

Rett og politikk

En studie av NSR og Ap på Sametinget 1998-2004

av

Hedda Kirstine Mellingen

Hovedoppgave
Institutt for Sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen
November 2004

Sammendrag

Formålet med denne undersøkelsen er å avdekke hovedforskjellene mellom Norske Samers Riksforbund (NSR) og Arbeiderpartiet (Ap) på Sametinget i dag. De er Sametingets to største partigrupper, og har vært representert i alle fire periodene parlamentet har eksistert. Jeg har tatt utgangspunkt i tidsrommet 1998-2004, og strukturert analysen rundt de mest grunnleggende og prinsipielle samepolitiske temaene, nemlig rettighetsspørsmål. Samenes rettigheter til naturressursene er blant annet aktualisert gjennom Regjeringens forslag til Finnmarkslov (Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark), som ble lagt fram i april 2003.

Avhandlingen befinner seg i spenningsfeltet mellom rett og politikk, og mellom rettighetstenkning og praktiske politiske løsninger. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 pekte på rettsliggjøring av samfunnet som et generelt utviklingstrekk, og ideen bak denne undersøkelsen er at Sametinget kan være en lyskaster for det framtidige forholdet mellom rett og politikk.

NSR er opprinnelig en interesse- og kulturorganisasjon som ble opprettet i 1968, blant annet for å fremme samiske rettigheter overfor myndighetene. De var helt sentrale i den samepolitiske mobiliseringen som tok til fra slutten av 1970-tallet og en tiårsperiode framover. Arbeiderpartiet er et av de mest innflytelsesrike partiene i norsk etterkrigshistorie, og må bære en stor del av ansvaret for fornorskningspolitikken som ble ført overfor samene i denne perioden. Partenes holdninger på Sametinget i dag tolkes i lys av dette svært ulike historiske erfaringsgrunnlaget. Analysen viser at NSR i langt større grad benytter seg av en rettighetsbasert argumentasjon enn Ap, og at de har enn mer prinsipiell tilnærming til rettighetsspørsmål. Ap har et pragmatisk forhold til rettigheter og jus, og styres av hvilke løsninger som er praktisk gjennomførbare i et samfunn der norske og samiske interesser lever side om side.

Sametinget er en institusjonell nyvinning i det norske politiske systemet, og danner en helt ny arena for samhandling mellom NSR og Ap. Det er derfor interessant å vurdere i hvilken grad denne typen formelle omgivelser påvirker det historiske forholdet mellom partiene, og om deres opprinnelige fokus endrer seg.

Forord

Mange fortjener en stor takk for hjelpen de har gitt meg i dette arbeidet. Først og fremst Per Selle for utmerket veiledning. Jeg retter også en stor takk til Norges Forskningsråd for økonomisk støtte til prosjektet.

Sametingets representanter tok imot meg på en enestående måte da jeg besøkte Sametinget i mai 2003, og jeg er svært takknemlig for den imøtekommenhet og tillit de viste meg.

Gruppesekretærene Hagbart Grønmo (Ap) og Áile Jávo (NSR), samt de ansatte ved sametingsadministrasjonen har vært til stor hjelp, og Øystein Steinlien ved Samisk Arkiv gjorde en kjempejobb med å lete fram materiale det var vanskelig å få tak i.

Videre vil jeg takke TOMAS-prosjektets ledere og deltakere. Gruppemøtene hjalp meg gjennom en vanskelig fase i oppgaveskrivingen.

Butikksjef Vibeke Agledal ved Vinmonopolet på Husnes har møtt mine stadige spørsmål om å bytte timer med smil og forståelse, og det takker jeg for. Takk også til Kvinnherad Elektro i Rosendal, ved Knut Johannes Helvik, for flotte kontorlokaler og nøkkelen som gjorde at jeg kunne skrive til alle døgnets tider. Gaute Lund har ytt suveren førstehjelp på pc. Takk!

Uten studievennene mine gjennom grunnfag, mellomfag og hovedfag hadde ikke årene med sam.pol. vært de samme. Karoline H. Høibo, Ingrid R. Birkelund og Tore Rydland har vært morsomme og inspirerende diskusjonspartnere, både i kollokvierom, på gangen utenfor lesesalen og på Naboen. En særlig takk til Karoline for korrekturlesing.

Tusen takk til Siw Ueland og Kristine Pettersen (snart Steensen!) for alle innspill og givende samtaler, og ikke minst for at dere alltid er der.

En stor takk til familien min som har støttet og oppmuntret meg gjennom hele studietiden. Jeg er glad for å kunne si at jeg nå er ferdig!

Den største takken går likevel til Per Korsvold. Du har gitt meg alt, og jeg er uendelig takknemlig.

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	PROBLEMSTILLING.....	6
1.2	DISPOSISJON	8
1.3	METODISK TILNÆRMING OG DATAGRUNNLAG	13
1.3.1	<i>Dokumentanalyse</i>	13
1.3.2	<i>Deltakende observasjon</i>	16
1.3.3	<i>Uformelle intervju</i>	16
1.3.4	<i>Validitet og reliabilitet</i>	17
1.4	OPPSUMMERING AV OPPGAVENS STRUKTUR	19
	DEL I: STRUKTURELLE OG HISTORISKE RAMMER	21
2	SAMETINGET	21
2.1	BAKGRUNN FOR OPPRETTELSEN - SAMERETTSUTVALGET.....	21
2.1.1	<i>"Om samenes rettsstilling"</i>	22
2.1.2	<i>Sameloven</i>	23
2.2	SAMEMANNTALLET	24
2.2.1	<i>Registrering i et etnisk manntall</i>	25
2.2.2	<i>Valgdeltakelse</i>	27
2.2.3	<i>Geografisk og kjønnsmessig fordeling</i>	29
2.3	VALG OG VALGKRETSETER.....	30
2.4	LISTER OG PARTIER.....	32
2.5	ARBEIDSMRÅDE OG MYNDIGHET	34
2.6	ORGANISERING OG STRUKTUR	36
2.6.1	<i>Politisk</i>	36
2.6.2	<i>Administrativt</i>	39
2.7	AVSLUTNING: SAMETINGET MELLOM SELVBESTEMMELSE OG MEDBESTEMMELSE	40
3	NORSKE SAMERS RIKSFORBUND (NSR): FRA IDEELL ORGANISASJON TIL POLITISK PARTI?	43
3.1	ETABLERINGEN AV EN SAMISK RIKSORGANISASJON	43
3.2	POSITIVE STRØMNINGER	45
3.3	INTERN UENIGHET.....	46
3.4	FORHOLDET TIL OMGIVELSENE.....	48
3.5	OPPRETTELSEN AV SAMENES LANDSFORBUND (SLF)	49
3.6	MOT EN NY RETTIGHETSORIENTERING	53
3.7	INTERNASJONALT ENGASJEMENT	54
3.8	MOT ET POLITISK PARTI.....	55
3.8.1	<i>Diskusjonstemaer parti – ikke parti</i>	56
3.9	STRUKTUR FOR DET SAMEPOLITISKE ARBEIDET	60
3.10	AVSLUTNING	61
4	ARBEIDERPARTIET (AP): ET SAMEPARTI?	62
4.1	TIDEN FØR OPPRETTELSEN AV NSR	62
4.2	OPPLØSNINGEN AV ET MAKTSEGMENT.....	65
4.3	SAMETINGSGRUPPEN	66
4.4	STRUKTUR FOR DET SAMEPOLITISKE ARBEIDET	67
4.4.1	<i>Storebror bestemmer?</i>	70
4.5	AVSLUTNING	71
5	NSR OG AP I KONFLIKT	73
5.1	STRIDEN OM EN AVIS – SÅGAT.....	73
5.2	STRIDEN OM ALTA-ELVEN	77
5.2.1	<i>Ap sentralt</i>	79
5.2.2	<i>Finnmark Aps fylkes- og kommuneparti</i>	82
5.2.3	<i>NSR</i>	85
5.3	AVSLUTNING	88

DEL II: RETT OG POLITIKK.....	90
6 NASJONALISME OG RETTIGHETSKAMP	93
6.1 NASJONSBYGGING PÅ SAMETINGET	96
6.2 FORVALTNINGEN AV NATURRESSURSENE I FINNMARK	102
6.3 SNØHVIT-UTBYGGINGEN.....	109
6.4 AVSLUTNING	112
7 RETTEN TIL SELVBESTEMMELSE.....	113
7.1 FOLKERETTSLIGE BESTEMMELSER	113
7.2 SELVBESTEMMELSENS INNHOLD.....	117
7.3 NSR, AP OG RETTEN TIL SELVBESTEMMELSE	120
7.4 AVSLUTNING	126
8 MOTSTAND OG SAMARBEID	128
8.1 FORHOLDET TIL MYNDIGHETENE	129
8.2 GJENSIDIG KRITIKK.....	134
8.3 UTTALELSEN OM FINNMARKSLOVEN – ET VANSKELIG KOMPROMISS.....	141
8.4 AVSLUTNING	144
9 KONKLUSJON.....	145
LITTERATUR.....	152

1 Innledning

Sametingets aktører og sametingspolitikk er et område som har vært sterkt forsømt av statsvitenskapen. Tidligere forskning knyttet til den samiske befolkningen i Norge har i det alt vesentligste foregått innenfor fagfeltene historie, arkeologi, sosialantropologi og jus. Årsakene er vanskelige å peke på, men en åpenbar forklaring er at Sametinget er en relativt ny institusjon. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 tok imidlertid opp utfordringene til ”den nye samiske offentligheten” og stilte blant annet spørsmålet om hvilke internasjonale prosesser som legger føringer på Sametingets virksomhet.¹ Bjerkli og Selle pekte også på spenningsfeltet mellom rett og politikk, men de gikk ikke nærmere inn på dette perspektivet som en måte å studere sametingspolitikken på. En av aktørene på Sametinget, Norske Samers Riksforbund (NSR), er tidligere analysert av Stordahl, men ettersom dette var forut for parlamentets opprettelse er en ny undersøkelse både interessant og nødvendig.² Mindes studier av Arbeiderpartiet (Ap), samebevegelsen og utviklingen av en ny samepolitikk fram mot 1990 er et bidrag til forståelsen av det historiske forholdet mellom Ap og samebevegelsen.³ Aps sametingsgruppe har foreløpig fått liten oppmerksomhet, men Mindes arbeid danner et godt bakgrunnsteppe for en slik undersøkelse av den andre store aktøren på Sametinget.

Jeg håper Makt- og demokratiutredningen er et signal om at den statsvitenskapelige forskningstørken overfor samepolitikk er i ferd med å snu, og at jeg med denne oppgaven kan bidra i positiv retning. I den tiden jeg har arbeidet med oppgaven har jeg erfart at det er et bredt spekter av problemstillinger mitt eget fagfelt kan gripe fatt i, og i avslutningskapittelet vil jeg komme med noen eksempler på temaer det vil være interessant å få kunnskap om.

Sametinget ble formelt åpnet i 1989, og med det kulminerte en epoke i samisk mobilisering og politisk utvikling. Valgt av og for det samiske folk, var intensjonen å gi den norske urbefolkningen et redskap til å bidra på et mer likeverdig og organisert nivå i storsamfunnet, og dermed få større innflytelse over egen framtid. Siden den gang har Sametinget vært den viktigste premissleverandøren i samepolitiske spørsmål. Som politisk organ og

¹ Bjerkli og Selle 2003a

² Stordahl 1982

³ Minde 1980, 2003

forvaltningsorgan på samme tid bærer institusjonen med seg en innebygd spenning, og retningen på den videre utviklingen er et betydelig tema for så vel sentrale styresmakter som Sametinget selv. Internasjonal rettsutvikling på områder som urfolksrettigheter, menneskerettigheter og retten til selvbestemmelse vil være en viktig faktor og drivkraft i en slik prosess. Sentralmyndighetene er i stor grad bundet av slike lover og konvensjoner, og Sametinget har tradisjonelt brukt folkerettslige bestemmelser som pressmiddel overfor myndighetene.

Bjerkli og Selle hvordan utviklingen fram mot økt samisk innflytelse har vært et resultat av to ulike prosesser: For det første rettslig påvirkning gjennom folkerett og internasjonale konvensjoner, og for det andre praktiske politiske løsninger.⁴ Den mest synlige konsekvensen av økt samisk innflytelse, institusjonen Sametinget, mener de likevel var et produkt av politisk håndverk. Protestene og aksjonene omkring kraftutbyggingen i Alta på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, viste det uholdbare maktforholdet mellom den samiske minoriteten og landets øvrige befolkning og gjorde handling prekært. Under slike vilkår, der en hendelse nærmest tvinger fram umiddelbare tiltak, kan politiske prosesser skje raskt.⁵ Sannsynligheten for retts- og domstolsorienterte løsninger er i følge Bjerkli og Selle størst i mer omstendelige prosesser, særlig dersom staten har vært part i saken for å bevare status quo.

Sluttboken til Makt- og demokratiutredningen peker på *rettsliggjøring* av politikken som en av de siste tiårs store samfunnsendringer.⁶ Gjennom grupperettigheter knyttet til for eksempel kjønn og etnisk bakgrunn får politiske organer mindre makt samtidig som muligheten til løpende maktutøvelse avkortes. For eksempel er samiske rettigheter styrket gjennom en egen grunnlovsbestemmelse, en egen samelov og ikke minst institusjonalisert gjennom opprettelsen av Sametinget. Krav om rettigheter til land og vann påberopes med støtte i internasjonale konvensjoner, og i 2001 ble det avsagt to høyesterettsdommer der samisk sedvanemessige

⁴ Bjerkli og Selle 2003b

⁵ Ibid.

⁶ Østerud et al. 2003

bruk av landområder ble lagt til grunn for tilkjennelsen av eiendoms- og bruksretter.⁷ Etter hvert som stadig flere livs- og samfunnsområder rettighetsfestes, det være seg gjennom grunnlov eller inkorporering av internasjonale traktater i nasjonal rett, reduseres handlingsrommet til de folkevalgte organene. Ved konflikter eller motstrid må lovene tolkes og vurderes opp mot hverandre, og dermed flytter man konflikten fra politiske til rettslige rom. Resultatet blir at domstolene og øvrige deler av rettsvesenet øker sin makt og innflytelse, mens den lovgivende forsamling svekkes – også i forhold til overnasjonal domsmyndighet.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og International Labour Organisation (ILO)s konvensjon om urfolk og stammefolk er eksempler på konvensjoner Norge har forpliktet seg til, og som gir enkeltpersoner og grupper et særskilt vern. Tolkning av menneskerettsspørsmål kan bringes inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstol, hvis avgjørelser er folkerettslig forpliktende for Norge. På et stadig viktigere og mer omfattende område er det dermed en internasjonal domstol som i siste instans avgjør hva som er norsk lov. Med lovfestede rettigheter formuleres politiske interesser i økende grad som rettskrav. Interessekamp, der borgere organiserer seg for å påvirke politiske vedtak, omformes til individuelle rettskrav der domstolene stilles til rådighet for den enkelte. Dersom mindretallsgrupperinger ikke når fram med sine krav politisk kan de prøve dem for en domstol, og dermed forbigå politiske vedtak.

Sametinget er en arena der rettsliggjøring av politikken gjør seg gjeldende i den politiske debatten. Parlamentets til nå største og mest innflytelsesrike aktør, Norske Samers Riksforbund (NSR), kan sies å representere denne nye trenden. NSRs standpunkt og krav i rettighetsspørsmål underbygges og begrunnes med internasjonale konvensjoner og folkerettslige prinsipper. Da Regjeringen vinteren 2003 la fram sitt forslag til forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) uttrykte sametingspresident og gruppeleder for NSRs sametingsgruppe Sven-Roald Nystø at ”Når det ikke finnes politisk

⁷ Den såkalte Svartskogdommen (Dom av 05.10.2001 i sak nr. 340/1999) og Selbudommen (Dom av 21.06.2001 i sak nr. 365/1999).

vilje, så må landrettighetssakene klages inn for domstolene”⁸. Det illustrerer nettopp denne utviklingen mellom rett og politikk. Rettsorientering er imidlertid ikke noe nytt trekk i NSR; allerede under Alta-saken appellerte man til Høyesterett for å få stoppet utbyggingen gjennom å erklære stortingsvedtaket ugyldig.

Sametingets største opposisjonsparti er Arbeiderpartiet (Ap). Som vi skal se representerer sametingsgruppen i likhet med sentralpartiet den mer tradisjonelle måten å jobbe på, der forhandlinger og politisk håndverk er de viktigste verktøyene. Sett i forhold til Bjerkli og Selles beskrivelse av rettsorienterte versus praktiske politiske løsninger kan en spennende linje trekkes opp. NSR synes å være en eksponent for en samfunnsutvikling der juss er i ferd med å overta politikkenes domene, og domstolsavgjørelser blir løsningen når politisk vilje mangler. Ap ser ut til å fokusere på pragmatiske og politisk fremforhandlede løsninger i tråd med norsk politisk tradisjon. En studie av disse to aktørenes politiske standpunkt er derfor interessant ut over det rent samepolitiske. Sametinget kan vise seg å være en lyskaster inn i fremtiden, et innblikk i en strukturendring som kan komme til å sette sitt preg på hele det norske politiske systemet.

I Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken presenterer myndighetene FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som de viktigste folkerettslige instrumentene for legitimering av norsk samepolitikk. ”Folkerett” refererer til de rettsregler og deler av jusen som hovedsakelig gjelder rettsforholdet mellom stater, men de folkerettslige reglene gir til en viss grad også plikter og rettigheter til enkeltpersoner, slik som for eksempel menneskerettighetene.⁹ Norsk rett bygger på et dualistisk prinsipp, der norsk rett og folkerett anses som to atskilte rettsystemer. For at norske domstoler skal kunne håndheve folkerettslige regler må de først være gjennomført i norsk rett. Gjennom presumsjonsprinsippet forutsettes imidlertid norsk rett å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser og utgjør således en viktig modifikasjon av det dualistiske prinsipp. Følgelig skal norske rettsregler så langt det er mulig tolkes slik at de ikke kommer i motstrid

⁸ ”Må domstolene overta?”;

<http://www.nsr.no/website.aspx?objectid=1&displayid=1192>

⁹ Avsnittet er i det vesentligste basert på Gisle 1999

med folkerettslige regler som Norge er bundet av. Folkeretten er altså en viktig rettskilde ved etablering av norsk rett.

I FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fra 1966 er det særlig artikkel 27 som er interessant med tanke på samiske rettigheter:

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.

Da bestemmelsen ble gitt var hensikten å gi minoritetene et rettslig vern mot assimilering. Under tiden har tolkningen blitt utvidet og dreiet i retning av en mer aktiv statlig plikt. En grunnsetning om formell likebehandling av borgere, dvs. å unnlate negativ diskriminering, har etter hvert måttet vike for prinsippet om resultatlikhet og positiv diskriminering. Minoritetskulturene skal ikke bare beskyttes, den aktuelle staten skal bidra på en slik måte at minoritetene får en *reell* mulighet til å dyrke sin kultur, religion og sitt språk. Som vi skal se la Samerettsutvalget opp til nettopp en slik tolkning i sin første innstilling ”Om samenes rettsstilling”¹⁰. Dermed omfattes også det *materielle* grunnlaget for kulturutøvelsen av artikkelen. Fordi samene i betydelig grad har sitt kulturgrunnlag i bruken av naturressurser, gir artikkel 27 til en viss grad grunnlag for vern av deres tradisjonelle former for næringsutøvelse. Uansett pålegger bestemmelsen staten å aktivt medvirke til at samisk kultur blir videreført i Norge. Det betyr at det ikke er tilstrekkelig at de enkelte lover og forvaltningsvedtak ikke strider mot FN-konvensjonen, det er summen av alle vedtak – altså den samlede norske samepolitikk – som skal sikre samenes mulighet til å utøve og utvikle sin kultur.¹¹

ILOs konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (urfolkskonvensjonen) er en annen sentral rettskilde i diskusjonen om urfolks rettigheter til grunn og naturressurser. Bestemmelsene om disse rettighetene finnes først og fremst i artiklene 14 og 15. Etter konvensjonen har urfolk krav på å få anerkjent eiendomsrett til de

¹⁰ Publisert som NOU 1984:18

¹¹ Smith 1986:44

områder de har rådet over, og bruksrett til områder de tradisjonelt har gjort bruk av, men ikke har rådet over. For at et urfolk skal kunne sies å ha rådet over et område må de ha hatt relativt permanent bosetting, og hvis de ikke har vært de eneste som har brukt området må urfolkets bruk ha vært dominerende i forhold til den bruk som har vært utøvd av andre. Konvensjonens grunnsyn er at de folkegruppene, hvis områder ble innlemmet i moderne stater, skal få beholde og videreutvikle sin kultur på egne premisser, og det er statenes ansvar å legge forholdene til rette. En viktig del av dette er å sørge for at de blir tilkjent rettigheter til grunn- og naturressurser tilsvarende det bruk som tradisjonelt har utøvd. Detaljene i måten konvensjonen oppfylles på kan variere fra land til land, og konvensjonen fastslår at tiltakene skal ta hensyn til særegne forhold i ulike land. Samtidig er bestemmelsene kun minstestandarder og ikke til hinder for urfolksrettigheter utover det som følger av konvensjonen.¹² ILO-konvensjon nr. 169 ble ratifisert av Norge i 1990 og bygget på premisset om at det ikke forelå hindringer for norsk ratifikasjon. Regjeringen mente på dette tidspunkt at norsk internrett var i samsvar med kravene i ILO-konvensjonen. Sametinget delte ikke regjeringens oppfatning men anbefalte likevel ratifisering. Deres syn bør sees i sammenheng med oppfatningen om at det er samene, snarere enn den norske stat, som eier land og vann i (deler av) Finnmark.¹³

1.1 Problemstilling

Det eksisterer en klar allmenn oppfatning om at NSR representerer de mer radikale samiske kreftene, mens Ap befinner seg et sted mellom NSR og ”samefiendtlige” nordmenn. Jeg ønsker å finne ut i hvilken grad dette er en faktisk beskrivelse av partienes standpunkt, og formålet med oppgaven kan formuleres i følgende spørsmål: *Hva er hovedforskjellene mellom NSR og Ap i dag?*

For å belyse dette har jeg tatt utgangspunkt i grunnleggende samepolitiske temaer som rettighetene til naturressursene og selvbestemmelse, og satt dette i sammenheng med nasjonalisme og forholdet til myndighetene og omgivelsene generelt. Etter å ha gjennomgått de sakene Sametingets plenum behandlet mellom 1998 og 2004 viste det seg at dette også var

¹² Skoghøy 1999:79-83

¹³ Se for eksempel Rådets forslag til uttalelse i sak 32/99 om Samerettsutvalgets andre utredning: ”Sametinget kan ikke se at samenes eiendomsrett og bruksrettigheter på noe tidspunkt har opphørt”.

saker der NSR og Ap synspunkt skilte seg fra hverandre på prinsipiell basis, og i bunnen ligger spenningen mellom rett og politikk. Kampen for samiske rettigheter til naturressursene kan leses innenfor en generell utviklingstendens der politisk arbeid endrer karakter.

Interessekampen mellom ulike grupper i samfunnet blir i økende grad forsøkt løst gjennom lovfestede rettigheter framfor pragmatiske politiske beslutninger, og omformes dermed til rettighetskrav. Rettighetskrav til naturressursene henger sammen den prinsipielle retten til selvbestemmelse, og fellesnevneren er forholdet til omgivelsene. Som vi skal se har Ap en pragmatisk tilnærming til samiske rettigheter slik at fellesskapet, det vil si enheten av samiske og norske interesser, skal komme best mulig ut. En tilsvarende strategi vil ikke være sannsynlig fra NSRs side fordi, som jeg skal argumentere for, NSRs syn på samiske rettigheter er knyttet til et nasjonsbyggingsprosjekt. I en nasjonsbyggingsprosess vil det primære fokus naturlig ligge hos den samiske befolkningen, og det blir viktigere å sikre den samiske nasjonens rettmessige rettigheter enn å unngå konflikter med omgivelsene. Et parti som driver nasjonsbygging skaper automatisk også et konfliktfylt forhold til staten. Forhandlingsvilje i rettighetsspørsmål og politiske fellesskapsløsninger som uttrykte mål gjør derimot interaksjonen med myndighetene relativt ukomplisert, selv om uenigheter selvsagt vil forekomme.

Oppgaven bygger på en idé om at partenes historie og tidligere erfaringsgrunnlag legger føringer på hvilke standpunkt og holdninger de har i vår tid. En klargjøring av dette er derfor viktig for å fylle ut bildet av hovedforskjellene og forklare hvor noen av holdningene kommer fra. Ikke minst gjelder dette samarbeidsklimaet mellom NSR og Ap, og forholdet de har til norske myndigheter. Oppgaven bygger også på en antakelse om at institusjoner legger premisser for samspillet mellom aktørene. En videre utvikling av Sametingets myndighetsområde henger sammen med hvordan sentralmakten vurderer dets profesjonalitet og faglige dyktighet, og måten Sametinget evner å løse sine forvaltningsmessige oppgaver på. Sametinget tvinger derfor aktørene til å ha et velfungerende forhold til staten, hvilket kan tenkes å influere på spillerommet for rettighetskrav. I et moderne parlament er dessuten samarbeid og kompromiss viktige redskaper, og for denne oppgaven skal vi se hvordan historiske og strukturelle rammer synes å påvirke NSR og Ap på hver sin måte. Samtidig ligger det en rettsorientering innebygd i sametingssystemet ved at det er opprettet som et svar på spørsmålet om samisk selvbestemmelse. Rettighetskampen er selve begrunnelsen for dets

eksistens, og enhver aktør innenfor Sametinget vil farges av arbeidet med å fremme samiske interesser. Disse spenningene griper inn i hovedforskjellene mellom NSR og Ap.

1.2 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i del I: Strukturelle og historiske rammer; og del II: Rett og politikk. Del I presenterer oppgavens arena, Sametinget, og aktørenes historie. Samtidig som dette utgjør rammene for oppgaven er det de viktige påvirkningsfaktorer for NSR og Aps holdninger og standpunkt i dag. Del II presenterer de viktigste forskjellene mellom NSR og Ap gjennom en analyse av plenumssaker i perioden 1998-2004, og setter standpunktene i sammenheng med oppgavens del I.

Sametinget er en institusjon med sin egen dynamikk og kultur. De fleste som besøker Sametinget for første gang, meg selv inkludert, legger merke til hvor profesjonelt parlamentet er organisert og hvor sterk vekt det er lagt på formelle prosedyrer. Påvirkningen fra Stortinget og vestlige parlament generelt var ikke selvsagt, og en mer ”samisk” utforming preget av samenes tradisjonelle måte å diskutere på kunne vært en alternativ løsning. Slik sametingssystemet tok form ble det på mange måter Aps hjemmebane, til tross for at flere NSR-representanter ikke var uten erfaring i sin omgang med det norske politiske system. En nærliggende antakelse er at denne typen omgivelser vil påvirke NSR i retning av et mer tradisjonelt parti, der man blir tvunget til kompromisser og forhandlinger for at institusjonen skal fungere. På den annen side er Sametinget et parlament basert på etnisk tilhørighet og kan således forstås som et ledd i en samisk nasjonsbyggingsprosess. En påvirkning av Ap i retning av større bevissthet omkring ”samiskhet” og den samiske nasjon kan derfor være en naturlig hypotese. I arbeidet for å sikre rettighetene til en bestemt etnisk gruppe, samene, er det sannsynlig at partiet i økende grad vil preges av rettstenkning. Dette er spennende momenter med tanke på relasjonen de har til Det norske arbeiderparti. Spørsmålet er hvor langt sametingsgruppen kan strekke seg på rettighetsområdet før sentral- eller fylkes- og kommunepartiene setter ned foten. Sametingets ulike institusjonelle kjennetegn er tema for kapittel 2.

NSR og Ap utmerker seg både ved opplutning og erfaring og utgjør derfor oppgavens analyseobjekter. Med henholdsvis 14 og 13 mandater av totalt 39 i inneværende periode er de Sametingets desidert største partigrupper, og de er samtidig de eneste som har vært

representert i alle fire perioder Sametinget har eksistert. Det er derfor rimelig å anta at nettopp disse partiene har spilt, spiller, og kommer å spille meget sentrale roller i samisk politikktutvikling. Et styringsdyktig Sameting uten en av disse aktørene i ”regjering” (Sametingsrådet) er vanskelig å se for seg. NSR har sittet i Sametingsrådet siden 1989 og har dermed hatt mye større gjennomslagskraft enn Ap, som er inne i sin fjerde periode som opposisjonsparti. Som jeg skal komme nærmere inn på i kapittel 2.4 har imidlertid Ap hatt en jevn økning i antall mandater slik at maktforholdet er i ferd med å jevnes helt ut. En meningsmåling utført av Opinion i september i år viser at NSR og Ap er like store.¹⁴ Av de 600 spurte, som alle er stemmeberettiget, svarte 31,3 % at de ville stemt NSR og 31,9 % at de ville stemt Ap. Konsekvensen er at både NSR og Ap ville fått 15 mandater hver, og fordi NSRs samarbeidspartnere, Senterpartiet og Samer bosatt i Sør-Norge, gjør det dårlig i målingen ville også Sametingsrådet trolig fått en annen sammensetning enn i dag. Tatt Aps kontinuerlige økning i betraktning er det ikke overraskende om NSR mister flertallet i det kommende valget i 2005.

NSR og Aps innflytelse og makt på Sametinget i dag gjør at det er interessant å studere dem med tanke på utviklingen av samepolitikk framover. Det er imidlertid også en annen faktor som gjør nettopp disse to partiene spennende å sammenlikne: Deres ulike historie og erfaringsbakgrunn. NSR er i dag både en samisk kulturorganisasjon og et politisk parti. Som kulturorganisasjon hadde de en særegen plass i framveksten av samebevegelsen på 1960-tallet og kampen for samiske rettigheter, og de ble for mange selve symbolet for samisk kulturreising og mobiliseringen mot norske myndigheters samepolitikk. I kapittel 3 skal jeg gjøre rede for organisasjonens historiske utvikling og referere til diskusjonen som oppsto da deltakelse i sametingssystemet, med det ansvar og formalitet en slik institusjon krever, måtte vurderes opp mot en fortsatt eksistens som interesse- og kulturorganisasjon.

Aps sametingsgruppe er en del av Det norske arbeiderparti og har derfor en særegen binding til det norske. Det å ha norske partier i et samisk parlament kan være problematisk for samisk autonomi. I kapittel 4 viser jeg imidlertid at mange samer som var politisk aktive i Ap fant det naturlig at deres parti skulle stille valgliste til Sametinget og være med på utformingen av en

¹⁴ Målingen ble utført på oppdrag fra NRK Sámi Radio, og publisert 14.09.2004

<http://www.saamiweb.org/norsk/article17948.html?PHPSESSID=5e7ab4f6a66a89c27>

egen samisk politikk. Aps sametingsgruppe bærer til tross for sin unge alder en lang historie med seg. I etterkrigstiden var partiet et av de mest innflytelsesrike i norsk politikk, og denne perioden var preget av en nedlatende, arrogant og uvitende holdning til samisk kultur og den samiske befolkningen. Grovt sett varte fornorskningstiden helt fram til 1980-tallet, da Alta-saken tvang norske myndigheter til å skape en mer helhetlig og prinsipiell samepolitikk basert likeverdighet mellom norsk og samisk opprinnelse og kultur. Ap var den fremste representanten for et system som fratok den samiske befolkningen muligheten til å snakke sitt eget språk, lære om sin historie og videreutvikle sin kultur. Noen aksepterte at fornorskning var nødvendig for at samene kunne delta i samfunnsutviklingen, men for andre var politikken et rent overgrep. Gjennom sin partimessige tilhørighet er dette en del av historien Aps sametingsgruppe assosieres med, akkurat som NSR assosieres med samisk rettighetskamp. Med en slik bakgrunn er Aps oppslutning på Sametinget i dag overraskende stor, og som jeg nevnte tidligere har partiet hatt en jevn økning. Dette er spesielt interessant med tanke på at det var særlig i Finnmark partiet sto sterkt på assimilasjonslinjen, og det sier noe om et samfunn i endring. NSR og Aps ulike historiske roller skaper en interessant spenning og utgjør en viktig ramme for analysen av plenumssakene i perioden 1998-2004.

Alta-saken tegner på mange måter et overtydelig bilde av de ulike holdningene som fantes omkring samepolitiske spørsmål og utgjør punktet der motsetningene kulminerer i en voldsom konfrontasjon. For denne oppgave legges oppmerksomheten til det faktum at NSR og Ap i all hovedsak sto på hver sin side. Utbyggingen av Alta-vassdraget satte det moderne samfunnet behov for elektrisk kraft opp mot samisk kultur og næringsutøvelse, og konflikten synliggjorde med all mulig tydelighet det problematiske i samenes uavklarte rettslige stilling. En tilsvarende episode som demonstrerer motsetningsforholdet mellom NSR og Ap er konflikten knyttet til den samiske avisen Ságat. Omtrent samtidig med Alta-saken utspant det seg nemlig en dyptpløyende maktkamp mellom samebevegelsen¹⁵ og representanter for Finnmark Ap. Striden sto om avisens ideologiske linje i samespørsmål, der holdningene til myndighetens samepolitikk og den samiske rettighetskampen var de sentrale konflikttemaene. Både NSR og Ap hadde eierinteresser i avisen, som representerte en av svært få formidlingskanaler mellom det samiske samfunn og landet for øvrig. Kampen om

¹⁵ "Samebevegelsen" er et begrep jeg også i det kommende vil benytte som samlebetegnelse for personer og organisasjoner med samisk bevisstgjøring og rettighetskamp som mål.

redaktørstolen handlet derfor om hvorvidt det var NSR eller Ap som fikk definere den samiske virkeligheten for norske styresmakter. NSR sto, ikke uventet, i sterk opposisjon til norsk samepolitikk, mens Aps fylkesparti i Finnmark forsvarte den tradisjonelle linjen der særtiltak for den samiske befolkningen utover reindriften var uakseptabelt. Med et likhetsideal der nasjonal integrasjon ble ansett som en forutsetning for økonomisk utjevning, var samisk språk og kultur kun til hinder for samfunnsutviklingen. 25 år er ikke mer enn at en og samme person kan ha deltatt i stridighetene om Alta og Sárgat og fremdeles være aktiv i NSR eller Ap. Hendelsene utgjør derfor en svært viktig del av organisasjonenes hukommelse og danner et bakgrunnsteppe for forståelsen av partenes politiske standpunkt i dag og forholdet mellom dem på Sametinget. Kapittel 5 avrunder oppgavens første del med en nærmere framstilling av NSR og Aps rolle i to konflikter som viser dybden motsetningene mellom partene på denne tiden.

Del II omfatter selve analysen og er strukturert rundt de sentrale konflikttemaene som skiller NSR og Ap. I kapittel 6 skal jeg argumentere for at nasjonalisme og rettighetskrav er to sider av samme sak. En nasjonal gruppe som gjør krav på særbehandling begrunner gjerne kravet med ønsket om å bestå som gruppe. De har en egen gruppeidentitet og en selvforståelse som *nasjon* de ønsker å opprettholde og styrke. En anerkjennelse av retten til naturressurser blir både en manifestasjon av deres annerledeshet og dermed identitet, men også et materielt grunnlag for egen utvikling. Jeg skal også gjøre rede for sammenhengen mellom nasjonalisme og nasjonsbygging og vise at dette utgjør sentrale elementer i NSRs politikk. Eksemplene i kapitlet viser hvordan partene forholder seg til ideen om nasjonsbygging influerer på standpunktene i rettighetsspørsmål.

Rettigheter til naturressurser kan prinsipielt knyttes til retten til selvbestemmelse. Folkenes rett til selvbestemmelse er et ledende prinsipp i internasjonal rett, men begrepets innhold er omstridt og på ingen måte definert én gang for alle. Sametinget kan på mange måter sies å være en institusjonalisering av samenes rett til selvbestemmelse, men spørsmålet om selvbestemmelse i samisk kontekst er likefullt et overordnet konflikttema både i forhold til norske myndigheter og mellom de to hovedaktørene NSR og Ap. Det er derfor interessant å registrere hvor diffuse NSR og Ap er når det gjelder selvbestemmelsens materielle innhold, slik jeg vil vise i kapittel 7. Forskjellene mellom dem synes å handle mer om *hvordan* selvbestemmelsesretten skal fastlegges, enn *hva* det konkret skal medføre. Standpunktene omkring framgangsmåte viser som vi skal se likevel klar sammenheng med partenes generelle

syn på rettigheter og deres ståsted i forhold til samisk nasjonsbygging. I kapittel 7 skal jeg altså gå nærmere inn på disse spørsmålene og diskutere NSR og Aps utsagn opp mot hverandre.

Til slutt i del II skal jeg å si noe om partenes forhold til myndighetene og hverandre. Plenumssakene viser at det er grunnleggende forskjeller i måten NSR og Ap omtaler myndighetene og myndighetenes politikk på. I tillegg til at det utgjør en interessant distinksjon i seg selv, underbygger det oppgavens antakelse om at historiens erfaringer legger føringer på partenes holdninger til rettighetsspørsmål i dag. Både den generelle assimilasjonspolitikken og ikke minst maktdemonstrasjonen under Alta-striden ligger til grunn for NSRs senere erfaringer med norske myndigheter. I kapittel 8 skal jeg argumentere for at mistillit og mistroiskhet kjennetegner NSRs holdning til sentralmakten til tross for at de trukket inn i et forpliktende samarbeid gjennom sametingssystemet. Det er også interessant å se nærmere på hvordan forholdet mellom NSR og Ap er i dag. Kapitlene 3, 4 og 5 illustrerte både ulikhetene og konfliktene fra tiden før Sametingets opprettelse, og med så dype motsetninger kort tilbake i tid er det vanskelig å tenke seg at partene entret den nye arenaen i 1989 uten noen grad av mistillit. Jeg skal gi noen eksempler på kritikk og beskyldninger og legge særlig vekt på NSRs mistillit til Aps norske tilhørighet. Ved flere anledninger har NSR mistenkeliggjort Ap eller Ap-representanters utspill og anklaget sametingsgruppen for å tale statens heller enn samenes sak. Sametingets behandling av Regjeringens forslag til Finnmarkslov avrunder analysen. Med 34 mot 3 stemmer vedtok plenum et forslag fremmet av NSRs samarbeidsgruppe¹⁶, Ap, Senterpartiet (Sp), og Samenes Valgforbund, og det er svært interessant at NSR og Ap kom til enighet om en uttalelse i akkurat denne saken. Finnmarksloven skal regulere eiendoms- og bruksrett til grunn og naturressurser i Finnmark og reiser en rekke prinsipielle problemstillinger NSR og Ap er uenige om. Jeg skal diskutere hvorvidt behandlingen av forslaget til Finnmarkslov er et signal om en politisk kursendring hos partene eller om resultatet kun var et utslag av at man ønsket å fremstå samlet og enige for å gi uttalelsen størst mulig legitimitet.

¹⁶ NSRs samarbeidsgruppe danner sammen med Sp Sametingsrådets parlamentariske basis 2001-2005, og består av NSR, Samer bosatt i Sør-Norge, Samefolkets parti, Sørsamelandslista.

1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Hensikten med oppgaven er å *utforske* og *beskrive* forskjellene mellom NSR og Ap på utvalgte politiske områder, og sette disse i historisk og kontekstuell relieff. Jeg vurderte en kvalitativt preget tilnærming som det mest hensiktsmessige. Kvalitative metoder for datainnsamling egner seg særlig godt når formålet er å utforske et område med tanke på videre undersøkelser og dersom det foreligger lite kunnskap om emnet eller enhetene fra før. Etter gjennomført feltarbeid (deltakende observasjon og uformelle intervju) og dokumentanalyse av sakene behandlet i Sametingets plenum mellom 1998 og 2004 kunne jeg skille ut de politikkområdene der NSR og Ap var uenige eller hadde ulike holdninger til.

Innsamling og behandling av data bør gjennomføres på en slik måte at andre forskere ideelt sett kommer fram til liknende resultater ved å gjøre den samme studien. Ved bruk av kvalitative metoder spiller forskeren en mer direkte rolle enn hva tilfellet er ved kvantitative metoder, og datamaterialet er derfor særlig sårbart for forskerens påvirkning. Hvordan ord (intervju) og handling (observasjon) tolkes avhenger av hvem som gjør det, og for at data skal være pålitelige er det derfor viktig at forskeren er bevisst på sin rolle i prosessen og reflekterer over sin mulige påvirkning av datamaterialet. Datamaterialet til denne oppgaven er hentet fra dokumenter, deltakende observasjon og uformelle intervju. Hovedkilden er sakene i dokumentanalysen, mens deltakende observasjon og uformelle intervju først og fremst er benyttet for å utfylle disse. En tilsvarende studie gjort av en annen forsker ville derfor med stor sannsynlighet kommet fram til de samme konklusjonene som denne undersøkelsen.

1.3.1 Dokumentanalyse

Det skriftlige datamaterialet er først og fremst møtebøker fra Sametingets plenumsmøter, begrenset til saker behandlet i perioden fra 1998 til 2004. Samtlige møtebøker i dette tidsrommet er lagt ut på Internett og er dermed lett tilgjengelig. Videre har jeg tatt utgangspunkt innstillinger og forslag i forbindelse med faktiske saker, framfor valgprogram og andre mer visjonære dokumenter. Begrunnelsen er at jeg ønsket et mest mulig presist inntrykk av partienes standpunkt, slik at jeg kunne danne meg et bilde av faktiske forskjeller framfor uttalte forskjeller.

Partiene har anledning til å fremme merknader og protokolltilførsler til saksvedtaket, og disse følger ved saken. Denne institusjonaliserte formen for protest gir offentligheten tilgang til

både konflikter og korrekser partiene i mellom. Det må imidlertid bemerkes at denne typen virkemidler ikke tas i bruk for å uttrykke alminnelig uenighet, men benyttes for å tilkjenne særlig misnøye over vedtak eller saksbehandling. For å redusere datamaterialet lagde jeg en oversikt over samtlige saker som hadde avfødt merknader eller protokolltilførsler, og jeg fant at det var oftest i prinsipielle spørsmål. Det støttet meg i synet på hvilke saksområder det ville være interessant å studere videre.

Saksinnstillinger, merknader og protokolltilførsler vil bli referert til på to måter. Fordi jeg har brukt de elektroniske utgavene av møtebøkene refererer jeg til materialet slik det er lagt ut på Sametingets internettsider. For hvert plenumsmøte lages det en møtebok som samler alle sakspapirene under ett; det vil si Rådets innstillinger, innleverte forslag, merknader og protokolltilførsler. Fra 1998 til og med 2002 er alle saker behandlet ved ett og samme plenumsmøte publisert som ett dokument, med samme nettadresse og med sidetall. Saker fra denne perioden har jeg derfor referert til gjennom møtebok-nummer og sidetall, for eksempel ”Møtebok 1/98:65”. Fra og med 2003 er noen saker publisert enkeltvis slik at de har hver sin internettside. Disse mangler imidlertid sidetall, noe som gjør nøyaktig henvisning vanskelig. Slike dokumenter har jeg derfor måttet referere til på en annen måte, for eksempel ”Sak 25/03:merknad 1, punkt 5”. I tillegg er enkelte møtebøker publisert som ett web-dokument, også disse uten sidetall. Henvisning til disse vil skje på samme måte som ovennevnte enkeltsaker.

En innvending mot denne type sakspapirer som datamateriale er deres ”sterile” kvalitet. Sakspapirene sier ikke noe om hvordan debatten ble ført, og hvordan konfliktnivået var, med unntak av hva eventuelle merknader og protokolltilførsler forteller om uenighet. På den annen side kan det innvendes at forskerens umiddelbare tolkning ved deltakende observasjon i større grad farger databehandlingen enn tilfellet er ved dokumentanalyse, og at det nøytrale preget er en styrke. Jeg har derfor valgt en kombinasjon av disse metodene.

