedringen av levekår for innbyggerne som utgangspunkt (Eikeland, 2016).

Et svært viktig poeng her er at de siste tiårene har regionalisering av den nasjonale utviklings- og innovasjonspolitikken vært en viktig del av «hjemlandspolitikken» (Angell, Eikeland & Selle, 2016). Penger og politisk makt ble flyttet fra statlig til regionalt nivå. Det vokste fram et regionalt system for næringsutvikling basert på samhandling mellom regionalt forankret næringsliv, der mange bedrifter i Finnmark er små og driver mer etter en småskalatenkning uten store vekstambisjoner enn etter ideer om industriell vekst, et regionalt innrettet utdanningssystem på videregående og høyere nivå og et regionalisert virkemiddelapparat for næringsstøtte og utvikling, der fylkeskommunen fikk en viktigere rolle som tilrettelegger for næringsutvikling. Dette er en viktig skalaendring og forskyving i forholdet mellom ulike nivå i styresystemet med sterkt innslag av desentralisering (Eriksen & Falch, 2016; Eikeland, 2010, 2016).

Selv om det var kontaktpunkt, var ikke Sametingets økonomiske støtteordninger til næringsutvikling alltid nært koblet til det regionaliserte utviklingssystemet som vokste fram mot tusenårsskiftet. Det mer interne dominerte, som vi har sett. Sametingets næringspolitikk bygde likevel på nokså parallelle ideer med utgangspunkt i et småskala- og tradisjonsorientert samisk næringsliv (Angell, 2016; Eriksen & Falch, 2016). Sametinget inngikk likevel, om ikke alltid like sentralt, i det regionale utviklingspartnerskapet i Finnmark, som besto av offentlige aktører fra fylkeskommunen, regionalstatlige aktører⁹ og representanter fra partene i arbeidslivet, og sammen utviklet de regionale utviklingsprogram (RUP). Et nytt samstyringssystem vokser fram der det er snakk om betydelige endringer i nivå og i måten de ulike nivåene er sammenkoblet på. Samhandling mellom regionalt forankrede aktører skulle være tyngdepunktet i fornyingspolitikken og sikre innovasjon nedenfra i langt større grad enn gjennom tidligere store og sentralt styrte nasjonale programmer. Her kunne Sametinget gå i takt gjennom en aktiv og lokalsamfunnsorientert virkemiddelbruk som i økende grad pekte ut over det internt samiske og de samiske kjerneområdene, og som førte til en forskyvning fra det mer interne mot det lokale og regionale (Falch & Selle, 2018).

Dette markerte en viktig institusjonell endring som ble særlig tydelig i nord, der statens posisjon historisk har vært avgjørende gjennom en særlig satsning på industri og velferdsstat og særegne virkemidler for personer og bedrifter gjennom tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (Angell et al., 2012). Synet på forutsetningen for utvikling var med andre ord endret og gjort langt mer regional og lokal enn før, og ansvaret ble også overført i større grad. Både den regionale næringspolitikken med fylkeskommunen i en stadig viktigere rolle og den samiske utviklingspolitikken framsto som mer småskala- og lokalorientert enn den statlige nærings- og distriktpolitikken tidligere hadde vært (Eikeland, 2016).

Det er dette småskalaorienterte næringslivet og den nye politiske organiseringen rundt som den statlige nordområdesatsingen og den økte økonomiske globaliseringen møter, og som regionen blir dratt inn i, i en tid da også urfolkspolitikken blir stadig mer rettslig og politisk globalisert gjennom den viktige rollen til FN-systemet og internasjonal lovgivning (Falch & Selle, 2018). Globale næringsaktører kom fort på banen. Først ute var Equinors

9. Regionalstatlige aktører er statlige, men med regionale kontor med varierende grad av autonomi, for eksempel Innovasjon Norge og Fiskeridirektoratet (Angell et al., 2016).

utbygging av gassfeltet Snøhvit og fabrikkanlegget ved Hammerfest, den hittil største industriinvesteringen i Nord-Norge, på rundt 60 milliarder kroner (Eikeland et al., 2009). Det første oljefeltet i Barentshavet, Goliat, kom i drift i 2016, der operatøren, italienske Eni Norge, fikk gjennomslag hos sentrale myndigheter for en offshoreløsning hvor oljen skipes direkte fra feltet og ut på verdensmarkedet. Regionale ringvirkninger i utbyggingsfasen var særlig synlig i Hammerfest med etableringen av et driftskontor, men virker også i et større omland, og utbygging av andre petroleumsfelt er under planlegging (Nilsen & Karlstad, 2016). Et svært viktig poeng her er at lokal- og regionalbaserte utviklingsprosesser som preget RUP-tenkingen, ble erstattet av regionale ringvirkninger av petroleumsnæringens inn-
tog.

Noen ser for seg at en på nytt står overfor nykoloniale prosesser der en lokalt og regionalt framstår som råvareprodusent til et globalt marked der en får langt mindre igjen enn det koster, mens andre mener at situasjonen endelig er slik at nordområdene nå med styrke skal få spille på hjemmebane. Den statlige retorikken er at man endelig skal få til en utvikling bygget på regionens egentlige fortrinn på den globale arena. En slik utvikling er likevel langt fra opplagt i en tid der statens rolle er endret gjennom økende vektlegging på nyliberalinspirerte New Public Management (NPM)-lignende ordninger og økt tilrettelegging for den globaliserte markedsøkonomien (Lægneid & Rykkja, 2016; Sørensen & Torfing, 2008).¹⁰

Denne utviklingen er et stort sprang i skala med nye aktører som er lite tilpasset tradisjonell samisk arbeidsliv, og et grunnleggende brudd med den regionale næringspolitikken som nylig var blitt utviklet i det regionale utviklingspartnerskapet. Det samstyringssystemet som hadde vokst fram, bryter med andre ord sammen, og noe nytt vokser fram. Utviklingen er særlig problematisk for en samisk næringspolitikk som springer ut av den sterke tradisjons- og småskalaorienteringen som er en viktig del av selve forståelsen av hva det innebærer å være urfolk, og som støttes opp under av internasjonal rett (ILO 169, UNDRIP 2007) (Falch & Selle, 2018).

Utviklingen har usikre langsiktige konsekvenser for samisk samfunnsutvikling og øker opplevelsen av kulturell og økonomisk risiko knyttet til storskala industriutvikling. Hvordan prøver en gjennom samepolitikken å tilpasse seg en slik dyptgripende endring i omgivelsene når småskala næringsutvikling i rurale strøk er selve utgangspunktet, samtidig som en gjennom den i økende grad globaliserte urfolkspolitikken kan hente støtte for en slik posisjon? Er det i det hele tatt mulig uten å selv bli omformet, og hvor sterke er de kreftene som ikke ønsker å bli omformet?