Den andre skriftlige datakilden er media, mer konkret internettgavene til avisene Finnmark Dagblad, Finnmarken, Nordlys og Ságat¹⁷, samt internettsidene til NRK Sámi Radio. Avisene

¹⁷ Den samme avisen som var gjenstand for en opprivende maktkamp på 1979- og 1980-tallet og som vil bli behandlet i kapittel 5.

er valg ut på grunn av geografiske tilknytning eller, som tilfellet er med Ságat og Sámi Radio, fordi de hovedsakelig fokuserer på nyheter med samisk tilsnitt. Samisk og samepolitisk stoff får liten dekning i riksavisene og det har derfor vært helt nødvendig å følge med i mer lokale og regionale aviser for å få et generelt bilde av hvilke samepolitiske temaer som til enhver tid diskuteres. Ovennevnte internettsider har dessuten vært viktige for å fange opp sametingsrepresentanters politiske utspill. Selv om utsagnene kan bære preg av spissformulering for å skape oppmerksomhet, gir de en pekepinn om saker det enkelte parti, eller den enkelte representant, ønsker å sette på dagsorden. Noen av eksemplene i analysen er derfor hentet fra avisdebatter. Redaksjonelt stoff, nyhetsartikler, leserinnlegg og kronikker representerer ulike sjangere som hver reiser sine problemstillinger. De to sistnevnte gir et mer pålitelig bilde av synspunkt og holdninger enn redaksjonelt stoff og nyhetsartikler, men det er ikke sikkert forfatterens mening representerer *partiet* vedkommende tilhører.

Når det gjelder referansene til Ságat vil de stå med dato, men ingen internettside. Det er fordi det er kun avisens to siste utgaver som til enhver tid er tilgjengelig elektronisk. Jeg har ikke hatt anledning til å sjekke om ordlyden i nettutgaven er lik papirutgaven, men vært nødt til å ta det for gitt. De øvrige avisene, samt Sámi Radio, har en elektronisk oppbygning som gjør det mulig å lese tidligere stoff, og når disse er brukt vil jeg henviser til den aktuelle internettsiden.

I tillegg til saksdokumenter og aviser har Samerettsutvalgets to innstillinger, NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling og NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, vært viktige kilder. Det samme har Rettsgruppens innstilling, NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur, og Folkerettsgruppens NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkeretten og utenlandsk rett. Stortingsmeldingene om samepolitikken, Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og Stortingsmelding nr. 33 (2001-2001) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken, har gitt innblikk i myndighetenes samepolitiske holdninger, som har vært spesielt nyttig i forhold til synet på selvbestemmelse. Sameloven (Odelstingsproposisjon nr. 33 (1986-1987) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold) og Finnmarksloven (Odelstingsproposisjon nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke) har også vært sentrale dokumenter i arbeidet med oppgaven. Da jeg har benyttet internetttutgavene forekommer ikke sidetall, men jeg har referert i henhold til kapittelnummer og lignende.

1.3.2 Deltakende observasjon

19.- 23. mai 2003 var jeg til stede under Sametingets plenumssamling i Karasjok. Dette ga meg et innblikk i Sametingets atmosfære og virkemåte og dannet utgangspunktet for det videre arbeidet. Denne formen for deltakende observasjon var viktig for å få et visst kjennskap til representantene og ha muligheten til å få informasjon i både formelle og uformelle fora. Observasjon, deltakende som ikke-deltakende, gir verdifull informasjon om ikke-verbal adferd, og gjør det mulig å studere for eksempel samspillet mellom aktører. Observasjon og uformelle intervju representerte dessuten viktige kilder til mer generell kunnskap om samepolitiske spørsmål. Opplevelsen av samspillet mellom NSR og Ap underbygget ideen om at historien de bar med seg påvirket både standpunkt og forholdet dem i mellom. Fordi oppgaven også bygger på en antakelse om at institusjonen Sametinget påvirker aktørene, var det av stor betydning å kunne observere analyseenheter i de aktuelle omgivelsene.

Observasjonsdelen av feltarbeidet foregikk hovedsakelig i to ulike fora: Sametingets plenumssal og gruppemøtene til henholdsvis Ap og NSR. I plenumssalen ble de aktuelle sakene lagt fram og diskutert, og forskjellen mellom å lese møtebøker og saksreferat på den ene siden, og høre på hele debatten på den andre er åpenbar. Som tilhører og tilskuer fikk jeg innblikk i konfliktnivå, atmosfære og liknende som skaper særegne forutsetninger for å vurdere så vel politiske holdninger som resultatet av plenumsbehandlingen. Partienes gruppemøter er ikke åpne for offentligheten, men jeg fikk tillatelse til å være til stede dersom materiale derfra ikke ble brukt i oppgaven eller lekket på annen måte. Dette er en taushetsplikt jeg selvfølgelig har overholdt, men erfaringene fra gruppemøtene har likevel vært betydningsfulle for oppgaven. Informasjon eller inntrykk derfra ble et viktig bidrag til bakgrunnen for fortolkning av det øvrige materialet. Fordi jeg hadde mest kunnskap om NSRs politiske standpunkt valgte jeg å følge Aps gruppemøter. Jeg tror dessuten det ville vært vanskeligere å etablere en åpen og tillitsfull relasjon med representantene dersom jeg hadde gått fra én gruppe til en annen, ikke minst fordi en så kontroversiell sak som Regjeringens forslag til Finnmarkslov ble behandlet under denne sesjonen.

1.3.3 Uformelle intervju

Ved siden av de formelle arenaene, plenumssalen og gruppemøtene, hadde jeg uformelle intervju og samtaler med en rekke av representantene både for NSR og Ap så vel som andre

partier, samt medlemmer av sametingsadministrasjonen. Uformelt intervju innebærer at det ikke brukes et ferdig utarbeidet spørreskjema, og at intervjueren snarer tar utgangspunkt i enkelte forhåndsbestemte emner (intervjuguide).¹⁸ Utgangspunktet mitt for intervjuene var å skaffe til veie informasjon og kunnskap som kunne bringe meg nærmere en problemstilling. Spørsmålene jeg stilte var derfor enten åpne av typen ”Hva mener du er de viktigste forskjellene mellom NSR og Ap?” eller tematiske for å få kjennskap til enkelte politikkområder eller innsikt i bakgrunnen for saker som hadde vært oppe i plenum. Slike uformelle intervju og samtaler fant sted på spaserturen mellom sametingsbygningen og hotellet alle spiste ved og bodde på, ved frokost-, lunsj- og middagsbord, samt i pub og badstue på kveldstid. I etterkant av feltarbeidet har jeg hatt telefonkontakt med flere av representantene.

Fordi jeg ønsket å holde fokus på partiene som helhet er intervjuobjektene, eller informantene, anonymisert. Samtlige jeg snakket med var, i samsvar med forskningsetiske standarder, klar over at jeg samlet inn data til en hovedfagsoppgave og at intervjuer og samtaler ble en del av datamaterialet med mindre de påla meg taushetsplikt.¹⁹

1.3.4 Validitet og reliabilitet

Måten innsamling og behandling av data er gjennomført på har stor betydning for resultatet av undersøkelsen. For at forskningsresultatene skal kunne si noe substansielt om virkeligheten må datamaterialet være *relevant* og *pålitelig*. Relevans, eller *validitet*, sier noe om deres egnethet for å belyse den aktuelle problemstillingen. Pålitelighet, eller *reliabilitet*, har med dataenes nøyaktighet å gjøre.

Når det gjelder dataenes validitet er spørsmålet om forskeren har klart å måle det som er interessant for problemstillingen. Utfordringen i denne oppgaven er at NSR og Ap er *partier*, hvis meninger og standpunkt utgjøres av *representantene*. Det er derfor viktig å reflektere over kildematerialets noe ulike fokus. Møtebøkene refererer utvilsomt *partiets* holdninger, og er således det mest valide datamaterialet i forhold til problemstillingen. Avisenes leserinnlegg og kronikker må derimot vurderes fra gang til gang for å finne ut om de gir uttrykk for et

¹⁸ Hellevik 1999

¹⁹ Såkalt ”informert samtykke”; se for eksempel Alver og Øyen 1997

enkelt partimedlems syn eller om de representerer partiet. Denne typen normative avistekster skiller seg fra artikler, som framstår for leseren som objektive gjengivelser av virkeligheten. Muligheten for ukorrekt gjengivelse av utsagn eller at uttalelser er tatt ut av sin opprinnelige sammenheng er imidlertid alltid til stede, og artikler kan derfor være problematiske som datamateriale. Med mindre man tar kontakt med de som er intervjuet for å få den ”opprinnelige” versjonen er det vanskelig å sikre seg mot denne typen støysender.

Kildematerialet fra deltakende observasjon og uformelle intervju reiser også spørsmål med hensyn til validitet. De personene jeg valgte å snakke mest med var de jeg enten ble fortalt eller selv fikk inntrykk av, var mest innflytelsesrike i partigruppen. Jeg regnet deres meninger som representative, men hadde på grunn av tilstedeværelse på gruppemøtene anledning til å korrigere dette dersom det oppsto debatt. Det bidro i høy grad til å gjøre gruppemøtene betydningsfulle på tross av taushetsplikten. Oppdaget jeg noe som kunne minne om fraksjoner tok jeg kontakt med de i gruppen som var villige til å snakke med meg om det. Hvem som ønsket å snakke med meg og hvem som ikke gjorde det er naturligvis et viktig element, og de eventuelle skjevhetene det medfører i kildematerialet er vanskelig å justere for. Dette er et viktig argument for å legge hovedvekten av analysen på sakspapirene, og bruke det øvrige materialet først og fremst som supplement.

Datamaterialets reliabilitet avhenger av hvordan innsamlingen er foretatt og sikter til målingens nøyaktighet. I en kvalitativ undersøkelse er ikke datamaterialet kodet eller tallfestet på samme måte som ved kvantitative studier, og målefeil er derfor ikke like utbredt. Det er likevel mulighet for å gjøre enkelte feil i innsamlingsfasen som kan påvirke dataenes pålitelighet. For eksempel kan intervjuer og intervjuobjekt misforstå hverandre slik at det ikke eksisterer noe reelt samsvar mellom spørsmål og svar. Forskeren, eller vedkommendes assistenter, kan også ha gjort uklare notater i observasjons- eller intervjusituasjonen slik at de feiltolkes. Innflytelseskraften av disse støysenderne er vanskelige å måle i kvalitative metodebruk, og det er derfor enda viktigere at forskeren er bevisst problematikken. Faktorer som kan ha utfordret reliabiliteten til datamaterialet i denne oppgaven er at det ikke ble brukt båndopptaker under intervjuene, men min vurdering var at den skapte en uønsket avstand mellom meg og intervjuobjektet. I de mest uformelle arenaene brukte jeg heller ikke notatblokk i den aktuelle situasjonen, men noterte ned innholdet i intervjuene så snart jeg hadde mulighet. Jeg valgte altså å lempe på kravet til nøyaktighet i noen situasjoner for å kunne delta på flere arenaer og øke mulighetene for informasjon. Det er likevel min vurdering

at dette ikke har senket dataenes reliabilitet i særlig grad, også fordi jeg har lagt mest vekt på dokumentene.

I analysen vil jeg bruke Rådets innstillinger som om de representerer NSRs syn og holdninger. Det er ikke helt presist, men når vi undersøker hvordan Rådet har vært sammensatt i de aktuelle periodene mener jeg likevel det er forsvarlig. I valgperioden 1997-2001 besto Rådet av fire fra NSR og én fra Fastboendes liste. Inneværende periode, 2001-2005, består Rådet av tre fra NSR, én fra Senterpartiet og én fra Samer bosatt i Sør-Norge. Representanten for Samer i Sør-Norge, Johan Mikkel Sara, har gått over fra Ap til NSR, men han kom for sent inn i nominasjonsprosessen i NSR for 2001-2005 og står med egen liste i denne perioden. I praksis betyr det at for begge valgperiodene jeg har sett på har NSR hatt fire av fem rådsmedlemmer. For enkelhets skyld kommer jeg til å bruke "Rådet" og "NSR" om hverandre i omtalen av innstillinger og uttalelser, selv om de altså ikke refererer til den samme gruppen. Jeg vil på ingen måte frata de to øvrige rådsmedlemmene sin autonome status, men i tillegg til sin underrepresentasjon i Rådet, er gruppene de er valgt inn for relativt sett svært svake også i plenum. Fastboendes liste fra Sametingets tredje periode hadde kun det ene medlemmet som ble tatt opp i Rådet, og Sp har i inneværende periode tre mandater i plenum.

Dokumentmaterialet er begrenset til perioden 1998-2004 og gir ingen forutsetninger for å si noe om endringer i løpet av den tiden Sametinget har eksistert. Formålet med oppgaven er imidlertid ikke å presentere eventuelle utviklingstrekk, men å si noe om hovedforskjellene mellom NSR og Ap. En systematisk gjennomgang av sakene behandlet på Sametinget de to siste periodene gir meg et godt grunnlag for å identifisere grunnleggende konflikttemaer.

1.4 Oppsummering av oppgavens struktur

Formålet med oppgaven er altså å belyse hovedforskjellene mellom NSR og Ap i dag. Del I presenterer oppgavens arena og aktørenes historiske bakgrunn. Kapittel 2 beskriver de institusjonelle rammene Sametinget gir, og kapittel 3 og 4 viser henholdsvis NSR og Aps historie og utvikling fram mot sametingsdeltakelse. Kapittel 5 tydeliggjør de historiske motsetningene mellom NSR og Ap eksemplifisert ved striden om Ságat og Alta-utbyggingen. Dette avrunder presentasjonen av oppgavens rammeverk og bringer oss over på del II: "Rett og politikk". Faktorer knyttet til Sametinget som institusjon og partenes historie og

erfaringsgrunnlag danner viktige forklaringsvariabler i diskusjonen av NSR og Aps standpunkt i dag. Analysen av partienes forskjellige holdninger i forhold til nasjonalisme og rettighets spørsmål er tema for kapittel 6, mens retten til selvbestemmelse og ulike syn på denne behandles i kapittel 7. Kapittel 8 tar for seg NSR og Aps forhold til myndighetene og hverandre, og avslutter analysen med en vurdering av partenes felles høringsuttalelse i forbindelse med forslaget til Finnmarkslov. Kapittel 9 er et sammendrag av funnene i undersøkelsen og presenterer noen refleksjoner om veien videre.

Del I: Strukturelle og historiske rammer

2 Sametinget

Sametinget ble opprettet etter Stortingets vedtak av Lov av 12. juni 1987 Om Sametinget og andre rettsforhold (Sameloven), § 1-2. Det første ordinære sameting ble åpnet av HM Kong Olav V 9. oktober 1989 og NRK TV sendte direkte fra åpningen slik at begivenheten kunne følges fra hele landet. Det skal ha vært Kong Olav selv som ønsket å stå for den offisielle åpningen, og han må ha sett den viktige symboleffekten av at det var landets statsoverhode, og ikke kommunalministeren, som åpnet Sametinget. Slik uttrykte han en anerkjennende holdning til den samiske befolkning og understreket at han også var deres konge. Som en samlende figur for hele befolkningen ble Kongens medvirkning selve symbolet på at fororskningstiden var et tilbakelagt stadium og at samene gikk en ny tid i møte.

2.1 Bakgrunn for opprettelsen - Samerettsutvalget

Opprettelsen av Sametinget er et resultat av Samerettsutvalgets første delutredning ”Om samenes rettstilling” (NOU 1984:18). Utvalget ble opprettet i 1980 for å utrede spørsmål med betydning for den samiske befolkningen, med vekt på samenes rettslige stilling omkring retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Mandatet viser også til foranledningen for opprettelsen av utvalget, nemlig at det var samenes gjentatte påberopelse av internasjonale normer, for eksempel under Alta-striden, som demonstrerte behovet for en avklaring av deres rettslige status. Samerettsutvalget har siden opprettelsen kommet med flere utredninger, og det er også blitt oppnevnt to ekspertgrupper som innenfor samerettsutvalgets mandat og arbeid har kommet med sine innstillinger: Rettsgruppen og Folkerettsgruppen, hvis arbeider er publisert som henholdsvis NOU 1993:34 Retten til og forvaltningen av land og vann i Finnmark og NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkeretten og utenlandsk rett. I Samerettsutvalgets opprinnelige mandat het det at

Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke - ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten - og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning.²⁰

²⁰ NOU 1997:4:punkt 2.3

Den første delutredningen fokuserte på de rettslige og politiske implikasjonene av samenes status som etnisk minoritet i Norge og tok i liten grad opp spørsmålet om hvilke rettslige og politiske implikasjoner samenes status som *urfolk* hadde. Dette spørsmålet sto imidlertid i sentrum for Samerettsutvalgets andre delutredning, NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Den omhandler spørsmål i tilknytning til den såkalte statens umatrikulerte grunn i Finnmark og danner bakgrunns materialet for Regjeringens forslag til den meget omtalte Finnmarksloven²¹. Jeg vil gå nærmere inn på denne i oppgavens del II. I skrivende stund arbeider Samerettsutvalget med en tredje delutredning som geografisk ikke er avgrenset til Finnmark, men som tar for seg samenes rettsstilling i forhold til land og vann i de øvrige samiske bruksområdene. For denne delen av oppgaven er det utvalgets første delutredning som er av størst interesse ettersom det er her forslaget om et eget samisk parlament blir lagt fram.

2.1.1 "Om samenes rettsstilling"

Samerettsutvalgets første innstilling konsentrerte seg om to spørsmål, nemlig hvorvidt grunnloven burde ha en egen sameparagraf, og om samene burde ha sitt eget representative organ. Utvalget tok det for gitt at norsk politikk overfor samene skulle være i samsvar med folkeretten, og en særskilt arbeidsgruppe bestående av tre eksterne folkerettsakkyndige og to utvalgsmedlemmer gjennomførte en omfattende analyse av de folkerettslige regler de mente kunne ha betydning for den samiske befolkningen. Gruppens rapport er trykket som et eget kapittel i utredningen. Sentralt her sto artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter som ble gitt en vid fortolkning.²² Dermed anså arbeidsgruppen at den norske stat er forpliktet til å gi *aktiv* støtte til bevaring og utvikling av samisk kultur. En snevrere fortolkning ville simpelthen bety at myndighetene ikke skulle blande seg inn i aktiviteter som uttrykker kulturell eller religiøs identitet. Også kultur-begrepet ble gitt en vid forståelse, slik at det ikke bare er språket, litteraturen og tankegodset som skal bevares, men også de materielle sidene og dermed selve *forutsetningen* for kulturen.

²¹ Odelstingsproposisjon nr. 53 (2002-2003) Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark

²² Artikkelen lyder slik: "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language"

Et flertall av Samerettsutvalgets medlemmer stilte seg positive til en egen sameparagraf i grunnloven, og argumenterte med at den norske grunnloven burde være i overensstemmelse med folkeretten. Tillegget²³ som ble vedtatt av Stortinget 7. mai 1988 anerkjenner samene som et eget folk innenfor Norges grenser:

Det paaligger Statens Myndigheter at lægge forholdene til Rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv

I samsvar med argumentet om at samene burde ha større innflytelse over samiske saker anbefalte utvalget videre at et nytt direkte valgt organ, Sametinget, skulle erstatte det regjeringsoppnevnte Norsk Sameråd. Forslaget om et eget representativt organ, samt grunnlovsfestingen av samenes status som eget folk, satte en ny standard for rettighetsdebatten på tross av at utvalget konkluderte med at samene ikke kunne sies å ha rett til selvbestemmelse etter artikkel 1 i FN-charteret. Samtidig slo utvalget fast at samene hadde mer enn bruksrett i sine bosettingsområder.²⁴

2.1.2 Sameloven

Sameloven ble vedtatt med overveldende flertall i Stortinget – kun Fremskrittspartiets representanter og enkeltvis noen fra Høyre gikk imot. I tiden mellom Samerettsutvalgets innstilling og vedtaket i 1987 spilte NSR en svært viktig rolle som lobbyist. De hadde møter med representanter fra samtlige partier og jobbet hardt for å sikre minst mulig motstand mot det endelige lovforslaget. De samiske organisasjonene var delt i synet på hvordan det samiske parlamentet skulle velges. NSR gikk inn for et folkevalgt organ valgt av registrerte samer i samemanttall, Samenes Landsforbund (SLF) ville ha indirekte valg med korporativ basis, mens Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) på sin side ville ha egne reindriftskretser. NSR visste at SV og Ap ikke ville stemme for en slik korporativ løsning, og forsøkte å få Høyre til å snu. De var i utgangspunktet positive til NRLs krav, men NSR møtte intensivt med Høyrekvinnene for å hindre støtte til NRLs forslag. Det var viktig å samle Stortinget om ett forslag. Da loven var et faktum fikk NSR midler av Regjeringen til å informere om Sametinget. SLF, som i utgangspunktet var imot opprettelsen av et eget parlament, initierte på

²³ Grunnlovens § 110 a

²⁴ Hætta 2002

sin side en motkampanje og oppfordret til boikott av sametingsvalget. De fryktet at samemantallet ville skape spenninger mellom registreerte og ikke-registrerte samer, og forsterke spenningene mellom samer, kvener og ”nordmenn”. Som så ofte tidligere i historien ble splittelsen blant samene brukt som begrunnelse for motstand mot tiltak som hadde til hensikt å løfte den samiske befolkningen. Fremskrittspartiets Carl Ivar Hagen stemte nei til Sameloven og viste til at forslaget om å opprette et eget samisk parlament var kontroversielt blant samene selv.

Samelovens formål (§ 1-1) er ”å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv”. Denne er likelydende med Grunnlovens § 110a, og gjenspeiler både det vide kulturbegrepet Samerettsutvalget la til grunn, og påvirkningen fra folkerettslige bestemmelser som ovennevnte artikkel 27. Sameloven definerer dessuten reglementet for sametingsvalg, tingets arbeidsområder, bruken av samisk språk i offentlig forvaltning og beslektede spørsmål.

2.2 Samemantallet

For å ha stemmerett til sametingsvalget eller stille til valg er det nødvendig å være registrert i et eget samemantall. Alle samer over 18 år eller som fyller 18 år i valgåret kan registrere seg. For å kunne stå i mantallet må man dessuten oppfylle to kriterier, uten at dette på noen måte er ment å være en definisjon av ”same”: For det første et subjektivt kriterium om at man oppfatter seg selv som same.²⁵ For det andre et objektivt språkkriterium der personen selv eller en av foreldrene, besteforeldrene eller oldeforeldrene har eller har hatt samisk som hjemmespråk. Også barn av en som står eller har stått i samemantallet kan kreve seg innført. Sistnevnte kriterium, samt bestemmelsen om at olde-generasjonen skulle medberegnes, ble lagt til ved en lovendring i 1997.²⁶ Det objektive språkkriteriet kan dermed karakteriseres som relativt svakt, mens det subjektive tilslutningskriteriet står i sentrum. For øvrig har samer fra

²⁵ Ap har flere ganger fremmet forslag om å endre det subjektive kriteriet til ”å føle tilhørighet til det samiske” (senest forkastet i sak 35/02). En slik endring har til hensikt å dempe ubekvemhet ved selvdeklarerer av samisk tilhørighet og redusere opplevelsen av å måtte velge én identitet foran en annen. For de som først i den senere tid har tatt fram sine samiske røtter, og som ønsker å bli same (på nytt) er det etter all sannsynlighet lettere ”å føle tilhørighet til det samiske” enn å ”oppfatte seg selv som same”.

²⁶ Før lovendringen var kriteriene for øvrig de samme som Nordisk Sameråd vedtok for definisjonen av same foran folketellingen i 1970.

Finland og Sverige som er bosatt i Norge pr. 31. mars i valgåret og samer fra Russland som har vært bosatt i Norge i tre år også stemmerett. Per 14. juni 2004 er det 10.195 samemanntallsførte. Det finnes ingen tall på hvor mange samer det finnes i Norge, men det er vanlig å operere med et anslag på mellom 20 000 og 30 000.²⁷ Et tall opp mot 100 000 er imidlertid ikke usannsynlig dersom slektskap, slik det er spesifisert i samemanntallet nedenfor legges til grunn.²⁸

Det er særlig to spørsmål som knytter seg til samemanntallet, og disse er igjen relatert til Sametingets legitimitet: Selve registreringen på den ene siden og det å benytte seg av den stemmeretten dette gir på den andre. Dersom kun en liten andel av den samiske befolkningen er registrert, vil det gi parlamentet mindre tyngde og høyere risiko for å være lite representativt. Lav valgdeltakelse vil ytterligere bygge opp om en slik beskrivelse.

2.2.1 Registrering i et etnisk manntall

Først; hvilke problemstillinger knytter seg til det å registrere seg i et etnisk manntall? Etnisitet er et av de mest grunnleggende trekkene ved vår identitet, men i mange sammenhenger er den motsetningsfylt og politisert. I Norge opplever mange at de har en sammensatt etnisitet og regner seg for eksempel som både ”same” og ”nordmann”. I den grad det oppfattes som et valg mellom to gjensidig utelukkende kategorier kommer de derfor i et dilemma når de stilles overfor spørsmålet å registrere seg i samemanntallet. Kramvig²⁹ mener det mangler en offentlig kulturell kategori som samsvarer bedre med den sammensatte og fragmenterte identitetshistorien mange har. Dagens politiske diskurs innebærer et kunstig valg mellom kategorier som opp igjennom historien har blitt flettet sammen. Selv om det også på politisk nivå eksisterer bevissthet rundt denne problemstillingen og en uttalt forståelse for at man kan være *både* samisk og norsk, oppstår det et misforhold når man må registrere seg som same for å få stemmerett til Sametinget, mens man som ”norsk” automatisk er stemmeberettiget til Stortinget. Derfor vil også den samiske identiteten oppleves som forskjellig fra den norske.

²⁷ Hætta 2002

²⁸ Bjerkli og Selle 2003b

²⁹ Kramvig 1999

I områder eller sammenhenger der etnisitet forbindes med konflikt eller politisk handling kan det å registrere seg som same oppfattes som en symbolmettet handling med en politisk agenda. I sin analyse av en folketelling gjort i de mest typiske samiske områdene i de tre nordligste fylkene fra 1970 konkluderer Vilhelm Aubert med at spørsmålet ”Regner personen seg selv som same?” ble forstått politisk av mange respondenter.³⁰ Bruken av ”same” i offentlig sammenheng ble av mange tolket som et standpunkt mot fornorsking og assimilering, og enkelte kan ha svart avkrefteende på spørsmålet ut fra samepolitiske standpunkt til tross for at de privat føler seg som samer og vanligvis ikke legger skjul på det. I noen strøk var ”same” oppfattet som ensbetydende med flyttsame, noe som snevret inn begrepet, samtidig som sosiale stigma nok førte til at noen ”valgte” den identiteten som tradisjonelt sett hadde gitt størst status, nemlig den norske. Det forekom med andre ord en underrapportering av samisk tilhørighet, og det er naturlig å anta at de samme mekanismene er virksomme med hensyn til det subjektive kriteriet i samemantallet. Robert Paines intervjuer fra 2001 beskriver liknende problemstillinger.³¹ Det viste seg at enkelte var usikre på om omgivelsene ville godkjenne deres samiske identitet eller om de ikke var samiske nok. En undersøkelse av Norsk Gallup samme år underbygger dette. De nyregistrerte samene følte seg ikke overbeviste om at de var velkomne inn i det samiske samfunn av dagens sameledere og samer fra de såkalte kjerneområdene.³² Til tross for at man oppfyller den slektsmessige tilknytningen gjør mangelen på generell samisk kompetanse det mulig å betvile deres samiske identitet.

Trond Thuen har pekt å at denne typen etnisk identitet rommer et grunnleggende paradoks: På den ene siden har den en tilskrevet status avgjort ved fødsel; på den andre siden må den ”bevises” eller ”oppnås”, slik at hvis rolleferdighetene ikke samsvarer med de konvensjonelle forventningene kan identiteten mistes.³³ Som Kramvig uttrykker det, handler det dypest sett om ”(...) hvorvidt kategorien same står i overensstemmelse med hvem de oppfatter at de er.”³⁴ Sensorene er de samene som aldri har betvilt sin identitet og som har utviklet et slags

³⁰ Aubert 1978

³¹ Paine 2003

³² ”Undersøkelse om Sametinget og samiske forhold”; Norsk Gallup 2001

³³ Thuen 2003:278

³⁴ Kramvig 1999:132

monopol på samiskhet. Lokal sosial aksept blir dermed det avgjørende for individets identitet. Dette utgjør et problem for den enkeltes mulighet til å ”oppfatte seg selv som same” som må tas på alvor dersom Sametinget skal lykkes i sin uttalte målsetting med å øke antall registrerte i samemantallet. Intervjuobjektene til Paine var også utrygge på hva det ville si å føle seg samisk. Det å kategorisere seg selv, spesielt i et offentlig register, er en komplisert prosess som krever større selvinnsikt og selvtillit enn man kanskje har tatt høyde for. Sametingets legitimitet er avhengig av både antall registrerte og andelen av disse som benytter seg av stemmeretten.

2.2.2 Valgdeltakelse

Ved valget i 2001 var det 9923 samemantallsførte mens det ble avgitt 6570 godkjente stemmer. Det utgjør en prosentvis deltagelse på 66 %. I perioden mellom 1989 og 2001 har antall registrerte samer økt, samtidig som den relative valgdeltakelsen har sunket. Beskrevet med tall har samemantallet økt med 80 % eller 4426 personer i denne perioden.³⁵ Antall avgitte stemmer har steget med 59 %, men i praksis utgjør dette en relativ nedgang i valgdeltakelsen på 9 prosentpoeng. Andelen samemantallsførte som benytter seg av stemmeretten har nemlig sunket fra 75 % til 66 %. Et moment som kan være med å forklare dette er barrieren som innebærer at velgeren må engasjere seg *to* ganger for å avgi stemme; først registrering, dernest selve stemmegivningen. Denne valgformen vil sile ut en viss andel av den potensielle velgermassen fordi den krever mer enn alle aktørene er villige til å gi. Med utgangspunkt i økonomiske teorier om stemmegivning vil en rasjonell velger vurdere forholdet mellom innsats (*kostnad*) og fortjeneste (*nytte*), og dersom kostnadene ved å stemme betraktes som urimelige i forhold til utbyttet vil stemmegivningen være *ulønnsomt* for aktøren.³⁶

Hvis vi relaterer tallene for sametingsvalgene med data fra stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg ser vi imidlertid at nedgangen ikke er spesifikk for Sametinget. Fra 1989 til

³⁵ <http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=109&lang=no>

Jeg har valgt å bruke tall fra Sametingets hjemmesider da jeg oppdaget at tallmaterialet varierte mye med hvilken kilde jeg oppsøkte. For eksempel opererer Hætta 2002 med ulike tall på samme materiale, og i flere tilfeller stemmer ikke prosentutregningene hans med det tallmaterialet han refererer til.

³⁶ Se for eksempel Downs 1957

2001 gikk valgdeltakelsen ved stortingsvalget ned fra 83 % til 76 %.³⁷ Når det gjelder kommunestyre- og fylkestingsvalgene har valgdeltakelsen sunket fra henholdsvis 66 % til 59 % og 64 % til 56 % i perioden 1991-2003.³⁸ Generelt har snittet for deltakelse ved kommunestyrevalg i etterkrigstiden ligget om lag 10 prosentpoeng under stortingsvalgdeltakelse, og snittet for fylkestingsvalg³⁹ har vært ca. 2,5 prosentpoeng lavere enn ved kommunestyrevalg.⁴⁰ Deltakelsen ved sametingsvalg ligger dermed under den ved stortingsvalg, men er klart bedre enn valgdeltakelsen til kommunestyrene. Med i dette bildet hører store variasjoner, både regionalt mellom kretsene og fra valg til valg innen samme krets.

Diskrepansen mellom antall registrerte og antall avgitte stemmer er likevel oppsiktsvekkende. Ved å registrere seg har vedkommende allerede utført en aktiv handling, og da skulle man forvente at også stemmeretten ble benyttet. Det er derfor interessant å spørre hva som ligger til grunn for å registrere seg hvis man ikke bruker stemmeretten dette gir. Rent formelt har ikke det å stå i samemantallet noen annen hensikt. Én mulig forklaring kan imidlertid ligge i den enkeltes behov for å markere etnisk tilhørighet. Samepolitiske tiltak og påfølgende debatter har gjort det nærmest umulig for folk i områder med både samisk og norsk historie og kultur å forholde seg likegyldig i samiske spørsmål. Det er ikke usannsynlig at noen ønsker å markere offentlig at de er samer uten ville være politisk aktiv og delta i sametingsvalget. Sametingets virksomhet er fremdeles kontroversielt blant den samiske befolkningen og det eksisterer svært varierende oppfatninger om tingets relevans. Kritikken går gjerne på at det er lite representativt og domineres av ”fundamentalister” og byråkrater, og at fokuset på ”utenrikspolitikk” går på bekostning av lokale saker og styrking av samisk identitet.⁴¹ En stor andel mener dessuten at Sametinget ikke fokuserer på ting som er viktige og at de er for lite synlige i samfunnsdebatten.⁴² Det viser seg også at særlig nyregistrerte og de yngre samene har liten eller ingen tilknytning til de samiske partiene.

³⁷ <http://www.ssb.no/emner/00/01/10/stortingsvalg/arkiv/tab-2001-11-02-01.html>

³⁸ <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-01.html>

³⁹ Fra opprettelsen av fylkeskommunen i 1975

⁴⁰ Aardal 2002:13

⁴¹ ”De nye samene”

⁴² ”Undersøkelse om Sametinget og samiske forhold” (2001)

Man kan også tenke seg forklaringer av mer instrumentell karakter. Som Bjerkli og Selle påpeker er en rekke rettighetsforhold med hensyn til samenes status som urfolk fortsatt ikke avklart, og enkelte kan tenkes å registrere seg av strategiske grunner.⁴³ I intervjuundersøkelsen av nyregistrerte samer oppgis egne opptakskvoter ved studier eller på arbeidsmarkedet blant årsakene til at de valgte å registrere seg. De mest typiske begrunnelsene ser likevel ut til å være at det er en del av et personlig identitetsprosjekt eller et ønske om å protestere mot hemmelighold eller undertrykkelse. Uansett gir ingen av begrunnelsene for registrering noe automatisk ønske om å benytte seg av stemmeretten.

2.2.3 Geografisk og kjønnsmessig fordeling⁴⁴

Karasjok og Kautokeino er de to kommunene i landet der over 50 % av de alminnelig stemmeberettigete også er registrert i samemantallet. For Nesseby og Tana er det tilsvarende tallet 30 %. Samlet sett står om lag 10 % av de stemmeberettigete i Finnmark i samemantallet. I de fleste kommunene i Troms og Nordland er under 1 % av de manntallsførte registrert i samemantallet. Ut fra samemantallet kan man si at det er liten oppslutning om Sametinget i kyststrøkene, mens den er god i innlandsstrøk og sentrale reindriftskommuner. Den desidert minste kretsen er Midtre-Nordland (krets 10), med 174 samemantallsførte i 2001 – mot Kautokeino 1500 og Karasjok 1228. De resterende ligger på omlag 400 – 900. Økningen i manntallsførte har vært mindre enn forventet, spesielt fra Troms og sørover. Særlig var det ventet at samemantallet ville øke i de kystsamiske kretsene etter hvert som Sametinget ble mer kjent, men økningen har vært størst i de såkalte kjerneområdene (Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby og Porsanger).

En av utfordringene fremover er å utjevne forskjellen mellom antall registrerte kvinner og antall registrerte menn i samemantallet. Per 14. juni 2004 viser tall fra Sentralkontoret for folkeregistrering at andelen kvinner er 36 %. For øvrig speiler dette den kjønnsmessige sammensetningen på Sametinget, der kvinneandelen faktisk har sunket fra 33 % i 1989 til 18 % i inneværende periode. På bakgrunn av disse tallene fikk Nordisk Samisk Institutt (NSI) og Samisk høyskole vinteren 2002 i oppdrag av Sametinget å forsøke å finne forklaringer på hvorfor andelen kvinnelige representanter har gått ned. Rapporten konkluderte med at det ikke

⁴³ Bjerkli og Selle 2003b

⁴⁴ Dersom ikke annet blir opplyst er tallmaterialet i denne delen hentet fra Hætta 2002a

har blitt vanskeligere for kvinner å slippe til eller å få kvinner til å stille opp, men at nedgangen henger sammen med trekk ved valgordningen og endringer i deltakelsesmønsteret.⁴⁵

2.3 Valg og valgkretser

Sametinget er et nasjonalt organ som velges hvert fjerde år på samme dag som stortingsvalget. Det består av 39 representanter fra 13 valgkretser, der hver krets sender tre mandater hver. Selv om Sametinget representerer hele landet kommer, ikke overraskende, de fleste representantene fra de nordligste fylkene. 18 av 39 representanter er fra Finnmark, som for øvrig har seks ulike valgkretser. De øvrige kretsene fordeles med tre i Troms, tre i Nordland og Trøndelagsfylkene, mens Sør-Norge – med unntak av Engerdal kommune i Hedmark – utgjør én stor valgkrets. Kautokeino og Karasjok er de eneste kommunene som utgjør egne kretser, men er som tidligere nevnt de største i manntalls- og valgdeltakessammenheng. For øvrig varierer antall kommuner i hver valgkrets fra 3 til 295⁴⁶.

Variasjonene med hensyn til kretsens geografiske og manntallsmessige størrelse har skapt til dels kraftig debatt om hvorvidt valgsystemet kan ansees som demokratisk. Kritikken mot dagens ordning har vært at den er lite representativ i forhold til antall personer i manntallet i den enkelte kretsen. Sametingets valgregelutvalg peker på at slik situasjonen er i dag er en stemme avgitt i Nordre Nordland valgkrets 8,62 ganger mer verdt enn en stemme avgitt i Kautokeino valgkrets.⁴⁷ Fenomenet har naturlig nok også med antall lister som stilles, men sammenhengen mellom antall manntallsførte i hver krets og hvor mange stemmer en kandidat trenger for å bli valgt er åpenbar. Valgkretsene ble utformet for å sikre at sametingsrepresentantene avspeilte den geografiske spredning av den samiske befolkningen i Norge.⁴⁸ Det ble forutsatt både i NOU 1984:18 og Ot.prp. nr. 33 (1986-87) at samene i sør- og lulesamisk område skulle gis en overrepresentasjon i forhold til det faktiske antallet samer i disse områdene, og det ble derfor etablert en egen sørsamisk krets (Sørsameområdet) og en

⁴⁵ Pettersen et al. 2002

⁴⁶ 140 av disse kommunene har manntallsførte samer

⁴⁷ Sametingets valgregelutvalg rapport av 30.09.01:28

⁴⁸ Ot.prp. nr. 33 (1986-1987):71

egen lulesamisk krets (Midtre Nordland). Tanken om en tilsvarende sikring av næringsinteresser i mer korporativ retning fikk ikke gjennomslag blant stortingsrepresentantene da de behandlet forslaget til samelov. Norske Reindriftssamers Landsforbund ønsket å sikre reindriftens representasjon ved å ha en egen reindriftskrets til sametingsvalg, men verken Samerettsutvalget eller de øvrige samiske organisasjonene så behovet for denne typen strukturell representasjon.

Valgkretsens numeriske størrelse og geografiske omfang setter sitt preg på interesse- og konfliktområdene. Bjerkli og Selle har pekt på den innebygde spenningen som ligger mellom det landsomfattende på den ene siden og den geografiske konsentrasjonen om de typiske samiske bosettingsområdene:

Sametinget skal balansere konflikt og interesser internt i de samiske områdene og mellom de sentrale samiske områdene i indre Finnmark og det samiske i det kystnære omlandet, der verken samisk språk eller symboler står så sterkt. En skal også balansere forholdet mellom nordsamer og de enda mer marginaliserte lule- og sørsamene. Samlet sett er det ingen lett oppgave.⁴⁹

I denne sammenheng ser vi hvor viktig det er at valgreglene står i forhold til denne typen utfordringer, samtidig som de skal sikre en legitim og representativ sammensetning av Sametinget. Periodiske evalueringer av valgreglementet vil derfor være av stor betydning for Sametingets videre utvikling. Allerede i forrige sametingsperiode oppnevnte Sametingsrådet et utvalg som skulle foreta en gjennomgang av valgreglene.⁵⁰ Utvalget avleverte sin første rapport i januar 2000, men konkluderte med at det var behov for ytterligere drøftinger. Den hittil siste rapporten, fra september 2001, vurderer blant annet kretsinndeling og mandatfordeling og ble behandlet av Sametingets plenum i september 2002.⁵¹ Det ble vedtatt å opprettholde dagens kretsinndeling, men man ønsker å innføre fire utjevningsmandater slik at det totale antallet representanter blir 43. Fram til det er minst 40 % av hvert kjønn skal utjevningsmandatene forbeholdes det underrepresenterte kjønn. Sperregrensen er 4 %.

⁴⁹ Bjerkli og Selle 2003c:51

⁵⁰ Sak R 100/98

⁵¹ Sak 35/02

I juli 2004 sendte KRD sin anbefaling ut til høring, med høringsfrist 20. august.

Departementet er positive til innføringen av fire utjevningsmandater, men foreslår at de tildeles de fire valgkretsene med flest avgitte stemmer i stedet for det underrepresenterte kjønn. Sametingets plenum beklaget forslaget og gikk samtidig inn for å utrede endringene i Sametingets valgordning med tanke på en ny debatt og eventuelt nye forandringer før valget i 2009.⁵²

2.4 Lister og partier

Listene som sametingsvelgerne kan velge mellom er av svært ulik karakter. Noen er tradisjonelle partilister vi kjenner fra det norske politiske systemet, noen er typiske bygdelister, andre lister er næringsbaserte, og atter andre er knyttet til forskjellige samiske kulturorganisasjoner som i utgangspunktet ikke ble opprettet med tanke på denne typen valgsituasjoner. De minste listene avspeiler ofte kretsen de stiller til valg i, og kan bære navn som ”Flyttsamelista”. De er dermed tydelige på hvem de henvender seg til og hvilke interesser de representerer. Listene kan også være geografisk orientert, som ”Finnmark i fellesskap”, eller uten andre ytre kjennetegn enn plassering på høyre/venstreskalaen⁵³ slik som ”Samedemokratene” og ”Samisk borgelig liste”. Det er relativt enkelt å stille lister, og i kretser med et lite antall stemmeberettigete trenger man heller ikke mange stemmene for å få ett av de tre mandatene.⁵⁴ En slik situasjon åpner for at svært snevre interesser kan bli representert. Grovt sett har de norske partienes programmer mer generelle og åpne formuleringer enn de samiske, som er mer prinsipielle og konkrete.⁵⁵

Ved sametingsvalget i 1989 var det 48 ulike grupper som stilte lister. I 1993 steg tallet til 60, og ved de to siste valgene eksisterte det henholdsvis 63 og 62 forskjellige listealternativer. Etter en relativt markant økning fra det første til det andre valget kan det se ut som om antall lister har stabilisert seg. Den første tilveksten er fristende å tilskrive økt tiltro og interesse i forhold til Sametinget etter en gjennomført fireårsperiode. Bildet av antall lister må dog

⁵² Sak 42/04 Høringsuttalelse til revisjon av Sameloven – utjevningsmandater

⁵³ I den grad høyre/venstreskalaen fungerer i en samisk kontekst. Min umiddelbare oppfatning er nok at den ikke beskriver skillelinjene særlig godt, men det ville være interessant om noen utforsket dette området.

⁵⁴ I 2001 hadde den representanten med færrest stemmer bak seg 26 stemmer.

⁵⁵ Hætta 2002

nyanseres noe da det er til dels store utskiftninger fra valg til valg. Det er ikke slik at de opprinnelige har bestått og kun nye kommet til, tvert imot ser vi betydelige variasjoner i antall lister fra valg til valg innenfor hver enkelt krets. Også blant de grupperingene som ble representert på Sametinget har det vært stor gjennomtrekk, og til tross for at antall lister som stiller til valg ikke har endret seg nevneverdig de tre siste valgårene, viser mandatfordelingen på Sametinget et annet bilde. De eneste gruppene som har vært representert i alle fire periodene er NSR og Ap. Fra fire forskjellige lister i 1989 skjedde det en voldsom økning til 1993, da ni grupperinger var representert. To var falt bort siden 1989, slik at hele syv nye lister kom inn. To av disse er fremdeles representert. I 1997 satt det representanter fra syv ulike lister. Fra forrige valg var fem falt bort, to beholdt og tre nye kommet til. Ved valget i 2001 var alle listene fra forrige periode representert, med fire nye i tillegg. Felles for samtlige perioder er at kun NSR og Ap har hatt et betydningsfullt antall mandater; de fleste andre har kun hatt ett. Bjerkli og Selle kaller det for et to-blokksystem fordi det er utenkelig med et Sametingsråd der verken NSR eller Ap inngår.⁵⁶ Sametingsvalget i 2001 videreførte utviklingen fra 1989 med at de politiske partiene befester sin posisjon i parlamentet. Dette har i all hovedsak skjedd på bekostning av NSR, og en av de viktigste endringene er balansen i forhold til Ap. Mens antallet NSR-representanter har sunket fra 24 til 14, har det tilsvarende tallet for Ap steget fra syv til 13. De er således så godt som jevnstore. Også Senterpartiet og Høyres inntreden på den samepolitiske arena i henholdsvis 1993 og 2001 fikk betydning for størrelsen på NSRs sametingsgruppe. Senterpartiet har i dag tre representanter; Høyre én.

På tross av to-blokksystemet og økende opplutning om de tradisjonelle partiene, er fragmentering et nøkkelord i beskrivelsen av Sametinget. Ved de tre første valgene hadde andre grupperinger enn NSR og Ap til sammen åtte representanter, mens dette tallet i 2001 hadde steget til tolv. Det er også betegnende at med bare tre representanter, utgjør Senterpartiet likevel den tredje største grupperingen. NSR har sittet med presidentvervet alle fire periodene, men jeg mener likevel det er grunn til å konkludere med at Sametinget har fått en noe bredere maktfordeling de senere årene. I dag er Sametingsrådet en koalisjon bestående av NSR, Senterpartiet og tre lokale lister. Denne typen brede sammensetninger gjør Sametingsrådet utsatt for sprekkdannelser, og det kan være vanskelig å fatte prinsipielle og varige beslutninger når politikken skal utarbeides på bakgrunn av fem ulike valgprogram.

⁵⁶ Bjerkli og Selle 2003c:51

Dersom fragmentering, og påfølgende koalisjonsbygging, blir det normale kan det resultere i økt konfliktnivå og mindre gjennomslagskraft for de enkelte gruppene. Bjerkli og Selle peker dessuten på dilemmaet som oppstår dersom politikken i for stor grad blir preget av lokal- eller personbaserte interesser i et moderne institusjonelt system som forutsetter at slikt ikke finnes.⁵⁷ På den annen side kan et stort antall lister vitne både om mangfold i det samiske sivilsamfunnet, bred tiltro til Sametingets arbeid, og økende grad av politisk bevissthet. Samtidig må listeantallet sees i forhold til samepolitikken som fenomen. Med en eventuell utvidelse av Sametingets ansvarsområde vil det kunne medføre at flere grupperinger ønsker å stille liste.

2.5 Arbeidsområde og myndighet

Vedtaket om opprettelsen av Sametinget innebar en strukturell endring i det norske politiske system. Overgangen fra Norsk Sameråd til Sametinget er også en overgang fra en korporativ ordning av samiske interesser til et system med politisk representasjon valgt av og for det samiske folk.⁵⁸ Bjerkli og Selle kaller dette politiske prosjektet ”det institusjonelt mest interessante eksperimentet som forgår i landet vårt i dag”⁵⁹. Som det fremste forum for samisk selvråderett og medbestemmelse er Sametinget ment å være hovedredskapet i oppbyggingen av en helhetlig samisk samfunnsstyring og -utvikling. Den overordnede målsettingen om at samisk kultur skal overleve i framtiden forutsetter det at samene gis en vesentlig grad av selvråderett og innflytelse ”i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling”⁶⁰. I tillegg til å peke på hvilke tiltak det er nødvendig at myndighetene setter inn, er det innenfor denne visjonen Sametinget skal virke. Spørsmålet om besluttede versus rådgivende myndighet er det sentrale debatttemaet, særlig med hensyn til forvaltningen av naturressursene. I odelstingsproposisjonen om sameloven ga det daværende Justis- og politidepartementet uttrykk for et dynamisk syn på utviklingen av organets myndighet og sluttet seg dermed til både Samerettsutvalgets og en rekke høringsinstansers vurderinger.⁶¹

⁵⁷ Bjerkli og Selle 2003c:52

⁵⁸ Broderstad 1994:6

⁵⁹ Bjerkli og Selle 2003c:48

⁶⁰ Ot.prp. nr. 33 (1986-87):67

⁶¹ Ot.prp. nr. 33 (1986-87):68

Sametingets myndighet er hovedsaklig rådgivende, men det skal etter hvert overføres beslutningsmyndighet der hvor det er ”naturlig” (jf. Sameloven).

Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v.

Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett. Departementet fastsetter reglement for Sametingets økonomiforvaltning.

Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte.⁶²

Per i dag har myndighetene delegert beslutningsmakt til Sametinget innenfor kultur, språk, opplæring og i noen grad næring. For øvrig gir ikke Sameloven noe påbud om at Sametinget skal være obligatorisk høringsinstans, men det framgår av departementets merknader at det i uttrykket ”bør” ligger en sterk oppfordring til å innhente uttalelse fra Sametinget i saker som angår dets arbeidsområde.⁶³

Plasseringen av dette nye organet inn i et etablert politisk system må kunne betegnes som et grensesprengende prosjekt. Sametinget er ikke bare et organ i det tradisjonelle norske systemet, men selve kjernen i et eget samisk politisk system som opererer parallelt med det norske. Grovt sett kan vi si at tingets to atskilte virksomheter, som utøvende **forvaltningsorgan** på den ene siden og initierende **samepolitisk organ** på den andre, svarer til denne dobbeltheten. De forvaltningsmessige oppgavene er først og fremst fordeling av bevilgningene som kommer over statsbudsjettet, mens uttalelser i henhold til dets rådgivende status samt egne politiske initiativ ivaretar dets rolle som samepolitisk organ. Den første Sametingsplanen⁶⁴ (1991-1993) skiller eksplisitt mellom disse to arbeidsområdene, samtidig som det understrekes at oppgavene ikke er gjensidig utelukkende. Forslag til nye lovregler og

⁶² Sameloven § 2-1

⁶³ Ot.prp. nr. 33 (1986-87):118

⁶⁴ For hver sametingsperiode utarbeider Rådet en overordnet fireårsplan som det voteres over i plenum. Sametingsplanene har først og fremst betydning som styringsdokument for Sametinget selv, og beskriver Sametinget og dets omgivelser, framtidige utfordringer og muligheter, målstruktur og strategier. Planen for den første perioden var begrenset til 1991-1993 og ble vedtatt av Sametinget 28.05.91.

budsjettposter vil i det initierende øyeblikk bli definert som politikk, mens den praktiske gjennomføringen når politikken er vedtatt gjerne vil defineres som en forvaltningsoppgave. Man er også bevisst på sammenhengen mellom de to dimensjonene og at Sametingets muligheter for framtidig utvidelse av beslutningsmyndighet er sterkt knyttet til dets rolle som forvaltningsorgan og evne til å gjennomføre den typen oppgaver.

Spenningen mellom det å være et folkevalgt organ og samtidig et statlig forvaltningsorgan ble forsøkt minsket gjennom en omfattende omorganisering i 2001. Tanken var å styrke rollen til det politiske nivå slik at man fikk en forskyvning fra forvaltning i retning av å gjøre Sametinget til et reelt politisk organ.⁶⁵ Hvorvidt den nye strukturen virker etter hensiktene og evner å ivareta det nødvendige skillet mellom politikk og administrasjon er det for tidlig å si noe sikkert om, men det tydeliggjør uansett Sametingets vilje til politisk makt og ønsket om å eksistere i kraft av å være et folkevalgt politisk organ heller enn en forvaltningsbedrift.

Som nasjonalt valgt organ befinner Sametinget seg på samme "nivå" som Stortinget, men som vi har sett er det samtidig underlagt Stortingets beslutningsmyndighet i de aller fleste saker. I tillegg kan Stortinget i prinsippet kalle tilbake den vedtaksmakt Sametinget har fått overført fra andre offentlige organer. Selv om det er verken aktuelt eller realistisk på det nåværende tidspunkt, illustrerer det Sametingets styring ovenfra: Sametinget er først og fremst et politisk redskap for den samiske befolkningen *innenfor* den norske staten. På den annen side går utviklingen klart i retning av større beslutningsmyndighet, slik at parlamentets folkevalgte karakter – styringen nedenfra – med stor sannsynlighet vil bli mer framtrædende. Økende bruk av rammebevilgninger, der Sametinget i større grad avgjør hvor midlene skal gå, forenkler forholdet til staten, men åpner for konflikter mellom ulike samiske interesser. Sametinget vil dermed bli stadig viktigere for konfliktreguleringen innad i det samiske samfunn.

2.6 Organisering og struktur

2.6.1 Politisk

På sitt konstituerende møte 9. oktober 1989 vedtok det første Sametinget enstemmig å overlate til styret (det nåværende Rådet) følgende fullmakt:

⁶⁵ Bjerkli og Selle 2003c:66

1. Å avgjøre enkeltsaker av forvaltningsmessig karakter hvor avgjørelser hittil har tilligget Norsk Sameråd og styret for Samisk utviklingsfond.
2. Ivareta Sametingets interesser og forberede saker for tinget.⁶⁶

Sametingsrådet fungerer som Sametingets ”regjering” og står for den daglige politiske virksomheten. Da Sametinget styres etter det parlamentariske prinsipp, baserer Rådet sitt arbeid på plenumsflertallets tillit. I motsetning til formannskapsmodellen, som har vært den dominerende i styringsmodellen i kommunene, har man satset på beslutningsevne framfor politisk bredde – eller effektivitet foran representativitet. Man har derved signalisert at Sametinget er noe helt annet enn et kommunestyre, og i forhold til norske myndigheter har man kunne framvise stabilitet og forutsigbarhet. Dette har ganske sikkert vært viktig for Sametingets økende tyngde og autonomi. Sametingsrådet relaterer virksomheten sin til plenum gjennom å fremme innstillinger det så voteres over. Sakene gjelder fordeling av Sametingets budsjett, tiltak til påfølgende års statsbudsjett, Sametingets årsmelding, hovedretningslinjer for Sametingets tilskuddsordninger og ellers andre saker man mener bør fremmes. I tillegg fremmer Rådet etter behov meldinger på ulike politikkområder og har, som vi har sett, anledning til å fatte endelig vedtak på en rekke områder. Ved hvert plenumsmøte legger de også fram som egen sak en beretning om Rådets arbeid siden forrige plenumsmøte. Når det gjelder forholdet til administrasjonen gikk Sametinget gjennom en omorganiseringsprosess i 2000 for å styrke den politiske delens rolle og kontroll. Fordi den samiske institusjonsutviklingen naturlig nok har vært preget av en langt sterkere faglig/administrativ enn politisk tradisjon var det viktig å etablere respekt for det politiske nivå. Sametingsrådet er i økende grad blitt et knutepunkt for politikk og administrasjon – ”plassen der aggregerte samiske ”fellesinteresser” møter statlige krav og forordninger”⁶⁷.

Ved konstitueringen av det første Sameting etter hvert valg velges det fem medlemmer til Sametingsrådet. I inneværende periode utgjøres det av president Sven-Roald Nystø (NSR), visepresident Ragnhild Nystad (NSR), samt rådsmedlemmene Randi Skum (NSR), Svein Peter Pedersen (Senterpartiet) og Johan Mikkel Sara (Samer bosatt i Sør-Norge). Inntil nylig var det bare presidenten og visepresidenten som var heltidspolitikere, men per i dag er det fire heltidsstillinger i Sametingsrådet. Arbeidsmengden blir dermed bedre distribuert, og på tross

⁶⁶ Sak 8/89 Fullmakt til sametingsstyret

⁶⁷ Bjerkli og Selle 2003c:62

av at rådsmedlemmene møtes kun 10-12 ganger i året får man en noe mindre sentralisert ledelse. Rådsmedlemmene har hovedansvar for hver sine sektorområder, så som miljø/kultur, reindrift/kultur og fiskeri/landbruk. Sametingspresidentens hovedoppgaver er ”utenrikspolitikken” og parlamentets indre liv og institusjonsutvikling, mens visepresidenten er hovedansvarlig for utdanning og likestilling, samt regionalt samarbeid. På bakgrunn av dets flertall i plenum, ovennevnte fullmakter, samt det faktum at plenum møtes kun fire ganger årlig, har Sametingsrådet hatt stor politisk innflytelse til enhver tid. En viktig forskjell fra statlige myndigheter er imidlertid at alle i Rådet må være valgt til Sametinget. Man kan altså ikke plassere ikke-valgte personer i det utøvende organet slik det gjøres på nasjonalt nivå. Slik sett står Sametingsrådet nærmere plenum enn Regjeringen står Stortinget.

Sametinget i *plenum* er Sametingets øverste organ og myndighet og samles fire ganger i året. Ved hvert plenums møte har representantene anledning til å fremme nye saker overfor plenum. På bakgrunn av forslag fra møtelederskapet vurderer plenum hvorvidt saken skal realitetsbehandles, avvises eller oversendes Sametingsrådet for uttalelse eller forslag. I tillegg kan representanter og grupper fremme merknader og protokolltilførsler, og det er disse som la grunnlaget for utvelgelsen av hvilke saksområder jeg ville se nærmere på. Merknader er et middel for å uttrykke representantenes/gruppenes syn i de ulike saker og leveres før behandlingen tar til. De brukes også for å ytre ønske om utsettelse av saksbehandlingen. Den alvorligste måten å uttrykke uenighet med flertallet på er gjennom en protokolltilførsel. Enhver representant eller gruppe står fritt til slik å kommentere vedtak eller saksbehandling. Ved publisering eller distribusjon av vedtak vil alle protokolltilførsler knyttet til den aktuelle saken være vedlagt. Verken merknader eller protokolltilførsler voteres over. Det er grunn til å tro at disse mekanismene har bidratt til å senke konfliktnivået i den politiske debatten, hvilket ikke bare har hatt positiv effekt internt, men sannsynligvis også gitt Sametinget økt gjennomslagskraft overfor offentlige myndigheter gjennom at det har fremstått som samlet og beslutningsdyktig.

Sametinget har et eget *møtelederskap* på fem personer som i funksjon minner om Stortingets presidentskap. Hovedoppgavene er å innkalle til, og lede, Sametingets plenums møter, samt utarbeide sakslistene til disse. De utpeker også deltakere og representanter til parlamentariske møter og konferanser, og velges selv av og blant representantene i plenum. Sametinget har også en *kontrollkomité* bestående av tre representanter, som fører kontroll med Sametingets virksomhet og sørger for at den drives i tråd med vedtatte retningslinjer og budsjetter.

Tilskuddstyrets syv medlemmer utgjør Sametingets øverste organ for de ulike stipend- og tilskuddsordninger som finnes, og *Språkstyret* fungerer som Sametingets fagorgan i språksaker. I motsetning til de øvrige komiteer og styrer består således ikke sistnevnte av valgte representanter. Som andre parlament har Sametinget også en egen *fullmaktskomité* og en egen *valgkomité*, begge med fem medlemmer valgt av og blant plenum.

2.6.2 Administrativt⁶⁸

Det gamle forvaltningssystemet fra tiden med Norsk Sameråd ble med inn i Sametinget, delvis for å skape kontinuitet fra gammelt til nytt og for at parlamentet skulle komme raskt i funksjon. Etter hvert som sametingssystemet overtok flere arbeidsoppgaver kom behovet for nye administrative enheter. Fra midten av 1990-tallet hadde Sametinget fire fagråd: Samisk språkråd (1992), Samisk næringsråd (1993), Samisk kulturråd (1993) og Samisk kulturminneråd (1994). Man så det som svært viktig for Sametingets legitimitet å spre forvaltningsinstitusjonene geografisk, og valgte derfor en desentralisert modell. For å koordinere rådssystemet og styre Sametingets indre liv hadde man også en egen administrasjon med sametingsdirektør og to egne seksjoner: Politisk seksjon og Plan- og administrasjonsseksjonen. Etter hvert viste det seg at kommunikasjonskanalene og integrasjonen mellom det politiske nivå, de to seksjonene og de fire rådene led under en slik organisering i tre nivåer. En svak politisk tradisjon bidro til å forsterke følelsen av at den politiske delen av sametingssystemet hadde en altfor uklar rolle.

For å gjøre Sametinget i bedre stand til å fylle rollen som politikktvikler og politisk premissleverandør ble det satt i gang en omfattende utrednings- og omorganiseringsprosess i 2000. Fra 1. januar 2001 har administrasjonen vært delt inn i syv fagavdelinger: Samfunnsavdelingen, Plan- og administrasjonsavdelingen, Kultur- og næringsavdelingen, Opplæringsavdelingen, Språkavdelingen, Miljø- og kulturminnevern avdelingen, samt Biblioteks- og informasjonsavdelingen. Disse er tettere integrert i sametingssystemet enn fagrådene var, og særlig er tilknytningen til det politiske nivå styrket. Fagavdelingene er Sametingsrådets politiske sekretariat og fungerer som rådgivere og saksbehandlere i saker som Rådet ønsker behandlet, utredet eller på annen måte fulgt opp. Møter mellom de ulike

⁶⁸ Dette kapitlet bygger i all hovedsak på Bjerkli og Selle 2003c og "Sametingets administrasjon"

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=108&lang=no>

administrative avdelingene og mellom politisk ledelse og avdelingslederne skjer langt oftere enn før, og fagavdelingene slipper å gå via seksjonene på veien mot det politiske nivå. Slik er kommunikasjonslinjene mellom administrasjon og politisk nivå forenklet, men muligheten er til stede for at ”regjeringen” i større grad enn de folkevalgte drar fordel av omorganiseringen. Det må likevel understrekes at fagavdelingene også yter tjenester til plenum, møtelederskapet, kontrollkomiteen, tilskuddstyret, språkstyret, valgkomiteen, valgmennda, de politiske gruppene og publikum.

I Sametinget er parlament, politisk ledelse (”regjering”) og forvaltning samlet i en organisasjon. Dette innebærer at administrasjonen har mange og ulike oppdrag, og at den bærer et stort ansvar for å opptre korrekt og lojalt ut fra de roller den til enhver tid har. Ved siden av rollen som fagpolitisk rådgiver fungerer administrasjonen som forvaltningsorgan i saker der Sametinget har reell beslutningsmyndighet, det vil si ulike tilskudds-, stipend- og forvaltningsordninger. Administrasjonens tredje hovedoppgave er å yte tjenester og service til parlamentet og de ulike politiske gruppene, samt drifte selve organisasjonen og bygningen. Reorganiseringen har medført en åpenbar forskyvning i forholdet mellom politikk, fag og administrasjon, der fagfolkenes rolle nok er svekket i forhold til de to andre nivåene. Samtidig er det flytende grenser mellom politikk og administrasjon som gjør at rollene lett kan bli sammenblandet. Mye politisk tenkning og utredning er overlatt til administrasjonen, og det åpner for økt politisering av administrativt arbeid. Det kan også ligge en fare i at innflytelsen til fagfolk utenfor sametingssystemet svekkes og stadig mer blir besluttet internt.

2.7 Avslutning: Sametinget mellom selvbestemmelse og medbestemmelse

Moderne stater har utviklet to prinsipielt forskjellige måter å organisere staten på innad.⁶⁹ I enhetsstaten, slik vi kjenner den i Norge, er suvereniteten konstitusjonelt forankret i de sentrale institusjonene, mens varierende grad av myndighet er delegert til regionale og lokale enheter – og Sametinget – gjennom lovgivningen. Dette står i sterkt kontrast til føderale sammenslutninger der fordelingen av autonomi mellom sentralmakt og delstat er hjemlet i selve konstitusjonen. Sentralisering har først og fremst vært teknisk begrunnet, ut fra hensyn til effektivitet, mens man i forhold til desentralisering i større grad har brukt demokratiske og

⁶⁹ Østerud 1996:74

ideologiske argument. På den annen side har effektivitetsargumentet også vært snudd mot sentralisering og konsentrasjon av makt, fordi store organisasjoner kan stå i fare for å utvikle tungrodde, og dermed ineffektive, institusjoner. Når det gjelder Sametinget kan det sies å løpe parallelt med det norske systemet. Geografisk sett dekker det hele landet, men til forskjell fra det norske systemet er velgermassen begrenset til å omfatte en egen etnisk gruppe – avgrenset ved språklige og subjektive kriterier.

I tråd med den norske tradisjonen for en sterkt sentralisert styringsmodell forutsetter den nåværende Regjeringen at ”utviklingen av samisk selvbestemmelse skal skje innenfor rammen av en eksisterende uavhengig og demokratisk stat, og innenfor Norges eksisterende geografiske grenser”⁷⁰. Med tanke på den samiske befolkningens geografiske spredning ville en mer føderal ordning dessuten ikke være praktisk mulig, og fullstendig løsrivelse fra den norske stat er det få eller ingen seriøse aktører som ønsker. Bak opprettelsen av Sametinget lå en erkjennelse av at samene som gruppe har hatt vanskeligheter med å delta effektivt i beslutninger som angår deres egen situasjon – både på nasjonalt og lokalt nivå. Den samiske befolkningen er spredt over hele landet⁷¹ og er i mindretall i de aller fleste politisk-administrative enheter. Dermed kan samiske interesser lett forsvinne og bli et eksempel på demokratiets iboende fare for flertallstyranni. I lys av dette kan Sametinget forstås som et forsøk på å løse et demokratisk problem om mindretallets mulighet til medbestemmelse. Dette begrepet har fått en sentral betydning i Regjeringens samepolitiske dokument: ”Viktige elementer i utviklingen av samenes selvbestemmelse kan konsentreres rundt samenes rett til medbestemmelse.”⁷²

Utgangspunktet for samenes selvbestemmelse er altså retten til å delta i avgjørelser som angår dem. Dette er interessant fordi det sier noe om hvordan myndighetene tolker selvbestemmelsens meningsinnhold. Ved å plassere opprettelsen av sametingssystemet i et brukerorienteringsperspektiv toner man ned det mer revolusjonære i prosjektet, og fratrar selvbestemmelsesretten dens potensielle eksplosive meningsinnhold. Selv om det klart

⁷⁰ St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken:kap 4.2

⁷¹ Den samiske befolkningen er selvfølgelig spredt over hele Skandinavia og deler av Russland, men det er den andelen som lever innenfor Norges grenser jeg her referer til.

⁷² St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken:kap 4.2

framgår at drøftelser omkring selvbestemmelsens betydning for den samiske befolkningen er tenkt å skje i nært samarbeid med Sametinget, er Regjeringens signaler tydelige: ”I norsk sammenheng kan spørsmålet om selvbestemmelse derfor knyttes til hvilken myndighet som skal, eller bør, tillegges det samiske folkevalgte organet Sametinget”⁷³. Det er med andre ord om Sametingets myndighet kampen står når Sametinget og norske myndigheter en gang skal forhandle om selvbestemmelsens innhold. Utgangspunktet er imidlertid noe ulikt. Fra Sametingets side handler det ikke om å ”få” rettigheter, men om ”hvordan nedarvede rettigheter skal innarbeides i nasjonale lovgivninger”⁷⁴.

På tross av at ”selvbestemmelse” til en viss grad synes omdefinert til ”medbestemmelse” i myndighetenes ordbruk må opprettelsen av Sametinget likevel betraktes som en institusjonalisering av samisk selvbestemmelse. NSRs valgprogram for 2001 viser at det er bred enighet om at selvbestemmelsen skal realiseres innenfor Sametinget: ”Gjennom Sametinget vil NSR virkeliggjøre samisk selvbestemmelse i egne anliggender (...)”⁷⁵. Dette skaper en interessant dynamikk. Et system som er grunnlagt på et folks rett til selvbestemmelse er rettighetsorientert i sin natur. Selv om Sametinget er et resultat av politiske vedtak var dette etter stor sannsynlighet bare mulig fordi Alta-saken presset fram en løsning. Finnes det derimot ikke politisk vilje til å komme samiske krav i møte, kan mer rettsorienterte løsninger være neste steg. Sametingets største gruppering, NSR, er ikke fremmed for tanken om å gå til sak mot myndighetene for å få anerkjent rettigheter de mener tilkommer den samiske befolkningen, og som eksempler i del II vil vise er NSRs standpunkt i saker ofte underbygget av rettslige bestemmelser. Som vi vil se er Ap er langt mer pragmatiske i sin tilnærming til problemstillingene, men de er likefullt valgt inn på Sametinget for å fremme den samiske befolkningens interesser. Når rettigheter og juss dominerer drivkreftene vil med stor sannsynlighet de som involveres i dette arbeidet trekkes i en rettsorientert retning, og det er rimelig at Ap påvirkes av dette. Det er med andre ord helt nødvendig å se på Sametingets rolle for så vel dynamikken mellom NSR og Ap som standpunktene deres.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Sametingsplanen 2002-2005:kap. 3

⁷⁵ NSR valgprogram 2001-2005:pkt. 3

3 Norske Samers Riksforbund (NSR): Fra ideell organisasjon til politisk parti?

3.1 Etableringen av en samisk riksorganisasjon

Opptakten til NSR var en forening stiftet i Oslo i 1948 av utflyttede samiske studenter og arbeidere, samt forskere og andre sameinteresserte. Foreningen var til å begynne med et samværs- og kontaktorgan, men allerede etter to år ble Sámi Sær'vi-Samisk Selskap reorganisert med sikte på mer utadvendt virksomhet for samiske saker. Selskapet drev hovedsakelig med kultur- og opplysningsarbeid, men til tross for at det nå var blitt en landsforening, fungerte det mest som et lokallag for Oslo-området. Utover 1950- og 60-tallet ble det etter hvert dannet lag i Karasjok, Kautokeino, Porsanger og Tana, men avstanden var stor både geografisk og idémessig, og kontakten mellom Finnmark og Oslolaget var mangelfull. Med økende engasjement meldte behovet seg for bedre samarbeidsmuligheter foreningene imellom, og diskusjonen om en reorganisering var i gang. Det var likevel ikke bare kommunikasjonsmessige hensyn som lå bak tanken om en fornyelse av organisasjonen.⁷⁶ Spesielt opplevde Finnmarkslagene at nesten 20 år med opplysningsarbeid ikke hadde forandret mye. Oppslutningen om Selskapet var lav, og det norske samfunn hadde liten forståelse for samenes situasjon. Det å være same var fremdeles ensbetydende med reineier. Det var imidlertid konflikten mellom samers bruk av områder og ressurser på den ene side, og allmenne friluftsjakter på den andre som var avgjørende for Finnmarkslagenes behov for en sterkere organisasjon. I 1968 samlet representantene fra de fem lokallagene seg for å diskutere reorganiseringen, og samme høst var NSR et faktum. Innstiftelsesmøtet vedtok følgende formålsparagraf (§ 2):

Norga Sámiid Riikkasæ'rvvi – Norske Samers Riksforbund har til hovedformål å:

- 1. hevde den samiske folkegruppens rettigheter overfor de norske myndigheter og overfor den norske almenhet,*
- 2. befordre og koordinere aktiviteter og meningsytringer beregnet på å bedre den samiske folkegruppes stilling i Norge sosialt, kulturelt og økonomisk,*

⁷⁶ Stordahl 1982:32

3. å sørge for at korrekt informasjon om saker som angår samene blir gjort tilgjengelig for allmennheten.⁷⁷

Det var bred enighet om at man trengte en fastere og mer profesjonell landsorganisasjon med bedre representasjon av lokallagene, og at rettighetsproblematikk skulle stå i sentrum. Det at NSR skulle være en ren samisk interesseorganisasjon var det derimot delte meninger om. Etter reorganiseringen var det nettopp formålet og medlemskriteriene som klarest markerte skillet til Samisk Selskap, og etableringen av NSR var derfor like mye av innholdsmessig som praktisk art. Markeringen av en etnopolitisk profil skulle imidlertid føre til både utmeldinger og splittelse.

Det første ordinære landsmøtet ble avholdt i Karasjok i 1969 og avga sju uttalelser, blant annet at norske myndigheter måtte bøye seg for Høyesterettsdom av 20. april 1968 angående samenes rett til land og vann (Altevatn-dommen). Det betydde i praksis at samisk bruksrett skulle anses jevngodt med eiendomsrett, at myndighetene skulle medvirke til en kartlegging av de samiske rettighetsområder, at de ikke skulle legge hindringer i veien for den samiske bruksutøvelse i de aktuelle områder, at den økonomiske gevinst fra disse områder skulle gå til samene selv, og at enhver innskrenkning i disse rettighetene var gjenstand for erstatning etter vanlige regler.⁷⁸ Uttalelsene var svært radikale i sin samtid og bar bud om en ny tids tale i samepolitikken. Det er interessant å registrere at de samme kravene diskuteres i dag. Således kan man si at samene har fått lite gehør og at gjennomslagskraften til NSR har vært begrenset, men stiftingen synliggjorde en understrøm i samfunnet, og førte til at de aller fleste måtte ta standpunkt i spørsmål som man tidligere kunne unngå. Odd Mathis Hætta, som var leder i NSR 1974-1976, sier selv at ”Selv om vårt arbeid hadde noe framgang, stod det meste likevel stille.”⁷⁹ På den annen side viser det kontinuitet at de samme ideene og målene råder i organisasjonen 35 år senere. Landsmøtet i 1969 understreket også at den samiske befolkning ikke bare var konsentrert til Indre Finnmark, men også bosatt i kystdistriktene i Finnmark, samt i Troms, Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag og Hedmark. Man krevde derfor at samebegrepet ble utvidet. Dette hadde sannsynligvis to hovedhensikter. For det første å samle samene og forsøke å bryte ned interne motsetninger mellom reindrifts-, sjø- og elvesamer; og

⁷⁷ Hætta 2002b:181

⁷⁸ Otnes 1970:207

⁷⁹ Hætta 2000

for det andre var det et ledd i spredningen av mer korrekt informasjon om samene – slik formålsparagrafen uttrykker.

3.2 Positive strømninger

Samisk kulturreisning og etnopolitikk fikk et kraftig oppsving fra slutten av 1970-tallet og en tiårsperiode framover.⁸⁰ En ny etnisk selvbevissthet verden over, både blant minoriteter og spesielt urfolk, tydeliggjorde at samenes kamp ikke var et særtilfelle, men tvert i mot en del av en internasjonal strømning. For mange som tidligere ikke hadde engasjert seg lå det stor verdighet i det å være ett av verdens urfolk, og mange oppdaget at de var i ferd med å miste sitt språk og sin samiske identitet. Kontakt med andre folkegrupper i samme situasjon ble etablert, og fra 1975 tok samene del i det nystiftede Verdensrådet av urbefolkninger (WCIP). På 1970-tallet gikk dessuten den samiske kulturen inn i en blomstringsperiode. Joik og duodji (samisk husflid/kunsthåndverk) fikk fornyet popularitet, kofta ble tatt fram igjen, og mange som ikke hadde kofte fikk sydd seg en. Samiske billedkunstnere begynte å etablere seg, og det ble utgitt musikk og litteratur om samiske forhold. Fra å bli sett på som innvandrere gjorde samene nå krav på å ha oppstått som et eget folkeslag på Nordkalotten. Deres fortid var ikke lenger bare ”etnografi”, men ”historie” på lik linje med nordmennesenes.⁸¹ Ved stortingsvalget i 1969 stilte man for første gang siden 1920-tallet en egen sameliste i Finnmark, og den økte bevisstgjøringen rundt samisk kultur og identitet var helt klart en medvirkende årsak til NSRs medlemsfremgang. I perioden 1972-78 fikk NSR 13 nye lokallag og kom opp i 20 totalt. Samene hadde aldri tidligere sluttet opp om en organisasjon på en slik måte at de kunne utgjøre en sterk pressgruppe. Opprettelsen av en rekke institusjoner slik som Samisk Utdanningsråd (1975) og Samisk Utviklingsfond (1975), og flere stortingsmeldinger og utredninger som aktualiserte samiske spørsmål, viste at myndighetene var i ferd med å utvikle en viss interesse for samiske krav. De ovennevnte institusjonene skulle fungere som rådgivende organ for myndighetene i utdanningsspørsmål og fremme tiltak av økonomisk, sosial og kulturell betydning i samiske bosettingsområder. En følelse av at noe var under oppseiling spredte seg og virket mobiliserende utover NSRs tradisjonelle nedslagsfelt.

⁸⁰ Stordahl 1982; Hætta 2002b; Minde 2003

⁸¹ Minde 2003:99

Et motto på denne tiden var ”Vis at du er same”, og ”ČSV” ble et begrep og samlingssymbol for de som sto for en konfrontasjonslinje i forhold til den norske stats samepolitikk. ČSV-symbolet ble skapt under et litteraturseminar i 1972. Deltakerne skulle lage setninger og slagord med disse tre bokstavene som forekommer hyppig i samiske språk, men sammenstillingen av bokstavene fant klangbunn hos de samene som var engasjert i samepolitiske spørsmål. Predikanten, redaktøren og forfatteren Anders Guttormsen uttrykte det slik:

*ČSV skal heretter innarbeides i folket som et kjenningssignal, en appell, et kamprop, en fredshilsen, et kontaktord. Det rekkes ut som en moralsk støtte til minoriteten, det skal være en kilde til stadig nye ideer.*⁸²

3.3 Intern uenighet

Ved etableringen var det en viss uenighet om hva slags organisasjon NSR skulle være. Den yngre generasjonen var mer radikal enn sine forgjengere, og skviset bevisst ut personer de mente ikke hørte hjemme der lengre.⁸³ Uenigheten gjaldt ikke formålsparagrafen i seg selv, men *strategien* – hvordan organisasjonen skulle gå fram for å virkeliggjøre den. I dette lå blant annet hva slags forhold man ønsket å ha til norske myndigheter, og dette skulle vise seg å bli en vedvarende kime til splittelse.

Landsmøtet i 1970 ble en diskusjon om hvilken linje NSR skulle velge overfor myndighetene for å hevde ”den samiske folkegruppens rettigheter”; prosess (avgjørelse gjennom domstolene) eller forhandling. Styret var svært opptatt av rettighetsspørsmål og hadde blant annet tatt kontakt med en høyesterettsadvokat for å få fastslått samenes rett til land og vann i samiske bosettingsområder. De mente det var på tide å sette makt bak kravene, og at samene hadde vært tilbakeholdne og forsiktige lenge nok.⁸⁴ Flere av delegatene var imidlertid redd for den prosesslinjen styret hadde lagt opp til og pekte på at rettighetsspørsmålet ikke var så entydig som enkelte mente. Det ble også framhevet at den radikale språkbruken kunne resultere i at de støtte fra seg store grupper potensielle sympatisører, og at det var maktpåliggende at samene sto samlet. Formålsparagrafen avfødte med andre ord en

⁸² Stien 2000:24

⁸³ Stordahl 1982:31 (Intervju med Aslak Nils Sara)

⁸⁴ Ibid.:81ff

grunnleggende og prinsipiell diskusjon om hvilke midler organisasjonen kunne ta i bruk for å realisere den, og resultatet ble at styret tok debatten til etterretning selv om de ikke fikk noe klart direktiv om å forlate prosesslinjen. Det ble viktigere å opptre enhetlig utad, og forhandlingslinjen skulle bli stående helt fram til Alta-saken. Minde framhever dette moderate konfliktnivået i forhold til norske myndigheter: ”I motsetning til verdens urfolk for øvrig understreket de samiske delegasjonene lenge sine krav på det kulturelle området framfor rettigheter til land og vann.”⁸⁵

NSRs primære oppgave på denne tiden ble å passe på at samiske interesser ikke ble utdefinert når saker som berørte samene ble satt på dagsorden. I den grad NSR ble trukket med i ”forhandlinger”, slik landsmøtet hadde lagt opp til, var det i høringsrunder etter at de grove linjene var trukket opp, og arbeidet som pressgruppe ble derfor vanskelig. Det var heller ikke noen aksept for at NSR var en representativ organisasjon for den samiske befolkning. Tvert imot ble de forsøkt marginalisert ved at det stadig ble trukket fram hvor splittet de var i samepolitiske spørsmål, og at organisasjonen dermed hadde begrenset interesse. NSRs innsats måtte dessuten konsentreres om å bekjempe de kreftene som sterkest motarbeidet innlemmelse i forvaltningssystemet, nemlig fylkestinget i Finnmark – for øvrig dominert av Arbeiderpartiet. Fylkestinget var av den oppfatning at ”samenes spesielle situasjon” var et velferdsproblem som ikke skilte seg fra utfordringer i resten av distrikts-Norge, og rettighetsspørsmålet ble avfeid som diskriminering.⁸⁶ Dersom fylkesmyndighetene skulle ha ansvaret for ”samiske spørsmål” risikerte man både at politikken ble forskjellig fra fylke til fylke, og at problemstillingen ville forbli et utkantproblem. NSR ble dermed nødt til å tone ned kravene om en rettighetsavklaring overfor statsmyndighetene, og godta de tiltak som ble iverksatt selv om de var langt fra tilstrekkelige. På den annen side fikk organisasjonen i hvert fall noen konkrete resultater å vise til, slik som den ovennevnte opprettelsen av samiske institusjoner, og igangsettingen av aksjonsplaner for de sentrale samiske bosettingsområdene. I perioden 1970-1978 var uttalelsene angående retten til land og vann hovedsakelig konfliktdependente henstillinger og anmodninger om at myndighetene måtte bevilge midler til utredninger på området. Valget av Odd Mathis Hætta som leder i 1974 ble imidlertid tolket som et tegn på at organisasjonen var i ferd med å ta en mer radikal retning. Den samiske, men

⁸⁵ Minde 2003:105

⁸⁶ Stordahl 1982:92

Ap-vennlige, avisen Ságat, iverksatte en kampanje for å skape splid og få ham fjernet. At kampanjen lyktes to år senere kan vel også tas til inntekt for beskrivelsen av organisasjonen som heterogen og usikker med hensyn til veivalg. Jeg kommer tilbake til denne episoden i kapittel 5.

3.4 Forholdet til omgivelsene

Da NSR avholdt sitt første landsmøte i 1969 var Landbruksministeren til stede og fylkesmannen holdt tale. Dette ble sett på som en anerkjennelse fra de norske statsmyndigheter. Utover på 1970-tallet ble forholdet stadig mer preget av at NSR tross alt var grunnnet på etniske tilhørighet, noe som var vanskelig for myndighetene å akseptere. Et styrevedtak fra NSR i 1969 med krav om å få en rettslig prøving av innholdet av samenes rett til Finnmarksvidda vakte stor oppsikt i mediene, og Lofotposten skrev med fete typer: ”Har samene eneretten til Finnmarksviddas rikdommer?”⁸⁷ I årene som fulgte spilte pressen en framtrødende rolle i polariseringen mellom samebevegelsen på den ene siden, og samer og nordmenn som i hovedsak støttet den rådende politikken på den andre. En av de mest dramatiske begivenhetene var Ságat-striden og avskjedigelsen av redaktøren på bakgrunn av hans kritiske holdning til regjeringens samepolitikk. Dette var en av de første større konfrontasjoner mellom de som kjempet for bevisstgjøring rundt det samiske og de som tok avstand fra den samiske kulturreisningen.

NSR ble gjerne beskyldt for å være en eliteorganisasjon der enkeltindividers oppmerksomhetstrang var eneste fellesnevneren, og det var derfor enkelt å avfeie utspillene som ikke-representative. Så sent som i 1978, på Cross Cultural Conference i Kautokeino, uttalte statssekretær i Landbruksdepartementet Ole K. Sara at NSR fortsatt identifiseres med intellektuelle personers trang til selvhøvdelse og posisjoner.⁸⁸ Eidheim beskriver også den tidlige samebevegelsen som ”(...)in the hands of a small Lappish elite and a group of non-Lapp supporters, mainly intellectuals (...)”⁸⁹. Som vi har sett av etableringen og organisasjonens tidlige år, er det riktig at den var dominert av studenter og akademisk utdannede personer tilknyttet hovedstadsmiljøet.

⁸⁷ Otnes 1970:209

⁸⁸ Stordahl 1982:34

⁸⁹ Eidheim 1971:10

Fellesnevneren for medlemsmassen var at vi hadde samisk kulturkompetanse. Men flere av oss hadde ikke bare fått utdanning, vi hadde også rimelig god kjennskap til politiske ideologier, frigjøringskamper rundt om i verden, og vi var rimelig godt orientert i norsk og utenlandsk litteratur. Vi hadde ikke bare lest de fire store bokmålsforfattere, men også frihets- og frigjøringsdiktere som Wergeland, Skram, Vinje, Garborg, Sivle, Krogh og Øverland. Dessuten revolusjonære forfattere som Krapotkin, Proust, Hans Jæger, Rosa Luxemburg, m.fl.⁹⁰

Det er med andre ord belegg for å si at i hvert fall deler av medlemsmassen tilhørte en intellektuell elite som det var vanskelig for motstanderne å hamle opp med uten å ty til nedvurdering og mistenkeliggjøring, nettopp fordi de var skolert på elitens premisser. Å ikke ta motstandere på alvor er en annen hersketeknikk som både norske myndigheter og samiske motstandere av NSR tok i bruk. Etter hvert som tiden gikk ble det stadig vanskeligere å ignorere den samiske stemmen som tross alt var der, men nedvurderingen fortsatte også fra sentralt hold. I en av stortingsmeldingene om Alta-saken omtalte myndighetene NSR som ytterliggående, og beviste nok en gang at organisasjonens mål hadde langt fram.⁹¹

3.5 Opprettelsen av Samenes Landsforbund (SLF)

Den myke anti-konfrontasjonslinja man hadde gått inn for på Landsmøtet i 1970 førte til voksende misnøye internt i NSR. Det er heller ikke usannsynlig at stridighetene rundt avisen Sáogat hadde en innvirkning på mange samers oppfatning av forholdet til norske myndigheter. Gustavsen peker på mangelen av en egen presse eller tilsvarende arena for samiske meningsutveksling, og mener at mange av NSRs uttalelser kan leses som et resultat av innestengte diskusjonsbehov og dermed har et skarpere tilsnitt enn de ellers ville hatt.⁹² Både han og Stordahl⁹³ viser til at det var særlig yngre krefter som ønsket å slå inn på en mer radikal linje. Deler av denne etterkrigsgenerasjonen hadde fått anledning til språk- og historieopplæring, om ikke på grunnskolen så i hvert fall på høyskole og universitet, og dermed skaffet seg en viss innsikt i samisk historie og norsk minoritetspolitikk gjennom tidene. Stordahl mener denne kunnskapen medvirket til at ”de ikke lenger hadde den samme

⁹⁰ Hætta 2000:19-20

⁹¹ Bjørklund 1981 (Stortingsmelding nr. 61 (1979-80): Om regjeringens arbeid med gjennomføringen av Stortingets vedtak om utbygging av Altavassdraget)

⁹² Gustavsen 1980:100

⁹³ Stordahl 1982

ærbødige respekt for myndigheter og dermed ikke ville la seg avspise med aksjonsplaner og kulturbygg⁹⁴.

Før landsmøtet i 1978 besluttet NSRs Arbeidsutvalg å takke nei til invitasjonen fra HM Kongen om å delta i feiringen av hans 75-års dag. I følge Stordahl⁹⁵ var det utelukkende økonomiske vurderinger som ble lagt til grunn. Invitasjonen sto ikke på dagsorden under det påfølgende landsmøtet, men kom likevel opp til debatt, og forslaget til landsmøteuttalelse som til slutt ble oversendt styret inneholdt en helt annen begrunnelse for ikke å delta i middagen. Den kongelige invitasjonen ble riktignok sett på som en slags anerkjennelse fra den norske stat, men

*Så lenge våre krav om anerkjennelse som egen etnisk gruppe med de rettigheter det innebærer ikke etterkommes viser likevel ikke myndighetene en sann anerkjennende holdning overfor oss.*⁹⁶

Dette var nye og radikale takter, og etter votering ble det opp til styret å fatte et samlende vedtak ut fra debatten som fulgte. Der valgte man å holde fast på mangelen på økonomiske midler som begrunnelse for å takke nei, men samtidig forsøkte man å komme de mer radikale kreftene i møte ved å oppfordre myndighetene til større forståelse for fremtiden slik at ”vi vil kunne være i stand til å la oss representere også ved slike anledninger⁹⁷”.