Samepolitikkenes vanskelige tilpasning til den økonomiske globaliseringen

Den statlige nordområdesatsingen som er forankret i den økende økonomiske globaliseringen, utfordrer samisk næringsliv og oppfatninger i samisk offentlighet om hva dette næringslivet skal være (Angell, 2016; Eikeland, 2016). Utviklingen i nord gikk inn i en fase med en ny blanding av økonomi og politikk på regionalt nivå der forbindelsene mellom det lokale, nasjonale og globale endrer karakter. Nordområdesatsingen ble for mange et drama-

10. En kanskje kurios, men likevel interessant konsekvens av nordområdepolitikken ses gjennom den posisjonen Tromsø prøver å ta. Mens byen før ønsket å fremstå som en del av den norske regional- og utviklingspolitikken og som porten til Arktis, ser den i økende grad på seg selv som hovedstaden i Arktis. Navneendringen av UiT til å bli UiT Norges arktiske universitet peker i samme retning. Det er prosesser i gang som ønsker å omgjøre hele Nord-Norge til å bli en sentral del av Arktis.

tisk uttrykk for en skalaendring tydeliggjort gjennom inntoget til de store globale aktørene i olje- og gassindustrien, men også i mineralsektoren, havbruk, vindkraft og kunnskapssektoren (Angell, Eikeland & Selle, 2016).

Samepolitikken med sin sterke vektlegging på kulturelt vern heller enn økonomisk vekst øker interessekonflikten. Det gjør dette til et stadig mer politisert og konfliktfylt felt der samepolitikken i økende grad kommer i skvis mellom tradisjonelt kulturelt vern og storskala økonomisk utvikling, der det er svært vanskelig å finne en egen ny posisjon som sikrer samisk kultur og levemåte. Det har ført til at tradisjonsorienteringen heller er blitt styrket enn svekket (Angell, Nygaard & Selle, 2020).

Et helt sentralt trekk ved den nye situasjonen er at et globalisert politikkområde som nordområdepolitikken, nært knyttet til økt økonomisk globalisering, må forholde seg direkte til samene, samepolitikken og utviklingen av et stadig mer globalisert og rettsliggjort urfolksfelt. Det er ikke bare nytt, men også utfordrende fordi det er blitt mye vanskeligere å finne felles løsninger med det nye «nivåspranget» så lenge samepolitikken er så sterkt tradisjons- og småskalaorientert (Angell, 2016; Eriksen & Falch, 2016).¹¹

Nordområdepolitikken, med utbyggingen av Snøhvit som en tidlig start, kan ses som et forsøk på en ny variant av store satsinger i nord slik vi tidligere så på industri- og velferdssfeltet, men nå i en mer globalisert kontekst der statens rolle er en annen. Staten er fortsatt tungt til stede, men på andre måter enn tidligere der orienteringen er en annen og detaljstyringen er mindre omfattende (Lægread & Rykkja, 2016; Røyseland & Vabo, 2016; Sørensen & Torfing, 2018).

I tillegg til utenriks- og sikkerhetspolitikk har driveren i nordområdepolitikken som nevnt i første rekke vært petroleumssektoren (Angell, 2010; Pedersen, 2018). Det er uten tvil denne sektoren som hittil tydeligst har utfordret og gitt vekst i lokalt og regionalt næringsliv, men ny mineralutvinning og gruvedrift blir stadig mer aktuelt ettersom rike ressurskilder avdekkes og utbyggingsplaner legges fram. Sammen med vindkraft kommer slik landbasert industri ofte i konflikt med samiske interesser, bosetningsområder og særlig med den arealkrevende reindriften.¹²

Om vi ser på nye satsinger under ett, kan det virke som om Sametinget og samepolitikken med utgangspunkt i en sterk rettsliggjøring og tradisjonsorientering i økende grad må forholde seg til og søke innflytelse som kan være med på å hindre planlegging av, utsette eller til og med stoppe større industriprosjekter på land i de samiske områdene. Det gjøres gjennom å koble seg nært til internasjonal rett og ta i bruk makten som innsigelsesretten etter plan- og bygningsloven gir. En slik strategi er benyttet ved gruvedrift og vind- og vannkraft, mens for utbygging av kraftlinjer og petroleumsaktivitet er forutsetningene for samisk maktutøving mer begrensede (Falch & Selle, 2018; Angell et al., 2020).

Samepolitikken og Sametinget har altså fått en ny og legitim stilling som springer ut av en annen form for globalisering enn den økonomiske. Her vektlegges det i forståelsen av urfolks rettigheter stor nærhet mellom kultur, språk og næring for å sikre sentrale trekk ved en særegen kultur med lang historisk tradisjon. Det er denne helheten som konsti-

11. Lignende prosesser med store utfordringer ikke minst for urbefolkningen ser vi også i andre deler av nordområdene der innslaget av urfolk er betydelig, for eksempel nord i Canada (Bowles & Wilson, 2016; Southcott, 2015; Papillon & Rodon, 2017; Wilson, Alcantara & Rodon, 2020).

12. Hva som er samiske interesser, og ikke minst felles samiske interesser, er ikke alltid like lett å avgjøre fordi det er snakk om et differensiert politikk- og interessefelt. I spørsmålet om mineralutvinning i Kvalsund kommune ser vi for eksempel at Sametinget går imot, mens et enstemmig kommunestyre i det som av mange – inkludert Sametinget – blir sett på som en sjøsamisk kommune, støtter at Nussir får drive mineralutvinning. Det samme gjør FeFo (Nygaard, 2016; Angell, Nygaard & Selle, 2020).

tuerer samene som urfolk med støtte i internasjonal lovgivning, og som gir rett til å vedlikeholde og utvikle selvbestemmelsesordninger og grensdragning mot andre. Med retten på sin side kommer urfolksinteressene, her representert av Sametinget som samenes folkevalgte organ, inn i globale utviklingsprosesser på helt nye måter. Det skjer i et omland som er stadig mer integrert på tvers av nivåer og dermed i mindre grad utelukkende lokalt og regionalt. Samepolitikken blir langt mer synlig, men samtidig gjør tunge økonomiske trender og samfunnsutviklingen mer generelt det stadig mer utfordrende å få til ny økonomisk vekst i samiske lokalsamfunn om en ikke ønsker å bryte ut av småskala- og tradisjonsorienteringen med sin sterke vektlegging på primærnæringene (Eriksen & Falch, 2016).