Beslutningen om å takke nei avfødte kraftige reaksjoner, både blant NSRs egne medlemmer og ikke minst i pressen, som skapte grobunn for en konkurrent til NSR. Presseoppslag av typen ”Norske Samers Riksforbunds nei: En fornærmelse av Kongen⁹⁸” og ”NSR vanærer samefolket⁹⁹” vitner om en beslutning som utgjorde en voldsom belastning for organisasjonen. Hvorvidt dette var opptakten til dannelsen av Samenes Landsforbund (SLF), slik Stordahl ser det, eller bare en gylden mulighet til å svekke NSR før offentliggjøringen av en organisasjon som allerede var på trappene, slik Gustavsen framstiller det, spiller ikke så

⁹⁴ Stordahl 1982:95

⁹⁵ Ibid.:97

⁹⁶ Ibid.:99

⁹⁷ Ibid.:100

⁹⁸ Ibid.:101 (Finnmarken 23.06.1978)

⁹⁹ Gustavsen 1980:102 (Sågat nr. 26/1978)

stor rolle. I februar 1979 kunne uansett Ságat ”som første avis i Norge” bringe nyheten om at en ny samisk landsomfattende organisasjon var under utforming.¹⁰⁰ Forhandlingene var blitt ført i hemmelighet, og Samenes Landsforbund skulle dekke behovet for en ”seriøs organisasjon for hele den samiske befolkning”, etter at NSR hadde ”ført det samiske folk ut i vanære” og ble oppfattet som ”en trusel mot vår politiske demokratiske ordning”.¹⁰¹ Forbundets formålsparagraf kan bare forstås på bakgrunn av deres tolkning av å si nei til Kongemiddagen, og inneholder således en direkte kritikk av NSR kritiske holdning til myndighetene:

*SLF skal arbeide på den norske Grunnlovens prinsipper og vise respekt og aktelse for Kongen og hans Regjering, Storting og andre offentlige myndigheter (...) Arbeide for vern og utvikling av samisk språk og kultur i alle deler av landet tilpasset samfunnets øvrige utvikling til enhver tid.*¹⁰²

Kongeparagrafen vakte visstnok en del latter og ble tatt ut noen år senere, men den markerte tydelig organisasjonens motstand mot økende krav fra samisk hold om selvråderett. Paragrafen om å være tilpasset samfunnet øvrige utvikling vitner om at også de mer moderate kreftene ønsket en samisk språk- og kulturreisning, men det skulle skje innenfor etablerte institusjoner. Det hersker en viss usikkerhet med hensyn til SLFs opplutning de første årene, og Stordahl mener organisasjonen i begynnelsen var mer en støysender enn en samisk premissleverandør til den offentlige debatt om samiske samfunnsspørsmål.¹⁰³ Utover på 1980-tallet kan man oppsummeringsmessig si at SLF og NSR som regel tok motsatte standpunkt; blant annet var SLF for kraftutbygging, mot grunnlovsfestet status for samene, og mot opprettelsen av Sametinget. Organisasjonen fikk betydelig støtte i norsk opinion og hadde i perioder flere medlemmer enn NSR.¹⁰⁴

Fram til dannelsen av SLF var NSR alene på markedet, og det kan være en medvirkende forklaring på organisasjonens heterogene medlemsmasse. Medlemskap i NSR eksisterer gjennom lokallag, og selv om det var mulig for lokale foreninger å stå utenfor, var det få som

¹⁰⁰ Ibid.:118 (Ságat 14.02.1979)

¹⁰¹ Ibid.:ff

¹⁰² Hætta 2002b:183

¹⁰³ Stordahl 1994

¹⁰⁴ Hætta 2002b:183

valgte det alternativet. For de medlemmene som var uenige med organisasjonens politikk eller arbeidsmåte, men som fortsatt ønsket å jobbe for samesaken, var den eneste andre muligheten å gå inn i norske partier/organisasjoner. For de fleste var det bedre å spille på lag med samebevegelsen og heller være uenig i enkelte saker, enn å svikte den ved å velge å stå utenfor. Opprettelsen av SLF førte til at man fikk et alternativ, og selv om NSRs medlemstall gikk noe ned kan man også argumentere for at avskallingen var en fordel. Enhetlig opptreden utad er lettere med en mer homogen medlemsmasse, og det var det likevel nok av saker som skulle utfordre organisasjonens enhet. Det kan også argumenteres for at splittelsen førte til økt interesse for samepolitikk generelt, og at Alta-saken ikke var alene om å sette fokus på samiske rettighetsspørsmål. Samebevegelsens indre motsetninger kom ut i offentligheten, og debatten dreide fra spørsmål om hvorvidt samene hadde særskilte rettigheter, i retning av *hvilke* samiske krav som var legitime.¹⁰⁵

Trekk ved opprettelsen tydet på at Ap hadde vært involvert, og Gustavsen hevder at SLF var et rent bestillingsverk fra partiet.¹⁰⁶ Dette var også et utpreget syn i NSR, og Ole Henrik Magga, daværende leder i NSR, senere sametingspresident, uttalte at SLF først og fremst var ”en politisk forening for samiske tilhengere av Arbejderpartiet.”¹⁰⁷ Et SLF-notat offentliggjort i avisen *Sámi Aigi* 19.12.80 viser at organisasjonen i desember 1980 hadde et møte med partiformannen og -sekretæren i Ap for å få klarhet i hvorvidt det fantes støtte for SLF i partiet.¹⁰⁸ Noen måneder senere uttalte tidligere Ap-ordfører i Karasjok Hans Rønbeck seg særlig positivt om nydannelsen samtidig som han satte en tydelig merkelapp på NSR:

*Blir ILO-konvensjonen ratifisert av Norge, frykter jeg for at det ikke vil gå mange år før det i store områder av Finnmark fylke ikke lenger blir mulig å bo for andre enn de som Norske Samers Riksforbund godkjenner som samer. Jeg vet at det store flertall av samer i Finnmark ikke er enig i den samepolitikk som blir ført av NSR, og det er derfor gledelig at en nå har fått en ny sameorganisasjon, nemlig Samenes Landsforbund.*¹⁰⁹

¹⁰⁵ Jernsletten 1994

¹⁰⁶ Gustavsen 1980:121

¹⁰⁷ Michael 1981:130

¹⁰⁸ Stordahl 1982:119

¹⁰⁹ Gjengset 1981:75 (Nordlys 14.02.1981)

Både formann, sekretær og nestformann i SLF var medlemmer i Ap, og det støttet bare opp om antakelsene. Også i annen litteratur synes det å eksistere en allmenn oppfatning om at SLF utgikk fra Arbeiderpartimiljø for å være en motvekt til radikale NSR.¹¹⁰ Det var med andre ord en viss takhøyde for en samisk interesse- og kulturorganisasjon i Ap, men da NSR ble for radikale var det nødvendig å være fødselshjelp for et moderat alternativ.

Ut fra dette synes det plausibelt å konkludere med at etableringen av SLF både var styrt fra en mer moderat fraksjon innenfor NSR og et produkt av samer med tilknytning til Arbeiderpartiet.

3.6 Mot en ny rettighetsorientering

Beslutningen om å ikke delta i feiringen av Kongens 75-års dag var et sterkt signal om klimaskiftet i NSR. Forslaget til landsmøteuttalelse som ble oversendt styret brakte rettighetsspørsmålet tilbake på dagsorden. Debatten synliggjorde reelle uenigheter omkring NSRs politikk, ikke minst den mer artikulerte kritikken av norsk samepolitikk. Med aktualiseringen av rettighetsspørsmålet måtte man også vurdere hvordan NSRs formålsparagraf om å hevde den samiske folkegruppes rettigheter best kunne realiseres. Var det godt nok å få økt innflytelse gjennom eksisterende kanaler eller måtte det større samfunnspolitiske endringer til? En liknende utfordring var å operasjonalisere innholdet i rettighetsbegrepet, inkludert spørsmålet om hvorvidt samene i kraft av sin stilling som urbefolkning hadde andre rettigheter enn norske statsborgere for øvrig. Spliden i NSR kan derfor også tolkes som uenighet om synet på innholdet i samenes rettigheter.

I tråd med den nye retningen vedtok NSR i 1980 at riksgrensene ikke skulle bryte det samiske folks fellesskap, og at samene burde få lovfestet status som urfolk. Denne utviklingen faller sammen med tiden da utbyggingen av Alta-elven for alvor blir et tema i norsk politikk. For samebevegelsen ble dette uten tvil den viktigste enkelthendelsen i utviklingen av en samisk selvforståelse, og den representerer et vendepunkt i måten myndighetene forholdt seg til samespørsmål på. I oktober 1980, som en direkte konsekvens av konflikten, satte regjeringen ned to utvalg som skulle utrede spørsmål med betydning for den samiske befolkningen, Samerettsutvalget og Samekulturutvalget. Samerettsutvalget leverte sin første delinnstilling i

¹¹⁰ Se for eksempel Michael 1981; Stordahl 1982; Tonstad 1987

1984¹¹¹ og konsentrerte seg hovedsaklig om hvorvidt samene burde ha et eget representativt organ. Spørsmålet om retten til land og vann i Finnmark var gjenstand for den andre delinnstillingen, som kom i 1997¹¹². Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt i 2001 for blant annet å utrede spørsmålet om eiendomsretten og bruksrettigheter til land og vann i bosettingsområder utenfor Finnmark.

3.7 Internasjonalt engasjement

Samebevegelsen har hatt blikket rettet utad, og samarbeid på tvers av landegrensener og verdensdeler har stått sentralt. Nordisk Sameråd ble stiftet på den andre nordiske samekonferansen i 1956 og er et samarbeidsorgan for samiske organisasjoner i Russland (fra 1992), Finland, Sverige og Norge. Rådet velges på samekonferansen, der NSR per i dag stiller med 15 delegater. Tidligere i oppgaven viste jeg hvordan den internasjonale bølgen av bevissthet omkring undertrykking av urbefolkninger førte til stor oppsving for NSR og var viktig for den samepolitiske mobiliseringen. Et virkelig gjennombrudd i det internasjonale arbeidet kom med etableringen av Verdensrådet for urfolkssaker (WCIP) i 1975 og samenes medlemskap der. Den samiske representanten, Aslak Nils Sara, var tilknyttet NSR, og Ole Henrik Magga var også med i den samiske delegasjonen. Møtet med andre urfolksrepresentanter skapte stor entusiasme og initiativ på et tidspunkt da den nordiske samekonferansen for første gang hadde vedtatt en erklæring som omtalte samene som urfolk i stedet for etnisk minoritet, og deltakelsen i WCIP aktualiserte spørsmålet om hvordan det internasjonale arbeidet skulle prioriteres.¹¹³ I Sverige utkrystalliserte det seg tre forskjellige holdninger til internasjonaliseringen: ”Internasjonalistene”, som ikke så noen motsetning i å organisere seg både nordisk og internasjonalt; ”nordistene”, som for øyeblikket ønsket å prioritere det nordiske samarbeidet; og ”anti-internasjonalistene”, som så det som en prinsipp sak ikke å provosere staten og risikere represalier og anklager om ekstremisme. Minde mener dette var holdninger som var utbredt i alle de nordiske land, men som ble dempet i Norge av Alta-sakens samlende virkning.¹¹⁴ Likevel ble ikke det internasjonale arbeidet med koplingen til andre urfolk like godt mottatt av alle i NSR, og mange mente at

¹¹¹ Publisert som NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling

¹¹² Publisert som NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

¹¹³ Minde 2000; Minde 2003

¹¹⁴ Minde 2003

man gikk for langt når man sammenliknet samenes situasjon med indianernes. Som Stordahl påpeker var det en stor gruppe som følte et mye større fellesskap til Norge og nordmenn enn til Latin-Amerikas urbefolkning.¹¹⁵

3.8 Mot et politisk parti

I 1980 kom Samerettsutvalget med sin første delutredning, der forslagene om grunnlovstillegg, samelov og Sametinget ble lagt fram. Samme året vedtok NSR nye vedtekter med sterkere fokus på samiske rettigheter knyttet til begrepet om et eget folk. Formålsparagrafens første punkt ble endret til å ”hevde samefolkets rett som folk og samenes rettigheter”, men allerede i 1980 hadde organisasjonen vedtatt at landegrensene ikke skulle bryte ”vårt folks fellesskap” samt at samene burde få lovfestet status som urfolk.¹¹⁶ Da Sameloven¹¹⁷ ble vedtatt av Stortinget i 1987 ble NSR stående ovenfor kanskje det viktigste veivalget i sin historie: Skulle NSR stille til valg til samenes folkevalgte organ eller fortsette arbeidet for samenes rettigheter som en ideell organisasjon? Det var hevet over enhver tvil at innføringen av Sametinget ville ha ringvirkninger for de samiske organisasjonenes rolle, både i rikssammenheng og i en mer lokal samepolitisk kontekst. Den nye institusjonen endret imidlertid også det som hadde vært noe av formålet med organisasjonen. NSR skulle ikke lenger arbeide for at samene skulle få et eget representativt organ – dette hadde de oppnådd. Med opprettelsen av Samerettsutvalget var de også i ferd med å få gjennomslag for et annet av sine hovedpunkt, nemlig å utrede samenes rettigheter til land og vann.¹¹⁸ Det ble alvorlige og grunnleggende spørsmål som måtte besvares. Hva var NSRs interesser i fremtiden og hvordan kunne de fremmes?¹¹⁹ Med endrede forutsetninger oppsto også behovet for å gå organisasjonens struktur nærmere i sømmene. Sto den i samsvar med formålet?

¹¹⁵ Stordahl 1982:118

¹¹⁶ Hætta 2002b:184

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 33 (1986-87): Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold; eller LOV 1987-06-12 nr. 56

¹¹⁸ Dette tok lengre tid enn man forutså og håpet på. Bakgrunns materialet for Samerettsutvalgets andre delutredning kom i 1993 (NOU 1993:34) og selve utredningen som NOU 1997:4. På grunn av misnøye med bakgrunns materialet opprettet man en ny gruppe som kom med sin utredning (NOU 1997:5). Samenes rett til land og vann utenfor Finnmark er under utredning etter at bakgrunns materialet kom som NOU 2001:34.

¹¹⁹ Ole Henrik Maggas innlegg på landsmøtet i 1987

3.8.1 Diskusjonstemaer parti – ikke parti

Som en partipolitisk nøytral kulturorganisasjon var det vektige argumenter mot en deltakelse i framtidige Sametingsvalg. Et sentralt spørsmål var hvorvidt organisasjonens brede plattform kunne opprettholdes dersom de gikk inn i valgene med full tyngde. Etter hvert som Sametingssystemet utviklet seg ville det være naturlig at stadig større sakskomplekser synliggjorde kryssende ideologiske skillelinjer internt i NSR. Dersom disse ble tilstrekkelig politisert utgjorde de en alvorlig risiko. NSR har medlemmer fra de aller fleste politiske partier og man anså denne bredden som svært verdifull og konstruktiv.¹²⁰ Med unntak av Fremskrittspartiet fikk vedtaket om opprettelsen av Sametinget støtte fra samtlige partier på Stortinget, og det sier også noe om at NSR har vunnet fram som partipolitisk nøytral organisasjon i det norske systemet. Samtidig måtte man innse at en ny epoke var i emning, og den brakte nye utfordringer som ville kreve andre løsninger enn de man tidligere hadde brukt. Det kunne tenkes at NSR gradvis ville miste påvirkningskraften hvis de unnlot å gå inn i det organet som skulle representere samene i det norske politiske systemet. Dersom Sametinget utviklet seg til å bli myndighetenes fremste forhandlingspartner slik NSR ønsket, var det avgjørende å være en del av det. Fram til opprettelsen av Sametinget hadde NSR vært det viktigste forum for samepolitisk debatt og idéutforming og det var sannsynlig at Sametinget ville kunne overta den rollen. Etter Alta-konflikten ble de samiske organisasjonene i større grad trukket med i utvalg og råd og også disse innflytelseskanalene ville det være vanskelig å finne en eventuell erstatning for.

Det syntes med andre ord som om man sto overfor et valg mellom ideologisk og medlemsmessig bredde på den ene siden, og innflytelse gjennom det som lå an til å bli den viktigste kanalen til sentralmyndighetene på den andre. Hvis man valgte partinøytralitet og bredde framfor innflytelse risikerte man at mangelen på påvirkningsmuligheter ville tære på oppslutningen og interessen for arbeidet avta. Hvis man derimot bestemte seg for å arbeide gjennom Sametinget måtte man regne med at en del av de medlemmene som også var medlemmer av politiske parti ville prioritere vekk NSR under valget. Man så det som svært sannsynlig at enkelte av de norske politiske partiene ville stille til valg, og det hersket en viss frykt for at deres deltakelse ville medføre at målsettingen i Sameloven ble undergravd. Den går som kjent ut på at samene selv skal sikre og utvikle sitt språk, kultur og sitt samfunnsliv,

¹²⁰ Styresak 136/87

og at det viktigste virkemiddelet i den sammenheng er et landsomfattende Sameting valgt av og blant samene. I NSR fryktet man at moderpartiene ville overstyre sametingsgruppene slik at de ikke kunne operere fritt i forhold til Sametingets virksomhet. Som jeg skal vise senere er dette en skepsis som fremdeles gjør seg gjeldende. I forbindelse med arbeidet rundt Sameloven understreket organisasjonen gjentatte ganger viktigheten av at Sametingets myndighet og ansvarsområder må vurderes kontinuerlig og utvides i takt med den interne kompetanseutviklingen, og man fryktet at dette kunne stå i fare hvis de norske politiske partiene var sterkt involvert fra innsiden.

Hensynet til hvorvidt medlemmene ville ha et reelt valgalternativ ble også viktig i diskusjonen om deltakelse. Det viste seg at en stor del av medlemsmassen ønsket at NSR skulle stille og mente det var ulogisk at en organisasjon som hadde jobbet målrettet gjennom en årrekke for at samene skulle få et folkevalgt organ ikke ønsket å ta det i bruk da det endelig var opprettet. For denne gruppen var NSR det eneste virkelige alternativet. Dessuten minsket man derved sjansen for at de stemte på et av de norske partiene. Man kan også spørre seg om hvilke signaler organisasjonen ville sende ut ved å velge å stå utenfor sametingssystemet.

For å sette i gang en tilstrekkelig bred prosess omkring dette spørsmålet, ble det lagt opp til en drøfting i lokallagene. De skulle først og fremst diskutere hvorvidt NSR skulle gå inn i Sametingsvalgene med full styrke, og utarbeide en plattform for den eventuelle deltakelsen i valgene. Disse uttalelsene skulle videre danne grunnlaget for styrets innstilling til Landsmøtet, samt arbeidet med et eventuelt valgprogram. Konferanse og seminar ble også avholdt for å ha en så grundig diskusjon som mulig før den endelige avgjørelsen.

Vedtaket om å stille til valg ble fattet på organisasjonens 20. landsmøte i juni 1988, og jeg mener de her gikk inn for det jeg vil kalle en ”pose og sekk”-løsning. For best å kunne hevde seg i det nye politiske landskapet (som de selv hadde vært med på å konstruere) ble det besluttet å delta med egne lister ved sametingsvalgene. Samtidig ønsket man å bevare den brede sammenslutningen rene politiske sammenslutninger ikke kan ha. Løsningen ble å bevare *kulturorganisasjonen* NSR samtidig som man åpnet for en politisk sametingsgruppe. Den vanskeligste faktoren var usikkerheten knyttet til hva Sametinget ville utvikle seg til å bli. Hvor stor myndighet det ville bli tillagt og hvilken plass det ville få i forvaltningen var avgjørende for den rollen NSR var interessert i å spille, og der lå også nøkkelen til tingets representativitet. Uten makt og uten ressurser ville det være liten oppslutning å hente i den

samiske befolkning og følgelig svak legitimitet. Sametinget kunne dermed ikke sies å representere den samiske befolkning.

Støtten til NSR ved valgene til Sametinget, viser behovet for en fri politisk enhet som NSR. NSR står fritt til å utforme en samepolitikk som best kan ivareta de samiske interessene, og er garantien for at Sametinget utvikles videre som et uavhengig samisk talerør. (...) De kulturelle og politiske delene av vårt arbeid er like viktige og forutsetter hverandre. Den politiske og kulturelle aktiviteten utgjør en helhet.¹²¹

Sitatet vitner om stor bevissthet omkring valget man tok i forhold til deltakelse, og den organisatoriske struktur det resulterte i med én kulturell og én politisk del. NSR står for en uavhengighet som, hvis vi leser mellom linjene, er uoppnåelig for de partipolitiske listene. Hvis vi går tilbake til et av argumentene mot sametingsdeltakelse handlet det om risikoen forbundet med at norske partier gikk inn i samenes egne organ og ble en klamp om foten på den videre utviklingen. Sitatet gir klart uttrykk for at NSR er de eneste som kan garantere en fri samepolitikk.

Da NSR gikk inn for å stille til sametingsvalg ble det vanskeligere å stå som medlem både i Ap og i kulturorganisasjonen NSR, og NSRs Landsmøte 2004 vedtok å ekskludere tillitsvalgte som står på andre nominasjonslister i tillegg til NSRs. Det gjelder også Samefolkets parti, som NSR tidligere har hatt valgsamarbeid med. Selv om det ikke virker særlig dramatisk at man ikke kan inneha verv i to konkurrerende valggrupper skal vi huske på at NSR først og fremst er (eller var?) en samisk interesseorganisasjon. Denne vendingen sier derfor noe viktig om hvilken retning organisasjonen kan være i fred med å ta. Så sent som på landsmøtet i 2002 ble de som ønsker en todeling av organisasjonen i et parti og en kultur- og interesseorganisasjon nedstemt, men debatten går fremdeles. Lederen for NSRs største lokallag stilte etter landsmøtet i 2004 spørsmålstegn ved behovet for organisasjonen NSR. Bakgrunnen var at landsmøtets ledelse ikke ville behandle et forslag fra lokallaget fordi sametingsgruppen allerede hadde behandlet saken i Sametinget og en ny behandling dermed

¹²¹ ”Hvorfor NSR i dag?”;

<http://www.nsr.no/printfriendly.aspx?objectid=1&displayid=1259>

kunne tolkes som mistillit til sametingsrepresentantene.¹²² Episoden bidrar til å forsterke inntrykket av en organisasjon som fremdeles står foran noen viktige veivalg.

I 1992 endret NSR formålsparagrafen til å ”virkeliggjøre samisk selvråderett” og ”bidra til å opprette og fullføre samisk folkestyre ved aktivt å delta i demokratiske valg til samiske styringsorgan”. Med disse formuleringene vil NSR at bestemmelsesretten overføres til Sametinget, og de har dermed definert seg selv nærmere et politisk parti enn en ideell etnisk interesseorganisasjon.¹²³

På grunn av problemer med lokallag som ikke klarer å kvalitetssikre opplysningene i medlemsregisteret tilstrekkelig, rot i kvitteringer og brutte frister for innsending av medlemstall og lignende er det vanskelig å si noe sikkert om antall medlemmer. Antall medlemmer godkjent av revisor ligger hvert år under det innrapporterte, men et omtrentlig anslag i valgår ligger på 1200-1300 medlemmer, mot om lag 750 ellers.¹²⁴ Medlemsmassen øker altså betraktelig i år med valg til Sametinget, uten at jeg har noen kvalifisert forklaring på verken det eller at mange later til å melde seg ut senere. Ved landsmøtet 18. juni 2004 var medlemstallene for 2003 ikke klare, slik at de ikke kom med i årsmeldingen. I 2002 hadde NSR imidlertid 742 revisorgodkjente medlemmer, hvilket representerer en nedgang på 142 fra 2001.¹²⁵ I forbindelse med at man i 1988 besluttet å stille til sametingsvalg falt en større andel medlemmer fra. Mange var medlemmer i politiske partier og syntes det ble vanskelig å fortsette i NSR da organisasjonen også skulle drive med rent politisk arbeid. Lojaliteten til partiene var med andre ord større enn til NSR for deler av medlemsmassen. Skuffelsen over beslutningen er en annen forklaring på frafallet, og en ikke ubetydelig andel var nok heller ikke særlig interessert det politiske og så helst at NSR holdt seg til kulturelle aktiviteter.¹²⁶

I analysekapittelet skal vi se at dette har skapt visse problemer i forhold til økonomisk støtte. Ettersom NSR har todelt struktur får de tilskudd både som politisk parti og kulturell organisasjon. Det har vakt sterk kritikk, ikke minst fra Ap.

¹²² NRK Sámi Radio 21.06.04

¹²³ Hætta 2002b:184

¹²⁴ Muntlige opplysninger fra sekretæren til NSRs sametingsgruppe, Áile Jávo.

¹²⁵ NSRs Årsmelding 2003-2004; pkt. 2.3

¹²⁶ Avsnittet bygger på informasjon fra sentrale NSR-medlemmer

3.9 Struktur for det samepolitiske arbeidet

NSRs ledelse utgjøres av NSRs leder, parlamentarisk leder og eventuelt sametingspresidenten, og avholder møte minst én gang i året. *Landsmøtet* er NSRs høyeste organ og avholdes hvert år innen utgangen av juni. Lokallagene sender delegater i henhold til antall betalende medlemmer, der inntil 25 registrerte medlemmer gir to delegater, og videre én delegat per påbegynte 25 medlemmer. Landsstyret, ungdomsutvalget, SOL (leder studieorganisasjonen NSR innenfor rammen av Lov om voksenopplæring), valgkomiteen og sametingsgruppen plikter å møte. Disse har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. For øvrig kan direktemedlemmer (i områder uten lokallag kan enkeltpersoner bli direkte medlemmer) møte med talerett. Landsmøtet utnevner presidentkandidaten etter forslag fra valgkomiteen. Det er imidlertid foreslått at Landsstyret er et riktigere organ til å forvalte en så viktig sak for hele organisasjonen.

I tiden mellom landsmøtene er *Landsstyret* organisasjonens høyeste organ. Det består av leder, organisatorisk nestleder, politisk nestleder, tre styremedlemmer, lederen av NSRs ungdomsutvalg, samt NSRs parlamentariske leder eller den i sametingsgruppen som parlamentarisk leder utpeker. I de perioder der NSR har presidentvervet i Sametinget tiltrer også vedkommende landsstyret. Det er *Arbeidsutvalget*, bestående av landsstyrelederen og de to nestlederne, som på vegne av landsstyret leder organisasjonen mellom landsstyremøtene.

Sametingsgruppen står for det rent politiske arbeidet og har, som sametingsrepresentant, ingen oppgaver i tilknytning til det organisatoriske valgarbeidet. Gruppens parlamentariske ledelse består av parlamentarisk leder og nestleder, samt en til å lede gruppens virksomhet. Valgprogrammene til Sametingsvalget utarbeides av en programkomité oppnevnt av Landsstyret og må godkjennes av Landsmøtet. Hver av de 13 valgkretsene har et eget *Kretsstyre* som har ansvaret for gjennomføringen av valgarbeidet på kretsnivå, slik som nominasjonsmøter og forvaltning av valgkampmidler. Strukturen og arbeidsoppgavene er imidlertid oppe til vurdering. Det er blant annet foreslått at de endrer navn til NSR Valgstyrer for slik å understreke primæroppgavene. Det er dessuten interessant at utvalget forslår å myke opp reglene som krever at det skal ”stilles rene NSR-lister til valget” og at Landsstyret skal konsulteres før beslutning om samarbeid med andre grupperinger. Argumentet er naturligvis at det er viktigere at kretsens mandater slutter seg til NSRs sametingsgruppe enn at gruppen er

en ren NSR-konstellasjon. I tillegg øker man kretsstyrenes beslutningsmyndighet, og derved det interne demokratiet i organisasjonen.

Per i dag deltar ikke NSR ved kommune- og fylkestingsvalg, men etter forespørsel fra lokallaget i Kåfjord om en vurdering av slik deltakelse, har evalueringsutvalget oversendt spørsmålet til landsstyret.

3.10 Avslutning

I dette kapittelet har jeg presentert viktige elementer i NSRs historie. Organisasjonen oppsto fra en møteplass for samer og sameinteresserte nordmenn i Oslo og utviklet seg til å bli Sametingets ledende parti gjennom 15 år. I tiden fra 1968 og fram til i dag har formålet handlet om å hevde samiske rettigheter for myndighetene. Spørsmålet om hva slags forhold de ønsker å ha til styresmaktene har gått igjen siden 1970, da Landsmøtet diskuterte hvorvidt kampen for rettigheter skulle føres gjennom rettssystemet eller forhandlinger. Selv om det var forhandlingslinjen som vant fram, viser diskusjonen at NSR så å si fra starten av hadde elementer av den rettsorienteringen som preger partigruppen på Sametinget i dag. NSRs internasjonale orientering mot andre urfolk skiller som vi skal se organisasjonen fra Ap, og dette engasjementet har sammenheng med interessen for internasjonal rettsutvikling, folkerett og fokuset på rettigheter mer generelt. Opprettelsen av Samenes Landsforbund var en klar manifestasjon av intern uenighet, men det var også tydelig at Ap hadde et sterkt ønske om å svekke organisasjonen og bidro til etableringen av et alternativ. Da NSR i 1988 besluttet å delta ved det kommende sametingsvalget avslører diskusjonene at de hadde de samme motforestillingene til norske partiers deltakelse den gang som kapittel 8.2 vil demonstrere eksisterer i dag. Skepsisen retter seg i særlig grad mot Ap, som er ferd med å ta igjen NSRs oppslutning i velgermassen. NSR har dessuten en stor utfordring i tiden framover hvis de skal opprettholde en todelt struktur. Et politisk parti med uttrykte standpunkt kan ikke tilfredsstillende en like stor medlemsmasse som en kulturorganisasjon, og som parti kan de heller ikke la seg binde av å skulle favne bredt.

4 Arbeiderpartiet (Ap): Et sameparti?

Et interessant aspekt ved Ap er sametingsgruppens bånd til sine respektive kolleger på Stortinget. Under mitt opphold på Sametinget og i samtaler med ulike representanter kom de positive og negative sidene ved dette forholdet ofte fram. Det var tydelig at dette var noe man var bevisst på, både i partiet selv og i NSR. Før jeg kommer tilbake til dette er det viktig å ta et tilbakeblikk på Aps historie i samepolitiske spørsmål. Partiet i seg selv er kjent for de fleste og jeg vil derfor gi en noe annen fremstillingen enn hva var tilfellet med NSR.

4.1 Tiden før opprettelsen av NSR

De første tiårene av 1900-tallet fikk arbeiderbevegelsen sitt gjennombrudd i den nordlige landsdelen, og samepolitikere ble stilt ovenfor dilemmaet om hvorvidt de skulle gå inn i Arbeiderpartiet eller stille seg utenfor den nasjonale partipolitikken.¹²⁷ På bakgrunn av ideologiske prinsipper i sosialismen og en viss sosial samhörighet med andre underprivilegerte grupper som soknet til Arbeiderpartiet var det naturlig at samebevegelsen søkte samarbeid med partiet, og ikke minst søkte å oppnå innflytelse både gjennom egne representanter og spesielle programposter. I 1906 ble Isak Saba valgt inn på Stortinget for Ap og beholdt mandatet fram til 1912 (to perioder). Han hadde opparbeidet seg en stor velgerskare med et samisk kulturpolitisk program og ble partiets kandidat i Øst-Finnmark. Som en kuriositet kan det nevnes at det var Martin Tranmæl som holdt innledningsforedraget om organisasjonsspørsmålet da samene holdt sitt første landsmøte i 1917.¹²⁸ Samebevegelsens stilling innenfor Arbeiderpartiet i Finnmark fram til 1920-årene falt sammen med en forholdsvis positiv holdning til samene innen det lokale partiet, og partiprogram fra denne perioden tyder på at man var inneforstått med at like rettigheter for samer og nordmenn ikke nødvendigvis betydde *identiske* rettigheter. Det kan likevel argumenteres for at stemmesanking var viktigere for Aps holdninger enn et oppriktig ønske om å støtte samenes sak.¹²⁹ På sentralt hold mente man imidlertid ikke at samene hadde en særlig ”betydelig plass i vort folk”¹³⁰, og samepolitikken var preget av språklig assimilering og siktemålet om å avvikle samisk reindrift der den konkurrerte med andre næringer. Etnopolitiske initiativ på

¹²⁷ Framstillingen bygger i det vesentligste på Minde 1980 og Eidheim 1971

¹²⁸ Borgen 1997

¹²⁹ Jernsletten 1994

¹³⁰ Minde 1980:95 (Parlamentarisk leder i Ap Alfred Eriksen)

lokalt hold i Arbeiderpartiet førte derfor ikke til noen reaksjoner sentralt, og spørsmålet kom aldri på den politiske agenda.

Etter annen verdenskrig sendte velgerne arbeiderpartifolk inn i de viktigste politiske posisjonene både lokalt og nasjonalt, og partiet ble dermed førende også i politikken overfor samene. Minde skiller mellom tre ulike utviklingsforløp i forholdet mellom samebevegelsen og Arbeiderpartiet fra 1945 og utover mot 1970-tallet. Samtidig med samebevegelsens gjenreisning (1) ble assimilasjonspolitikken videreutviklet som løsning på ”samespørsmålet” i arbeiderpartikretser i Finnmark (2). Sentralt her sto Hans Rønbeck, Ap-politiker og ordfører i Karasjok gjennom en årrekke. På den annen side utformet man på riksplan prinsippene for en ny minoritetspolitikk (3), og Samekomiteen leverte i 1959 en innstilling som bar preg av å ville komme samiske krav i møte. Denne vakte kraftige reaksjoner blant annet i Karasjok, og Rønbeck samlet sammen et folkemøte som i en resolusjon tok skarp avstand fra at spørsmål vedrørende samene i det hele tatt ble tatt opp til særskilt behandling. Ved å sette Arbeiderpartiet synonymt med velferdsøkning, og hevde at samebevegelsens politikk ville føre til en underlegen minoritetssituasjon for all framtid, fikk Rønbeck god oppslutning om assimilasjonslinjen blant samene. Dette legitimerte fornorskningspolitikken, samtidig som samebevegelsen kunne møtes med argumentet om at den ikke var representativ. Flere innflytelsesrike politikere innså at en slik politikk brøt med intensjonene partiet arbeidet etter sentralt og tok avstand fra den, men etter hvert ble assimilasjonslinjen den dominerende i fylkespartiet – selv om det er vanskelig å si noe om hvor stor oppslutningen var. Debatten om Samekomiteens innstilling ble selve veiskillet i fylkespartiets holdning til samespørsmål, og fra da av var det den sameskeptiske fløyen som dominerte partiet.¹³¹ Også Fylkestinget uttalte, helt i tråd med Karasjok Arbeiderparti, at samiske spørsmål hovedsakelig var knyttet til næringsøkonomiske problemer og generelt av samme karakter som utkantproblemer andre steder i landet.¹³² Man snakket om ”samisktalende nordmenn” eller ”nordmenn av samisk ætt”, og samebevegelsens krav om egne institusjoner og rettigheter ble møtt med beskyldninger om reservat- og apartheidtenkning.¹³³ Fram til Alta-aksjonen i 1979 var

¹³¹ Minde 2003

¹³² Minde 1980:103 (St.meld. nr. 108 (1972-73):164)

¹³³ Minde 2003

debatten i fylkeskommunale fora således mer preget av hvordan man skulle definere de samiske problemene enn forsøkene på å løse dem.

Som nevnt ovenfor var det litt andre intensjoner med minoritetspolitikken på sentralt hold, og Ap satt som vi vet med regjeringsmakten i perioden fra annen verdenskrig til 1963. Denne perioden var preget av ”en kontinuerlig revisjon av minoritetspolitikken”¹³⁴ og kulminerte med den store Stortingsdebatten om Samekomiteens innstilling i 1963. Komiteens grunnsyn brøt klart med fornorskninglinjen og la vekt på at myndighetene hadde et ansvar for å styrke samene som gruppe, samtidig som de burde legge til rette for at etniske grupper skulle leve side om side i framtiden. Arbeiderpartiregjeringen var imidlertid langt fra innstilt på å gi samene positive særfordeler utover i språk- og reindriftsspørsmål, og mente dessuten det ikke var nødvendig ettersom likestilling – i betydningen formallikhet – og framgang økonomisk og sosialt var tilstrekkelig for at samene skulle kunne bevare sin kultur. Minde konkluderer med at prinsippene som ble trukket opp for det videre arbeid med samiske problemstillinger fra 1960-tallet og utover var et resultat av et kompromiss innad i Arbeiderpartiet, og at de av den grunn ble mer tvetydige enn Samekomiteens innstilling. Finnmark fylkespartis sameskepsis var en viktig brikke i dette.

Siden Arbeiderpartiet har vært rådende i det politiske liv i Finnmark skapte den såkalte Rønbeck-linja ulike dilemmaer for samepolitikkerne. Mange måtte veie eventuelle vinninger ved å gå inn i partiet og forsøke å påvirke viktige avgjørelser der, opp mot risikoen for å bli brukt mot samebevegelsen for å gjøre den mindre legitim. Tilsvarende har muligheten til å bruke tillitsvalgte som mellommenn for å gi samesaken bedre gehør vært begrenset på grunn av antipatien til Arbeiderpartiet har vært stor innenfor kretser av samebevegelsen. Som en oppsummering kan vi si at partiets holdninger i samespørsmål i perioden fram mot 1970-tallet bar preg av en splittelse som i høy grad var geografisk. I nord, der nærheten til problematikken var størst, virket tanken om forskjellsbehandling truende på den norske delen av befolkningen. Mange av samene ønsket av ulike grunner heller ikke særfordeler, enten fordi de ikke så på seg selv som særlig annerledes enn resten av befolkningen, eller fordi de ikke anså sin kultur som mulig eller ønskelig å beskytte.

¹³⁴ Minde 1980:106

4.2 Oppløsningen av et maktsegment

Den offisielle samepolitikken i perioden fra etterkrigstiden og fram til Alta-saken leses forskjellig av forskjellige forskere. Minde er som vi har sett en av de som ser minoritetspolitikken etter 1960 som et brudd med fortiden, og vektlegger framveksten av samiske organisasjoner, støtte til samiske krav fra deler av den offentlige opinionen og særlig Stortingets debatt i 1963 om samiske spørsmål. Andre, som Otnes, mener at utredninger og opprettelser av råd og komiteer bare var et overflatefenomen, og viser til at myndighetene unngikk å diskutere prinsipielle spørsmål.¹³⁵ Uansett hvilken konklusjon man trekker gjenspeiler fremstillingen ”at samepolitikken ble mer sammensatt, flertydig og kontroversiell.”¹³⁶

I den nylig avsluttede Makt- og demokratiutredningen beskriver Minde ”det samepolitiske segmentet” som kontrollerte den norske samepolitikken i perioden ca.1960 – ca.1980 og forvitringen av denne maktstrukturen.¹³⁷ Han argumenterer for at kontinuiteten i fornorskningspolitikken i stor grad skyldtes dette systemet, der Arbeiderpartiets kommunal- og fylkesnivå i Finnmark, sammen med Reindriftskontoret i Landbruksdepartementet og NRK, spilte en fundamental rolle som premissleverandør for politikktutforming på sentralt hold. I forrige kapittel så vi at det var hensiktsmessig å skille mellom Arbeiderpartiet sentralt og Arbeiderpartiet i Nord-Norge, særlig i Finnmark, ettersom assimilasjonslinjen hadde flere tilhengere i nord enn i resten av landet. Denne holdningen var levende helt fram til Alta-saken, og balansegangen mellom internasjonale normer og nasjonalpolitikk på den ene siden og lokalpolitiske hensyn på den andre siden er en stor utfordring for partiet også i dag. Nærheten kommune- og fylkespartiene har til befolkningen i de områdene som berøres mest av samespørsmål gjør beslutningene mer kompliserte enn for et sentralparti 170 mil unna.

Den mellommannsrollen lokale Ap-politikere spilte i forhold til sentrale myndigheter fram til Alta-saken gjorde det vanskelig for disse å få en dekkende beskrivelse av samenes situasjon. Striden om avisen Ságat viser at man var bevisst denne rollen, og illustrerer viktigheten av å være den som sto for virkelighetsdefinisjonen overfor myndighetene. For NSR var Finnmark

¹³⁵ Otnes 1970; Stordahl 1982; Minde 2003

¹³⁶ Minde 2003:89

¹³⁷ Minde 2003

fylkekesting med Ap i spissen helt klart et forstyrrende element på linjen til sentralmyndighetene.

4.3 Sametingsgruppen

Norske partier i et samisk parlament kan synes som en selvmotsigelse. Etter mange års kamp har samene fått et folkevalgt organ som kan fylles av representanter fra de samme norske partiene som historisk har vært med på å utforme og gjennomføre fornorskningspolitikken, og som i etterkrigstiden sjelden satte den samiske kampen for anerkjennelse på dagsorden. Imidlertid har naturligvis samiske borgere så vel som norske engasjert seg politisk både på lokalt og sentralt nivå. Da Sametinget skulle velges for første gang i 1989 stilte både Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti lister i én eller flere kretser. Ap stilte i 12 av 13 kretser, og var det eneste av de norske partiene som til slutt ble representert.¹³⁸

Da det var klart at Sametinget ville bli en realitet ønsket en del politisk aktive samer i Ap at partiet stilte til valg. Mange var også medlemmer i NSR men anså ikke en ideell organisasjon som velegnet for arbeid i et politisk organ. Politiske løsninger er ofte pragmatiske løsninger, slik at et parlament har helt andre spilleregler enn de en tverrpolitisk kulturorganisasjon forholder seg til. Politikk drives ofte fram på bakgrunn av strukturene de opererer i, og mange hadde vanskeligheter med å se for seg en ideell bevegelse og et politisk parti i én og samme organisasjon. I et folkevalgt organ syntes det mest naturlig å organisere seg gjennom partier, og for Ap betydde det å omsette en sosialdemokratisk grunnideologi i en samisk kontekst. På sentralt hold fikk man støtte for tanken om å delta i sametingssystemet selv om det fantes motstandere, også blant fremtredende Ap-politikere. For det første var det en tanke om at man ikke hørte hjemme i et Sameting, og for det andre var man skeptiske til å representere et forstyrrende element i det man antok ville bli et konsensusorgan. Etter innstilling fra Sentralstyret var det likevel et enstemmig Landsstyre som 16.-17. september 1988 vedtok følgende:

DNA stiller liste ved Sametingsvalget 1989.

¹³⁸ I perioden 1989-1993 hadde Ap 7 av 39 mandater

Arbeiderpartiet oppfordrer medlemmer og sympatisører som er stemmeberettiget ved sametingsvalget til å la seg registrere og medvirke sterkt til en verdig gjennomføring av sametingsvalget.¹³⁹

Mange utenfor partiet som i mot Aps deltakelse på Sametinget hevder derimot at man på sentralt nivå besluttet at man gjennom deltakelse kunne føre en viss kontroll med organets virksomhet, og at dette lå bak beslutningen om å stille. Når vi i neste kapittel ser på hvordan det samepolitiske arbeidet er organisert finner vi at sametingsgruppen ikke er representert i deler av sentralorganisasjonen der det kanskje ville være naturlig, som for eksempel Sentralstyret.

4.4 Struktur for det samepolitiske arbeidet

Arbeiderpartiet har en omhyggelig oppbygd struktur og klare retningslinjer for hvordan det samepolitiske arbeidet i partiet skal foregå. Oppbyggingen sier noe om hvor i partiets organer samepolitikken lokaliseres, og dermed noe om beslutningsstrukturen – hvor og hvordan samepolitiske vedtak fattes. Det faktum at et norsk parti med dets sentrale organer er med på å bestemme et sametingspartis politikk er svært interessant i seg selv, og det stilles spørsmålsteget ved dette fra flere hold, ikke minst fra NSRs side. Det er derfor spennende å se nærmere på hvor sametingsgruppen hører hjemme i partiet og hvordan maktfordelingen er rent formelt. Spesielt interessant er det å ha kunnskap om dette i forhold til sametingsgruppens politikk og standpunkt.

Retningslinjene for det samepolitiske arbeidet vedtas av *Landsmøtet*, som er partiets høyeste myndighet. De 300 representantene fordeles på fylkespartiene i forhold til det gjennomsnittelige antallet medlemmer de siste to år forut for landsmøtet.¹⁴⁰ Landsstyret og det sentrale kvinnepolitiske styret deltar med tale- og forslagsrett, men har ikke stemmerett. Samme bestemmelser gjelder for same- og stortingsgruppen, som er representert med ett mandat for hver påbegynt 10. representant i sine respektive parlament. I inneværende periode betyr det at Aps sametingspolitikere har én utsending til Landsmøtet, der vedkommende har tale- og forslagsrett, men altså ikke stemmerett. Til sammenlikning har stortingsgruppen fire.

¹³⁹ ”Samepolitisk historie for Arbeiderpartiet”;

<http://www.dna.no/index.gan?id=14862&subid=0>

¹⁴⁰ Svalbard Arbeiderparti skal ha én av disse, så sant minst ett partilag er aktivt på Svalbard.

Med tanke på det totale antall seter i de to forsamlingene er det ikke selvsagt at den samme forholdstallsregelen bør gjelde for Sametinget som for Stortinget. Antall deltakere på Landsmøtet kan for Sametingets vedkommende aldri bli mer enn tre, mens stortingsgruppen i teorien kan få 16. Hvorvidt denne representasjonen er av reell betydning så lenge det ikke er stemmerett med i bildet er vanskelig å si. Det er også viktig å huske på at partiets sametingspolitikere kan bli valgt som fylkets landsmøtedelegat på samme måte som øvrige medlemmer. På tross av dette ville det ikke være urimelig med en noe fyldigere representasjon av sametingspolitikere i et organ som fastsetter et partis samepolitiske retningslinjer.

Landsstyret er partiets høyeste organ mellom landsmøtene og har ansvar for at partiets virksomhet blir drevet i samsvar med lovene og Landsmøtets vedtak. Organet møtes to til fire ganger i året og utgjøres av partiets sentralstyre, fylkespartienes ledelse, to representanter fra AUF og to representanter fra kvinnebevegelsen. Sametingsgruppen har én representant, men igjen har vedkommende kun tale- og forslagsrett, ikke stemmerett.

Sentralstyret leder, og har ansvaret for, partiets virksomhet. Styret utgjøres av partiledelsen, 14 andre landsmøtevalgte medlemmer, én representant fra AUF og én fra kvinnepolitisk styre. Sametingsgruppen har ingen representasjon, men plikter å legge fram sin årsmelding for styret. En av sentralstyrets representanter kan delta i sametingsgruppens møter med tale-, forslags- og stemmerett, og er dessuten med på å velge gruppens ledelse og kandidater til Sametingets ulike utvalg og råd. Når for eksempel kvinnebevegelsen, som skal ”bringe saker kvinner er opptatt av opp på den politiske dagsorden”¹⁴¹, har fast sete i sentralstyret kan det diskuteres om det ikke ville være riktig å gjøre plass til en representant også for samene. Det kan synes noe skjevt at kvinnepolitisk styre og AUF er representert når sametingspolitikerne står utenfor. På den annen side er heller ikke alle fylkespartiene representert, og det er mange grupper i samfunnet som har gode argumenter i forhold til en egen plass i sentrale organ. Likevel, så lenge Ap har et ungdomsparti, en kvinnebevegelse og en sametingsgruppe er det mye som taler for en mer likeverdig behandling av disse – om ikke annet for å signalisere at Ap tar Sametinget og dets arbeid på alvor.

¹⁴¹ ”Om kvinnebevegelsen”

<http://www.dna.no/index.gan?id=15489&subid=0>

Det samepolitiske arbeidet i partiet er organisert på ulike nivåer. På kommunenivå kan medlemmene i kommunepartiet danne et *samepolitisk utvalg*. Dersom det er få medlemmer velger man i stedet en *samepolitisk kontakt*. Utvalget eller kontaktpersonen skal være en pådriver for det samepolitiske arbeidet i kommunepartiet og holde nær kontakt med de i kommunepartiet som står i samemantallet. Det er kommunepartiet som har ansvaret for å legge praktiske og økonomiske forhold til rette for et aktivt samepolitisk arbeid.

På fylkesnivå etableres det et *samepolitisk forum* som velges av representanter fra de samepolitiske utvalgene og eventuelle samepolitiske kontaktpersoner. Lederen av forumet er fullverdig medlem i fylkespartiets styre med tilhørende rettigheter på årsmøtet. Her legges også beretning om forumets arbeid fram. Fylkespartiet står økonomisk og administrativt ansvarlig for det samepolitiske arbeidet, hvilket blant annet innebærer å opprettholde kontakt mellom de samepolitiske utvalgene, samene i fylkespartiet og eventuelle representanter på Sametinget.

Sentralt har Arbeiderpartiet et *samepolitisk råd* nedsatt av sentralstyret etter innstilling fra den *samepolitiske konferansen*. Samepolitisk råd skal holde nær kontakt med partiets øvrige samepolitiske organer på kommune-, valgkrets- og fylkesnivå, samt med samepolitisk rådgiver i Regjeringen hvis partiet sitter i posisjon. De skal også være rådgiver for stortings- og sametingsgruppene og gi råd til den politiske ledelsen i aktuelle departement. I forhold til Sentralstyret hjelper rådet til med diverse utredningsarbeid, samtidig som de har rett til å fremme og få behandlet saker i sentralstyret. Dersom lederen av samepolitisk råd ikke allerede sitter i sentralstyret har vedkommende møterett i slike saker.

Arbeiderpartiets samepolitiske konferanse kan betraktes som et slags samepolitisk ”landsmøte”, og består av de samepolitiske forumene (maksimum to fra hvert), sametingsgruppen, samepolitisk råd og partiledelsen. Konferansen finner sted rett etter et sametingsvalg og med to års mellomrom, og det er denne forsamlingen som vedtar det politiske grunnlaget sametingsgruppen går til valg på. Valgprogrammet danner dessuten fundamentet for partiets overordnede samepolitiske målsettinger som vedtas på Landsmøtet – det såkalte *samepolitiske manifest*. Sametingsgruppens valgprogram foreslås som partiets samepolitiske manifest, men det er ingen automatikk i at det blir vedtatt. Valgprogrammet skal gjennom både sentralstyre og landstyre før endelig beslutning treffes av Landsmøtet, og i 2001 gikk Landsmøtets flertall imot den foreslåtte teksten. Formuleringer omkring ILO-

konvensjon nr. 169 og kommentarer knyttet til mineralleting og Regjeringens forslag til Finnmarkslov måtte tas ut fordi temaene ikke var ferdigbehandlet i partiets organer. Dermed fikk sametingsgruppens valgprogram og Aps samepolitiske manifest en litt forskjellig utforming og ordlyd. Utover denne ene anledningen har sametingsgruppens valgprogram og det samepolitiske manifest så langt vært likelydende, men jeg skal komme tilbake til endringene som ble gjort i 2001 samt de prinsipielle problemstillingene dette reiser i kapittel 8.2.

Når det gjelder nominasjonsprosessen til Sametinget (på valgkrets nivå) er det samepolitisk forum sammen med Nordland, Troms og Finnmark Arbeiderparti som er ansvarlig for gjennomføringen i sine valgkretser. Det er også forumet som skal legge planene for valgkampen, lage program for valgkretsen og gjennomføre valgkampen. På et fellesmøte foretar samepolitisk råd og sametingsgruppen nominasjonen av president- og visepresidentkandidat.

4.4.1 Storebror bestemmer?

Relasjonen mellom Aps sametingsgruppe og sentralpartiet skaper en særegen spenning. Både internt i partiet og ikke minst blant Aps motstandere, hadde man bevissthet omkring de problematiske sidene ved norsk representasjon og innflytelse i sametingssystemet. En forutsetning for at Sametinget skal fungere optimalt og med legitimitet er at det står fritt til å utforme en egen samepolitikk. Det kan stilles spørsmålsteget ved de norske sametingspartienes autonomi ettersom et partiprogram må kunne fungere både i en samisk og en norsk kontekst. For at partiet skal være konsekvent kan ikke sametingspartiet utforme andre standpunkt enn de sentralpartiet kan forsvare i lokal- og nasjonalpolitikken. Som jeg var inne på i kapittel 2 er det imidlertid ventelig at partigrupper innenfor et rettighetsorientert system påvirkes av diskursen som føres der, og gjennom å arbeide for samiske rettigheter blir utgangspunktet for sametingsgruppens og sentralpartiets standpunkt noe forskjellig.

Partiets opplutning er også en del av denne problemstillingen. Med samme parti representert både på Sametinget og tre nivåer i det norske systemet får de ulike gruppernes politiske uttalelser og handlinger implikasjoner for hverandre. Ikke minst er dette en faktor sametingsgruppen må ta innover seg. Aps opplutning nasjonalt, og ikke minst lokalt og regionalt henger nøye sammen med politikken sametingsgruppen fremmer. Spørsmålet blir da i hvor stor grad sametingsgruppens lar seg påvirke til å følge en kurs øvrige partiorgan kan

forsvare eller om de står relativt fritt. Som jeg viste tidligere i kapittelet har motforestillingene mot samiske særrettigheter fra kursendringen på 1960-tallet vært større i Finnmarkspartiene enn ellers i landet, og senere i oppgaven vil eksempler avsløre at det er grunnleggende uenigheter mellom sametingsgruppen og dagens fylkesparti. Ap har tradisjonelt stått meget sterkt i de nordligste fylkene, og selv om ikke sentralpartiet må godkjenne ethvert vedtak sametingsgruppa gjør, er det åpenbart at de ikke kan føre en politikk som avviker fra sentralpartiets vedtatte program. I samtaler jeg hadde med flere personer tilknyttet sametingsgruppen ble det understreket at overkjøring fra sentralt hold ikke ble tolerert. Sametingsgruppen har også ytret ønske om representasjon med full stemmerett for eksempel på Landsmøtet, men så lenge stortingsgruppen ikke har slik myndighet har det foreløpig ikke vært aktuelt. En del av partimedlemmene har imidlertid flere roller slik at stortingsmedlemmene likevel ofte er representert. Sametingets særegenhet i det at de skal bedre vilkårene for den samiske befolkningen, tilsier dessuten at en sammenlikning med stortingsgruppens rettigheter ikke alltid er velplassert. Situasjonen forteller uansett at sametingsgruppen er bevisst på autonomi-problematikken og sender signaler om at de ønsker sterkere innflytelse på utformingen av den overordnede partipolitikken.

Det er også viktig å huske på at sametingsgruppens bånd til et innflytelsesrikt norsk parti kan ha flere fordeler. For det første representerer de en vesentlig kilde til førstehåndsinformasjon i samiske spørsmål, og det er trolig at sentralpartiet vil være noe tilbakeholdne med å overkjøre egen lokal ekspertise. Sametingsgruppen har derfor en viss mulighet til å påvirke sentralpartiets samepolitikk, og selv om Ap ikke sitter i Regjering har sametingsgruppen gjennom sine stortingskollegaer en kanal inn til utformingen av myndighetenes samepolitikk. Slik kan bindingen til et sentralparti også være en fordel i det at Ap har helt andre muligheter til å påvirke sentralmakten enn NSR. I stortingssaker der det er viktig for sametingsgruppen å fremme sitt syn kan de ta kontakt med partikolleger i de aktuelle komiteene og forsøke å bearbeide partiets derfra. Via stortingsrepresentanter i eget parti kan sametingsgruppen dessuten få tilgang til debatter og sentrale drøftinger før de fremføres på den offentlige arena, og indirekte kan de dermed være med på utformingen.

4.5 Avslutning

Vi har sett at Aps holdning til den samiske befolkningen i grove trekk har vært preget av enten indifferens eller en assimileringstankegang. Etter annen verdenskrig ble sosial utjevning

en begrunnelse for kulturell utjevning, og partiet må bære mye av ansvaret for at mange sameer ble fratatt sin kulturelle identitet. Samekomiteens innstilling fra 1959 viser imidlertid at det fantes krefter på sentralt hold som ville bryte med fornorskningspolitikken, men innstillingen møtte stor motstand i deler av Finnmark. Denne geografiske spliden har fulgt partiet mer eller mindre siden, og senere i oppgaven skal jeg gi noen eksempler på dette. I kapitlet om NSR viste jeg hvordan ”ČSV” ble et symbol for samisk opposisjon mot norsk samepolitikk. Det sier mye om holdningene til partiet når ”Ap” på mange måter ble motstykket til dette. Stordahl beskriver hvordan Samekomiteens innstilling og det påfølgende folkemøtet i realiteten ga befolkningen valget mellom to oppfatninger og to merkelapper, nemlig å bli ”ČSV’er” eller ”Ap’er”. Arbeiderpartiet var altså assosiert med de som var sterkest imot Samekomiteens syn, og ble et symbol for fornorsking og assimilasjon. Som Stordahl skriver:

I den lokale etnopolitiske kontekst er, som vi så tidligere, AP blitt symbolet for ”dáža” eller det norske samfunn. Alle som på noen som helst måte stiller spørsmålsteget ved ”det samiske” blir øyeblikkelig kategorisert som AP’er. Om du er medlem av AP spiller en underordnet rolle i denne sammenheng.¹⁴²

Ut fra en slikt historisk perspektiv er partiets oppslutning på Sametinget bemerkelsesverdig. Dagens sametingsgruppe kan på mange måter karakteriseres som et parti lokalisert mellom NSR på den ene siden, og ”samefiendtlige” nordmenn på den andre. Empiriske eksempler jeg kommer tilbake til senere i oppgaven viser at Ap fører en langt mer konfliktdempende linje i forhold til majoritetsbefolkningen enn NSR, og de forsøker i større grad å finne fram til kompromisser mellom norske og samiske interesser. I neste kapittel skal jeg gå nærmere inn på to episoder der Ap og NSRs historie krysser hverandre.

¹⁴² Stordahl 1994:190

5 NSR og Ap i konflikt

NSR og Aps ulike historie og oppbygning danner sammen med Sametingets strukturer oppgavens bakgrunnsteppe. For å få et mest mulig utfyllende bilde er det to episoder i tidsrommet fra slutten av 1960-tallet til begynnelsen av 1980-tallet det er umulig å komme utenom; kampen om avisen Ságat og Alta-saken. Selv om det har gått 25-30 år er aktørene fremdeles til stede i den samepolitiske debatten, og avstanden i tid er så kort at episodene fremdeles utgjør en del av organisasjonens kollektive hukommelse. Motsetningene mellom NSR og Ap på denne tiden danner et interessant utgangspunkt for å studere hovedaktørene på en felles arena i dag.

5.1 Striden om en avis – Ságat

Ságat ble startet opp i 1957 etter at et utvalg hadde vurdert behovet for en samisk/norsk ukeavis. Økonomiske problemer og en rekke redaktørskifter de første årene førte imidlertid til at utgivelsen ble noe sporadisk i perioder. Fra 1975 kom den ut annenhver uke, mens den fra 1990-tallet har hatt tre utgivelser i uken. Nyhetsstoffet er hovedsakelig basert på samiske forhold, men med spesiell vekt på lokalstoff fra Porsanger-området. De første årene ble avisen skrevet på samisk og norsk, men etter hvert gikk man over til stadig mer norsk. Gustavsen viser også at kvaliteten på det samiske språket i avisen var så dårlig at det kunne føre til direkte misforståelser, og i dag er det redaksjonelle stoffet utelukkende skrevet på norsk. I denne oppgaven er det tiden fra 1968 til 1979 som er av særlig interesse. Avisens politiske profil svingte voldsomt, og det var kraftige konfrontasjoner mellom en prosamisk og en Arbeiderpartivennlig fløy. I dag er avisen mer uavhengig, men vi skal se nærmere på hvordan Ságat ble en viktig brikke i mistenkeliggjøringen av NSR og hvordan avisen medvirket til opprettelsen av en ny sameorganisasjon i 1979, Samenes Landsforbund (SLF).

Da Odd Mathis Hætta overtok redaktørstolen i 1968 fikk Ságat en mer markant prosamisk profil, i tråd med hans egne synspunkt. Tidligere årganger tok opp få kontroversielle temaer og var varsomme med å kritisere myndigheter eller norske politiske partier.¹⁴³ Hætta var derimot av den oppfatning at klare standpunkt og kritikk av myndigheter og politiske organer var helt nødvendig for å styrke samisk selvstendighet og identitet. Han førte en kritisk

¹⁴³ Gustavsen 1980:63 (Inga Juuso)

journalistikk som i stor grad ble oppfattet som brodd mot Arbeiderpartiet, hvilket ”var delvis riktig fordi partiet førte en meget samefiendtlig politikk”¹⁴⁴. Den økte samepolitiske bevisstheten blant samer generelt kom til syne ikke minst gjennom innlegg og kronikker i Ságat. Deler av styret, med tidligere medredaktør Arne Wulff i spissen, sto imidlertid i sterk opposisjon til Hætta's redaksjonelle linje, og han ble i ulike aviser kritisert i sterke ordelag. Under tittelen ”Ságat er redaksjonelt utenfor alle anstendige grenser – Skamløse usakligheter og tøv tar overhånd” skrev Wulff i Ságat 28. januar 1974:

*En god del av innholdet er kritikk av – jeg hadde nær sagt – alt og alle (...) Alle disse vedtektsstridige sidene har hatt som ett mål: Kritikk til skade for Arbeiderpartiet og partiets medlemmer. Ingen andre parti har vært utsatt for politiske usakligheter (...) Selv den kritikken som måtte være berettiget fremmes på en plump og naiv måte.*¹⁴⁵

På samme tid tok man til med en reorganisering av Ságat, der man søkte å danne et aksjeselskap mellom Samisk Avis A/L, NSR og NRL. Rundt 1970 var både NSR og NRL forholdsvis svake partnere i dette samarbeidet, der også Samemisjonen og Arbeiderpartiet hadde sterke interesser, men etter hvert som NSR fikk flere medlemmer og lokallag ble organisasjonens røst tydeligere. Innenfor avisens styre oppsto det en front mellom en prosamisk fraksjon som ønsket at Ságat skulle bli et uavhengig talerør med NSR/NRL innflytelse, og en moderat fraksjon med tilknytning til Arbeiderpartiet. Rundt 1972/73 kom det en rekke nye andelshavere med tilknytning til norske partier på andelslisten, og det ble spekulert i om en av partene planla et kupp.

I 1974 gjorde så Generalforsamlingen i Ságat, tross sterkt motstand, et flertallsvedtak med 250 mot 27 (andelsstemmer) om å avskjedige Hætta med øyeblikkelig virkning. Begrunnelsen for å fjerne ham står å lese i lederen i Ságat 5. april samme år og var først og fremst ”omfattende usaklige og uhederlige skriverier”, men også ”harselas av presteskabet og kristendommen”.¹⁴⁶ En alternativ forklaring var behovet for å kvitte seg med en inspirator for den yngre generasjon kritiske samer, og at generalforsamlingen i virkeligheten var et kupp fra Arbeiderpartiets side. Dagen etter vedtaket meldte NRK Dagsrevyen at Arbeiderpartiet hadde

¹⁴⁴ Hætta 2000:20

¹⁴⁵ Gustavsen 1980:66

¹⁴⁶ Ibid.:73

tatt over Ságat ved et kupp, mens Finnmark Dagblad (Ap) skrev at SV, med støtte fra Samefolkets liste, på forhånd hadde forsøkt å overta avisen – og insinuerte således at Ap-overtakelsen bare var et nødvendig mottiltak.¹⁴⁷ Striden sto like sterkt pressefolk imellom. Et uomtvistelig faktum er imidlertid at Wulff møtte med 178 fullmakter, hvorav mange var gitt ham av ulike ordførere. Sammen med sønnen og en lokal Ap-politiker disponerte de 226 av 412 stemmer og dirigerte dermed hele forsamlingen. At noe hadde foregått bak ikke altfor lukkede dører vitner lederen i Finnmarksposten (H) noen dager før generalforsamlingen om:

*Arbeiderpartiet i Finnmark planlegger å overta den samiske avisen Ságat. Det skal angivelig skje ved et kupp på avisens generalforsamling i Sirma i slutten av uken. Ságat har i reportasjer og kommentarer talt samenes sak. Dette har skjedd på en uredd og ofte hård måte, noe som har falt Arbeiderpartiet tungt for brystet. Derfor skal avisen nå bringes til taushet.*¹⁴⁸

Arbeiderpartiet hadde de fleste ordførerne i Finnmark på denne tiden, og med Hættas kritiske linje overfor partiet mener Gustavsen det var nokså naturlig at de støttet Wulff. Dessuten hadde Wulff gjort det til sin sak å holde ro og orden, og det var liten grunn til å tro at han ville kritisere partiet. Som vi skal se litt senere fremhever i tillegg Stordahl at kontrollen over en sentral samisk informasjonskilde var strategisk viktig.¹⁴⁹ Også Dagbladet antyder i et oppslag 2. april 1974 at det var

*nødvendig med dette kuppet for å få stoppet munnen på redaktøren i "Ságat". Og framfor alt for så seinere å bruke "Ságat" i fortsettelsen til å kunne informere samene "på den riktige måten".*¹⁵⁰

I det nye styret i Ságat var majoriteten assosiert med Arbeiderpartiet, og arbeidsutvalget som tok over besto av tre medlemmer, alle med tilknytning til det samme partiet. Tonen i avisen ble merkbart endret, og med støtte fra avisen Finnmarken (Ap) og også andre partiorgan begynte en tydelig offensiv mot de samiske organisasjonene, og i særdeleshet NSR. Samme året ble den avsatte redaktøren Odd Mathis Hætta valgt til leder i NSR, noe som ble sett på som en klar markering av organisasjonens samepolitiske retning. Overskrifter i Ságat fra

¹⁴⁷ Gustavsen 1980

¹⁴⁸ Ibid.:64

¹⁴⁹ Stordahl 1982

¹⁵⁰ Gustavsen 1980:72

denne tiden kan tyde på at det foregikk en direkte personhets med det formål å fjerne Hætta også fra denne stillingen, og skal vi tro hans egen fremstilling var det akkurat det som skjedde.¹⁵¹ Et eksempel er et oppslag fra 3. desember 1975 der han påstås å kreve ”All makt i NSR – samer og nordmenn har å rette seg etter direktivene fra NSR”. Splitt og hersk strategien overfor styret og de ulike lokallagene lyktes til slutt, og Hætta besluttet å ikke stille til gjenvalg da NSR holdt sitt landsmøte i 1976. NSR på sin side svarte på avisskriveriene og svertingen av organisasjonen med en resolusjon der Ságat ble fordømt på det sterkeste.

Under Ságat-striden kom naturlig nok Arbeiderpartiet i søkelyset, og det oppsto uro innad over bråket rundt avisen. Sterke krefter så helst at Wulff-familien¹⁵² forsvant ut; partiet hadde pressefolk nok som kunne kobles inn dersom avisen trengte det. På den annen siden hadde familien opparbeidet seg en viss goodwill etter å ha lagt ned mye arbeid, og A-pressens sterke stilling i nord kunne dessuten støtte opp om Ságat journalistisk, økonomisk og politisk. Kritikkk måtte partiet regne med uansett. 9. februar 1978 offentliggjorde Altaposten et dokument som viste at Arbeiderpartiets fylkesorgan i Finnmark, Troms og Nordland hadde blitt engasjert for å sikre partipolitisk styring av avisen.¹⁵³ Det var daværende disponent i avisen, Geir Wulff, som under generalforsamlingen i Ságat, ba partisekretæren om hjelp ”til å sikre at de kommunale andelseiere i Ditt fylke blir representert ”¹⁵⁴. Grunnen til at dette var så viktig var naturligvis at man skulle ansette ny redaktør. Wulff fikk stillingen og vi kan konkludere med at Aps interne kritikere ikke nådde fram. Offentliggjøringen av brevet som så tydelig avslørte fylkespartienes rolle, førte til at kritikken mot utviklingen i avisen vokste. Bortsett fra formannen i Karasjok Ap var det likevel få i partiet som ytret seg offentlig. Hætta skrev i et leserinnlegg som aldri kom på trykk.¹⁵⁵

Jeg tror at mange AP-medlemmer og sympatisører både i øst- og vestfylket er uenige i den linje som kretsen omkring Finnmarken/Ságat fører, men av såkalt ”solidaritet” eller ikke-engasjement i saken, vil de ikke gå åpent imot sine partifeller (...) Jeg tror neppe at de sentrale organer i Det norske Arbeiderparti

¹⁵¹ Hætta 2000

¹⁵² Arne Wulffs sønn, Geir Wulff, spilte en fremtredende rolle før i avisen før han ble innsatt som redaktør i 1978, og kona var engasjert som forretningsfører. Geir Wulff er forøvrig redaktør den dag i dag.

¹⁵³ Gustavsen 1980:83

¹⁵⁴ Ibid.:84

¹⁵⁵ Innlegget skal ha blitt sendt til Ságat, Finnmarken, Finnmark Dagblad og Nordlys (Ap-aviser)

(DNA) sympatiserer og stimulerer kretsen omkring Finnmarken til å arbeide for utradering av det samiske, men DNA arbeider heller ikke aktivt mot at det samiske element skal forsvinne.¹⁵⁶

Selv om det tydeligvis var delte meninger innad i Ap om Ságat's samepolitiske linje, er episoden et viktig bidrag for å forstå styrken i motsetningene mellom NSR og Ap. Kampen om kontrollen over avisen var både ideologisk og politisk motivert, og ikke minst handlet den om å sikre kommunikasjonslinjen både til det samiske samfunn og sentrale myndigheter. Avisen var et viktig redskap i formidlingen av den samiske virkeligheten, og Stordahl betegner tapet av Ságat som et klart tilbakeslag for samebevegelsen.¹⁵⁷ Aps overtakelse betydde nemlig at det var de moderate kreftene i den samepolitiske debatten som styrte informasjonen til myndighetene, og partiet hadde dermed sikret seg nok en mulighet til å dirigere den sentrale politikktutforming. Episoden må forstås i lys av forrige kapittels beskrivelse av Aps finnmarksorganer som premissutvikler for samepolitikken, og forskjellen mellom partiets holdninger på sentralt hold og i samiske nærrområder. Det er likevel all grunn til å anta at partiets adferd i Ságat-saken satte en standard for samebevegelsen og NSRs oppfattelse av Ap generelt.

5.2 Striden om Alta-elven

Den andre episoden som er viktig i dette henseende er Alta-saken. Alta-saken er uten tvil en av de mest betente sakene norske myndigheter har behandlet, og den representerer et vendepunkt i forholdet mellom samene og den norske stat. For denne oppgavens vedkommende er det særlig interessant å se på NSR og Aps medvirkning. De representerte på mange måter motpolene i konflikten, og akkurat som i Ságat-striden har det ikke gått flere år enn at mange av de som deltok under Alta-aksjonene fremdeles spiller en rolle i samepolitikken. For å forstå partenes forhold til hverandre i dag er det derfor av stor betydning å studere holdningene de sto for under Alta-saken.

Etter flere runder med utbyggings- og verneplaner av Alta-vassdraget kom St.prp. nr. 107 (1977-78) med regjeringens forslag til utbygging. I november 1978 ga Stortinget sin tilslutning med 90 mot 36 stemmer, og med dette utviklet utbyggingen seg fra å være lokalsak

¹⁵⁶ Gustavsen 1980:94

¹⁵⁷ Stordahl 1982

til rikssak. Motstanden vokste raskt på grasrotnivå, men også fagfolk som biologer, jurister og ingeniører arbeidet mot utbyggingen. Blant annet stevnet Naturvernforbundet Olje- og Energidepartementet inn for Alta herredsrett for mangelfull saksbehandling og uriktige opplysninger i konsesjonssøknaden. Etter voldsomme protester og krav om gjenopptakelse av saken fra flere hold, la regjeringen Nordli fram saken for Stortinget på nytt i juni 1979. Med 108 mot 34 stemmer avviste Stortinget ny behandling av saken, og man bevilget isteden 25 millioner kroner til utbyggingen. Avgjørelsen førte til at Folkeaksjonen mot Utbygging av Alta-/Kautokeino-vassdraget tok i bruk sivil ulydighet, og demonstrantene klarte å hindre arbeidet med den planlagte anleggsveien. Protestleire ble etablert langs anleggstraseen og politiet maktet ikke å fjerne demonstrantene. I oktober samme år ble spørsmålet om samenes rettigheter brakt inn med full tyngde. Fokus var særlig rettet mot konsekvensene for reindriften og det faktum at Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen (NVE) hadde startet anleggsarbeidet uten at det var truffet beskyttende tiltak overfor reindriftsnæringen. På samme tidspunkt aksjonerte en gruppe samer utenfor Stortinget med krav om at utbyggingen ble stanset ”inntil samenes spørsmål, reist ved domstolene, er rettskraftig avgjort”¹⁵⁸. Responsen fra myndighetene var negativ og aksjonsgruppen innledet sultestreik. Etter omfattende presseoppslag og en overveldende sympatibølge for de sultestreikende samene i inn- og utland ga regjeringen etter og beordret midlertidig anleggsstans. Dermed ble også protestleiren avviklet.

I mai 1980 avviste Stortinget et forslag framsatt av fire representanter om vern av Alta-vassdraget eller, alternativt, utsettelse av utbyggingen inntil det rettslige grunnlaget var avklart. Med stort flertall vedtok man i stedet at anleggsarbeidet som var midlertidig stanset skulle startes opp igjen.¹⁵⁹ Protestleiren som igjen ble opprettet ved anleggstraseen besto av om lag 1100 demonstranter. Aksjonen kulminerte 14. januar 1981 da rundt 600 uniformerte politifolk fjernet demonstrantene med makt og sørget for norgeshistoriens til da største oppbud av ordensmakt. Med denne episoden som den mest tydelige, har myndighetens håndtering av Alta-saken totalt sett vært med på å skape den mistillit NSR nærer mot myndighetene. Etter dette var det fremdeles spredte demonstrasjoner og tilfeller av sivil ulydighet, mens Regjeringen på sin side vedtok at anleggsveien skulle føres fram til et visst

¹⁵⁸ Kravet fra Samisk Aksjonsgruppe som ble overlevert Storting og Regjering; sitert i Parmann 1980:113

¹⁵⁹ 92 mot 32 stemmer (Nyhamar 1990:325). Dalland skriver 95 mot 32 stemmer (Dalland 1994:140)

punkt for deretter å vente på de undersøkelser som skulle vært utført ifølge Kulturminneloven. I det anleggsarbeidet ble tatt opp igjen i oktober 1981 holdt man nok en protestleir, men det ble den siste store markeringen som samlet folk fra hele landet.

Alta ble bygget ut, men episoden endret hele den samepolitiske diskursen ved at samene fikk et moralsk overtak. Dette viste seg ikke minst i nedsettelsen av Samerettsutvalget og Samekulturutvalget i 1980. Medieoppslag med bilder av sultestreikende samer var dessuten med på å endre storsamfunnets holdning til den samiske befolkning fra indifferens til i alle fall en viss grad av interesse og forståelse for deres situasjon.

5.2.1 Ap sentralt

Alta-saken var utvilsomt en særdeles vanskelig sak for Ap og regjeringen Nordli, og den var en stor påkjenning for Nordli selv:

Altasaken ville ha vært en belastning for enhver regjering til enhver tid. Det var ikke lett å bære ansvaret for etterkrigstidas største politiaksjon mot demonstranter. For en sosialdemokratisk regjering er dette et mareritt. Hele situasjonen ga frustrasjon og til dels oppgitthet hos mange av partiets mest trofaste støtter.¹⁶⁰

Nordli måtte tåle kritikk fra både tilhengere og motstandere i egne rekker og han fikk seg ”aldri til å karakterisere den omfattende og vellykkede politiaksjonen som noen seier.”¹⁶¹ Kraftutbygging hadde utviklet seg til å bli et sentralt konflikttema i Arbeiderpartiet fra slutten av 1960-årene. ”Kraftsosialismen” med hensynet til økt energibehov for å kunne etablere flere arbeidsplasser i industrien var på samme tid et sysselsettingstema og et distriktpolitisk tema. Den elektriske kraften fra utbyggingen av blant annet Altaelven skulle i første rekke gå til de distriktene der utbyggingen ville finne sted, og der det var mangel på arbeidsplasser. Flere av kommunepartiene i de berørte områdene presset på for utbygging, og for mange av partiets distriktsrepresentanter på Stortinget var problemstillingen enkel: Uten utbygging, ingen industri; ingen industri, ingen arbeidsplasser. Nyhamar legger vekt på at den politiske barnelærdommen hos sentrale Ap-folk hadde vært at utnyttelse av vannkraft var

¹⁶⁰ Nordli 1986:186

¹⁶¹ Ibid.:173

forutsetningen for industriell vekst og økt produksjon her i landet.¹⁶² Mikkelsen minner oss om at Finnmark Arbeiderpartis ledersjikt ”tretti til førti år tidligere levde i en annen tid enn vår. I den datidige verden var elektrisitet selve lysets gave”.¹⁶³ Gjennom tiår hadde partiet vært en sterk talsmann for utbygging av vannkraften, og det var ikke lett å ta innover seg de nye faktorene som nå gjorde seg gjeldende: I første omgang holdningen til miljø- og naturvern, deretter behandlingen av den samiske befolkningen. Først da den samiske dimensjonen får anstrøk av internasjonal urfolkssak ser det ut til at denne faktorens kraft slår inn med full tyngde. Norge var aktivt med på internasjonalt plan i debatten om menneskerettigheter, og i tråd med tidsånden vokste det etter hvert fram et mer liberalt syn på minoritetsrettigheter i deler av befolkningen. Det ble vanskelig for norske myndigheter å motsette seg krav om rettigheter for samene når de andre steder, for eksempel i FN, kjempet aktivt for undertrykte folks rettigheter. Mest oppsikt vakte kanskje daværende statssekretær i Utenriksdepartementet Thorvald Stoltenbergs tale under FN-konferansen om rasisme i 1978, hvor han kritiserte at Verdensrådet for urbefolkninger (WCIP) ikke var invitert til konferansen og koplet urfolksbegrepet direkte til samene.

I partiets stortingsgruppe var det stort flertall for utbyggingen. Under stortingsbehandlingen i 1978 kom 61¹⁶⁴ av de 90 tilslutningsstemmene fra Arbeiderpartiet, og de to gangene gruppen behandlet saken i 1980 var det kun henholdsvis fem og fire som stemte for å utsette utbyggingsvedtaket.¹⁶⁵ Da saken igjen var oppe i Stortinget i mai 1980 stemte seks av Aps representanter mot at Alta skulle bygges ut. Selv om det var bred oppslutning i alle formelle organer i partiet – både i regjering, sentralstyre, landsstyre og stortingsgruppe – var det også motstand i alle nevnte organer. AUF var ikke overraskende imot, og det er grunn til å hevde at det fantes en viss generasjonsforskjell, særlig når det gjaldt motstand basert på en idé om naturvern. Da Arbeiderpartiets landsstyre behandlet saken i februar 1980 kom Finnmark Ap med sterke henstillinger om å starte opp igjen arbeidet, og LO støttet dessuten anleggsarbeiderne som også ønsket å gjenoppta arbeidet. På tross av dette vedtok ikke landsstyret noe bindende pålegg om oppstart, og regjeringen betraktet vedtaket som en

¹⁶² Nyhamar 1990:323

¹⁶³ Mikkelsen 1981:59

¹⁶⁴ Parmann 1980:38

¹⁶⁵ Nyhamar 1990:328

oppslutning om regjeringens håndtering av saken. I uttalelsen het det kort og godt: ”Ingen nye momenter siden Stortinget behandlet saken.”¹⁶⁶ Samtidig sto det klart at det var den såkalte Gjerde-fløyen (Bjartmar Gjerde var Olje- og Energiminister fram til oktober 1980) som vant fram med sitt krav om snarlig igangsettelse av utbyggingen. Også i Regjeringen var bortimot halvparten av medlemmene enten imot eller i tvil om man skulle gå videre med utbyggingen. Nordli selv skriver at ”Det dreier seg om noen av de fineste trådene i et sant demokrati, nemlig hensynet også til mindretallets rett”¹⁶⁷, og enkelte mener at Nordli hadde snudd i saken.¹⁶⁸ Ut fra de kildene jeg har gått igjennom synes det som om avveiningen i stor grad dreide seg om det som tross alt er demokratiets innebygde svakhet – flertallets mulighet til å overkjøre mindretallet – versus prinsippet om ikke å gi etter for sivil ulydighet. Hvorvidt utbyggingsvedtaket i seg selv var gyldig – juridisk eller moralsk – ser ut til å ha kommet i annen rekke etter hvert som saken trakk ut.

Sultestreiken i 1979 fikk statsminister Nordli til å gå norsk samepolitikk etter i sømmene og finne ut hva den egentlig besto av. Fram til dette hadde både Regjering og Storting avvist å ta opp prinsipielle spørsmål knyttet til samiske rettigheter, men nå grunnga Nordli plutselig anleggsstansen han beordret med at det måtte tas hensyn til ”samenes legitime rettigheter”¹⁶⁹. Dette ga regjeringen et pusterom, men de kom under sterkt press fra partiets lokalpolitikere i Finnmark, som med 19 av 22 representanter i fylkestinget hadde sørget for utbyggingsflertall. På sett og vis sto deres prestisje på spill, ikke bare fordi de var erklærte tilhengere av utbyggingen, men på grunn av deres tradisjonelle rolle som virkelighetsformidler i samesaker. Nordli tok imidlertid betenkingstid da det ble klart at utbyggingsvedtaket bare kunne gjennomføres under sterk motstand: ”[Det var] min oppfatning at det burde ligge igjen færrest mulig tvilsspørsmål i forhold til juridisk holdbarhet og rimelig saksbehandling i alle deler av utbyggingssaken”.¹⁷⁰ Denne avveiningen vitner om at urfolksdimensjonen begynte å synke inn, samtidig som man helt klart kvidde seg for den maktdemonstrasjonen som kom til å bli nødvendig for at utbyggingen kunne finne sted. Nordli forteller i sine memoarer at

¹⁶⁶ Dalland 1994:133

¹⁶⁷ Nordli 1986:168

¹⁶⁸ Michael 1981:14; Dagbladet 10.01.1981

¹⁶⁹ Minde 2003:110

¹⁷⁰ Nordli 1986:168

justisminister Andreas Cappelen under nevnte landsstyremøte i februar 1980 rådet ham til å utsette anleggsstarten inntil Høyesterett hadde behandlet ankesaken¹⁷¹ ferdig, men at

”jeg ikke vågde å spenne buen høyere i forhold til de i Arbeiderpartiet og andre partier i Stortinget som hadde støttet regjeringen i håndteringen av så vel utbyggingsplanene som gjennomføringen av disse”¹⁷²

Da Stortinget behandlet saken i mai 1980 var det på bakgrunn av en stortingsmelding der regjeringen la fram arbeidet med gjennomførelsen av utbyggingsvedtaket. Nordli mente Stortinget måtte få anledning til å vurdere saken med henblikk på omfanget av maktmidler som sannsynligvis måtte tas i bruk. Som vi husker bestemte Stortinget at vedtaket skulle gjennomføres på tross av dette. Slik jeg forstår det var det denne støtten Nordli ikke ville overprøve ved enda en utsettelse. Dermed kan man kanskje si at politiske hensyn veide tyngre enn hensynet til samenes mulige rettigheter som urfolk. Det må imidlertid ikke herske tvil om at selv om anleggsarbeidet ble startet opp igjen, må det som skjedde av diskusjoner internt i Ap sees på som et vendepunkt i forholdet til samene. Også reaksjonene i Finnmark fylkesparti vitner om dette.

5.2.2 Finnmark Aps fylkes- og kommuneparti

Magnar Mikkelsen betegner Finnmark Arbeiderpartis (FAp) forhold til Alta-saken som ”fortellingen om en parti-klan (...) som ikke har forandra seg i ei tid som sannelig har gjort det.”¹⁷³ Som nevnt ovenfor mener han at representantene nærmest var forutinntatte på bakgrunn av sin oppvekst i en tid da elektrisitet var et av de fremste utviklingsgoder. Om han gjør denne faktoren noe viktigere enn det den kanskje var, peker han likevel på et sentralt tema. Myndighetene framstilte Alta-saken som en kraftutbyggingssak og henviste til prognoser om forventet økning i kraftbehovet. Den generelle velferdsutviklingen var avhengig av at man unngikk strømmangel og sikret sysselsettingen, og denne argumentasjonen gjorde at det absolutt var klangbunn på det lokale plan for regulering av Alta-vassdraget. Mange så vedtaket i Stortinget om utbygging som et tilbud om å delta i

¹⁷¹ Hvorvidt Stortingets utbyggingsvedtak var gyldig

¹⁷² Nordli 1986:173

¹⁷³ Mikkelsen 1981:49

oppbyggingen av samfunnet og sikre den materielle velferden.¹⁷⁴ Heitmann mener også ønsket om å bli kvitt stempelen som ”mottaker” var viktig for den lokale opinionen. Norske utkantstrøk, og kanskje spesielt Finnmark, blir ofte beskyldt for å snylte på resten av samfunnet på grunn av de statlige subsidiene de mottar. Noen av argumentene for utbyggingen gikk nettopp på at ”vi kan ikke bare få og få, vi må jo ofre noe for den velstanden som vi har fått”.¹⁷⁵ Anleggslederen for NVE i Alta uttalte også at ”Jeg synes det er flaut å oppleve argumentene her i Finnmark om at Alta-elva må spares for enhver pris, mens man bare kan bygge ut naturrikdommene i Nordland og sende kraften oppover”.¹⁷⁶ Utbyggingen ble med andre ord et tema som dypeste sett handlet om asymmetrien mellom sentrum og periferi, uttrykt gjennom viljen til å ofre lakseelv for landets velstand. Slik kunne Finnmark komme ut av stigmatiseringen og mottakerrollen. I dette perspektivet kommer urbefolkningsdimensjonen helt i bakgrunnen fordi utgangspunktet var kraftsak versus naturvern, eller vekst versus vern. I tillegg var lojaliteten til Ap-regjeringen sterk, og når også Stortinget var av den oppfatning at utbyggingen skulle gjennomføres, mente mange at vedtaket måtte respekteres.¹⁷⁷

En gjennomgang av uttalelser mellom 1971 og 1976 viser at det i første rekke var partipolitiske organ på fylkesnivå eller høyere (Ressursutvalget for Finnmark) som gikk inn for utbyggingsplanene.¹⁷⁸ Organene var først og fremst dominert av Arbeiderpartiet. I 1976 var Alta-saken oppe til den avgjørende behandlingen i Finnmark fylkesting, etter at de allerede i 1970 enstemmig krevde utredningsarbeidet framskyndet slik at utbyggingen kunne komme raskere i gang. Med 24 mot 11 stemmer, 18 fra Ap, gikk fylkestinget inn for å bygge ut Alta-vassdraget. Gjennom dette vedtaket kunne dermed utbyggingstilhengerne på Stortinget senere påberope seg lokal støtte. Det er likevel ikke riktig å fremstille FAp som enstemmig positive til utbyggingen slik Nyhamar kan gi inntrykk av: ”Utbyggingsvedtaket hadde også støtte i Finnmark Arbeiderparti”¹⁷⁹. 9. januar 1976 skrev for eksempel Finnmark Dagblad at ”Det skal ikke legges skjul på at Arbeiderpartiet ikke er samstemmig i denne saka,

¹⁷⁴ Heitmann 1984

¹⁷⁵ Ibid.:175

¹⁷⁶ Ibid. (Finnmark Dagblad 09.08.1979)

¹⁷⁷ Ibid.:116

¹⁷⁸ Parmann 1980:31

¹⁷⁹ Nyhamar 1990:327

- ikke engang i fylkestingsgruppa”¹⁸⁰. Mikkelsen går langt i å insinuere at gruppens enhetlige opptreden under avstemmingen i fylkestinget skyldtes de 6 varamennene som møtte for sine representanter, og at deres tilstedeværelse ikke var tilfeldig. Under debatten i fylkestinget ble det dessuten reist kritikk mot saksbehandlingen, i tillegg til at en rekke utredninger Stortinget senere fikk tilgang til ennå ikke forelå. Mikkelsen mener derfor at dette eneste ”lokale demokratiske vedtaket” Stortinget hadde å støtte seg til da utbyggingen første gang ble vedtatt i november 1978 var særdeles spinkelt.