Det er i dette nye og komplekse politiske og økonomiske landskapet at forutsetninger endrer karakter, der styrkingen av en samisk offentlighet på noen områder åpner for politiske prosesser med medfølgende investeringer og offentlige økonomiske overføringer som ellers ikke ville kommet. Det styrker samisk institusjonsbygging og selvbestemmelse, som nå brukes aktivt politisk i et større omland enn før. På det mer globaliserte økonomiske feltet, og med internasjonal rett og tradisjonsorienteringen som utgangspunkt, kan imidlertid samiske rettigheter hindre, forsinke eller gi utviklingen en særegen retning som ellers ikke ville være mulig (se senere i artikkelen). Utfordringen er likevel at dette setter press på den sterke tradisjons- og lokalorienteringen der det er vanskelig å finne et nytt ståsted som sikrer samisk autonomi og selvbestemmelse i de nye omgivelsene.

Denne posisjonen er konfliktskapende i et omland som skriker etter nye arbeidsplasser og økt dynamikk i det økonomiske liv, og der de demografiske utfordringene er store. Det blir forsterket av at det er betydelige demokrati- og legitimitetsutfordringer knyttet til den etnopolitiske utviklingen, ikke minst siden ikke bare Sametinget, men også FeFo har begrenset støtte i befolkningen i Finnmark, også blant samer (Broderstad et al., 2015b; Falch & Selle, 2018). Likevel er det opplagt at de samiske institusjonene med støtte i norsk og internasjonal rett skal kunne innvirke på samfunnsutvikling som har avgjørende påvirkning på samisk kultur og samfunnsliv. Desto større og mer globalisert de nye økonomiske prosessene er, jo større press setter de på tradisjonelt samisk samfunnsliv som selve Grunnloven sier skal beskyttes.

De dyptgripende endringene i omgivelsene og den nye flernivåstyringen der samene inngår som en viktig part, betyr at stadig mer av det som skjer «der ute», vil innvirke sterkt på samisk kultur og samfunnsliv nærmest uansett hvordan det nye mulighetsrommet brukes. Med sine tynne næringsmiljøer, lave folketall og demografiske utfordringer (Broderstad & Sørli, 2011; Angell & Lie, 2016) vil sjansene for betydelig samisk lokal og regional innvirkning på virksomheten til disse nye globale næringsaktørene, selv med nasjonal og internasjonal rett i ryggen, trolig være begrenset. Tunge økonomiske trender er ikke lett å stå imot selv med internasjonal urfolksrett i ryggen. Det gjelder selv om en klarer å innvirke på og i enkelte tilfeller til og med stoppe enkeltprosjekter (se senere). Det globale nye økonomiske rommet og de lokale forutsetningene peker ikke i samme retning. Det er likevel lettere for det lokale og regionale nivået å tilpasse seg gjennom vektleggingen på nye arbeidsplasser og økonomisk vekst enn det er for samene med sin sterke tradisjonsorienterte småskalaorientering.

Vi vil også understreke at mye av det som i offentligheten framstår som en felles samisk posisjon, i realiteten er preget av betydelig intern variasjon og endatil intern konflikt mellom ulike samiske interesser og institusjoner. Det kommer tydelig fram blant annet i striden rundt gruvedrift i Kvalsund (Nussir), der Sametinget (mot) og FeFo og Kvalsund kommune (for) inntar ulik posisjon (Eriksen & Falch, 2016; Angell et al.,

2020).¹³ Utfordringene og konfliktene handler således om noe mer enn forholdet mellom samene og «de andre». De handler også om hvem innenfor det samiske samfunnet som skal ha det avgjørende ordet der det er ulike interesser og den enkelte er knyttet til arbeidsmarkedet på ulikt vis. Hvilken politikk som best sikrer samisk samfunnsutvikling både på kort og lengre sikt, er derfor blitt svært vanskelig å besvare, og de strategiske utfordringene knyttet til de nye økonomiske endringsprosessene er store og uoversiktlige. La oss se nærmere på utfordringene det nye aktørbildet og nivåforskyvningene skaper for samisk samfunnsutvikling.

Nye aktører og nye arenaer i samspill

De store utbyggingsprosjektene som er igangsatt eller er i støpeskjeen, er en viktig del av den nye nordområdeorienteringen og har stor innvirkning på den generelle utviklingen rundt bosetting og sysselsetting og dermed også på betingelsene for samisk kultur og leve-måte. Sametinget har fått en viktig rolle i det nye samstyringssystemet som har vokst fram i nord, men som vi har sett, er det en utfordrende rolle å ha. Det er økt samisk interesse for det som skjer innenfor olje-, gass-, mineralvirksomhet og vindkraft, der samiske aktører med internasjonal rett i ryggen i økende grad kobles på prosesser når mektige storskala næringsaktører toger inn i en region med sterke samiske interesser.

I moderne demokrati med urfolk er det etter hvert blitt vanlig at seriøse selskap som skal bygge godt omdømme, har dialog og konsultasjoner med urfolk, og i Norge betyr det Same-tinget og relevante reinbeitedistrikt. For eksempel har Eni Norge, operatør av Goliat-feltet, en egen «Corporate Social Responsibility»-tilnærming (CSR) for å operere i urfolksområ-der (Rødeseike, 2016) og gjennomførte konsultasjoner og dialog med Sametinget og rele-vante reinbeitedistrikt. I Canada er det en rekke relevante eksempler der det er utviklet ter-ritorielt baserte selvbestemmelsesordninger som gir skatterett og muligheter til å regulere og i noen grad å hente ut profitt lokalt fra slike selskap (treaty federalism). Her finnes gjerne også egne økonomiske selskap (corporations), eid av urfolket, bygd opp gjennom betydelige føderale overføringer som skal gjøre opp for historisk urett. Slike selskap spiller en viktig rolle i den økonomiske utviklingen i området og har posisjon til å inngå samarbeidsavtaler med store globale selskap (Papillon & Rodon, 2017; Wilson & Selle, 2019; Wilson et al., 2020). Denne typen økonomiske institusjoner og investeringskapital finnes ikke i de samiske kjerneområdene i Norge. Handlingsrommet er med andre ord et annet og på det økonomiske området mer begrenset i en enhetsstat som Norge der Sametinget selv er uten territoriell autonomi og skal føre en politikk for samer i hele landet.

Internasjonal urfolksrett gir altså nye og viktige rammer for hva som er mulig og «lov-lig», selv om samiske institusjoner ikke har noen formell vetorett (Semb, 2015, 2021). I Norge spiller ILO konvensjon 169, og i økende grad også FNs urfolksdeklarasjon (UND-RIP), med sin vektlegging av «Free, Prior and Informed Consent» (FPIC), en stadig vik-tigere rolle som peker utover det interne og lokale og mot det globale.¹⁴ Urfolksretten skal

13. De ulike posisjonene til Sametinget og FeFo er her svært interessante i samepolitisk sammenheng og springer ut av ulike syn på hvilken næringsutvikling det er behov for i samiske områder for å sikre samisk kultur. Sametinget argumenterer i stor grad innenfor et tradisjonalistisk syn, mens FeFos tilnærming er en tilpasning til økt økono-misk globalisering og demografiske utfordringer. Det samme gjelder Kvalsund kommune (som fra 2020 er slått sammen med Hammerfest kommune). For en nærmere analyse av disse motsetningene, se Falch og Selle (2018, kapittel 8) og Angell, Nygaard og Selle (2020).