Da ”kraftutbyggingssaken” ble ”urfolkssak” sto det klart at ”de tradisjonelle partikanalene ikke klarte å formidle den innsikt i saksområdet som var nødvendig”¹⁸¹. FAp enerett på fremstillingen av den samiske virkeligheten gikk mot slutten da Nordli samtidig med utbyggingsstansen innledet en rekke konsultasjoner og høringer med samiske organisasjoner og institusjoner. Krefter i Finnmark Ap og ledere i A-pressen i nord protesterte kraftig på den nye vendingen som kom fra partiet sentralt, og det ble blant annet hevdet at Alta-aksjonen var iscenesatt og at media villedet opinionen. Ordlyden i de fleste FAp-vedtakene vinteren 1979-80 vitner om at de bare motvillig støttet regjeringens handlemåte, og særlig var man kritisk til anleggsstansen. Porsanger Ap beklaget ”at Regjeringen har besluttet foreløpig å innstille utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget, og derved gitt etter for minoritetsgrupper av samer og naturvernfanatikere”¹⁸². Mot 6 stemmer framholdt FAp årsmøte i 1980 at Alta-elven måtte bygges ut. Det syntes imidlertid som om vinden i partiet var i ferd med å snu. Hardkjøret mot sameaksjonene resulterte i en voksende opposisjon som etter hvert fikk støtte fra sentrale partiorgan. I 1985 gikk et flertall av Ap-representantene i Finnmark Fylkesting inn for en egen sameparagraf i Grunnloven og direkte valg til Sametinget. Når vi også vet at partiet endog stilte til valg til det første Sametinget bare fire år senere, sier det mye om de raske endringene som fant sted på denne tiden. Det betyr likevel ikke at stemningen snudde over natten: I 1985 slo for eksempel Aps fraksjon i Karasjok kommunestyre fremdeles fast at ”De samiske spørsmål er i hovedsak knyttet til de nærings-økonomiske problemer”¹⁸³ og dermed kunne sammenliknes med utkantproblemer ellers i landet. Det Ap-dominerte

¹⁸⁰ Mikkelsen 1981:53

¹⁸¹ Minde 2003:111

¹⁸² Mikkelsen 1981:50

¹⁸³ Jensen 1991:79 (NOU 1985:14 Om samisk kultur og utdanning)

fylkestinget stilte seg bak en liknende formulering og viste at toneangivende politiske kretser i Finnmark også etter Alta-saken var i tvil om berettigelsen av å bevare og utvikle samisk språk, kultur og egenart.

5.2.3 NSR

NSRs befatning med Alta-sakens prinsipielle side kan spores tilbake til organisasjonens aller første landsmøteresolusjon i 1969. Der krever de i praksis at norske myndigheter anerkjenner samisk bruksrett som jevngodt med eiendomsrett og medvirker til en kartlegging av samiske rettighetsområder, samt ikke legger hindringer i veien for samisk bruksutøvelse i aktuelle områder. Som konkret sak ble Alta-utbyggingen tatt opp på landsmøtet i 1971 med en påfølgende resolusjon hvor de krevde absolutt forbud mot regulering av vassdrag innenfor visse områder uten samisk godkjenning. Landsmøtet behandlet dessuten saken i 1971 ("Vassdragsreguleringer"), 1974 ("Utbyggingsprogram for Nord-Norge"), 1979 ("Alta-Kautokeinovassdraget"), 1980 ("Samiske rettigheter"), samt i 1981 med to resolusjoner.

Alta-sakens betydning som symbol i samisk rettighetskamp kan verken bestrides eller overvurderes. For NSR handlet det om å få landets innbyggere til å erkjenne at *to* etniske grupper befolket landet, begge med selvbestemmelse over egen eksistens. Det hersket stor bevissthet om at det kun var et spørsmål om tid før liknende saker var under planlegging og gjennomføring, derfor var utfallet og konsekvensene av Alta av fundamental betydning. Både NSR, NRL og Alta Sameforening utviste stor aktivitet forut for aksjonene med uttalelser og vedtak, men under den første del av aksjonene derimot, lå de etter en del samers mening så vidt lavt at en gruppering mer aktivistisk innstilte samer brøt ut og dannet Samisk Aksjonsgruppe. På samme måte som det var uenighet om NSRs reaksjonsmåte på landsmøtene i 1981, var det ulike oppfatninger om bruken av sivil ulydighet i protesten. Sultestreiken foran Stortinget høsten 1979 var en operasjon i regi av Samisk Aksjonsgruppe, som mente at sterkere metoder måtte til for å tvinge myndighetene i kne. Senere samme år deltok representanter fra NSR og andre sameorganisasjoner på et såkalt kontaktmøte i Vadsø sammen med representanter for sentraladministrasjonen, fylket og ordførerne i en rekke nordnorske kommuner. Temaet var samiske rettighetsspørsmål, og møtet regnes for å være et direkte resultat av sultestreiken: "Sultestreiken har gjort mer enn vi kunne greie på 20 år"¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Dalland 1994:126 (Leder av Nordisk Samisk Institutt, Aslak Sara, til Altaposten 20.11.1979)

Uttalelsen sier noe om hvordan samene oppfattet myndighetenes respons og holdning til samiske rettighets spørsmål, og gir uttrykk for at sivil ulydighet var helt nødvendig for å komme i dialog. Som utfallet av saken viser fulgte myndighetene imidlertid i liten grad anbefalingene de fikk.

Diskusjonen på NSRs to landsmøter i 1981 avslører at det var stor uenighet med hensyn til hvilke virkemidler man skulle ta i bruk for å protestere, både mot myndighetenes uvilje mot å vente på Høyesteretts avgjørelse angående utbyggingsvedtakets gyldighet, og den generelle ”bit-for-bit” politikken som ble ført i samespørsmål. Stridens kjerne var hvorvidt NSR skulle bryte kontakten med myndighetene ved å trekke seg fra de råd og offentlige utvalg hvor organisasjonen var representert. Deltakelsen i Samerettsutvalget sto her i en særstilling. Det ble tidlig klart at det ville bli vanskelig å komme fram til et vedtak med bred oppslutning, og man falt ned på et kompromissforslag om å innkalle til ekstraordinært landsmøte dersom arbeidet med anleggsveien til utbyggingsområdet ble startet opp igjen.¹⁸⁵ Det ble anleggsstart høsten 1981 og NSRs avholdt sitt ekstraordinære landsmøte. Styrets flertall ønsket ikke å berøre Samerettsutvalgets arbeid fordi det ble ansett som den eneste muligheten for en løsning av de problemstillingene Alta-utbyggingen reiste. Det hersket altså en viss frykt for at en protest-utmeldelse ville gå utover samene selv. De som ville at boikotten også skulle gjelde Samerettsutvalget pekte på at reaksjonsformen måtte stå i forhold til den skarpe kritikken av myndighetene; det var allerede klart at Landsmøteuttalelsen ville inneholde en sterk fordømming av myndighetenes framgangsmåte. Med 52 mot 31 stemmer ble det til slutt bestemt at NSR skulle fratse samtlige offentlige råd og utvalg ”inntil videre”. Litt over 20 år senere skulle de komme til å bruke samme strategi for å protestere mot myndighetenes framgangsmåte under utarbeidelsen av forslaget til Finnmarkslov. I tillegg uttrykte man dyp uro over at Alta-utbyggingen ble isolert fra helhetsvurderinger av samiske rettigheter til land og vann, og man krevde at Høyesterettssaken om utbyggingsvedtakets gyldighet ble utsatt inntil samiske rettigheter var formalisert innenfor lovverket. En innrømmelse av at dette arbeidet var nødvendig hadde allerede kommet med opprettelsen av Samerettsutvalget i 1980. Det at myndighetene ville sikre gjennomføringen av Alta-utbyggingen før Samerettsutvalget

¹⁸⁵ Som vi vil se i kapittelet om Alta-utbyggingen beordret statsminister Nordli et midlertidig stopp i anleggsdriften oktober 1979 etter at en gruppe samer hadde satt i gang en sultestreik utenfor Stortinget.

innstilling forelå, vakte sterk mistanke om at den ville være lovstridig så snart rettighetene var fastslått.

Kvelden før storaksjonen i Stilla 14. januar 1981 arrangerte NSR demonstrasjonstog i Alta, og med 450 deltakere var det visstnok den største samiske demonstrasjonen i historien. NSR hadde til da holdt en lavere profil enn deler av medlemsmassen ønsket, fordi ingen i styret for alvor hadde trodd at myndighetene ville gå til det skritt å sette ut ordensmakten for å rydde opp.¹⁸⁶ Styret hadde til det siste appellert til regjeringen om å avstå fra politiaksjonen og vente på den rettslige avklaringen. Da aksjonen likevel ble beordret hersket det stor skuffelse og bitterhet overfor parten de hadde sittet i forhandlinger med, og som nå dekket seg bak tidligere stortingsvedtak. Ole Henrik Magga har beskrevet gjenopptakelsen av anleggsarbeidet høsten 1981 som den mest skuffende opplevelsen under Alta-aksjonene:

*(...) vi hadde sittet på et møte hvor vi kunne ha gjort atskillige sprell og laget vansker for regjeringen. Vi gjorde det ikke, og det var et bevisst valg. Vi fikk et løfte fra en regjeringsrepresentant, og deretter skulle vi drøfte alle sakene. Ikke bare den saken, men alle viktige saker. Og så setter altså regjeringen i gang anleggsarbeidet (...)*¹⁸⁷

Myndighetens kraftige reaksjoner mot demonstrantene var en meget viktig vekker i forhold til samisk selvbevissthet. Også de som ikke tidligere hadde vært opptatt av samepolitikk, ble nødt til å stille spørsmålsteget ved maktbruken – over 600 politifolk var i aksjon – og hva som egentlig utspilte seg. Ole Henrik Magga uttrykte det slik: ”Man kan lure nogle få mennesker for alltid, man kan også lure mange for kort tid, men man kan ikke lure alle mennesker for alltid!”¹⁸⁸

NSRs tillit til det norske systemet ble sterkt svekket etter Alta-saken: ”Alt i alt må vi si at vår organisasjon har nok tapt mange illusjoner om norske myndigheters vilje i samiske saker.”¹⁸⁹ Denne følelsen sitter fremdeles dypt i NSR, og historiens mange ”tapte illusjoner” har lagt grunnlaget for den mistillit som preger forholdet mellom organisasjonen og myndighetene. I

¹⁸⁶ Michael 1981:129

¹⁸⁷ Ole Henrik Magga på NRK P2 25.12.89; sitert i Minde 2003:110ff

¹⁸⁸ Michael 1981:131

¹⁸⁹ Koren 1981:162 (Ragnhild Nystad)

kapittel 8 skal jeg gi noen eksempler fra saksinnstillinger til Sametingets plenum som illustrerer dette poenget. Skuffelsen gjaldt ikke bare Regjering og Storting, men også rettssystemet. Sameorganisasjonene hadde tidligere oppfattet rettsstaten som en siste garanti for at deres interesser skulle få en rettferdig behandling, men domstolenes framgangsmåte i denne saken tærte alvorlig på tilliten. Alta-utbyggingen medførte likevel en udiskutabel endring i forholdet mellom NSR og norske myndigheter, og mellom samer og nordmenn. For første gang kom organisasjonen i direkte forbindelse med sentralmyndighetene gjennom kontaktmøter, og Samerettsutvalget er allerede nevnt. Ingen annen sak har så tydelig demonstrert behovet for en gjennomgående avklaring av samenes stilling i det norske samfunnet.

5.3 Avslutning

Dette kapittelet har illustrert de dype motsetningene som fantes mellom NSR og Ap historisk. Striden om Sáogat handlet om hvem som skulle styre den viktigste samiske informasjonskanalen, til den samiske befolkning så vel som til styresmaktene; NSR-sympatisører eller Ap-tilhengere. Hættas redaksjonelle linje avslørte at forholdet mellom NSR og Ap allerede var spent, men måten han ble avsatt på og Wulffs nye retning skapte enda dypere konflikt. Alta-saken er likevel den hendelsen der motsetningene mellom den samiske minoritet og norske myndigheter, NSR og Ap, kommer tydeligst og mest eksplisitt til syne. På tross av at myndighetene gjennom opprettelsen av Samerettsutvalget erkjente at samepolitikken var moden for revidering, satt samene likevel igjen med minnene om maktovergrepene mot demonstrantene og skuffelsen over at råd og innspill til myndighetene ikke førte fram. Disse konfliktene er bare 8-10 år gamle når Ap og NSR for første gang skal jobbe fra Sametinget for å gi samene bedre innflytelse over egne saker. Motsetningene er derfor med inn i det nye systemet.

Så langt i denne avhandlingen har jeg tatt for meg sametingsinstitusjonen og aktørene NSR og Ap. Når jeg nå skal gå over til å diskutere hovedforskjellene mellom NSR og Ap, er deres historiske erfaringer viktig for å forstå de holdningene og standpunktene de har i dag. Ikke minst legger erfaringene med *hverandre*, illustrert i kapittelet ovenfor, et motsetningsfylt grunnlag for samhandling. Samtidig er det vanskelig å danne seg et fullstendig bilde av forholdet mellom partene og deres politiske standpunkt uten å vite hvordan arenaen de virker på er bygget opp og virker. Sametinget er etablert i spenningsfeltet mellom selvbestemmelse

og medbestemmelse, men har i stor grad utviklet seg til å bli en arena for rettighetskamp. Dynamikken dette skaper mellom aktørene brytes mot rollen Sametinget har som forvaltningsorgan for statlig samepolitikk. NSR og Ap virker dermed innenfor en institusjon som må fungere i forhold til myndighetene uten at det påvirker Sametingets legitimitet i negativ retning i den samiske befolkningen.

Del II: Rett og politikk

Selv om opprettelsen av Sametinget helt klart førte til en sterkere politisering av samepolitikken, har parlamentets interne diskusjoner og debatter først og fremst vært preget av konsensusstenkning. Både i forholdet til sentrale myndigheter og offentlig opinion har det vært ansett som viktig å opptre enhetlig og formelt korrekt. Særlig gjaldt dette de første periodene da Sametinget var nyopprettet. I den senere tid har det vært en gradvis dreining i retning av flere prinsipielle debatter og dermed høyere konfliktnivå, og det er også en tendens til at opposisjonen i større grad kommer med detaljerte endringer i forhold til Rådets innstillinger. Dette er tegn som tyder på at institusjonen Sametinget er i ferd med å finne sin form.

Historiekapitlene har vist at mens NSR-sympatisører kjempet for å få gjennomslag for samiske rettigheter, ble motstanderne av den samiske mobiliseringen gjerne assosiert med lokale Ap-tilhengere. Ap er det mest innflytelsesrike i norsk etterkrigshistorie og besitter en helt annen form for politisk ekspertise og erfaring enn NSR, som fra en formell institusjonell synsvinkel var for en politisk novise å regne da Sametinget ble åpnet. Det er naturlig å forvente at Aps politiske standpunkt vil være preget av mer pragmatikk og realpolitikk der NSR kan tenkes å kjøre en hardere linje, inspirert av sin tidligere rettighetskamp. Med et slikt utgangspunkt er det også en rimelig antakelse at strategier og argumentasjon vil anta forskjellige former hos de to partiene. Historiekapitlene viste også at NSR har et internasjonalt engasjement man ikke finner i tilsvarende grad hos Ap. NSRs rettighetsorientering og fokus på internasjonal rett kan forstås i lys av dette. Kompromissvilje vis-à-vis myndighetene og moderate standpunkt for å komme samfunnet som helhet i møte kan være naturlige karakteristika ved et parti med Aps bakgrunn og erfaring. Til sammenlikning vil prinsippfasthet og mer radikale forslag fra NSR oftere innebære konfrontasjoner med meningsmotstandere, både internt og i forhold til sentralmakten, og mindre vilje til å gå på akkord med vedtatte standpunkt eller verdier. Samtaler med representanter som har gått over fra NSR til Ap og motsatt, støttet oppfatningen av at disse områdene representerer sentrale forskjeller. Tidligere NSR-medlemmer betonte de reelle mulighetene til å oppnå resultater og ønsket om å jobbe politisk heller enn juridisk, da de fortalte hvilke betraktninger som var viktige for valget om å gå over til Ap. Representanter som forlot Ap til fordel for NSR uttrykte et ønske om å jobbe klarere og mer målrettet mot det

de mener er Sametinget intensjon, nemlig å tale *samenes* sak. Ap hadde med andre ord en litt for lav sameprofil, særlig i forhold til selvbestemmelse og rettigheter generelt.

Del II tar for seg noen av disse prinsipielle debattene som skiller NSR og Aps standpunkt og holdninger fra hverandre. Krav om særskilte rettigheter og en rettsorientert strategi er to sider av samme sak. Det betyr ikke at man alltid benytter rettsvesenet for å få gjennomslag for sine krav, men når man tenker i rettigheter avslører det en tro på at samfunnsproblemer kan løses gjennom å lovfeste ulike grupper rettigheter. I et rettighetsbasert samfunn vil politisk framforhandlede løsninger på konflikter bli vanskeligere fordi partene vil kunne vise til hvert sitt sett av rettigheter. Konfliktene blir dermed mer et juridisk spørsmål om lovers motstrid enn en politisk utfordring som kan løses gjennom forhandlinger og pragmatisk smidighet. Et økende antall internasjonale konvensjoner på urfolks- og menneskerettighetsområdet gir myndighetene lite handlingsrom dersom samene, via Sametinget, står kompromissløst på juridiske krav. Disse problemstillingene står sentralt i sametingsdebattene mellom NSR og Ap, spesielt er det tydelig i spørsmål knyttet til eierskap, forvaltning og bruk av naturressursene. Rettighetstenkningen må forstås i sammenheng med nasjonalisme og nasjonsbygging, som jeg mener er en bakenforliggende drivkraft i NSR.

Folkerettens prinsipp om folkenes rett til selvbestemmelse er et grunnleggende krav fra nasjoner og folk verden over, og NSR og Aps behandling av spørsmålet er interessant for å forstå de grunnleggende forskjellene. Det er på mange måter det samme temaet som går igjen i kapittel 6 og kapittel 7 fordi det handler om forholdet mellom samiske og norske interesser, og hvor balansepunktet mellom legitime juridiske rettigheter og praktiske løsninger i et fellesskapsperspektiv skal plasseres. Holdningene til dette spørsmålet får naturlig nok implikasjoner for forholdet til myndighetene, men her spiller som jeg skal vise i kapittel 8 også historiske erfaringer en viktig rolle. Dette kapitlet drøfter også hvordan forholdet mellom NSR og Ap er i dag og setter det i historisk relieff.

De dypest forankrede forskjellene finner vi gjerne i behandlinger av årsmeldinger og i de fireårige sametingsplanene. Dette er på mange måter prinsipp-erklæringer der man formulerer standpunkt i forhold til rettigheter og ofte også presenterer framtidvisjoner. Sametingsrådets ”beretning om virksomheten” er et annet dokument som gjentatte ganger har resultert i kritikk fra Ap (innimellom også opposisjonen som helhet). I beretningen redegjør Rådet for hva de har arbeidet med siden forrige plenumssamling, men fra og med september 2002 har

beretningen består av en grundigere behandling av et utvalg saker framfor en kortere gjengivelse av samtlige.

6 Nasjonalisme og rettighetskamp

I dette kapittelet vil jeg argumentere for at nasjonalisme er drivkraften bak NSRs krav om rettigheter. Både nasjonalisme og rettighetskamp er hovedtemaer i sonderingen av terrenget mellom NSR og Ap fordi de så tydelig illustrerer partienes ulikhet. Mange av begrepets konnotasjoner eller karakteristika gir imidlertid en dårlig beskrivelse av organisasjonen og partiet og det er derfor nødvendig med en nærmere spesifisering av hva som menes i denne oppgaven. Deretter vil jeg komme tilbake til forholdet mellom nasjonalisme og rettigheter for å forsøke å forklare hvorfor NSR og Ap inntar ulike holdninger i spørsmål om samiske versus norske interesser.

I dagligtalen er nasjonalisme en samlebetegnelse for en rekke ulike fenomener. Begrepet har både positive og negative konnotasjoner avhengig av hvem som bruker det, hva det betegner og hvorfor man bruker det. Begrepet kan for eksempel sidestilles med nasjonal frigjøringskamp og få en positiv klang. Det kan også brukes synonymt med aggressivt fremmedhat og intoleranse og oppfattes negativt. Tilhengere av nasjonalisme vil bruke ordet helt forskjellig fra motstandere, og formålet bestemmer dermed begrepets meningsinnhold. I en mer akademisk tilnærming kan følgende brede definisjon være et godt utgangspunkt:

*Nationalism is a discourse that constantly shapes our consciousness and the way we constitute the world. It determines our collective identity by producing and reproducing us as 'nationals'.*¹⁹⁰

Nasjonalisme er med andre ord et betraktningsspektiv – en måte å se verden på – og gjennom nasjonalismens briller er verden delt inn i nasjoner. Ordet ”nasjon” ble opprinnelig brukt om befolkningsgrupper som var knyttet sammen ved felles fødested, men opp gjennom historien har innholdet variert og utviklet seg. I moderne språkbruk brukes begrepet både i betydningen ”stat”, som i FNs ”Forente Nasjoner”, og om folkegrupper med felles kulturelle kjennetegn. En tredje viktig bruk bygger på et subjektivt kriterium: En folkegruppe som anser seg selv som en nasjon, eller som oppfattes slik av andre, *er* en nasjon. Verken et rent subjektivt eller et rent objektivt nasjonsbegrep gir noe fullgodt svar på hva en nasjon er. De objektive kulturelle faktorene, enten det er språk, religion, hudfarge eller historie, er

¹⁹⁰ Özkirimli 2000:4

nødvendige for å atskille gruppen fra andre folkegrupper, men bestemte kulturuttrykk alene skaper ingen nasjonal fellesskapsfølelse. Nasjonalitet innebærer at den kulturelle faktoren også utgjør selve holdepunktet for gruppens verdifellesskap og indre solidaritet.¹⁹¹

Beskrivelsen av nasjonen som et ”forestilt fellesskap” er Benedict Andersons bidrag til forståelsen av nasjonalismens opprinnelse og betydning. Den nasjonale fellesskapsfølelsen er forestilt fordi man selv i de minste folkegruppene bare vil kjenne et fåtall av sine medlemmer. Likevel vil nasjonen alltid oppfattes som et dypt brorskap hevet over de interne forskjellene. ”Nasjoner blir til ved nasjonal bevissthet, men nasjonal bevissthet blomstrer ikke på stengrunn”¹⁹². Nasjonale symboler spiller en helt sentral rolle for å styrke følelsen av samhörighet og fellesskap. Utvalgte objekter og uttrykk har, eller tillegges, en mening forankret i noe opprinnelig som binder nasjonen sammen. De mest typiske nasjonale symbolene er flagget, nasjonale minnesmerker og ikke minst nasjonalsangen:

*Uansett hvor banale ordene er og hvor middelmådig melodien er, så gir disse sangene en opplevelse av fellesskap. (...) Å synge Marseillaisen, Waltzing Mathilda eller Indonesia Raya skaper øyeblikk med enstemmighet; det gir en fysisk realisering av det forestilte fellesskapet.*¹⁹³

Den bevisste bruken av slike symboler for å integrere mennesker i et felles normsett basert på et forestilt fellesskap kan kalles *nasjonsbygging*. I Stein Rokkans modell over utviklingen av de europeiske nasjonalstatene var nasjonsbygging den andre av fire faser.¹⁹⁴ Det som kjennetegnet denne fasen var blant annet kulturell standardisering, der for eksempel skolevesenet ble en viktig brikke i dette store identitetsskapende prosjektet.

Nasjonsbygging beskriver virkemidlene i utviklingen av et nasjonalt fellesskap og er først og fremst det som forbinder NSR med nasjonalisme. Samlingspunktene kan bestå av gamle, nedarvede røtter eller nye, konstruerte kulturtrekk. De nyere, konstruerte, tradisjonene *framstår* imidlertid som gamle eller opprinnelige. Når nasjonale røtter kan føres langt tilbake i tid oppfattes de nemlig som ”naturlige” og iboende og knytter langt sterkere bånd enn det som

¹⁹¹ Østerud 1994

¹⁹² Ibid.:25

¹⁹³ Anderson 1996:141

¹⁹⁴ 1. Statsbygging; 2. Nasjonsbygging; 3. Deltakelse; 4. Redistribusjon. Se Rokkan 1987

oppleves som nytt. Eksempler på nasjonalismens ”naturlighet” kan leses ut av hvordan ulike språk beskriver det samme objektet som fedreland, *motherland*, *Vaterland* og *patria*, på henholdsvis norsk, engelsk, tysk og spansk. Territoriet som nasjonens far eller mor, altså som det objektet som avfødte nasjonen, henspiller på det naturbestemte ved nasjonaliteten. Utvelgelsen av enkelte symboler og hendelser framfor andre konstruerer nasjonale samlingspunkt på tvers av mer lokale kulturtrekk.

Dette var i høy grad nødvendig i den samiske nasjonsbyggingsprosessen, der både språk, levemåte og dermed kulturuttrykk varierte veldig mellom for eksempel reindriftssamer, sjøsamer, elvesamer osv. Dette var, og er fremdeles, en vanskelig prosess ettersom kulturell og nasjonal standardisering ”rangerer” de ulike kulturuttrykkene. Noen anerkjennes som ”samiske”, andre faller utenfor. Da samebevegelsen vokste fram på 1960-tallet var deres overordnede mål å skape et nytt samisk selvbilde. Viktige elementer i oppbyggingen av en samisk fellesskapsfølelse var ikke minst de ulike kulturuttrykkene som bredte seg fra 1970-årene og utover. De mest kjente kulturelle markørene, som joik, kofte og duodji, fikk ny symbolverdi gjennom kampen for rettigheter og samisk likeverd. Musikk, litteratur og kunst omtales gjerne som ”nasjonalismens kulturelle produkter”¹⁹⁵. Ved siden av den økende bruken av samisk språk ble revitaliseringen av samisk kunst og kultur klare indikatorer på en gryende nasjonsbyggingsprosess.

Vektleggingen av forskjellene mellom samer og nordmenn, mellom ”oss” og ”dem”, er klassisk i oppbyggingen av en nasjonal identitet. Når forskjellene bygger på kulturelle særtrekk og samtidig brukes bevisst for å binde medlemmene av kulturen sammen, kan prosessen betegnes som nasjonalistisk. Skillet mellom nordmenn og samer eksisterte naturligvis allerede, men til forskjell fra fornorskningstiden var det nå samene som hadde makten til å styre prosessen i ønsket retning. Fra å ha vært en undertrykt minoritetskultur i det norske samfunnet ble den samiske befolkningen løftet fram som en *nasjon*. De hadde eget språk, egne kulturuttrykk, og til og med et eget territorium, *Sápmi*. Dette gamle navnet betegner ”det samisk livsrommet av land og vatn, folk og kultur”¹⁹⁶, og en slik tilknytning til

¹⁹⁵ Anderson 1996:138

¹⁹⁶ Eidheim 2000:6

et spesifikt landområde er et av de sterkeste nasjonale bånd som finnes, fordi det setter nåtidens mennesker i forbindelse med forfedrene.

6.1 Nasjonsbygging på Sametinget

På Sametinget er nasjonsbygging kanskje det største overordnede prosjektet. I spissen for dette står framfor alt NSR, men Ap har også et visst engasjement – om ikke fullt så brennende som førstnevnte. Det skulle da også bare mangle. Med tanke på deres tidligere rolle som *norsk* nasjonsbygger og pådriver i assimileringspolitikken overfor samene må det betegnes som ganske overraskende at Ap i så vidt stor grad deltar i prosjektet. På den annen side er det naturlig at også de farges av å virke innenfor et etnisk basert parlament. Språk- og utdanningskrav, og ikke minst kravet om retten til naturressursene, finner sin dypeste begrunnelse i samenes identitet som eget folk. Derfra er veien kort til nasjonsbygging og ideen om samene som en nasjon. Aps spillerom defineres også av hovedmotparten NSR. NSRs markante nasjonale profil gjør det mulig for Ap å bevege seg noen skritt i deres retning for å favne bredere. Det er sannsynligvis nødvendig for å bryte med de historiske forutsetningene og skape troverdighet som sameparti. Så lenge Ap sitter i opposisjon på Stortinget kan sametingsgruppen trolig tillate seg noe mer radikale holdninger enn hvis sentralpartiet hadde regjeringsmakten. En situasjon med Ap i regjeringsposisjon både på Stortinget og Sametinget vil skape en rekke interessante problemstillinger. Ved eventuelle drøftelser vil for eksempel samme parti sitte på begge sider av forhandlingsbordet, og uenigheter som ganske sikkert må komme, vil være særdeles kompliserte å behandle. Nasjonsbygging er likevel et av de trekkene som klarest skiller NSR fra Ap.

Historikeren Bård A. Berg er av den oppfatning at ideen om det samiske folk som et eget samfunn, med felles historie, språk og kultur langt tilbake i tid, utgjør selve fundamentet i NSR.¹⁹⁷ Dette fundamentet har følgende viktige *funksjon*: I en organisasjon som ønsker å være en samlingsplass for alle samer, og favne om alle lag av den samiske befolkning, er innebygde motsetninger uunngåelige. For å hindre fragmentering må det skapes en felles plattform som kan holde organisasjonen sammen på tvers av motsetningene. Berg mener at forestilingen om det samiske folket som et fellesskap utgjør denne plattformen, og at NSR er bygget opp omkring en slik nasjonalistisk idé. Nasjonalismen bærer i seg en drøm om en best

¹⁹⁷ Berg 2004

mulig framtid for de som aksepteres som medlemmer av fellesskapet, og NSRs formålsparagraf om å ”virkeliggjøre samisk selvråderett og sikre en samisk framtid som ett folk i egne områder” betoner nettopp dette punktet. Til sammenlikning har Ap en mye rundere formulering: De vil ”utvikle et bedre, mer rettferdig og tryggere samfunn for den samiske befolkning” og sørge for at ”samisk språk og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge”.¹⁹⁸

NSRs historie viser at man bare delvis har lyktes med å demme opp for fraksjonering. Når grunnlaget, med den nye samiske selvbevisstheten, var lagt, trådte de indre motsetningene fram. Gjennom hele 1970-tallet oppsto det konflikter på grunn av ulike oppfatninger om organisasjonens politiske retning og måten å arbeide på, og i talen han holdt til NSRs landsmøte i 2003 erkjente sametingspresident Sven-Roald Nystø at det fremdeles eksisterer konflikter og meningsforskjeller internt:

*I seks år som president har jeg båret sprikende staur. Sprikene har ikke alltid vært mellom samarbeidspartnerne i Sametinget, nei langt ifra. Tidvis gjelder det NSR først og fremst.*¹⁹⁹

Et generelt trekk hos nasjonalistiske bevegelser er nettopp det at de utvikler radikale og moderate fløyer som kjemper mot hverandre. Når Samenes Landsforbund ble sett på som en organisasjon for ”alminnelige samer”²⁰⁰, sier det noe om hvordan mange oppfattet NSR. Noe av problemene kan også tilskrives den tidlige nasjonsbyggingsprosessen. Mange samer følte seg fremmedgjort i forhold til den samiske identiteten som ble holdt opp for dem, og de opplevde å ikke bli regnet som ”riktige samer”. Dette ga rom for en ny samisk interesseorganisasjon. Man kan trekke en parallell til dagens situasjon, der Ap ønsker å være et alternativ for de som befinner seg mellom NSR og ”samefiendtlige” nordmenn. For øvrig synes det å bli stadig færre innbitte motstandere av Sametinget, samiske rettigheter og samer generelt. En mulig forklaring kan være de senere års økende grad av samarbeid mellom

¹⁹⁸ Valgprogram for perioden 2001-2005:kap. 1

¹⁹⁹ ”Sametingspresident Sven-Roald Nystøs tale på NSRs landsmøte 2003”

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=298&lang=no&docID=4185>

²⁰⁰ Stordahl 1994:257

Sametinget og enkelte kommuner og fylkeskommuner. Det kan også være en effekt av Sametinget i seg selv, at det har utviklet seg til å bli en institusjon man forholder seg til.

I sammenheng med behandlingen av Snøhvit-saken²⁰¹ i februar 2002 kom det opp en interessant debatt om relevansen av samisk forhistorie for nåtidige samiske rettigheter som demonstrerer hvor viktig røtter og historie er i forhold til samiske selvoppfattelse og identitet. Snøhvit-saken dreier seg i korte trekk om gassutvinning fra et felt i Barentshavet som ligger om lag 140 kilometer nordvest for Hammerfest. Enorme gassmengder under havbunnen skal sendes i land på Melkeøya utenfor Hammerfest, der gassen blir nedkjølt og senere fraktet til Spania og USA med tankskip. Dette blir Europas første eksportanlegg for flytende naturgass og Finnmarks største industriprosjekt noensinne. Årlige lokale og regionale driftsleveranser fra 2006, og anslagsvis 25 år framover, forventes å være omkring 240 millioner kroner.

Debatten jeg viser til ble antent av følgende formulering i Sametingsrådets innstilling:

Innenfor det som i dag utgjør staten Norge har samene fram til koloniseringen av Nord-Troms og Finnmark fra 13-1500 tallet også vært enerådende og kontrollerende av ressursene fra dette havområdet.²⁰²

Ap-representant og historiker Steinar Pedersen reagerte sterkt på at dette skulle være grunnivingen av samiske krav til naturressursene ved Snøhvit, og kalte dette en ”klar historieforfalskning”²⁰³. Han henviste til Ottars beretning fra 800-tallet, som regnes som de tidligste kjente skriftlige kildene man kjenner. Der fortelles det at selv om det bare var samer som bodde langs kysten av det som nå er Nord-Troms og Finnmark, utbyttet også nordmenn havressursene gjennom fangst og fiske. Pedersen understreket at etter hans mening har Sametinget en klar rett til å påvirke Snøhvit-utbyggingen, og samene må være med på utformingen av konsesjonsvilkårene, men han reagerte sterkt på Sametingsrådets grunniving av kravene de framsatte.

²⁰¹ Sak 6/02 Utbygging av Snøhvitfeltet – ivaretagelse av samiske rettigheter til olje- og gassforekomster i samiske ressursområder

²⁰² Møtebok 1/02:57

²⁰³ Nordlys 19.01.2002

Hvis Sametinget gjør krav på rettigheter knyttet til olje- og gassforekomstene i nord, kan vi ikke gå tilbake til 1300-tallet, og man kan slett ikke omskrive historia for å fremme samiske interesser.²⁰⁴

Pedersens innspill ble møtt med bidrag fra blant annet forskere og stipendiater innenfor historie og arkeologi og utviklet seg til en viktig debatt om forholdet mellom vitenskap og politikk. Det er imidlertid bruken av eldre historie som begrunnelse for rettighetskrav jeg vil gripe fatt i. Det gir et godt eksempel på sammenhengen mellom nasjonalisme, nasjonsbygging og rettighetskrav. Historieskrivingens rolle i nasjonsbygging er uomtvistelig, slik er også den norske nasjonen bygget, og betydningen av røtter og historisk kontinuitet har jeg allerede nevnt. En historisk ”gullalder” eller historisk kontinuitet som strekker seg langt tilbake, er noe man er stolt av, og noe som binder enkeltmennesker sammen til et fellesskap. Følelsen av samhörighet og forestillingen om et felles opphav står sentralt i nasjonstanken, og den som sitter på eiendomsretten til ”den riktige og sanne historie” har dermed stor makt. For et nasjonsbyggende parti som NSR blir det helt naturlig å bruke historiske forhold som begrunnelse for krav om rettigheter til ressurser man allerede har utnyttet i lang tid. En som bruker Den Objektive Historien som kilde til sin argumentasjon kan dessuten være relativt trygg på at få har gode nok historiekunnskaper til å argumentere imot. Således kan man si at NSR og Ap kjempet om sannheten omkring samisk bruk av ressurser i tidlige tider. Slik kan man også si at forholdet mellom norske og samiske rettighetsinteresser i samiske områder henger sammen med forestillingen om det samiske folk som en nasjon.

NSR bygget sin argumentasjon på eldre historie og føyer seg dermed inn i en nasjonalistisk tradisjon. Som vi skal se nærmere på senere i analysen, anklaget de også Pedersen for å ha motarbeidet samenes interesser ved å stille spørsmålsteget ved det NSR anså som fakta. Det understreker intensiteten som finnes i temaer knyttet til nasjonalisme, og forteller mye om viktigheten av å bevare forestillingen om historisk kontinuitet og det samiske folk som en nasjon og et fellesskap. Tendensen til at NSR betoner det nasjonsaspektet der Ap foretrekker andre betegnelser, som ”det samiske folk” eller ”den samiske folkegruppe”, blir svært tydelig i sak 43/01 om bruken av det samiske flagget. I innstillingen skrev Sametingsrådet at ”Sametinget støtter forslaget om at 6. februar, samenes nasjonaldag, blir offisiell norsk

²⁰⁴ Nordlys 19.01.2002

flaggdag i Norge”²⁰⁵. På tross av at samtlige representanter selvfølgelig hadde kunnskap om betydningen av 6. februar, fikk Rådet med denne formuleringen understreket sin oppfatning om datoens betydning og innhold. Aps motforslag illustrerer tydelig at fant den sterkt ladede og symbolske termen ”nasjonaldag” problematisk:

Sametinget er av den oppfatning at betegnelsen samefolkets dag skal bli brukt om flaggdagen 6. februar. Betegnelsen samenes nasjonaldag kan misoppfattes, og en klargjøring av begrepet vil være fordelaktig. En nasjon er definert som en gruppe mennesker som føler seg som en enhet på grunn av felles historie og kultur, oftest også felles språk. Begrepet nasjonal er videre ofte knyttet til en nasjonalstats grenser og innenriks virksomhet, men er samtidig også et begrep som brukes til å beskrive et folks fellesskap. Av den grunn mener Sametinget at det høver bedre å bruke betegnelsen samefolkets dag. Samekonferansen gjorde vedtak om at den samiske betegnelsen på dagen skulle være Sámi álbmotbeaivi.²⁰⁶

Berg hevder at den direkte oversettelsen av ”sámi álbmotbeaivi” til norsk er ”samisk folkedag”.²⁰⁷ Det at Ap benytter den samiske termen som argument for å kalle 6. februar ”samefolkets dag” tyder på at de deler hans oppfatning om at ”nasjonaldag” ikke er den korrekte oversettelsen. På Sametingets internettsider tilrår man imidlertid å bruke ”samenes nasjonaldag” – i følge nettstedet en anbefaling basert på Samekonferansens²⁰⁸ vedtak fra august 1992. ”Samekonferansen/ Samerådet har i sine vedtak på samisk brukt begrepet sámi álbmotbeaivi. Rett oversatt til norsk blir dette samenes nasjonaldag.”²⁰⁹ Sametinget har altså valgt en oversettelse Aps sametingsgruppe frykter kan ”misoppfattes”. Ap ønsker ikke at 6. februar skal skape de samme assosiasjonene som 17. mai – som riktignok heter Norges Grunnlovsdag i almanakken, men som like gjerne går under benevnelsen ”nasjonaldag”. For øvrig synes norske myndigheters oppfattelse av hva 6. februar heter temmelig klar. Departementenes internettsider, regjeringsdokumenter og lignende omtaler den konsekvent ”samefolkets dag”.

²⁰⁵ Møtebok 4/01:209

²⁰⁶ Møtebok 4/01:209

²⁰⁷ Berg 2004:3

²⁰⁸ Samekonferansen er Samerådets høyeste beslutende organ og avholdes hvert fjerde år. Samerådet er et samarbeidsorgan for samiske organisasjoner i Norge, Sverige, Finland og Russland, og består av medlemmer fra de samiske hovedorganisasjonene – blant disse NSR.

²⁰⁹ ”6. februar – bruken av begrepet nasjonaldag”;

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=231&lang=nsa&docID=1985&docLang=no>

Eksemplet støtter Bergs beskrivelse av nasjonalisme og forestillingen om det samiske fellesskapet som sentrale bestanddeler i reisverket som holder NSR sammen. Det er en moderat form for nasjonalisme som bekreftes av Nystøs uttalelse om at ”Vi står midt inne i en samisk nasjonsbyggingsprosess”²¹⁰. Formuleringer som så tydelig bærer en nasjonalistisk språkdrakt ville Ap neppe latt seg forbinde med. De har en sterk bevissthet omkring denne typen utsagn og hvordan de oppfattes av ulike miljø, og de unngår derfor eksplisitte assosiasjoner med nasjonalistiske ideer. Det at Ap i det hele tatt deltar på en arena som Sametinget viser imidlertid at de har akseptert grunntanken om samene som folk og nasjon, og spørsmålet blir da hvorfor de så sjelden benytter nasjonsrelaterte begrep. Det mest åpenbare svaret er at de ønsker å opptre konfliktdempende og ikke provosere omgivelsene. Fordi Ap er et norsk parti har de valgoppslutning på kommune-, fylkes- og nasjonalnivå å ta hensyn til, og reaksjonene fra den norske delen av befolkningen blir viktig å ta i betraktning. Det kan også tenkes at man ikke i tilstrekkelig grad har innsett eller forstått at konsekvensen av å virke i Sametinget er at man blir en medspiller i en samisk nasjonsbyggingsprosess.

Disse problemstillingene eksisterer naturligvis ikke for NSR som ikke har et norsk elektorat å ta hensyn til. De bruker dessuten bevisst Sametinget som nasjonalt symbol i nasjonsbyggingen og har et mer åpent og bevisst forhold til prosjektet, slik eksempelet ovenfor viste. NSR startet sin etnopolitiske mobilisering allerede på 1960-tallet, og nå som den gang står kravet om retten til land og vann helt sentralt. Denne sammenhengen mellom nasjonsbygging og kampen for rettigheter gjelder også i dag. Å kreve særskilte rettigheter for den samiske befolkningen er kanskje den mest materielle måten å binde sammen et fellesskap på, og bevisstheten omkring en samisk gruppeidentitet må nesten automatisk øke når man bruker den for å oppnå noe så håndfast som å sikre tilgang til naturressursene. Det innebærer at fokus rettes mot samiske, og ikke norske, interesser, og min gjennomgang av plenumssaker indikerte en forskjell mellom NSR og Aps overordnede fokus. NSR knytter rettighetskravene opp mot folkerett og historisk tilknytning, og bruker dette aktivt som pressmiddel overfor myndighetene. Ap har også folkeretten som utgangspunkt, men åpner for en mer fleksibel omgang med paragrafene for å finne praktisk gjennomførbare løsninger. Det betyr at Ap velger å lempe på juridiske rettigheter for å senke konfliktnivået mellom samiske og ikke-

²¹⁰ ”Sametingspresident Sven-Roald Nystøs tale til NSRs landsmøte 2003”;
<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=298&lang=no&docID=4185>

samiske interesser. Dette kan ha sammenheng med den sterke likhetstradisjonen i partiet. På samme måte som mye av Aps tidligere samepolitikk, inkludert fornorskningstanken, var basert på ideen om at alle skulle få nyte av landets goder gjennom det vi kjenner som ”velferdsstaten”, kan den samme holdningen ligge bak den stadige understrekingen av hensynet til den totale samfunnsinteressen. Vi husker at det gjerne var økonomiske og utviklingsmessige hensyn som ble lagt til grunn for assimileringspolitikken. Samene skulle bli løftet opp til standarden ellers i landet. I dag er det naturressursene som skal fordeles likt, og hensynet til samenes rettigheter som urfolk etter for eksempel ILO-konvensjonen veies opp mot konsekvensene for den øvrige befolkningen.

Jeg har til nå argumentert for sammenhengen mellom NSRs nasjonalistiske prosjekt og synet på rettighetsspørsmål, og noen eksempler vil illustrere hvordan Ap til forskjell fokuserer på de *totale* samfunnsinteressene. Spørsmålet om særskilte rettigheter for samer har alltid skapt splid mellom den norske og den samiske befolkningen både i lokalsamfunn og på nasjonalt plan. Det er derfor også interessant å vurdere hvorvidt NSR og Aps holdninger i dag er en videreføring av historiske roller eller om standpunktene har forandret seg.

6.2 Forvaltningen av naturressursene i Finnmark

Samerettsutvalgets (SRU) første innstilling resulterte som tidligere nevnt i Sameloven, Grunnlovens §110 og opprettelsen av Sametinget. I 1985 nedsatte Samerettsutvalget en juridisk ekspertgruppe, *Rettsgruppen*, for å

*utrede og ta stilling til hva som i dag må anses for å være gjeldende rett med hensyn til eiendomsrett og bruksrett til land og vann i Finnmark fylke.*²¹¹

Flertallet konkluderte med at samene ikke oppfylte betingelsene for eiendoms- og besittelsesrettigheter til land etter ILO-konvensjonens artikkel 14 (1), og at artikkelen derfor ikke var relevant for norske forhold. Delvis som et svar på de sterke protestene arbeidet deres resulterte i, ikke minst fra samisk hold, nedsatte Samerettsutvalget en ny ekspertgruppe, *Folkerettsgruppen*. De skulle vie samiske rettstradisjoner større oppmerksomhet enn Rettsgruppen hadde gjort, og spesifisere Norges folkerettslige forpliktelser overfor den

²¹¹ NOU 1993:34:16

samiske befolkningen.²¹² Konklusjonene som ble lagt fram avviker fra Rettsgruppens, og tilsa at samene likevel tilfredsstilte forutsetningene for å kunne kreve eiendoms- og besittelsesrettigheter til deler av Finnmark. Nettopp disse implikasjonene av ILO-konvensjon nr. 169 sto sentralt i Samerettsutvalgets andre delinnstilling, NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

Innstillingen tar for seg to temaer, nemlig bruk og forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark, samt vern mot inngrep i grunn og andre naturgoder i alle samiske bruksområder. Utvalget var aldri i tvil om at samene måtte betraktes som et urfolk i ILO-konvensjonens forstand, og at konvensjonens bestemmelser dermed var relevante for forholdet mellom den norske stat og den samiske minoriteten, og forholdet mellom den samiske og den ikke-samiske befolkningen. Selv om utredningen i stor utstrekning dreier seg om hvilke hensyn som skal veie tungt ved framtidig ressursutnyttelse i Finnmark, handler den vel så mye om fordeling av myndighet til å fatte beslutninger om utnyttelse og forvaltning av naturressurser. Det mest relevante i denne sammenhengen er forslagene til forvaltningsordning.

Flertallet i utvalget går inn for at eiendomsretten og forvaltningsmyndigheten til det som i dag er statens umatrikulerte grunn i Finnmark overføres til et nytt grunneier- og grunnforvaltningsorgan som skal hete Finnmark grunnforvaltning.²¹³ Styret skal bestå av fire medlemmer oppnevnt av Finnmark fylkesting og fire medlemmer oppnevnt av Sametinget. Ledelsen skal rotere mellom medlemmene oppnevnt av henholdsvis fylkestinget og Sametinget, og ved stemmelikhet skal lederen ha dobbeltstemme. Videre foreslår de at Kommunal- og Regionaldepartementet skal ha myndighet til å føre lovlighetskontroll med fattede vedtak, men ingen anledning til å overprøve den skjønnsutøvelsen som er blitt lagt til grunn.

Et mindretall foreslår imidlertid at det opprettes *to* grunneier- og forvaltningsorgan. For at myndighetene skal være på den sikre siden i forhold til kravene i artikkel 14 (1) i ILO-konvensjonen, skal en egen Samisk grunnforvaltning etableres i tillegg til Finnmark grunnforvaltning. Tilslutning til det samiske forvaltningsorganet skal være frivillig, og

²¹² NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkeretten og internasjonal rett

²¹³ Statens umatrikulerte grunn viser til de områdene staten ikke noensinne har avhendet.

forslaget har derfor ingen geografisk spesifisering av virkeområdet. Når det gjelder styresammensetningen i Finnmark grunnforvaltning tilrår majoriteten i mindretallsgrupperingen at det skal bestå av syv medlemmer, i motsetning til flertallsforslaget på åtte. Fem av disse skal oppnevnes av Sametinget, og de resterende to av Finnmark fylkesting. Sametinget skal videre ha anledning til å vurdere både saksbehandling, lovanvendelse og skjønnsutøvelse, samt ta hensyn til nye forhold.

Bakgrunnen for de ulike forslagene er hvilke folkerettslige hensyn man har lagt vekt på. Bredt skissert kan man si at flertallskonstellasjonen har lagt vekt på artikkel 34 i ILO-konvensjon nr. 169 som åpner for fleksibel implementering av bestemmelsene. Mindretallet peker derimot på at opprettelse av kun ett forvaltningsorgan må betraktes som en minimumsoppfyllelse av konvensjonens krav, og at dette ikke er tilstrekkelig dersom Norge ønsker å fremstå som et foregangsland. Det er tydelig at Samerettsutvalget har forsøkt å balansere hensynet til samiske interesser og hensynet til den øvrige befolkningen i Finnmark:

Siden både Finnmark og landets øvrige sameområder ikke er bebodd bare av samer, må det imidlertid i den konkrete utformingen av de fremtidige regler tas hensyn til alle folkegrupper som bor i disse områdene, slik at det ikke skapes unødige motsetninger mellom gruppene.²¹⁴

Så langt om selve innstillingen. Innledningsvis i sin meget omfattende merknad (22 sider) poengterte for eksempel Ap at Sametingets høringsuttalelse må være *praktisk og forståelig*:

de begrepene som brukes, og de målsettingene som oppstilles, bygger på et samisk rettsgrunnlag hvor de praktiske løsningene utformes innenfor rammen av det folk oppfatter som en forståelig samisk- og urfolkspolitikk i den politiske virkelighet man har i Norge.²¹⁵

De mener altså at ren jus og kravet om rettigheter må slipes mot pragmatisk gjennomførbarhet og vurdering av konfliktnivå. Dette tilsvarer for så vidt hensynsvurderingen utvalget tilkjennegir ovenfor. Rådet hadde et noe annet fokus:

²¹⁴ NOU 1997:4:punkt 3.3.7

²¹⁵ Møtebok 3/99:71

Sametinget er av den oppfatning at man vanskelig kan unngå en interessekonflikt når man befatter seg med rettighetsspørsmål (...) Men det ville være imot alminnelig akseptert rettslig tenkning å forsøke å presse gjennom løsninger i slike rettighetssaker, som er i strid med den ene parts klare rettigheter, med den begrunnelse at den annen part – som urettmessig har tilegnet seg disse rettighetene – vil kunne starte en konflikt fordi den ikke kan akseptere en gjennomopprettelse²¹⁶ av de aktuelle rettighetene.²¹⁷

Eksempelene gir i klartekst uttrykk for den ulike vektleggingen av rettigheter på den ene siden og praktisk politikk på den andre. Det er likevel ikke sånn at NSR i forvaltningen av grunn og naturgoder vil skille mellom individer på etnisk grunnlag, men der de utgjør et næringsbehov, og dermed det materielle grunnlaget for samisk kultur, skal den samiske befolkningen gis førsteprioritet. NSR og Ap er dessuten enige om at innstillingen danner et godt utgangspunkt for en lovproposisjon.

Rådets forslag til høringsuttalelse baserer seg på Folkerettsgruppens utredning, som konkluderte med at samene har eiendoms- og besittelsesrett til deler av Finnmark fylke. De mener derfor at grunnforvaltningsordninger for de områdene som faller inn under det ILO-konvensjonen betegner som ”tradisjonelle områder”, må være av en slik art at forvaltningsansvaret tillegges samene. I tillegg til et slikt samisk grunnforvaltningsorgan, skal Finnmark grunnforvaltning forvalte grunn og ikke-fornybare ressurser for den delen av Finnmark som ikke omfattes av Samisk grunnforvaltning. Rådet støttet også Samerettsutvalgets mindretallsinnstilling vedrørende styresammensetningen, og grunnga det med at man kun på den måten oppfyller bestemmelsene i ILO-konvensjonens artikkel 14 (1). De gikk imidlertid imot forslaget om at tilslutningen til det samiske forvaltningsorganet skal være frivillig; etter deres oppfatning burde kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby og Porsanger ”allerede i utgangspunktet” inngå i Samisk grunnforvaltning.

Ap viste til utvalgets flertallsinnstilling og hensynet til ”andre faktorer som bør ha innflytelse på spørsmålet – ’reelle hensyn’”²¹⁸ og ønsket ingen egen samisk forvaltning.

²¹⁶ Jeg har referert ordet slik det står i originalen

²¹⁷ Møtebok 3/99:42

²¹⁸ Ibid.:78

*Innenfor én region og med det samfunnssystemet, og de tette forbindelsene og overlappingene man har mellom urfolk og majoritet, vil det være riktig med én felles forvaltning.*²¹⁹

Argumentet er interessant fordi det går til kjernen av det som er Aps overordnede holdning, nemlig hensynet til summen av interessene på samisk og ikke-samisk side. Partiet pekte dessuten på at et mindretall i Folkerettsgruppen oppfattet at Finnmark grunnforvaltning etter 4-4-modellen er innenfor ILO-konvensjonens ramme, så lenge samene (antakelig gjennom Sametinget) gir sin tilslutning til det. Ifølge ILOs ekspertkomité er det heller ikke et absolutt krav at det anerkjennes eksklusiv eiendomsrett til landområder urfolk har rettigheten til. Opprettelsen av én felles forvaltning er et kompromiss mellom urfolks landrettigheter og hensynet til lokale forhold, begge omtalt i ILO-konvensjonen. Finnmark fylkesting gis innflytelse i det samiske eiendoms- og besittelsesområdet mot at Sametinget gis tilsvarende for den øvrige grunnen i Finnmark. Ap stilte derfor spørsmålsteget ved om Rådet mente at samene både skal ha eksklusiv rett i visse områder, og likestilt rett i andre. De var også kritiske til opprettelsen av Samisk Grunnforvaltning fordi det ”kan lett bidra til en oppfatning av at dette er ’det samiske området’”²²⁰. Samme kritikken rammer NSRs språkbruk generelt, som i følge Ap gjør at man sitter igjen med et inntrykk av at samene har eiendomsrettigheter til *hele* Finnmark. Det er for øvrig verdt å merke seg at partenes syn i denne saken er sammenfallende med det Sametingspresident Nystø (NSR) og Ap-representant Pedersen ga uttrykk for som medlemmer av Samerettsutvalget. Begge er innflytelsesrike personer i sine respektive grupper og deres syn kan antas å ha hatt stor påvirkningskraft. Det er stor variasjon blant representantene med hensyn til politisk erfaring, og ansvaret for ulike saksområder er delt mellom gruppemedlemmene. Enkeltpersoners holdninger blir derfor tillagt stor vekt, både på bakgrunn av deres status og erfaringsnivå, og fordi det er umulig for alle representantene å sette seg like godt inn i alle sakene.

Et interessant spørsmål er imidlertid om Ap kunne holdt fast ved likevektsmodellen dersom de hadde sittet i Sametingsrådet med flertallet bak seg. Finnmark Ap ga nemlig til kjenne et noe annet syn da de diskuterte Regjeringens forslag til Finnmarkslov på årsmøtet i mars i år. De gikk inn for et styre bestående av ni personer, der Finnmark fylkesting og Sametinget

²¹⁹ Ibid.:79

²²⁰ Ibid.:83

skulle oppnevne tre hver, én skulle velges av ordførerne i de finnmarkskommunene som omfattes av det samiske språkforvaltningsområdet, én av ordførerne i kommunene som ligger utenfor, og én skulle oppnevnes av Stortinget. Hensikten var at befolkningen både ved kysten og i indre Finnmark skulle sikres muligheten til å bli hørt. Kystrepresentanten var tenkt å tre inn i stemmegivningen dersom styret behandlet en sak som kun angikk kystkommunene, representanten fra indre Finnmark skulle stemme når styret behandle saker som kun berørte indre Finnmark. I saker som berørte hele fylket skulle alle stemme, med representanten oppnevnt av Stortinget sittende i vippeposisjon. Da Ap la fram forslaget på fylkestinget tre måneder senere, kommenterte Aps sametingsrepresentant, Magnhild Mathisen, det slik:

Vi i Aps sametingsgruppe har fartet land og strand rundt for å få folk til å godta en fire-fire styringsmodell i Finnmark. At Arbeiderpartiet på fylkestinget ønsker en annen form ser jeg på som interessant.²²¹

I en lederartikkel skriver Finnmark Dagblad at finnmarkspartiets forslag ”skal være tenkt ut av Karl Eirik Schøtt-Pedersen og Steinar Pedersen”²²². Det betyr i så fall at det er uenighet også innad i sametingsgruppen, ikke bare mellom sametingsgruppen og fylkespartiet. Eksempelet illustrerer godt spenningen mellom Aps ulike partilag og hvilke forutsetninger og utfordringer som ligger i partiets struktur. Sametingsgruppen vil i ytterste konsekvens måtte bøye seg for sentralpartiets vedtak, akkurat som lokal- og fylkesparti må det. Det mest prekære er derfor sentral-Aps vedtak, samtidig som konflikter med de andre nivåene skaper sine særegne problemer. For eksempel finnes det en rekke overlappinger mellom medlemmene i sametingsgruppen, lokale Ap-lag og fylkespartiet, og samarbeidet internt i disse kan bli skadelidende dersom holdningene blir tilstrekkelig polarisert. Mest av alt gir det en pekepinn om at partilagene med nærhet til problemstillingen igjen er skeptiske til samiske rettighetskrav, og denne gangen på tross av båndene til sametingsgruppen. Som jeg viste i forrige del av oppgaven har overvekten av lokale Ap-krefter helt siden etterkrigstiden vært kritiske til samebevegelsens nasjonale mobilisering og fryktet konsekvensene av dette på vegne av lokalsamfunnene og den øvrige befolkningen. Vedtaket i Finnmark Ap går på tvers av sametingsgruppens uttrykte ønsker, og er et signal om at fylkespartiet fremdeles har en relativt restriktiv holdning til samiske rettigheter.

²²¹ Ságat 17.06.2004

²²² Finnmark Dagblad 17.06.2004

Selv om det stort sett hersker enighet i Ap om at det skal opprettes ett forvaltningsorgan, står partiet altså splittet i forhold til styresammensetningen i organet. Samtidig gir enkelte uttalelser grunn til å tro at det er en viss dissens også internt i sametingsgruppen. For eksempel erklærte Steinar Pedersen at Justisdepartementets forslag om en statlig representant i styret var ”en interessant tanke”.²²³ Departementets forslag ble lagt fram i desember 2002, og Regjeringens endelige forslag i april 2003. Der går man inn for ett forvaltningsorgan med et styre bestående av syv medlemmer. Finnmark fylkesting og Sametinget skal velge tre medlemmer hver, og ett oppnevnes av Kongen. Det statlige medlemmet er ikke tiltenkt stemmerett, men ved stemmelikhet kan vedkommende be departementet avgjøre den aktuelle saken. Denne statlige innblandingen, der statens representant kan sende saken ut av styret, ble svært kontroversiell da forslaget ble framlagt. Det er derfor interessant at Steinar Pedersen ikke uten videre ville avvise ideen. Da sametingsgruppen likevel gikk inn for den såkalte likevektsmodellen under plenumsbehandlingen²²⁴ i mai 2003, betyr det at Pedersen enten har snudd, eller har måttet bøye seg for et flertall med en annen oppfatning.

Analysen viser at selv om Ap er enige i at samene har eiendoms- og besittelsesrettigheter til deler av Finnmark, går de ikke inn for å hevde denne retten eksklusivt, men ønsker å legge vekt på det de kaller ”partnerskapsprinsippet” gjennom delt forvaltning. Nettopp denne pragmatiske holdningen kritiserer Rådet Samerettsutvalget for å ha hatt:

*Samerettsutvalget har i for stor grad fokusert på forvaltningsordninger for grunnen i Finnmark med grunnlag i praktiske politiske avveininger som ikke tar uttrykkelig hensyn til de rettslige forholdene knyttet til de aktuelle landområdene.*²²⁵

Sitatet er på mange måter selve essensen i NSRs og Aps ulike tilnærming til rettighetsspørsmålene; NSR med sin fastholdelse av rettsprinsipper og Aps fokus på gjennomførbarhet.

²²³ Finnmarken 17.12.2002

²²⁴ Sak 21/03 Finnmarksloven

²²⁵ Møtebok 3/99:38

6.3 Snøhvit-utbyggingen

Snøhvit-utbyggingen ble omtalt i diskusjonen av historiens rolle i nasjonalistiske argumenter, men plenumsbehandlingen av saken 20.02.2002 supplerer også bildet av hvor NSR og Ap retter fokus i rettighetsdebatten. Medieoppslag fra tiden rundt Sametingets behandling viser rekkevidden av debatten, både mellom Sametinget og norske myndigheter, og mellom ulike aktører på Sametinget. Snøhvit ble på mange måter en symbolsak, i og med at utfallet vil ha innflytelse for den videre utredningen av samiske rettigheter til naturressursene. En tolkning i retning av at også kontinentalsokkelen omfattes av disse, vil ha store konsekvenser for fremtidige olje- og gassutvinninger. Framtredende politikere, som finansminister Per Kristian Foss²²⁶ og kommunalminister Erna Solberg²²⁷, avviste at samene har krav på kompensasjon eller skatteinntekter fra utvinningen. Også stortingsrepresentant for Ap i Finnmark Karl Eirik Schjøtt-Pedersen slo fast at olje og gass er nasjonal ressurser som må forvaltes av staten.²²⁸ Tidligere sametingspresident Ole Henrik Magga (NSR) ønsket å utrede spørsmålet om eiendomsrett ytterligere før han tok endelig stilling til eventuelle samiske rettigheter til Snøhvit-gassen, mens president Sven-Roald Nystø før plenumsbehandlingen av saken uttalte at olje og gass er en felles ressurs for nordmenn og samer.²²⁹ NSRs Janoš Trosten gikk derimot ut og hevdet at samene eier all gass på Snøhvitfeltet, og at den norske stat kan få del i ressursene gjennom forhandlinger med samene. Som tidligere leder i organisasjonen (1998-2001) må han regnes som representativ for deler av medlemsmassen, men utspillene hans går ofte på tvers av NSRs offisielle standpunkt og kan i mange tilfeller karakteriseres som ytterliggående. I likhet med to andre representanter blir Trosten i samepolitiske kretser omtalt som Sametingets ”cowboy”, og mange avskriver utspillene hans som useriøse. Det er likevel interessant at denne type holdninger eksisterer på så høyt nivå i partiet, og det kan tolkes som et tegn på at mer populistiske tendenser kan være i ferd med å slå rot også i sametingspolitikken. Uansett kan jeg konkludere med at det var til dels sterke meningsforskjeller internt i NSR, slik jeg også tidligere har kommentert. Jeg skal nå se litt nærmere på hvordan Snøhvit-saken ble behandlet i plenum.

²²⁶ NRK 17.04.2002

²²⁷ NRK 18.02.2002

²²⁸ NRK 22.07.2003

²²⁹ Nordlys 04.04.2003

I Sametingsrådets innstilling slås det fast at ”samene som et folk og urfolk har rettigheter knyttet til olje- og gassforekomster i samiske ressursområder”²³⁰ og at disse rettighetene ”vil innebære at Sametinget, som samenes folkevalgte organ, gis rett til å være med på å bestemme over olje- og gassforekomstene.”²³¹ Motforslaget fra Ap, Flyttsamelista og Høyre poengterer det motsatte:

*Sametinget har heller ikke tidligere hevdet samiske juridiske rettigheter, råddighet, eiendomsrett, eller lignende til olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen. Etter Sametingets oppfatning bør disse fortsatt være samfunnets felles eiendom.*²³²

Utsagnene bærer tydelig preg av prinsipielle vurderinger og må etter mitt skjønn betraktes som en pålitelig indikator for hvor partene befinner seg i forhold til hverandre. Ap legger vekt på samfunnet som helhet og anser olje og gass for å være nasjonale ressurser. NSR tar utgangspunkt i samenes status som urfolk og avleder sitt standpunkt derfra. Dermed fastholder de at samenes rett til naturressursene også inkluderer kontinentalsokkelen, og at Sametinget må være med på å bestemme over olje- og gassforekomstene.

Ap, sammen med Flyttsamelista og Høyre framhever utbyggingens regionale dimensjoner og krever at det

*ut fra hensynet til næringsliv, bosetting og kultur, nå må gjøres noe gjennomgripende for å sikre folk i kyst- og fjorddistriktene i nord, deres gamle rett til å livnære seg av de fornybare ressursene.*²³³

Formålet er at *regionen som helhet* skal få størst mulig nytte og gevinst av utbyggingen. Ap forutsetter at Sametingets syn skal bli tatt hensyn til i utformingen av konsesjonsvilkårene og disponeringen av overskuddet, men det skal skje ”til beste for fellesskapet”²³⁴. Det jeg peker på innebærer ikke en påstand om at NSR overser konsekvensene for Nord-Troms og Finnmark eller ikke ønsker å ta hensyn til befolkningen som helhet, men for en organisasjon

²³⁰ Møtebok 1/02:56

²³¹ Ibid.:57

²³² Ibid.:60

²³³ Ibid.:61

²³⁴ Ibid.:60

som har som hovedformål å realisere samisk selvråderett er det betydningen for ”utvikling av kultur, næringer og samfunnsliv i sentrale samiske bruks- og bosettingsområder”²³⁵ som står i sentrum. Som norsk parti vil Ap nødvendigvis ha et annet perspektiv på hvem som skal profitere på ressursutvinningen fra Snøhvit-feltet. Ordvalget i saksbehandlingen demonstrerer Aps tilbakeholdne profil i forhold til samenes krav og rettigheter som urfolk. Også forut for behandlingen anmodet partiet om at

*Sametinget bør også, allerede nå, samle seg om at samfunnets felles eiendomsrett til olje- og gassressursene utenfor Nord-Norge, er et tema Sametinget ikke finner det nødvendig å sette spørsmålstegn ved, eller debattere.*²³⁶

Dette helhetsperspektivet finner vi igjen i en uttalelse fra Aps sametingsrepresentant Anders Urheim: ”Krever man rettigheter og inntekter, må man i så tilfelle også ta på seg utgiftene”²³⁷. Kontrasten mellom NSRs fokus på den samiske befolkningen og Aps fokus på regionen eller ”fellesskapet” er et resultat av deres ulike nasjonale orientering i rettighetsspørsmål, og NSRs ønske om kontroll med naturressursene i samiske områder har en åpenbar sammenheng med deres visjon om den samiske nasjon. Ap ser også samene som et eget folk, men synes å ha en bevissthet om å holde på at man også er en del av den *norske* nasjon. Så lenge myndighetene kan garantere at den samiske befolkningen får nytte godt av inntektene fra Snøhvit, er det derfor ikke like maktpåliggende å hevde eierskapet til ressursene inntektene kommer fra. For et nasjonalistisk parti er dette derimot noe av det som definerer nasjonen. Rettigheter til naturressursene i et bestemt område gir en håndfast forbindelse til nasjonens forfedre, som levde og virket på det samme territoriet. NSRs holdning i Snøhvit-saken illustrerer dermed den nasjonalistiske idé om sammenhengen mellom landområde og nasjonal identitet. I tillegg til en mer pragmatisk holdning til det nasjonale, preges Aps standpunkt av en praktisk tilnærming. Sametingets grad av innflytelse på bruken av Snøhvit-inntektene er et kontroversielt spørsmål som ganske sikkert vil øke konfliktnivået mellom samiske og norske interesser. Ap plasserer seg i den mellomposisjonen jeg mener er karakteristisk for partiet. Ikke så radikale at de risikerer å møte motvilje fra myndighetenes side, men heller ikke uten samisk profil slik at de setter troverdigheten som sameparti på spill.

²³⁵ Møtebok 1/02:56

²³⁶ Møtebok 4/01:32

²³⁷ NRK 22.07.2003

6.4 Avslutning

I dette kapitlet har jeg diskutert NSR og Aps syn på samiske rettigheter til naturressursene. NSRs fokus på rettslige prinsipper, og henvisninger til internasjonale rettighetskonvensjoner, har jeg satt i sammenheng med partiets nasjonsbyggingsprosjekt. Selvoppfattelsen som nasjon er et resultat av en rekke faktorer, der opplevd tilhørighet til et bestemt territorium, og synliggjøring av bånd til felles forfedre er viktige elementer. En anerkjennelse av at samene har en særskilt rett til å utnytte naturressursene i et bestemt område, er derfor viktig for oppbyggingen av en samisk nasjonalidentitet, og et sentralt punkt for NSR.

Innholdet i NSR og Aps uttalelser i tilknytning til Snøhvit-utbyggingen skiller seg ikke så mye fra hverandre, men retorikken avslører forskjellene mellom dem. Ap fokuserte på at olje og gass var samfunnets felles ressurser, og at de økonomiske gevinstene skulle komme fellesskapet til gode. NSRs argumenter var mer en slags juridisk rettferdiggjøring av samisk medbestemmelse over forekomstene.

Plenumsdebattene omkring bakgrunns materialet for Regjeringens forslag til Finnmarkslov, samt selve regjeringsforslaget, viser det samme: Ap søker praktiske løsninger på bakgrunn av en pragmatisk tilnærming til rettighetsspørsmålene, og går inn for ett forvaltningsorgan, satt sammen av en lik fordeling av medlemmer oppnevnt av Sametinget og Finnmark fylkesting. NSR vil dele området i én samisk og én felles forvaltning og dermed sikre Sametinget større kontroll over ”tradisjonelle samiske områder”. Rettighetene til naturressursene er for NSR noe samene aldri har gitt fra seg, og de kritiserer Aps prioritering av konfliktregulering foran samiske interesser.

I det neste kapitlet skal jeg drøfte partenes syn på retten til selvbestemmelse. Dette er et folkerettslig prinsipp som tilkommer alle ”folk”, og vi skal se at viktigheten av at myndighetene anerkjenner samenes selvbestemmelsesrett synes mer grunnleggende for NSR enn Ap.

7 Retten til selvbestemmelse

Selvbestemmelse er et begrep med mange betydninger og kan ha svært ulike konsekvenser avhengig av hvem som bestemmer meningsinnholdet. Retten til selvbestemmelse er omtalt i en rekke internasjonale konvensjoner, men mangelen på en entydig definisjon av hvem som omfattes av den, gjør spørsmålet til et tilbakevendende dilemma for mange stater. Utviklingen innen fortolkning av relevante artikler og konvensjoner er også av stor betydning for hvordan retten til selvbestemmelse skal oppfattes. I dette kapittelet ønsker jeg å gi en kort oversikt over a) de viktigste internasjonale rettsprinsippene på området; b) hvem som anses å besitte denne retten; og c) hva den, materielt sett, innebærer. Deretter skal jeg gi noen eksempler som viser hvordan tematikken utgjør et skille mellom Ap og NSR.

7.1 Folkerettslige bestemmelser

Prinsippet om folkenes rett til selvbestemmelse er en av bærebjelkene i FN-pakten, og er blant annet inkludert i artiklene 1(2) og 55. Den er også nedfelt i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) gjennom en likelydende artikkel 1. Disse er FNs to mest sentrale menneskerettighetskonvensjoner, og ble ratifisert av Norge i 1999 som en del av Menneskerettsloven. Artikkel 1 (1) i FN-konvensjonene SP og ØSK lyder som følger:

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Selvbestemmelsesretten er også nedfelt i andre internasjonale og regionale instrumenter, og er dessuten anerkjent i FN-domstolen i flere saker.²³⁸ For denne oppgavens vedkommende er det samenes selvbestemmelsesrett som er av interesse, og spørsmålet blir dermed hvorvidt samene regnes som et "folk" (jfr. "peoples"). For å få et mer utfyllende bilde av problemstillingen er det nyttig å gå tilbake til tiden etter første verdenskrig og se på ulike tolkninger og anvendelsesområder for prinsippet om folkenes rett til selvbestemmelse.

²³⁸ Henriksen 2002:31

Folkeforbundet, FNs forgjenger, anerkjente folkenes rett til selvbestemmelse som et grunnleggende ideologisk og politisk *prinsipp*. Selvbestemmelse ble den gang ansett som et virkemiddel for å hindre overgrep på statsløse folk, og var sterkt knyttet til en vestlig verdensanskuelse der homogene nasjonalstater var normen. I motsetning til prinsippformuleringen fra 1919 ble folkenes rett til selvbestemmelse formulert som en *rettighet* etter opprettelsen av FN i 1945. Dermed var subjektet ikke bare eksisterende stater, men også potensielle stater. Grupper som innenfor en stat ønsket selvbestemmelse hadde nå en legitim rett til det. Retten til selvbestemmelse ble dels brukt for å forhindre intervensjon i andre staters indre anliggender, og dels som begrunnelse for avviklingen av de europeiske koloniene i andre verdensdeler. Lenge gjaldt selvbestemmelsesretten i praksis kun slike oversjøiske kolonier (det såkalte saltvannskriteriet), men i dag anerkjennes det i økende grad at retten til selvbestemmelse har gyldighet utover de tradisjonelle avkoloniseringstilfellene og at det ikke nødvendigvis må føre til etableringen av en nasjonalstat. Utviklingen i retning av en dynamisk og kontinuerlig tilpasset selvbestemmelsesrett gjør den mer relevant for blant annet urfolk, ettersom få, hvis noen, har uttrykt ønske om en egen stat.

Debatten med hensyn til hvem eller hvilke grupper som skal betraktes som rettssubjekt i en selvbestemmelseskontekst har, som vi nå har sett, eksistert innenfor FN helt siden 1945. Begrepet har et iboende paradoks som stammer fra dets opprinnelse i en tid der verden helst skulle bestå av nasjonalstater – hver nasjon sin stat. I virkeligheten eksisterer det selvfølgelig ikke en slik geografisk ryddig måte å dele inn mennesker på. De aller fleste stater er heterogene og vil dermed huse mer enn ett selvbestemmelsessubjekt. Ingen av de aktuelle FN-konvensjonene inneholder noen beskrivelse av hvem som omfattes av selvbestemmelsesretten, og man har derfor måttet benytte seg av andre relevante kilder og alminnelig antatte definisjoner av begrepet ”folk”. Den såkalte ”Kirby-definisjonen”, oppkalt etter han som var hovedansvarlig for utviklingen av den, Michael Kirby, er i samsvar med det som i stor utstrekning er akseptert som en definisjon av ”folk”.²³⁹ Definisjonen inneholder

²³⁹ 1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following features:
a) a common historical tradition;
b) racial or ethnic identity;
c) cultural homogeneity;
d) linguistic unity;
e) religious or ideological affinity;
f) common economic life;

subjektive så vel som objektive elementer. Det subjektive består i at gruppen må ha et ønske om å bli identifisert som et folk, eventuelt være seg bevisst at gruppen utgjør et folk. I tillegg skal den kunne identifiseres som et folk, selv om grupperinger eller enkeltindivider ikke har en slik felles identitetsvilje eller bevissthet. I forhold til selvbestemmelse legges det vekt på hvorvidt det aktuelle folk ut fra et historisk perspektiv har den nødvendige territorielle tilknytningen.

Når samene vurderes opp mot ”Kirby-definisjonen” konkluderer man innenfor nyere folkerettslig teori med at samene må anses som et ”folk”.²⁴⁰ For øvrig utgjør også internasjonal rettpraksis relevante rettskilder ved fortolkningen av aktuelle bestemmelser, som for eksempel FNs internasjonale domstol og FNs menneskerettighetskomité.

Det er i stor utstrekning anerkjent at urfolk har rett til selvbestemmelse, både i utkastet til FN-erklæringen om urfolks rettigheter og i en rekke andre sentrale rettskilder.²⁴¹ Det foreligger per i dag ingen internasjonal rettslig bindende definisjon på urfolksbegrepet, og jeg skal ikke gå inn i definisjonsproblematikken. På 1970-tallet utarbeidet imidlertid FNs spesialrapportør José Martínez Cobo en internasjonalt akseptert arbeidsdefinisjon, den såkalte Cobo-definisjonen, som blant annet FN bruker.²⁴² Her vektlegges den etniske gruppens historiske

2. the group must be of a certain number which need not be large but which must be more than a mere association of individuals within a State;

3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people – allowing that group or some members of such groups, through sharing of the foregoing characteristics, may not have that will or consciousness; and possibly;

4. the group must have institutions or other means of expressing its common characteristics and will for identity. (Henriksen 2002:35)

²⁴⁰ Ibid.: 58 ff

²⁴¹ Henriksen 2002

²⁴² *Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.*

This historical continuity may consist of the continuation, for an extended period reaching into the present, of one or more of the following factors:

a) Occupation of ancestral lands, or at least of parts of them;
b) Common ancestry with the original occupants of these lands;

kontinuitet med de samfunn som eksisterte på deres territorier før invasjons- eller kolonisasamfunn utviklet seg på de samme områdene. Den historiske kontinuiteten kan bestå i en videreføring av forhold som territoriell beboelse, slektskap med opprinnelige beboere, kulturelle uttrykk og lignende. Det er få som seriøst vil komme med en annen vurdering enn at samene utvilsomt faller inn under ”Cobo-definisjonen”.

Dette ble da også lagt til grunn ved Norges ratifisering av ILO-konvensjon nr. 169.²⁴³ I 1982 opprettet FN en egen arbeidsgruppe for urbefolkninger bestående av fem uavhengige menneskerettighetsekspertter med det mandat å vurdere menneskerettighetssituasjonen for urfolk.²⁴⁴ I tidsrommet 1984-1994 arbeidet de med utkastet til en FN-erklæring om urfolks rettigheter, og arbeidet ble sluttført i juli 1994. Gjennom Samerådet har også frivillige samiske organisasjoner, og i den senere tid sametingene, deltatt i prosessen. Basert på Cobo-definisjonen har utkastet følgende formulering angående urfolks rett til selvbestemmelse:

*Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*²⁴⁵

Ordlyden er identisk med artikkel 1 (1) i de tidligere omtalte FN-konvensjonene, bortsett fra at ”all peoples” er erstattet med ”indigenous peoples”. Arbeidsgruppen legger altså til grunn

-
- c) Culture in general, or in specific manifestations (such as religion, living under a tribal system, membership of an indigenous community, dress, means of livelihood, life-style, etc);
 - d) Language (whether used as the only language, as mother-tongue, as the habitual means of communication at home or in the family, or as the main, preferred, habitual, general or normal language);
 - e) Residence in certain parts of the country, or in certain regions of the world;
 - f) Other relevant factors.

On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group).

This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference. (Henriksen 2002:37-38)

²⁴³ Interessant nok ble samene gjennomgående omtalt som ”minoritet” i forbindelse med opprettelsen av sameloven – jf. Ot.prp. nr. 33 (1986-87). Begrepet ”urbefolkning” ble ikke tatt i bruk om samene før Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 i 1990.

²⁴⁴ UN Working Group on Indigenous Populations, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Human Rights Committee.

²⁴⁵ Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples (1994/45), artikkel 3.

at urfolk, på lik linje med andre folk, har rett til selvbestemmelse. Utkastet har siden 1995 vært til behandling på politisk nivå i innenfor FN, i en særskilt arbeidsgruppe under menneskerettighetskommisjonen. Manglende framdrift skyldes i hovedsak at medlemsstatene har problemer med å anerkjenne blant annet, og ikke minst, urfolks rett til selvbestemmelse. Flere stater, Norge inkludert, har uttrykt at man ”vanskelig kan anerkjenne urfolks rett til selvbestemmelse uten nærmere kvalifikasjoner”²⁴⁶. Årsaken er åpenbart frykten for redusert kontroll over land og naturressurser.

7.2 Selvbestemmelsens innhold

Med bakgrunn i folkeretten synes det klart at samene har rett til selvbestemmelse, både i kraft av sin stilling som ”folk” og som ”urfolk”. Spørsmålet som følger derav er hvilken praktisk betydning dette har, noe jeg så vidt kom inn på i forrige avsnitt. Dette er et av de store temaene i internasjonal rett, og jeg har ikke anledning til å gå dypt inn i juridisk problematikk. Formålet med kapittelet er å gi en oversikt over de mest vanlige tolkningene av selvbestemmelsesretten innhold og konsekvenser. Helt generelt refererer selvbestemmelse til 1) det forfatningsprinsipp at individer og grupper skal kunne styre seg selv i saker som særskilt angår dem; og 2) et prinsipp for avgrensing av stater, der et folk eller en nasjon skal ha rett til å bestemme over sin egen utvikling i en uavhengig stat.²⁴⁷ Disse to forståelsene omtales gjerne som selvbestemmelsens henholdsvis interne og eksterne aspekter.

Det eksterne aspektet ved selvbestemmelsesretten omhandler folkenes rett til fritt å bestemme sin egen politiske stilling og relasjoner til det internasjonale samfunn. Herunder inngår for eksempel folkenes rett til å delta i internasjonale beslutningsprosesser, og slik sett kan dimensjonen i mange sammenhenger ivaretas uten en egen statsdannelse. For eksempel har Grønland en mye løsere tilknytning til EU enn hva Danmark, som Grønland er en del av, har. Det er likevel det eksterne aspektet som påberopes som grunnlaget for et folks rett til løsrivelse. Diskusjonen om hvilke av FN-paktens prinsipper som skal ha forrang; prinsippet om folkenes rett til selvbestemmelse eller prinsippet om statenes territoriale integritet, har vært et gjennomgangstema i tvister, og det hersker uenighet om hvorvidt det uansett eksisterer en positiv rett til løsrivelse i internasjonal rett. Alle relevante FN-resolusjoner setter imidlertid

²⁴⁶ Oskal 2002a:3

²⁴⁷ Østerud et al. 1997

prinsippet om statenes nasjonale fellesskap og territorielle integritet høyere enn selvbestemmelsesretten for ikke-statlige folk, og det synes som om det må foreligge helt spesielle²⁴⁸ forhold dersom løsrivelse skal legitimeres på bekostning av statens suverenitet. Som jeg har vært inne på tidligere er imidlertid ikke løsrivelse noen uttalt samepolitisk målsetting.²⁴⁹

Fra etterkrigstidens fokus på opprettelsen av egne stater og selvbestemmelsens eksterne aspekt, ser vi i dag en overgang til begrepets interne aspekt, som kan gjennomføres innenfor en eksisterende stats konstitusjonelle rammer. Selvbestemmelsens interne aspekt omfatter folkenes rett til fritt å fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og har en viktig ressursmessig dimensjon som FNs menneskerettighetskomité har satt spesielt fokus på i urfolkssammenheng:

*All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligation arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*²⁵⁰

Bestemmelsen er av stor betydning for arbeidet med samenes rett til land og vann, og FNs menneskerettighetskomité har bedt norske myndigheter informere om hvordan artikkelen ovenfor tenkes oppfylt i samisk sammenheng.

Gjennomføringen av urfolks rett til selvbestemmelse vil i de fleste tilfeller implementeres ved hjelp av selvstyreordninger; delvis fordi folkeretten ikke gir noen ubetinget rett til løsrivelse, men også fordi urfolk sjelden ønsker en egen stat.²⁵¹ Forutsetningen er at det aktuelle folket selv ønsker å realisere selvbestemmelsesretten gjennom slike ordninger, og UNESCOs

²⁴⁸ Eksempelvis i rene kolonitilfeller, og der staten er grunnleggende og vedvarende udemokratisk og undertrykkende.

²⁴⁹ Henriksen 2002

²⁵⁰ Likelydende artikkel 1 (2) i FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

²⁵¹ FNs menneskerettighetskomité er satt til å overvåke statenes gjennomføring av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, inkludert retten til selvbestemmelse. Den norske regjeringen leverte sin forrige rapport i 1999 og forventes å levere igjen i år, 2004.

ekspertmøte om retten til selvbestemmelse²⁵² har uttalt at retten til selvbestemmelse ikke bør betraktes som et engangvalg. Det overveiende flertall av eksperter på internasjonal rett er i dag enige om at retten til selvbestemmelse er en dynamisk norm som er under stadig utvikling, ikke bare over tid, men også kontekstuell.²⁵³ Det innebærer at innholdet i selvbestemmelsesretten vil variere med lokale forhold. Sametinget kan tolkes som et eksempel på hvordan samisk selvbestemmelse er forsøkt iverksatt innenfor rammene av staten Norge. Jeg har allerede referert til Regjeringens stortingsmelding om samepolitikken fra 2000-2001 der de ga klart uttrykk for at Norges geografiske grenser danner bakteppet for samisk rettighetsutøvelse. Artikkel 31 i utkastet til FN-erklæringen om urfolks rettigheter presiserer at selvstyre, slik det der står beskrevet, er å anse som en del av den overordnede selvbestemmelsesretten:

Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry of non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions.

Utkastet er ikke vedtatt av FNs medlemsstater, og langt mindre ratifisert, men det kan likevel være interessant å se på hvilke av de ovennevnte områdene Sametinget råder over. Fra kapittel 2 husker vi at Sametinget har beslutningsmyndighet i saker som sorterer under kultur, språk, utdanning og i noen grad næring. I forslaget til Finnmarkslov er det rettsforhold og forvaltningsprinsipper knyttet til grunn og naturressurser som reguleres, men den samiske befolkningen skal på ingen måte være selvstyrende i slike spørsmål. Dette er ikke nødvendigvis et brudd på de bestemmelsene vi har sett på, for, som UNESCOs ekspertmøte uttalte, opprettholdelse av fred og sikkerhet er den overordnede målsetningen der rettigheter og prinsipper kommer i konflikt med hverandre.

²⁵² Avholdt i Barcelona 21.-27. september 1998. UNESCO er FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur og har en egen avdeling for menneskerettigheter.

²⁵³ Åhrén 2002:84

7.3 NSR, Ap og retten til selvbestemmelse

NSR har et klart syn på hvordan spørsmålet om retten til selvbestemmelse bør behandles i norsk/samisk kontekst. De ønsker en dialog med myndigheten for å fastsette begrepets innhold og betydning, men de krever at myndigheter først, på prinsipielt grunnlag, anerkjenner at samene har en slik rett.

(...) Regjeringen har enda ikke sagt uttrykkelig at samene har en rett til selvbestemmelse, i likhet med alle andre folk. En slik anerkjennelse er nødvendig for at man skal komme videre til neste steg, nemlig fastleggingen av innholdet i selvbestemmelsesretten.²⁵⁴

Framgangsmåten i forhold til en anerkjennelse av samenes rett til selvbestemmelse er selve kjernen i forskjellen mellom NSR og Ap. Aps holdning er at selvbestemmelsens konsekvenser og innhold i en samisk kontekst må fastsettes gjennom forhandlinger med myndighetene, parallelt med en anerkjennelse. Dette viser igjen hvordan pragmatismen er et bærende element i partiet; man tar det for gitt at ingen regjering blindt vil akseptere samisk selvbestemmelsesrett uten at man har utarbeidet begrepets innhold og praktiske følger. Ap går derfor ikke inn for at norske myndigheter skal uttrykke en prinsipiell anerkjennelse, men at de etter forhandlinger med Sametinget innrømmer samenes rett til den spesifikke formen for selvbestemmelse man i fellesskap har vedtatt. Noe av bakgrunnen for NSRs standhaftighet kan vi finne i grunnsynet om at det ikke handler om å *tilkjenne* samene rettigheter, men tvert i mot å gi *tilbake* de rettighetene de alltid har hatt, men som staten har tatt fra dem: ”Dette er nedarvede rettigheter som vi har og som vi aldri har gitt fra oss.”²⁵⁵

En prinsipiell debatt om betydningen av retten til selvbestemmelse har stadig blitt utsatt, og når beslektede temaer har vært oppe til behandling, for eksempel ”Sametingets rolle, myndighet og ansvar”, har man ikke lyktes i å få fram de mer grunnleggende sidene. Hvorvidt NSR og Ap har store eller kun mindre forskjeller i sin oppfattelse av hva selvbestemmelsesretten inneholder er derfor litt vanskelig å bringe klarhet i. Sist gang denne saken var oppe, februar 2004, skisserte Rådet at Sametinget i framtiden først og fremst skal

²⁵⁴ Møtebok 03/02:77 (Sak 34/02: Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og Stortingsmelding nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken).

²⁵⁵ Møtebok 3/02:8 (Sak 27/02 Sametingsrådets beretning om virksomheten)

være en politikutvikler og myndighetsutøver. De utviklingstrekk det medfører inkluderer blant annet overføring av lovforvaltningsmyndighet innenfor områder som reindriftsloven, kulturminneloven, mineralloven og ”Finnmarksloven”. Ingenting i innstillingen framprovoserte protester i form av merknader eller protokolltilførsler fra Ap, og det tyder på at det hersker betydelig grad av enighet om selve rammene for Sametinget i framtiden. Dette underbygger inntrykket av at det først og fremst er framgangsmåten, i motsetning til begrepsinnholdet, det er strid om.