14. For en analyse av hva FPIC innebærer og ulike syn på i hvilken grad dette medfører at urfolk har vetorett i saker som særlig angår dem, se Falch og Selle (2018, kap. 7). For en analyse av FPIC basert på kanadiske forhold, se Papillon og Rodon (2017, 2019).

sikre økt selvbestemmelse og vern av kultur og forskjellighet. Som vi har sett, inntar Sametinget en stadig tydeligere posisjon når det gjelder slik storskala næringsutvikling, der det på grunn av den sterke tradisjonsorienteringen og lokalorienteringen framstår mest som forsøk på utsettelsesmakt eller til og med stoppemakt, gjerne med støtte fra FN's ulike kontrollorgan (Falch & Selle, 2018). Konflikten rundt gruvedrift i Kvalsund er et tydelig eksempel på hvordan slike prosesser utfolder seg, og etter mer enn ti år med utredninger, og nå også med endelig statlig godkjenning av prosjektet (2019), er ennå ikke spaden satt i jorda. Det kan ikke være tvil om at Sametinget her har utøvd betydelig grad av utsettelsesmakt som i praksis kan vise seg å være stoppemakt (Nygaard, 2016; Nygaard et al., 2017; Falch & Selle, 2018; Angell et al., 2020).

Samisk innflytelse kan ikke bare utspille seg innenfor mineralfeltet, slik vi har sett i Biedjovággi (gull) i Kautokeino og i Nussir (kobber) i Kvalsund (Nygaard, 2016). Innenfor olje og gass (Nilsen, 2016), oppdrett (Hersoug & Mikkelsen, 2016) og reiseliv (Viken, 2016) er den samiske posisjonen i varierende grad synlig og viktig og der er det et lavere konfliktnivå enn innen gruvedrift. Ved arealkrevende utbygginger innenfor vind- og vannkraft kan konfliktnivået derimot minne om det vi ser på mineralfeltet. Her har sterk mobilisering knyttet opp mot internasjonal rett i flere tilfeller stoppet utbyggingsplaner, også de som var kommet langt (Riseth & Lie, 2016; Eriksen & Falch, 2016).¹⁵

Det er ikke gitt, men heller ikke usannsynlig at Sametinget over tid vil få en stadig mer synlig og gjerne også viktigere rolle i slike større utbyggingsprosesser på grunn av den nasjonale og internasjonale rettsutviklingen på urfolksfeltet. Motstand fra urfolk vil kunne påføre utbyggere og myndigheter i moderne vestlige demokrati ikke bare store økonomiske kostnader i konfliktfylte omgivelser, men også store omdømmekostnader om en presser gjennom prosjektene uansett om slike prosjekt har støtte fra statlig og regionalt hold. Denne typen innflytelse skjer uten at Sametinget så langt har formell myndighet til å kunne stoppe slike prosjekt. Formell og reell makt på urfolksfeltet framstår i økende grad som langt fra det samme.¹⁶ Samtidig er en sterk «intern» posisjon som gir rammer for samepolitikken, helt avgjørende for hvordan Sametinget kan arbeide for økonomisk innflytelse enten det gjelder mer regionalt eller er knyttet til den nye økonomiske globaliseringen. Uten styrke nok til grensedragning som sikrer og synliggjør samisk forskjellighet, vil en fort bli oppslukt (kooptert) i forsøkene på å kunne påvirke mer generelle utviklingsprosesser (Falch & Selle, 2018). Selv med en relativt sterk slik posisjon, ikke minst gjennom sametingssystemet, skal vi se nedenfor at utfordringene likevel er store.

Samepolitikkenes strukturelle utfordringer

Den nye samepolitikken som har vokst fram, har vært nært knyttet opp mot det nasjonale politiske og administrative nivået. Gjennom omfattende og nære relasjoner i kombinasjon med en sterk rettslig stilling garanterer Grunnloven og sameloven grunnlaget for økt samisk selvbestemmelse. Det virker som om større åpenhet overfor det samiske og end-

15. Det er selvsagt ikke alltid like lett å avgjøre hvor viktig Sametinget og samepolitikken er, da det kan være flere sammenfallende grunner til at prosjekter stopper opp og blir lagt til side. Når det gjelder vindkraftprosjekter der Sametingets innsigelser har vært avgjørende for at planprosessen stoppet opp i søknadsbehandlingen (NVE eller OED), er Hammerfest, Falesrassa, Helliigskogen, Mosjøen og Kalavatnan gode eksempler. Så finnes det eksempler der kommunene også går imot, og sakene derfor aldri blir realitetsbehandlet. Planlagte oppdrettsøkninger har blitt flyttet eller stoppet etter varsel om innsigelser, og én er stoppet etter dispensasjonsklage, Spildra i Kvænangen.

16. Dette er også et helt sentralt element i flernivåstyringslitteraturen. Det samme er at etnopolitikk ofte er en drivkraft. Se for eksempel Hooghe og Marks (2020).

ringer i hvordan samepolitikken er påkoblet samfunnsprosesser som peker utover det mer internt samiske, i økende grad også virker inn på det som skjer innenfor det mer interne samepolitiske feltet. Nye relasjoner endrer måten Sametinget orienterer seg på, og gjør institusjonen nærmere koblet til det som mer allment skjer i samfunnet rundt. Det innvirker på hva en må være opptatt av og inngår i. Så langt har denne nye posisjonen ført til en styrking av tradisjonsorienteringen der en søker å verne seg mot for stor kulturell risiko i et samepolitisk system uten territoriell autonomi og dermed også med begrenset økonomisk kontroll (Falch & Selle, 2018; Angell et al., 2020).

Det er Sametinget som utvikler den moderne samepolitikken og forsøker å tilpasse den til de betydelige endringene i omgivelsene der den økonomiske globaliseringen er svært krevende og endrer rammebetingelser på grunnleggende vis. Det er vanskelig, for ikke å si nærmest umulig, for Sametinget og samepolitikken å operere på utsiden av generelle utviklingsprosesser over tid i en så sterkt integrert enhetsstat som den norske, og den økende globaliseringen gjør dette enda vanskeligere enn før. Også i indre Finnmark treffer globaliseringen de samiske lokalsamfunnene, og det er ringe vilkår for utvikling og opprettholdelse av parallellsamfunn der helt andre regler gjelder (Falch & Selle, 2018).

Samepolitikken er med andre ord i løpet av relativt kort tid blitt mer synlig og relevant og framstår som mindre lukket overfor den generelle samfunnsutviklingen i nord. Til tross for slike endringer er det likevel fremdeles en styrket tradisjonsorientering som dominerer tenkningen fra Sametinget. Det må forstås som en rasjonell respons på det økte presset på samisk kultur som utviklingen medfører når en er uten tydelige egne alternativ utover å forsøke å stoppe større prosjekt i de samiske områdene (Angell et al., 2020). Det er denne tradisjonsorienterte forståelsen som i stor grad avgjør samisk posisjon i det stadig mer omfattende og utfordrende møtet mellom samene og samfunnet rundt, ikke minst i møte med store globale konserner og statlige interesser knyttet til disse. Dette er en vanskelig posisjon ikke bare eksternt, men også internt, da det finnes ulike samiske interesser og intern konflikt rundt spørsmål om økonomisk modernisering vs. vektlegging av tradisjon (Angell et al., 2020).

Reindriften som den eneste større kulturspesifikke samiske næringen har en helt sentral posisjon i tenkningen om utvikling og legger i avgjørende grad premisser for hva som kan aksepteres fra samisk side.¹⁷ Forståelsen av reindriften store betydning for kultur og språk forsterker forståelsen av at samene er forskjellig fra andre og framstår som ekstra viktig med de store endringene i omgivelsene vi ser nå. Snarere enn å åpne opp har økt press på samisk kultur og levemåte gjort tilpasning til og styrking av tradisjon til en helt sentral strategi. Det betyr ikke at det er konsensus rundt dette, og mange mener at reindriften situasjon i for stor grad legger premissene for den politiske og økonomiske tenkningen og mer generelt for bevaring og utvikling av samisk kultur (Falch & Selle, 2018; Angell et al., 2020).

Tradisjonsorienteringen medfører stor samisk skepsis til storskala utbyggingsprosjekt i samiske områder fordi den legger press på areal og dermed på reindriften og blir opplevd som kulturelt risikofylt. Sametinget er i økende grad villig til å benytte det nye maktgrunnlaget som er oppnådd, der småskala næringsvirksomhet i små lokalsamfunn er forstått som selve kjernen i bevaringen og utviklingen av et samisk kultur- og samfunnsliv (Nygaard, 2016; Eriksen & Falch, 2016). Det er en forståelig reaksjon ikke bare fordi det handler om kulturelt vern, men også fordi det er så lite å hente økonomisk fra slike prosjekt siden Sametinget ikke kan kreve inn skatter og avgifter eller har andre økonomiske insentiver til å

17. Her skiller den norske og nordiske tradisjonen seg klart fra situasjonen i Nord-Amerika og Grønland. Der finnes det ikke noe som ligner på den arealkrevende og kulturbærende tamreindriften. Det øker mulighetsrommet i økonomisk politikk.

ønske denne typen næringsvirksomhet. I stedet er Sametinget helt avhengig av statlige overføringer for å kunne gjennomføre politikken sin. «Redselen» for staten i det «statsvennlige» Norge synes å være langt mindre enn «redselen» for de sterke markedskreftene (Angell et al., 2020). Utfordringen er at en slik strategi knapt løser de dyptgripende økonomiske og demografiske utfordringene i de samiske kjerneområdene, der det Sametinget selv kan gjøre, framstår som for begrenset – ikke minst siden den lokale økonomien er integrert i norsk økonomi generelt.

Det er her FeFo, som en særegen «samstyringsinstitusjon» i møte mellom det samiske og det norske, har framstått med en mer storskalavennlig tilnærming til utviklingen som er mer tilpasset endringene i de nye økonomiske rammevilkårene enn det Sametinget så langt har vært villig til å være med på. For FeFo er perspektivet at gjennom å vektlegge bosetning og arbeidsplasser blir verdiskapningen værende i fylket, det vil igjen kunne medføre midler til revitalisering av samisk kultur i områder der denne er sterkt svekket gjennom den assimileringspolitikken som tidligere ble ført. En slik posisjon har ført til dyp konflikt med Sametinget, der samiske institusjoner står mot hverandre (Angell et al., 2020; Falch & Selle, 2021). Mer generelt kan det virke som om Sametinget har vært bedre i stand til å kommunisere med og også innvirke på store globale aktører enn å utvikle et bredere og mer dynamisk næringsliv i samiske lokalsamfunn. Det siste ville måtte innebære en vanskelig nedtoning av tradisjonsorienteringen og dermed mest trolig også av synet på reindriftens og primærnæringsenes sentrale rolle for samisk kultur (Eriksen & Falch, 2016; Angell et al., 2020).

Et generelt trekk ved den nye utviklingen i nord knyttet til inntoget av store globale næringsaktører er at den legger press på det relativt godt etablerte systemet for regionalbasert utvikling og samstyring som hadde utviklet seg ved tusenårsskiftet. Endringene handler blant annet om nytt og forsterket press på naturressurser i samiske bosettingsområder i kombinasjon med demografiske utfordringer og utflytting til byer og tettsteder utenfor de samiske kjerneområdene (Selle, Semb & Strømsnes, 2020). Begge disse dyptgripende strukturelle endringsprosessene utfordrer selve grunnlaget for samisk tradisjonell kultur og levemåte og dermed også grunntrekk ved selve den moderne samepolitikken. Det vanskeliggjør allianser og felles posisjoner regionalt fordi en ønsker ulik type økonomisk utvikling (Selle et al., 2015; Falch & Selle, 2018). Det er snakk om strategiske utfordringer uten opplagte løsninger der framtidsrettet nytte-kostnads- og mål-middeltenkning ikke synes å fungere. En kan kanskje utsette eller stoppe enkelte storskala utbyggingsprosjekt som vil kunne påvirke samisk kultur og levemåte, men den nye situasjonen vanskeliggjør reelle samiske alternativer. Samtidig kommer samepolitikken i dyp konflikt med et omland som skriker etter nye arbeidsplasser og ny næringsaktivitet. Det er en svært utfordrende posisjon å være i.

Konklusjon: En ny samepolitisk posisjon?

Den økonomiske globaliseringen og den politiske nyorienteringen i Arktis og de endringer det fører med seg, påvirker urfolkspolitikken og dens rammebetingelser også andre steder enn hos oss. Økt etterspørsel etter særlig mineraler som urfolksområder ofte er rike på, betyr at tradisjonell urfolksøkonomi kommer under press. En sterkere rettslig stilling for urfolk og økt urfolksmobilisering kommer med andre ord i konflikt med en globalisert økonomi og økt ressursutvinning. I mange urfolksområder har økt etterspørsel etter mineraler og i noen områder også olje og gass vært utfordrende og konfliktskapende, der den rettslige og politiske posisjonen til urfolk varierer (Bowles & Wilson, 2016; Koivurova, Masloboev, Hossain, Nygaard, Petrétai & Vinogradova, 2015; Angell et al., 2020). At den

norske samepolitikken tradisjonsorienterte økonomiske tilnærming kommer under press, er ikke unikt.

Det er likevel noen særpreg ved den norske situasjonen som gjør at det nye presset på samisk kultur og levemåte kan oppleves både som annerledes og sterkere her. Land som Sverige, Finland og Canada har lenge hatt omfattende og gjerne også konfliktskytt gruvedrift i sine urfolksområder med sterke nasjonale og i økende grad globale selskap til stede. Selv om det har vært konfliktskytt, er det også noe en har måttet tilpasse seg fra en tid da urfolkshensyn på langt nær hadde samme posisjon som i dag. Samtidig har urfolkene i det nordlige Canada ulike grader av territoriell autonomi. Det gjør at de til en viss grad kan hente ressurser ut av slike selskap gjennom skatter og andre typer av avtaler og dermed kan utvikle en mer mangfoldig økonomisk politikk med betydelig grad av selvbestemmelse (Wilson et al., 2020).

Gruvedriften i de norske nordområdene har vært begrenset, statlig eid og etablert i tiden forut for den nye samepolitikken, men også her er det store planer med globale økonomiske aktører. Private globale aktører og globalisert urfolksrett gir et helt annet bilde nå. «Startgrunnlaget» er med andre ord et annet enn i nabolandene. Samtidig står samepolitikken langt sterkere i den nasjonale politikken i Norge sammenlignet med i Sverige og Finland (Falch & Selle, 2018; Mörkenstam, 2021). Som vi har sett, har samene i Norge ressurser til omfattende politisk mobilisering mot konsekvenser av den nye utviklingen som griper inn i samisk kultur og levemåte. Nord i Finland og Sverige er økonomien i større grad enn i Nord-Norge knyttet til skog, vannkraft, mineraler og reiseliv, som i all hovedsak har hatt et nasjonalt eierskap, men der globale selskap i økende grad kommer inn. Vindkraft er en stor industri i Sverige, som i Norge, og er i høyeste grad global. Samlet gir den nye satsingen på vindkraft, olje og gass, oppdrett og ny mineralutvinning et stort og variert globalt tilsnitt i Nord-Norge. Et særs viktig poeng er også at mye av den nye økonomiske globaliseringen er sjøvendt eller har et sterkt sikkerhetspolitisk element. På begge disse områdene skiller situasjonen i Norge seg grunnleggende fra situasjonen i Sverige og Finland.

I den nasjonale økonomiske politikken for nordområdene skiller også Nord-Norge seg ut. Særlig viktig er den regionalbaserte utviklingstenkningen vi tidligere har understreket betydningen av, og som vokste fram som en viktig del av norsk regionalpolitikk fra 1990-tallet. I våre naboland har det vært langt større vekt på statlig industrireising slik det var i Nord-Norge tidligere. Med andre ord er det god grunn til å tro at de mer generelle endringene og utfordringene som følger med den økonomiske globaliseringen, er større, eller i alle fall annerledes, i Norge enn i våre naboland. Samtidig er det verd å understreke at posisjonen til Nord-Norge i norsk politikk generelt står sterkere enn posisjonen til de nordlige områdene i våre naboland. Det har både å gjøre med en lang tradisjon av regional utviklingspolitikk der det har vært viktig at folk blir boende i nord, også fordi slik bosetting er en sentral del av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norge og i NATO.

Disse viktige forskjellene blir forsterket av at det norske Sametinget er det klart sterkeste av sametingene i Norden, både når det gjelder økonomiske ressurser og formell posisjon, også rent rettslig (Mörkenstam, 2021; Falch & Selle, 2018). Samtidig er samene i større grad integrert i det norske samfunnet mer generelt (Selle et al., 2015). Det ser vi også i samepolitikken, der nasjonale partier deltar ved valg til Sametinget, i motsetning til i våre naboland. I Norge er samepolitikken i større grad en del av «normalpolitikken» (Falch & Selle, 2018). I Sverige og Finland finnes det heller ingen «samstyringsinstitusjoner» som ligner på FeFo, og vektleggingen på samepolitikk og samenes rolle er mer begrenset. Sverige og Finland har heller ikke ratifisert ILO 169, som har spilt så viktig rolle for utviklingen av same retten hos oss, selv om sterke samiske interesser i våre naboland har ønsket det (Mörkenstam, 2021).

Den økonomiske globaliseringen er således generelt utfordrende for urfolk i nordområdene – utfordringer som vi har sett at også den norske urfolkspolitikken er sterkt påvirket av. Samtidig har den norske situasjonen i urfolkssammenheng viktige særtrekk som denne artikkelen har tatt utgangspunkt i og analyserer betydningen av. Vi ser nå betydelige endringer i de spilleregler som har regulert forholdet mellom det samiske og det norske, eller mellom samepolitikken og staten der «multi-level governance», eller flernivåstyringstilnærmingen, gir et viktig og overordnet inntak til å forstå det som skjer. Institusjoner med ansvar for utvikling er blitt flere og endrede, og den lokale og regionale dimensjonen er svekket samtidig som Sametinget har vokst fram som en viktig aktør (Angell et al., 2016). Mens den økonomiske globaliseringen setter press på tradisjonell samisk kultur og levemåte, går Sametinget, med støtte i nasjonal og internasjonal rett, i økende grad inn i den store næringspolitikken i nord og arbeider for å etablere regler for samhandling med store globale konserner (Eikeland, 2021). Konsultasjoner med samene er ikke lenger forbeholdt staten, men skjer i økende grad også mellom Sametinget og kommuner og fylkeskommunen og også med de globale selskapene som etablerer seg, enten det er snakk om petroleum, vindkraft eller gruvedrift (Nygård, 2016; Falch & Selle, 2018; Eikeland, 2016).

Sentrale utviklingsaktører i nordområdene kommer ikke lenger utenom den moderne etnopolitikens betydning og de mulige og trolig økende grensene denne politikken setter for storskala næringsutvikling i de samiske bosetningsområdene. Det resulterer i økt lokal og regional konflikt. Framveksten av Sametinget har endret selve rammene for politiske prosesser og kommunikasjon. Det virker inn på beslutninger og implementering, der internasjonal rettsutvikling spiller en stadig viktigere rolle. Nye former for samstyring oppstår, der FeFo som et samstyrings- og kompromissorgan i skjæringsflaten mellom det norske og det samiske er et tydelig formelt og institusjonelt uttrykk for endrede relasjoner mellom sentrale aktører, ikke minst mellom de som representerer det samiske, og de som representerer det norske (Sørensen & Torfing, 2018; Falch & Selle, 2018). Det er snakk om betydelig nivåforskyvning der styringssystemer endrer form og funksjon.

Sametinget har stått for en sterk tradisjonsorientering i sin nærings- og utviklingspolitikk og er selve kjerneinstitusjonen i etableringen av en ny og stadig mer synlig samisk offentlighet. I møte med den nye utviklingen i nord påvirkes og endres relasjonene mellom det mer interne sametingssystemet og samfunnet rundt, der skillene mellom de ulike påkoblingsformene vi har tatt utgangspunkt i, er blitt mer porøse, interaksjonen er blitt mer omfattende og de globaliserte økonomiske moderniseringsprosessene er blitt stadig viktigere. Det gjør lokale og regionale grensedragninger og ikke minst samiske grensedragningsprosesser langt vanskeligere enn før. Det er særlig utfordrende for en tradisjons- og primærnæringsorientert samisk næringspolitikk. Basisen for samepolitikken og dens innvirkning ligger likevel i utviklingen av sterke samiske institusjoner der Sametinget har en ubestridt lederrolle, og i stadig større grad prøver å håndtere at aktørbildet i nord endres gjennom at nye og flere aktører involveres.

Den tradisjonelle statsdominerte utviklingspolitikken er nedtonet, og staten framstår i det nye flernivå- og samstyringssystemet i økende grad som tilrettelegger for den globaliserte markedsøkonomien. Samtidig skal staten sikre samisk kultur og levemåte. Det er et «understatement» å si at dette er en vanskelig balansegang der samene i årene framover lett kan bli den tapende part, selv om de står rettslig sterkt. Resultatet er uansett økt politisk konflikt der alliansebygging og enighet blir svært vanskelig. Sametinget kan kanskje stoppe eller utsette enkeltprosjekt som store deler av omgivelsene ønsker, med den konflikten det vil medføre. Samtidig er det særlig utfordrende å sikre økonomisk utvikling og endring i de samiske bosetningsområdene i en så åpen og integrert økonomi som den norske, der rurale

og lite befolkningstette områder preges av forgubbing. Den dyptliggende utfordringen er at økonomisk utvikling i de samiske områdene er helt avgjørende for et bærekraftig samfunnsliv og derfor også for samisk selvbestemmelse på lengre sikt (Falch & Selle, 2018).

Parallelt er det vi har kalt «urfolksfeltet» i økende grad globalisert, noe som får konsekvenser for alle aktører, offentlige som private, som involveres i nord. Til tross for økt rettsliggjøring blir det likevel for Sametinget og samepolitikken stadig vanskeligere å operere på utsiden av de nye utviklingsprosessene i nord, som bygger på en annen logikk enn den som har vært dominerende i samepolitikken. Økt press i retning av en samisk nyorientering i stadig mer komplekse omgivelser blir styrket av strukturelle utfordringer i samiske lokalsamfunn som svekkes gjennom demografiske og næringsmessige utfordringer (Falch & Selle, 2018). Et helt sentralt spørsmål i tiden som kommer, vil gjelde i hvilken grad og hvordan nye økonomiske utviklingsprosesser vil påvirke arealbruk og reindriftens stilling. Selv om reindrift har et sterkt rettsvern, er den under økende press.

En kan også spørre seg hvor langt Sametinget kan gå i retning av å være «utsettere» eller til og med «stoppere» av store og mellomstore industriprosjekt uten at lokal og regional konflikt blir ødeleggende for alle parter i et så integrert og tillitsbasert system som det norske. Vil forståelsen av hva FNs urfolksdeklarasjon (UNDRIP) innebærer, medføre at slik uformell og indirekte urfolksmakt vi har sett utspille seg for eksempel når det gjelder gruvedrift i Kvalsund og i en rekke vindkraftprosjekt, også bli omformet til formell makt gjennom en styrking av kravene til «Free, prior and informed consent» (FPIC) (Papillon & Rodon, 2019)? Hva vil det ha å si for det lokale og regionale politiske miljøet i nord at samepolitikken gjennom tilkoblingen til det globale urfolksfeltet i økende grad framstår som noe annet og mer enn lokale og regionale særinteresser? Hva betyr egentlig retten til samisk selvbestemmelse i de nye og stadig mer integrerte omgivelsene? Er den i det hele tatt mulig i en enhetsstat som den norske med et så integrert økonomisk og politisk system selv med økt samisk rett, støttet av internasjonale konvensjoner?

Vi håper at artikkelen tydeliggjør at Sametinget og samepolitikken har inntatt et nytt og viktig politisk rom i nord og dermed også i det norske demokratiet og styringssystemet, et rom som gjør politiske prosesser i nord grunnleggende forskjellig fra resten av landet. Samepolitikken er samtidig inne i en svært krevende brytningstid der utfordringene er store og mangler opplagte svar.

Takk til Ivar Bjørklund, Marcus Buck, Torvald Falch, Hans-Kristian Hernes, Knut Mikalsen og tidsskriftets to anonyme konsulenter for viktige innspill.

Referanser

- Allard, C. (2018). The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts. *Arctic Review on Law and Politics*, 25–43.
DOI: <https://doi.org/10.23865/arctic.v9.729>
- Angell, E. (2010). Statens nordområdesatsing. I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdepolitikken sett fra nord* (s. 39–74). Bergen: Fagbokforlaget.
- Angell, E. (2016). Sametingets virkemiddelbruk på næringsområdet – på vei ut av tradisjonsorienteringen? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 155–181). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Angell, E., Eikeland, S., Grünfeld, L.A., Lie, I., Myhr, S., Nygaard, V. & Pedersen, P. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Rapport 2012:2. Alta: Norut Alta-Áltá.
- Angell, E., Eikeland, S. & Selle, P. (red.) (2010). *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angell, E., Eikeland, S. & Selle, P. (red.) (2016). *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Angell E., Gaski, M., Lie, I. & Nygaard, V. (2014). *Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av verdiskaping og sysselsetting i nord*, Rapport 2014:4. Alta: Norut Alta-Áltá.
- Angell, E. & Lie, I. (2016). Hvordan innvirker omformingen av samiske lokalsamfunn på utviklingsprosesser i nord? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 109–135). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Angell, E., Nygaard, V. & Selle, P. (2020). Industrial development in the north – Sami interests squeezed between globalization and tradition. *Acta Borealia*, 1. DOI: <https://doi.org/10.1080/08003831.2020.1751995>
- Bowles, P. & Wilson, G.N. (red.) (2016). *Resource communities in a globalizing region*. Vancouver: UBC Press.
- Broderstad, A. & Sørli, K. (2011). *Flytting til byer fra distriktskommuner med samisk bosetning*. Oslo: Institutt for by- og regionforskning.
- Broderstad, E.G. & Josefsen, E. (2016). Samiske interesser i kommunal arealplanlegging. *Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi, Sametinget* (s. 4–23). Karasjok: Sametinget. [perspektiver-til-fremtidig-areal-og-miljopolitikk-i-sapmi-1.pdf](https://www.sametinget.no/perspektiver-til-fremtidig-areal-og-miljopolitikk-i-sapmi-1.pdf) ([sametinget.no](https://www.sametinget.no))
- Broderstad, E.G., Hernes, H.-K. & Jenssen, S. (2015a). Konsultasjoner – prinsipper og gjennomføring. I B. Bjerkli & P. Selle (red.), *Samepolitikken utvikling* (s. 91–121). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Broderstad, E.G., Josefsen, E. & Søreng, S.U. (2015b). *Finnmarkslandskap i endring – Omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør* (Rapport 2015:1). Alta: Norut Alta-Áltá.
- Eikeland, S. (2021). Indigenous agency in global systems. *Journal of Rural Studies*, 82, 253–261. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.028>
- Eikeland, S. (2016). Et samisk hjemland i nord? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 38–61) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eikeland, S. (2010). Frå stat til region – og tilbake? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdepolitikken sett fra nord* (s. 98–117). Bergen: Fagbokforlaget.
- Eikeland, S., Karlstad, S., Ness, C., Nilsen, T. & Nilssen, I. B. (2009). *Dette er Snøhvit*. Norut Alta Rapport 2009:3.
- Enderlein, H., Wälti, S. & Zürn, M. (red.) (2010) *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Eriksen, R.D. & Falch, T. (2016). Et nærignsliv for samiske samfunn. I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 301–322). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Falch, T. & Selle, P. (2021). Finnmarkseiendommens selvstendighet. I H.-K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarksloven – en milepæl?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Gauslaa, J. (2021). Finnmarkskomisjonens arbeid – mandat og arbeidsmåte. I H.-K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarksloven – en milepæl?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grimsson, Ó.R. (2009). *The New North. An Intellectual Frontier*. Innlegg på Sampol-konferansen, 7. oktober. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hernes, H.-K. & Oskal, N. (2008). *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hernes, H.-K. & Selle, P. (red.) (2021). *Finnmarksloven – en milepæl?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hersoug, B. & Mikkelsen, E. (2016). Samisk fiske og sjøsamisk kultur – «Fem på tolv» eller «fem over tolv»? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 208–234) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2016). *Community, Scale, and Regional Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Hooghe, L. & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4). DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. (2020). Multilevel governance. I D. Caramani (red.), *Comparative politics* (s. 193). Oxford University Press.
- Kleider, H. (2020). Multilevel governance: Identity, political contestation, and policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 792–799. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120936148>
- Koivurova, T., Masloboev, V., Hossain, K., Nygaard, V., Petrétei, A. & Vinogradova, S. (2015). Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining: A Comparison of the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States. *Arctic Review*, 6(1). DOI: <https://doi.org/10.17585/arctic.v6.76>
- Lægred, P. & Rykkja, L.H. (2016). Norway: managerialism, incrementalism, and collaboration. I G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews & P. Bezes (red.), *Public Administration Reforms in Europe. The view from the top*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00022>
- Mörkenstam, U. (2021). Politiska lösningar eller juridiska processer? Refleksjoner över Finnmarksloven ur ett svensk perspektiv. I H.K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarksloven – en milepæl?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nilsen, T. (2016). Samiske interesser i en nordnorsk petroleumsregion. I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 284–300). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nilsen, T. & Karlstad, S. (2016). *Leveranser og sysselsetting i Nord-Norge av utbyggingsfasen Goliat*. Rapport 2016:4. Tromsø: Norut.
- Nygaard, V. (2016). Samiske interesser – bremsekloss for utvikling av mineralnæringen? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 258–283). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nygaard, V., Carlsson, E. & Sletterød, N.A. (2017). Samiske interessers legitimitet og status i politiske og forvaltningsmessige plan- og beslutningsprosesser. *Utmark*, 2.
- Papillon, M. & Rodon, T. (2017). Proponent – Indigenous Agreements and the Implementation of the Right to Free, Prior and Informed Consent in Canada. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 216–224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.009>
- Papillon, M. & Rodon, T. (2019). The Transformative Potential of Indigenous – Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lessons from Two Canadian Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*, 27, 1–22.
- Papillon, M. & Juneau, A. (red.) (2015). *Aboriginal Multilevel Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pedersen, T. (2018). Når nordområdene lever sitt eget liv. *Internasjonal politikk*, 76(3), 140–158.
- Prop. 116 L (2017–2018). *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*.
- Riseth, J.Å. & Nygaard, V. (2018). Samiske hensyn i planleggingen. I G.S. Hanssen & N.J. Aarsæther (red.), *PBL 2008 En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Riseth, J.Å., & Lie, I. (2016). Reindrifta i Finnmarks betydning for næringsutvikling og samfunnsutvikling. I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 182–207). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rødeseike, S. (2016). *Samene og Goliat*. Bergen: Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selle, P. (2016). Finnmarkseiendommen (FeFo) mellom rett, politikk og utvikling. I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 83–108): Gyldendal Akdaemisk.
- Selle, P., Semb, A.J., Strømsnes, K. & Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Oslo: Cappelen Damm.
- Selle, P., Semb, A.J. & Strømsnes, K. (2020). Urbanisering av det samiske elektoratet: en framvoksende skillelinje i den moderne samepolitikken. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(2), 101–123. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2020-02-01>

- Semb, A.J. (2015). Internasjonal rett og nasjonal politikk: Finnmarksloven. I B. Bjerkli & P. Selle (red.), *Samepolitikken utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Semb, A.J. (2021). Landrettigheter i Finnmark – et internasjonalt spørsmål? I H-K. Hernes & P. Selle (red.), *Finnmarksloven – en milepæl?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Southcott, C. (red.) (2015). *Northern communities working together. The social economy of Canada's north*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), 302–317. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12398>
- Viken, A. (2016). Reiseliv i samiske områder – nyliberalisme og marginalisering? I E. Angell, S. Eikeland & P. Selle (red.), *Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling* (s. 235–257): Gyldendal Akademisk.
- Wilson, G. & Selle, P. (2019). *Indigenous self-determination in Northern Canada and Norway*. Montreal: IRPP, February 2019, no. 69.
- Wilson, G., Alcantara, C. & Rodon, T. (2020). *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. Vancouver: UBC press.
- Zürn, M. (2020). Unravelling multi-level governance systems. *British Journal of Politics and International Relations*, 22(4). DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120937449>