I forbindelse med Rådets redegjørelse om Sametingets internasjonale engasjement i 2002 ytret Ap et sterkt ønske om å klargjøre Sametingets standpunkt i spørsmålet om selvbestemmelse – forespørsel som viser at det i hvert fall eksisterer bevissthet om mangelen på et prinsippvedtak.²⁵⁶ Sikkert er det imidlertid at begge partene legger ILO-konvensjon nr. 169, og FN-konvensjonene (SP og ØSK) til grunn for sine synspunkt. Både Ap og NSR understreker myndighetenes ansvar for at ethvert lovverk der samene berøres er i samsvar med gjeldende folkerett. Ved enkelte anledninger har Ap ønsket å gi en ”foreløpig” presisering av hva de legger i selvbestemmelsesbegrepet:

Med begrepet ”selvbestemmelse” menes samenes kollektive rett til reell innflytelse over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, slik dette blant annet er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 og i grunnlovsparagrafen om samenes rettsstilling.²⁵⁷

Til dette er to ting å kommentere. Når det gjelder ILO-konvensjonen, befatter ikke den seg direkte med selvbestemmelse.²⁵⁸ Til tross for at enkelte bestemmelser inneholder relevante elementer, som for eksempel artikkel 14 (1) der retten til å eie og besitte landområder omtales, sies det ettertrykkelig i konvensjonens artikkel 3 (1) at

The use of the term ”peoples” in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

²⁵⁶ Sak 13/02:merknad 1

²⁵⁷ Møtebok 1/02:111 (Sak 9/01 Sametingets årsmelding)

²⁵⁸ Henriksen 2002

Kvalifikasjonen skyldes at ILOs mandat er begrenset til sosiale og økonomiske rettigheter, og at det derfor er utenfor deres kompetanse å tolke selvbestemmelseskonseptet.²⁵⁹ Å henvide til ILO-konvensjonen i forbindelse med selvbestemmelsesbegrepet betyr at Ap legger en svært begrenset form for selvbestemmelse til grunn for sitt syn. Hva angår grunnlovsparagrafen berører den kun myndighetens plikt til å legge forholdene til rette for at samene skal kunne sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv, og kan dermed heller ikke sies å danne et sterkt argument for en omfattende rett til selvbestemmelse. Ordlyden til Ap synes forøvrig å være inspirert av ILO-konvensjonens artikkel 7 (1) der det heter at ”The peoples concerned shall have the right to (...) exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development.”

Til sammenlikning fremmet NSR en merknad i forbindelse med opplysninger om at Regjeringen planla å ferdigstille arbeidet med ny Finnmarkslov innen to år (dette var i 2001). Merknaden var nok ment som en avklaring av deres syn på selvbestemmelsesbegrepet:

Sametinget som samenes folkevalgte organ må ha avgjørende innflytelse i saker hvor de finner det nødvendig. (...) Det er samene selv og ikke staten som ensidig skal avgjøre hvilke samfunnsområder det samiske folk skal ha styring, forvaltning og kontroll over. Disse spørsmål må løses gjennom forhandlinger.²⁶⁰

De to siste setningene virker noe selvmotsigende. Først sies det at det er samene selv som skal avgjøre hvilke samfunnsområder samene skal styre over, og så at slike spørsmål må løses gjennom forhandlinger. Forhandlinger er imidlertid ikke reelle hvis en av partene allerede har bestemt utfallet.

I forhold til betydningen for naturressursene er NSR klarere: ”Forvaltningen av samiske områder må ha som grunnlag den tradisjonelle samiske kollektive eiendomsrett.”²⁶¹ Hva som faller inn under ”samiske områder” er unnlatt å presisere, men fra diskusjoner blant annet om Samerettsutvalgets andre delutredning og spørsmålet om en egen samisk grunnforvaltning i Finnmark, er det nærliggende å anta at det er deler av indre Finnmark det her dreier seg om. Videre impliserer retten til selvbestemmelse ifølge NSR en juridisk formalisering av ”den

²⁵⁹ Henriksen 2002

²⁶⁰ Møtebok 2/01:20 (Sak 12/01 Sametingets beretning om virksomheten)

²⁶¹ Ibid.

tradisjonelle samiske bruksretten” og ”de samiske eierrettighetene i utnyttelsen av de ulike naturressursene”. Selv om både Ap og NSRs uttalelser er uklare kan vi konkludere med at NSR inkluderer mer omfattende bestemmelser vedrørende selvbestemmelsen enn Ap. På den annen side må det påpekes at utsagnene ikke er framsatt i samme sak, og at formålet med dem derfor kan ha vært noe forskjellig.

Uansett vil forskjellen jeg diskuterte i kapittel 6, mellom NSRs rettighetskrav og Aps fokusering på gjennomførbarhet, influere på synspunktene omkring den praktiske betydningen av selvbestemmelsesretten. Erfaringsmessig betyr det at Ap vil komme norske interesser i møte der NSR holder et fastere grep om folkerettslige bestemmelser. Reelle forhandlinger om selvbestemmelsens innhold mellom Sametinget og den norske stat kan derfor avhenge av hvem som sitter med flertallet bak seg på Sametinget. Ap ser ut til å være den eneste av partene som er villige til å diskutere selvbestemmelsens innhold *parallelt* med anerkjennelsen av prinsippet i samisk sammenheng. Sannsynligheten er derfor stor for at slike forhandlinger først kan bli en realitet med Ap i posisjon. Så lenge NSR krever en prinsipiell anerkjennelse av samenes rett til selvbestemmelse først, er det lite trolig at saken vil gå framover. Partigruppen kunne risikere å få problemer i forhold til kulturorganisasjonen hvis de beveget seg for langt i retning av politiske kompromiss. På samme måte ville det være vanskelig for Aps sametingsgruppe å stille krav om uforbeholden anerkjennelse av et prinsipp som i ytterste konsekvens undergraver statens suverenitet.

Når Sametinget behandler saker der retten til selvbestemmelse berøres direkte eller indirekte finner man ofte et mønster som gjentar seg. I saker der Rådets innstilling inneholder et avsnitt om selvbestemmelse vil Ap etter all sannsynlighet kommentere at formuleringen er upresis og anmode om høyere presisjonsnivå i framtiden for å unngå eventuelle misforståelser. NSR bruker vedtaksforslagene til å uttrykke prinsipielle holdninger i relativt generelle vendinger, mens Ap etterlyser konkretiseringer og retter fokus mot selvbestemmelsens praktiske innhold. Ap synes dessuten å vie mer oppmerksomhet til det faktum at selvbestemmelsesartikkelen ble skrevet med den hensikt å gi de europeiske koloniene i Afrika og Asia muligheten til å danne sin egen stat. Derfor har man stilt spørsmålsteget ved gyldigheten av å overføre bestemmelsen direkte til en urfolkssammenheng.

Et svært representativt Ap-utsagn var merknaden de fremmet som protokolltilførsel ved behandlingen av de to stortingsmeldingene om norsk samepolitikk, nr. 41 (1996-1997) og nr. 18 (1997-1998):

Arbeiderpartiets Sametingsgruppe legger stor vekt på at Sametingets formuleringer og vedtak skal være klarest mulig. (...) Særlig viktig er det i forbindelse med emner som rett til selvbestemmelse, samisk styring over samiske områder og liknende. Rådets innstilling under dette punktet, krever en mye nærmere utdyping og presisering. (...) For å unngå det Sametingsrådet selv frykter i rettighetsdebatten – ”myter, desinformasjon og skremselspropaganda” (s.3) – har man selv et meget stort ansvar.²⁶²

Dette er en klar kritikk av måten Rådet framstiller rettighetsspørsmål på. Vi legger merke til at det er mangelen på klare definisjoner som kritiseres, ikke et bestemt synspunkt. Dette gjenspeiler naturligvis partenes ulike innfallsvinkel til problemstillingen slik vi så ovenfor. NSR er opptatt av en prinsipiell anerkjennelse og kan derfor tillate seg å benytte generelle vendinger. Ap etterlyser konkrete formuleringer slik at Sametinget kan diskutere de ulike standpunktene som finnes. Målet må være på sikt å komme fram til et grunnlag Sametinget kan forhandle med myndighetene på. Rådets forslag til årsmelding for 2000 er et eksempel på generelle ytringer:

Samenes rettigheter til egne landområder, vann og naturressurser må respekteres og anerkjennes, og grunnleggende spørsmål vedrørende samiske rettigheter og livsvilkår i fremtiden må avgjøres gjennom drøftinger og forhandlinger mellom Sametinget og staten.²⁶³

Utsagnet virker i tillegg selvmotsigende ettersom rettigheter til land, vann og naturressurser må kunne karakteriseres som ”grunnleggende spørsmål vedrørende samiske rettigheter og livsvilkår i framtiden”. Alternativt er det bare et uttrykk for at den type rettigheter må anerkjennes på prinsipiell basis før drøftinger med myndighetene tar til. På tross av at de er ganske generelle i sin omgang med sentrale begreper, framstår NSR som klare i forhold til rettigheter. Det problematiske med Aps holdning er at de går til valg på en framgangsmåte og ikke et resultat. Velgerne vet dermed ikke hva de egentlig stemmer på, og gir i praksis

²⁶² Møtebok 1/98:126 (Sak 9/98)

²⁶³ Møtebok 1/01:66 (Sak 9/01)

representanten sin et meget fritt mandat. Så lenge de er enige i at retten til selvbestemmelse i en samisk kontekst bør fastsettes gjennom forhandlinger med myndighetene uten at en prinsipiell anerkjennelse foreligger, er velgerne nødt til å stole på representanten og Ap. Selv om de på lik linje med NSR legger folkerettslige konvensjoner til grunn er NSRs profil klarere, nettopp fordi de vil ha den prinsipielle anerkjennelsen i bunn.

Både NSR og Ap har hatt stor tiltro til det arbeidet Samerettsutvalget, med Retts- og Folkerettsgruppen, har utført. Sametinget har ved flere anledninger kritisert Regjeringen for å presentere lovproposisjoner som berører samiske rettigheter før Samerettsutvalget har lagt fram aktuelle utredninger. Samtidig har Rådet selv presentert en rekke vedtaksforslag basert på urfolksrettigheter, uten at disse er ferdig drøftet eller fastlagt i norsk-samisk kontekst. For eksempel skulle Samerettsutvalgets utredning om naturgrunnlaget for samisk kultur klargjøre en rekke rettighetsforhold knyttet til eierskap og bruk av naturressursene i Finnmark. Da spørsmålet om ny minerallov kom opp var Ap derfor avventende, mens Rådet slo fast Sametingets prinsipielle holdning om at ”ressursene i samiske områder, både over og under jorden, tilhører det samiske folk”²⁶⁴. Ap reagerte med følgende merknad:

*Sametinget mener at en minerallov ikke må vedtaes før rettighetsspørsmålene er endelig avklart. (...) Sametinget finner imidlertid at Sametingsrådet har formulert så omfattende krav at det kan påvirke forholdet både til allmennheten og andre folkevalgte organer. Tinget for sin del mener ikke at Sametinget alene skal eie og alene forvalte mineralressursene i alle samiske områder, og ber Sametingsrådet endre sitt syn, eller presisere det hvis det ikke er det man har ment.*²⁶⁵

Tilsvarende eksempel finner vi i behandlingen av Sametingets årsmelding 1998.²⁶⁶ Rådet formulerte konsekvensene av selvbestemmelsesretten slik: ”For samene innebærer dette rett til å bestemme over egen kultur, samfunnsliv og egne områder.”²⁶⁷ Ap anmodet straks Rådet om å

(...) presisere nærmere hva man legger i retten om å bestemme over egne områder. Hvis man i den sammenheng snakker om fremtidige forvaltning av land

²⁶⁴ Møtebok 3/02:8 (Sak 27/02 Sametingsrådets beretning om virksomheten)

²⁶⁵ Ibid.:15

²⁶⁶ Sak 8/98

²⁶⁷ Møtebok 1/98:40

*og vann, da er det uheldig å konkludere i forkant av samerettsutvalgets behandling.*²⁶⁸

Eksemplene synliggjør en debatt som har sitt utgangspunkt i det faktum at samene aldri har avhendet grunn eller medfølgende eiendoms- og brukerrettigheter til staten. NSR er derfor svært forsiktige med hva de uttrykker eller vedtar, i frykt for at det skal kunne brukes for å underkjenne rettigheter NSR mener samene er kvalifisert for etter folkeretten. Snøhvit-saken hadde elementer av dette, ettersom samenes rettigheter på kontinentalsokkelen ikke er utredet. Tanken bak er at dersom Sametinget ikke gjør krav på naturressursene som finnes der, er sjansen liten for å få anerkjent retten til disse senere. Det er bakgrunnen for den typen utsagn jeg siterte ovenfor, hvor man tilsynelatende gjør det samme som man kritiserer myndighetene for: Samtidig som NSR pålegger myndighetene å vente med potensielt kontroversielle lovforslag til Samerettsutvalget har avgitt aktuelle innstillinger, fastslår de at ”ressursene i samiske områder, både over og under jorden, tilhører det samiske folk”. NSR ser det sannsynligvis så nødvendig å posisjonere seg at de ikke selv kan avvente Samerettsutvalgets arbeid. Ap fester åpenbart større lit til at utredningene vil danne et godt utgangspunkt for en dialog med staten, men det er ikke for gitt at dette vil vedvare.

7.4 Avslutning

Samene har en klar rett til selvbestemmelse etter folkeretten, men den er ikke prinsipielt anerkjent av norske myndigheter. Både fra samene og sentralmaktens side er det imidlertid enighet om at selvbestemmelsesretten skal realiseres innenfor Norges territoriale grenser, og at den er et verktøy for gi det samiske folk muligheten til selv å bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Sametinget har forsøkt å legge til rette for en prinsipiell plenumsdebatt ved flere anledninger, men diskusjonene har ikke lyktes i å konkretisere dette grunnleggende spørsmålet. Som et resultat er det vanskelig å bringe klarhet i hva NSR og Ap egentlig mener. Forskjellen mellom dem handler derfor mer om hvordan innholdet i begrepet skal fastsettes, enn selve innholdet. NSRs krav om at myndighetene må anerkjenne prinsippet før Sametinget og staten forhandler om de spesifikke konsekvensene, kan forstås ut fra partiets syn på samenes historie. Det samiske folket har levd og virket på territoriet lenge før det ble annektert som en del av staten Norge. Den gang ble det ikke spurt

²⁶⁸ Ibid.:65

hva samenes mente om eierskap, nå skal de imidlertid selv avgjøre hvilke rettigheter de vil gi avkall på. Da må retten til selvbestemmelse ligge ufravikelig i bunn. Som kapittel 6 illustrerte har Ap et annet forhold både til historiske fakta og til bruken av dem i rettighets spørsmål, og de har demonstrert et ganske pragmatisk syn på selvbestemmelsesretten. De ønsker allerede i utgangspunktet å forhandle med myndighetene slik at selvbestemmelsen får et innhold både samiske og norske interesser kan respektere. For NSR er retten til selvbestemmelse derimot et folkerettslig prinsipp som skal utgjøre det juridiske grunnlaget for forhandlinger med sentralmakten. Partenes holdninger trer klarere fram hvis de sees i lys av deres overordnede orientering mot rett eller politikk.

8 Motstand og samarbeid

Så langt i avhandlingen har jeg diskutert hovedforskjellene mellom NSR og Aps politiske standpunkt. I dette kapitlet skal jeg se nærmere på partenes forhold til myndighetene og hverandre. NSRs holdninger til rettigheter og selvbestemmelse, samt engasjementet i samisk nasjonsbygging, virker inn på relasjonen til styresmaktene. Antakelsen er likevel at mistilliten som preger NSR først og fremst bunnar i erfaringene fra fornorskningstiden og overgrepene myndigheten begikk overfor samisk kultur. Selv om ikke alle opplevde assimilasjonspolitikken like sterkt, er det ingen tvil om at den samiske kulturen ble skadelidende. Alta-saken representerer den mest eksplisitte konflikten mellom samene og staten, og som jeg viste til i kapittel 5 uttrykte enkelte NSR-medlemmer vantro over myndighetenes behandling av demonstranter og samiske krav. Selv om dette er 20 år siden, og statlig samepolitikk har endret seg radikalt siden den gang, har NSR også senere hatt en opplevelse av løftebrudd eller unnvikende holdninger. I forbindelse med Regjeringens forslag til Finnmarkslov ga de flere ganger tydelig uttrykk for sin misnøye, både under plenumsbehandlingen i mai 2003 og under konsultasjonene med myndighetene da forslaget var under utarbeidelse. Som eksemplene nedenfor vil vise, har ikke Ap tilnærmedesvis den samme mistroen til staten og intensjonene med samepolitikken.

Jeg skal også belyse samarbeidsklimaet mellom NSR og Ap. Det supplerer forståelsen av deres politiske forskjeller, samtidig som det er interessant å drøfte hvordan Sametinget påvirker partene i forhold til de historiske forutsetningene jeg skisserte i oppgavens del I. NSR er skeptiske til Ap fordi de frykter for sterk ”norsk” innflytelse på Sametinget, mens Ap kritiserer NSRs ledelsesstil og ønsker at opposisjonen skal få større makt. På samme tid innebærer Sametinget en ny og helt annerledes arena for samhandling. Som moderne parlament etablerer det visse spilleregler, der kjernen er praktiske politiske løsninger. Selv om Sametinget per i dag kun har rådgivende makt overfor myndighetene, vil parlamentets funksjonalitet og profesjonalitet ganske sikkert være en del av vurderingsgrunnlaget når utvidelse av myndighetsområdet står på dagsorden. Det er derfor viktig at både Sametinget og partiene framstår med kompromissvilje, forhandlingsevne og seriøsitet. Sametingets behandling av regjeringsforslaget til ny Finnmarkslov representerer et eksempel på at samarbeid og kompromiss mellom NSR og Ap er mulig. Hvorvidt det sier noe om utviklingen framover, eller om denne saken var et resultat av en særlig presserende situasjon diskuteres i kapittel 8.3.

8.1 Forholdet til myndighetene

NSRs vei fra kulturell organisasjon til sametingsparti har vært preget av opposisjonen til norske myndigheter. Helt siden innstiftelsesmøtet i 1968 har kravet om anerkjennelse av samiske rettigheter vært et grunnleggende tema, og i dette ligger det en innebygd kritikk av den til enhver tid rådende samepolitikk. Arrogante og nedlatende holdninger overfor samisk kultur og språk har ødelagt en hel generasjons forhold til sin etniske identitet. Selv det som i utgangspunktet var velmenende sosialpolitikk gikk inn for å utradere det samiske, fordi det var en hemske for sosial og økonomisk utvikling. Av enkeltsaker er Alta-utbyggingen utvilsomt den som har hatt størst betydning. Selv om resultatet var en grunnleggende endring i norsk samepolitikk, ble myndighetens håndtering et vitnesbyrd om at tankegodset fra fornorskningstiden fremdeles hang igjen. NSRs forbeholdne og mistroiske holdning til sentralmakten i dag, bunner i det historiske forholdet mellom den samiske befolkningen og den norske stat.

Det avgjørende momentet er at man ikke har hatt et generasjonsskifte som kan svekke historiens innflytelse. En rekke av dagens tillitsvalgte i NSR var aktive under Alta-striden, for eksempel tidligere sametingspresident Ole Henrik Magga og nåværende visepresident Ragnhild Nystad, og selv om mye har endret seg siden den gang, er tidsrommet svært kort – ikke minst sammenliknet med den lange perioden samene ble undertrykket. Det er dessuten ikke gitt at mistilliten som i en årrekke har definert relasjonen mellom samene og staten, vil blekne. Tvert i mot kan historien og erfaringen som undertrykt inngå i den nasjonale myten og styrke samisk samhørighet og fellesskapsfølelse,²⁶⁹ eller brukes som maktmiddel mot myndighetenes dårlige samvittighet. Gapet mellom NSRs politiske målsettinger på den ene siden og hva norske styresmakter synes beredt til å imøtekomme på den andre, tyder på at NSR vil oppleve nye skuffelser som kan videreføre og underbygge en mistillitspreget diskurs overfor statlige styresmakter.

Der NSR virker emosjonelle i sin kritikk, er Aps forhold til myndighetene preget av nøkternhet. De påpeker mangler og misnøye ved statlig politikk, men fokuserer på det aktuelle saksforholdet og er i mindre grad enn NSR opptatt av å trekke linjer bakover i historien. Dette kan være et utslag av flere ting. For det første mangler de den konfliktfylte

²⁶⁹ Jamfør diskusjonen om nasjonalisme og nasjonsbygging i kapittel 6

fortiden med styresmaktene som så sterkt har merket NSRs organisasjonshistorie. For det andre kan det være taktisk å framstå som Sametingets saklige og moderate parti; et alternativ for de som opplever at NSR ikke representerer ”gjennomsnittssamen”. For det tredje kan det skyldes de båndene de selv har inn i maktstrukturene gjennom partiets stortingsgruppe, og at en tilsvarende holdning ville gjøre forholdet til sentralpartiet meget vanskelig. Spørsmålet om Aps sametingsgruppes autonomi er gjenstand for en egen diskusjon senere i kapittelet.

Sametingets arbeid med uttalelse²⁷⁰ til stortingsmeldingene nr. 41 (1996-97) og nr. 18 (1997-98) om norsk samepolitikk, gir et innblikk i den ulike måten NSR og Ap forholder seg til myndigheter på. I innstillingen kommer Rådet med følgende beskrivelse:

I hovedsak kan man si at med unntak av utdanningssektoren, er Regjeringens tilbakemelding i St meld nr 41 til Sametinget, i enkeltsaker og sektorområder, enten avventende eller negativ.(...) og man har etter hvert fått en klar følelse av at man fra myndighetenes side ikke ønsker noen større utvikling av samepolitikken, til tross for at man sier det motsatte.²⁷¹

Tilsvarende mistro finnes i forslaget til høringsuttalelse om Samerettsutvalgets andre innstilling: ”(...) samiske rettigheter vanskelig kan forventes sikret via politiske avtaler med norske myndigheter”²⁷². Til dette bemerker Ap at ”Etter vårt syn vil det bli vanskelig å fremme samiske interesser hvis man allerede i utgangspunktet tror at avtaler blir brutt.”²⁷³ Begge utsagnene er typiske for partene. NSR peker på tidligere løftebrudd og kritikkverdig opptreden fra myndighetenes side, slik at den aktuelle saken blir del av et mønster og får større tyngde. I ovennevnte innstilling bruker de en hel side på å kritisere statens håndtering av samerettslige spørsmål. Ved å spille på myndighetenes dårlige samvittighet, får de et slags moralsk overtak, og jeg ser ikke bort fra at dette brukes som en bevisst maktstrategi. I dette tilfellet slutter Ap seg til deler av kritikken, men de har en slags ”tenk positivt”-holdning som sjelden spores hos NSR. Det er tydelig at Ap har, eller i hvert fall ønsker å framstå som om de har, et helt annet syn på tiden etter 1981 enn NSR:

²⁷⁰ Sak 9/98

²⁷¹ Møtebok 1/98:95

²⁷² Møtebok 3/99:22

²⁷³ Ibid.:73

Hovedgrunnen til at vi påpeker disse tingene er at det de siste tjue årene har vært en reformperiode når det gjelder samisk kultur som vi aldri tidligere har hatt i vårt land.²⁷⁴

Den samme, litt irettesettende, tonen finner jeg i kommentaren til Rådets utsagn om at ”Rettighetsspørsmålene skiller seg i dag ut som det området hvor tiltakene er svært lite i harmoni med staten Norges uttalte prinsipielle vilje i urfolkspolitikken.”²⁷⁵ Ap kommenterer at påstanden er sterk, ”særlig når den kommer i forbindelse med en positiv prosess som nettopp skal avklare, og bringe rettighetsspørsmålene i større samsvar med landets både internrettslige og internasjonale forpliktelser.”²⁷⁶ Enkelte ganger får man inntrykk av at NSR spiller rollen som rebelsk ungdom og Ap den nøkterne, litt belærende faren.

Proessen rundt Finnmarksloven anskueliggjør den samme tematikken. Under regjeringens utarbeidelse av lovforslaget sommeren 2002 besluttet Sametingsrådet å trekke seg fra dialogen med myndighetene:

Vi finner det ikke hensiktsmessig å delta i flere møter med justisministeren om en ny Finnmarkslov, før det legges fram et lovforslag som er i tråd med nasjonal og internasjonal rett vedrørende urfolks rettigheter.²⁷⁷

I et notat til gruppelederne begrunner sametingspresidenten avgjørelsen med at videre deltakelse ville signalisere en aksept av justisministerens forslag til Finnmarkslov og en forståelse av at Sametinget hadde deltatt i lovutformingsprosessen. Ap var sterkt kritiske til avgjørelsen og kommenterte den slik under Sametingets plenum i september samme år:

Ut fra at Sametinget ble opprettet for å tale samenes sak, finner Sametinget at Sametingsrådet istedetfor å trekke seg fra prosessen, bør gå enda mer aktivt inn og påvirke Regjeringen, gjennom presise og konkrete utdypninger av hva man selv mener (...) Det at man stiller seg på sidelinjen når man har påvirkningsmuligheter, kan i neste omgang bli brukt mot Sametinget når

²⁷⁴ Ibid.:73

²⁷⁵ Ibid.:23

²⁷⁶ Ibid.:73

²⁷⁷ Finnmark Dagblad 01.07.2002 (Sametingspresident Sven-Roald Nystø)

*Regjeringen fremmer en lovproposisjon for Stortinget, og saken skal behandles der.*²⁷⁸

NSRs reaksjon må tolkes i lys av den historiske erfaringen de har med myndighetenes lovnader. Også under Alta-saken fratradte NSR en periode alle statlige organ eller utvalg hvor de representerte samene. Å trekke seg fra en formell dialog gir et utvetydig signal om misnøye, og er et sterkt virkemiddel som skaper avstand til motparten. Det er en framgangsmåte Ap etter all sannsynlighet ville unngått. For det første har de ikke det samme behovet for å markere distanse, fordi de mangler NSRs konfliktperspektiv i forhold til statsmakten, og for det andre ligger forhandlingstradisjonen dypt forankret i partiet.

Da Regjeringens forslag til Finnmarkslov ble behandlet i Sametinget kunne man få inntrykk av at NSR og Ap kom til plenumssalen med to vidt forskjellige utgangspunkt. NSR ønsket å sende forslaget i retur, mens Ap var innstilt på å bedre det foreliggende dokumentet. Rådets opprinnelige uttalelsesforslag ble trukket før plenumsbehandlingen etter innspill fra Sametingets gruppeledere, Aps sametingsgruppe, NSRs ledermøte, samt Sametingets vedtak vedrørende Samerettsutvalgets utredning om naturgrunnlaget for samisk natur. Endringene besto hovedsakelig av språklige presiseringer og forbedringer, men det ble også lagt til et avsnitt som klargjorde innholdet i ILO-konvensjonens artikkel 14. Det første forslaget til høringsuttalelse var en kontant avvisning av Regjeringens framlegg og et protestdokument som konstaterte at lovforslaget brøt en rekke internrettslige og folkerettslige bestemmelser. Særlig nedslående var det at myndighetene ”tar et selvstendig utgangspunkt med forslag til løsninger og ordninger som ikke har vært utredet, drøftet og vurdert av andre enn Regjeringen selv.”²⁷⁹ Både NSR, Ap og Sametinget som helhet hadde forventet at Samerettsutvalgets innstilling ble lagt til grunn gjennom hele proposisjonen. Med en litt annen erfaringsbakgrunn i forhold til myndighetene, kunne viljen til å gå mer konstruktivt til verks på regjeringsforslaget vært til stede, men for NSR ble det bare en bekreftelse på en statlig

²⁷⁸ Møtebok 03/02:14

²⁷⁹ Sak 21/03, referanse 03/1144-43. Denne innstillingsteksten er, så vidt jeg har klart å bringe på det rene, ikke tilgjengelig på Sametingets Internett-sider. Der finnes kun Rådets nye vedtaksforslag, slik at det presenteres som ”Rådets innstilling”. Årsaken er etter alt å dømme at det var det nye, forbedrede forslaget plenum skulle ta utgangspunkt i. Det opprinnelige forslaget var imidlertid ikke fjernet fra saksdokumentene første plenumsdag og det er der jeg fikk tak i det.

holdning man hadde håpet var historie. Som Rådet skriver i sin beretning om virksomheten september 2002:

Vi har ventet lenge på denne loven, og derfor er det uakseptabelt av Regjeringen å ikke styrke og anerkjenne samenes rettigheter på grunnlag av Samerettsutvalgets arbeid.²⁸⁰

NSRs holdning må også sees i lys av ovennevnte brudd i kontakten mellom Sametinget og Regjeringen. Av Rådets saksframstilling i sin beretning om virksomheten i perioden mai – september 2003 går det dessuten fram at Justisminister Odd Einar Dørum hadde forespeilet Sametinget et møte før forslaget til Finnmarkslov skulle legges fram i statsråd.²⁸¹ Det faktum at lovforslaget ble offentliggjort uten et slikt møte, bidro nok også til at tilliten til myndighetene på ny ble alvorlig svekket allerede før behandlingen av proposisjonen tok til.

I samsvar med artikkel 22 i ILOs grunnlov, sender medlemslandene en årlig redegjørelse for sitt arbeid med å effektivere de konvensjonene de har ratifisert. Norske myndigheter rapporterer altså hvert år om arbeidet med ILO-konvensjon nr. 169. I 1994 inngikk Sametinget en avtale med Regjeringen som gir Sametinget muligheten til å sende en separat rapport, slik at de kan synliggjøre eventuelle uenigheter i måten myndighetene anvender konvensjonen. I august 2003 sendte Rådet Sametingets tredje ILO-rapport på vegne av plenum. Det faktum at opposisjonen ikke ble trukket med i forarbeidet ble sterkt kritisert av Ap, noe jeg kommer tilbake til senere i kapittelet, men i tillegg fremmet de en merknad for måten Regjeringen og forslaget til ny Finnmarkslov beskrives på:

Selv om heller ikke vi har gitt vår tilslutning til ny Finnmarkslov, slik det nå foreligger, reagerer Arbeiderpartiets sametingsgruppe likevel på måten saken fremstilles på, og dertil dels meget sterke formuleringene som brukes for å karakterisere Regjeringens behandling.²⁸²

I denne saken hadde Rådet både gitt en unøyaktig framstilling av plenumsvedtaket i behandlingen av Finnmarksloven og omtalt Regjeringens arbeid på en måte Ap ikke kunne stå

²⁸⁰ Møtebok 3/02:7

²⁸¹ Sak 25/03 Sametingsrådets beretning om virksomheten

²⁸² Ibid.: merknad 1.

inne for. Merknaden var trolig en reaksjon på flere faktorer: For det første karakteristikken av myndighetene, for det andre feilene ved selve saksframstillingen, og for det tredje det faktum at opposisjonen ikke ble konsultert i utarbeidelsen av en rapport til et så sentralt organ som ILO. I det neste kapittelet skal jeg blant annet se nettopp på den kritikken Ap har rettet mot Sametingsrådets manglende inkludering av opposisjonsgrupperingene i arbeidet sitt.

8.2 Gjensidig kritikk

Historisk betingede faktorer vil alltid legge premissene for en relasjon. I tilfellet NSR – Ap har særlig striden om Sárgat, dannelsen av Samenes Landsforbund og Alta-saken skapt negative forutsetninger. Aps engasjement i disse sakene har utvilsomt vært skadelig for partiets renommé, selv om det påviselig fantes delte meninger internt. Store deler av forrnorskningpolitikken kan tilskrives partiet, og selv om sametingsgruppens egen historie ikke begynner før i 1989, assosieres de med partiets tidligere bedrifter. I tillegg var flere av Aps nåværende sametingsrepresentanter knyttet til partiet før sametingsgruppen ble en realitet, og mange har verv for Ap på andre plan samtidig som de er valgt inn på Sametinget.

I dette kapittelet skal jeg diskutere to momenter jeg fant framtrædende i forholdet mellom NSR og Ap. Det ene springer ut av NSRs kritiske syn på Ap som norsk parti, og reiser en generell problemstilling om norske partiers plass i det samiske parlamentet. Det andre er Aps gjentatte kritiske bemerkninger til Rådets arbeidsmåter, og kan skyldes at sametingssystemet er ungt og fremdeles er under utvikling, eller gjenspeile et parti med voksende misnøye over rollen som opposisjon.

Aps opprinnelse som norsk parti har aldri gått upåaktet hen. Da partiet besluttet å stille til valg på Sametinget var det krefter også internt som mente at norske partier ville ødelegge utviklingen av en egen samisk politikk. Et sentralt tema var disse partienes autonomi, og enkelte fryktet en ufri og tannløs sametingspolitikk. Mistanken om at sentralpartiene ønsket å føre en viss kontroll med parlamentets virksomhet har ikke lagt seg. Reaksjonen i etterkant av Steinar Pedersens historieutspill²⁸³ synliggjorde svært skeptiske holdninger til Ap. Ifølge NSR-representant Jánoš Trosten bekrefter utpillet at partiet forsvarer staten i de store, avgjørende sakene og at styresmaktene derfor kan gjøre som de vil. Aps politikk beskrev han

²⁸³ Jamfør kapittel 6.1

som ”en trussel mot utviklingen av det samiske samfunnet”²⁸⁴. Trosten har imidlertid hatt en tendens til å komme med kontroversielle utspill som ikke nødvendigvis representerer NSRs offisielle syn, og mange ville avfeid Ap-karakteristikkene som et personlig utspill. Flere liknende utsagn fra andre i NSR avslører likevel at det eksisterer en utbredt mistro mot Aps norske tilknytning. Under plenumsbehandlingen av Snøhvitutbyggingen var det Ole Henrik Magga som angrep Pedersen, og beskyldte ham for å motarbeide samene: ”Du var statssekretær og samepolitisk rådgiver for regjeringen. Regjeringen opptrådte i samme ånd som du nå viser fra Sametingets talerstol”²⁸⁵. Selv om uttalelsen var rettet mot en enkelt person, er han en av de mest toneangivende i sin egen sametingsgruppe. Pedersens holdninger representerer i hovedsak flertallet i Ap, og angrepet favner derfor bredere enn en enkelt person.

NSR-påstandene må sees i lys av Pedersens tidligere samepolitiske stillinger i det norske statsapparatet, og det faktum at han besitter en erfaring og kunnskap som gjør at han må betegnes som en tungvektor innen samepolitikken. Pedersen har ansiennitet fra Sametingets første periode, og var interessant nok styremedlem i NSR 1984-1988, derav ett år som nestleder. I tillegg har han representert Ap på ulike nivå i det norske systemet, og vært medlem av Samekulturutvalget (NOU 1985:14 Om samenes rettsstilling, NOU 1987:34 Samisk kultur og utdanning), Samerettsutvalget (NOU 1997:4 Naturgrunlaget for samisk kultur) og Samerettsutvalgets folkerettsgruppe (NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkeretten og utenlandsk rett). I perioden 1990-1993 var han politisk rådgiver i det daværende Kommunal- og Arbeidsdepartementet, og fra mars 2000 til oktober 2001 var han statssekretær i Kommunal- og Regionaldepartementet.

Disse rollene har bidratt til motstandernes bilde av Aps sametingsgruppe som ”statens forlengede arm i Sametinget”²⁸⁶. Mistenksomhet mot ”norske initiativ” på samisk arena er dog ikke rettet mot Ap alene. Finnmark SVs beslutning om å stille liste til neste års sametingsvalg gjør at SV kan bli det fjerde norske partiet på Sametinget. NSRs skepsis til

²⁸⁴ NRK 22.01.2002

²⁸⁵ Dagsavisen 21.02.2002

²⁸⁶ NRK 22.01.2002 (Jánoš Trosten)

norske partiers innflytelse på den samepolitiske arena ble tydelig demonstrert gjennom NSR-leder Áile Keskitalos respons på SV-initiativet:

Vi har stilt spørsmål ved hvem som styrer samepolitikken som føres av de norske partiene. Vi er ikke overbevist om at det alltid er samer som styrer den politikken.²⁸⁷

Tatt i betraktning at NSR samarbeider med Senterpartiet denne perioden, er uttalelsen spesielt bemerkelsesverdig.

Som jeg viste i kapittel 4 gir Aps sentralparti viktige institusjonelle rammer for sametingsgruppen, og sistnevntes innflytelse i sentrale partiorgan er minimal. Et norsk partis sametingsgruppe vil aldri kunne bli autonomt, og prosessen knyttet til Aps samepolitiske manifest 2001-2005 er en interessant påminnelse om dette. Som tidligere nevnt måtte det foretas visse endringer i sametingsgruppens valgprogram før Landsmøtet kunne godkjenne teksten som partiets samepolitisk manifest. De viktigste forandringene ble gjort i forbindelse med mineralleting, ILO-konvensjon nr. 169, samt de mer spesifikke bestemmelsene rundt styresammensetning i Finnmarkseiendommen. Et avsnitt om at ILO-konvensjon nr. 169, og andre minoritets- og urfolksinstrumenter Norge har sluttet seg til, skulle innarbeides i norsk lov ble for eksempel strøket. Henvisningen til samme konvensjon vedrørende retningslinjene for rådføring mellom Sametinget og myndighetene ble dessuten svekket: I valgprogrammet står det at slike ordninger snarest bør etableres ”slik dette prinsippet er utformet i artikkel 15, pkt. 2”. Landsmøtet vedtok å føye til et ”for eksempel” foran slik at man ikke bindes like sterkt til å gjennomføre rådføringen akkurat slik den står beskrevet i ILOs paragraf. En liste over hva Ap vil arbeide for innen mineralletingsspørsmål ble endret ganske vesentlig: Fire av seks punkt ble tatt ut, og de to resterende ble modifisert. For eksempel skal Sametinget ikke lenger ha ”reell innflytelse” ved planer om større inngrep i samiske områder, bare ”innflytelse”. Punktet om at internasjonale rettsregler skulle innarbeides direkte i lovverket ble fjernet, og det samme ble kravet om ”at det i forbindelse med Samerettsutvalgets arbeid legges særlig vekt på sedvanerettslige forhold”. Landsmøtet kunne heller ikke vedta i

²⁸⁷ Ságat 21.09.2004

manifestet at samisk rettsoppfatning skal ”tillegges stor betydning i forbindelse med reguleringer”.²⁸⁸

Aps forklaring på endringene var at en del spørsmål knyttet til Finnmarksloven og samiske rettigheter til naturressurser ikke var ferdigbehandlet i partiet, og at enkelte detaljer derfor måtte utelates. All den tid Samerettsutvalgets innstilling forelå allerede i 1997 skulle man imidlertid tro at denne typen problemstillinger var blitt behandlet tidligere. På den annen side var representanter for sametingsgruppen til stede under Landsmøtedebatten, og enkelte av endringene ble sågar foreslått av disse. Man har heller ikke overstyrt sametingsgruppen ettersom deres valgprogram beholdt de opprinnelige formuleringene. Nettopp dette er noe overraskende, ettersom følgene kan bli problematiske. Sametingsgruppen gikk til valg på standpunkt sentralpartiet ikke nødvendigvis vil vedta, men de er like fullt bundet av programmet og vil søke å gjennomføre det. Skulle det vise seg at noen av bestemmelsene blir uakseptable for sentralpartiet vil det oppstå en meget spesiell situasjon. Enten har Ap et internt demokrati som er sjeldent for politiske parter, eller så har man ikke tatt inn over seg de mulige konsekvensene.

I forbindelse med Samerettsutvalgets andre delinnstilling oppsto det en disputt mellom daværende Ap-leder Torbjørn Jagland og partiets samepolitikere, som gir et noe annet bilde. På tross av at utredningen om naturgrunlaget for samisk kultur ikke skulle foreligge før året etter, var det omfattende lekkasje til mediene, og debatten gikk høyt høsten 1996. Jamfør Finnmark Dagblad var Jagland avvisende til særskilte samiske rettigheter til naturressurser i Finnmark: ”Han frykter at dette vil være begynnelsen til en splittelse av nasjonen. Jagland mener også at Sametinget bør forbli et rådgivende organ.”²⁸⁹ Aps samepolitikere protesterte kraftig mot at deres egen partileder allerede før innstillingen forelå hadde tatt standpunkt i rettighetsdebatten, og en av sametingsrepresentantene, nåværende gruppeleder Egil Olli, fortalte til den samme avisen at han vurderte å ikke stille til gjenvalg på bakgrunn av Jaglands uttalelser.²⁹⁰ Sametingspresident Ole Henrik Magga (NSR) gikk enda lengre og beskyldte Aps

²⁸⁸ Avsnittet bygger på opplysninger fra Svein Bjørn Aasnes, som satt i protokoll- og beretningskomiteen under Landsmøtet i 2000.

²⁸⁹ Berg 2001:44

²⁹⁰ Berg 2001:45

partileder for å ha satt i gang en anti-samisk kampanje.²⁹¹ Episoden endte med at Jagland inviterte Aps sametingsgruppe til et oppklaringsmøte på Youngstorget.

Selv om dette på ingen måte avkrefter at koblinger mellom sametingspartier og norske partier kan være uheldige for førstnevntes autonomi, viser det at sametingsgruppen ikke lar seg diktere offentlig – heller ikke av sin egen partileder. Hva som utspiller seg utenfor offentlighetens blikk, og hvilke uuttalte normer som måtte eksistere, er det vanskelig å si noe om. Beskyldningen fra Magga støtter opp under tidligere argumenter om NSRs holdning til Ap. Mest av alt illustrerer hendelsen at Ap fremdeles er splittet i samepolitiske spørsmål – et gjennomgående stridstema i partiets historie. Som jeg har vist tidligere har splittelsen delvis vært geografisk bestemt, med økende skepsis mot samiske rettigheter desto lengre nord man kom. Jagland fikk da også støtte fra lederen i Finnmark Ap. Noe har likevel skjedd med forholdet mellom samer og nordmenn i Nord-Norge. Etter at Finnmarksloven for alvor ble et debatt-tema har toneangivende stemmer innenfor fylkespartiet, som for eksempel Gamvik-ordfører Roger Hansen, snudd fra å være blant de sterkeste motstanderne av en Finnmarkslov, til å se lovforslaget som en mulighet til å sikre en positiv utvikling i fylket som helhet. Samarbeidsavtaler mellom Sametinget og Troms og Finnmark fylkeskommuner gir tilsvarende signaler. Samtidig er det ingen tvil om at samespørsmål fremdeles skjerper frontene. Medlem i justiskomiteen for Høyre, Carsten Dybevig, uttalte til Ságat etter et møte med Vest-Finnmark regionråd at ”Maken til uforsonlig holdning overfor urbefolkningen i Finnmark hadde jeg aldri ventet meg fra AP-ordførere”.²⁹²

Forholdet mellom NSR og Ap kan også leses ut av de kritiske bemerkningene Rådet har fått av Ap på grunn av misnøye med arbeidsmåten. Ved en rekke anledninger har Ap gått til angrep på det de mener er en enerådlig styreprofil som grenser mot det udemokratiske. Flere av merknadene har kommet i forbindelse med rapportering om samiske forhold til internasjonale organisasjoner, der opposisjonen ikke har vært invitert til samarbeid. FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter oppfordret for eksempel urfolk verden over til å komme med innspill til en rapport som skulle presenteres for FNs Menneskerettighetskomité våren 2003. Under Sametingets plenumssamling i februar 2003 berettet Rådet om rapporten

²⁹¹ Berg 2001:45

²⁹² Ságat 30.10.2003

de hadde skrevet på vegne av Sametinget, og følgende protokolltilførsel ble fremmet av en samlet opposisjon:

Opposisjonen konstaterer at flertallet i Sametinget med sin avvisning av en parlamentarisk og demokratisk behandling av FN-rapporten, er helt på kollisjonskurs med det som var intensjonen med opprettelsen av Sametinget – nemlig å etablere et organ som skulle være et felles talerør for den samiske befolkning, ikke bare for den delen som står bak flertallet på Sametinget. Opposisjonen vil derfor vurdere å be om at Stortinget ser nærmere på om det er nødvendig med en lovendring, slik at hensikten med å etablere Sametinget, gjenopprettes.²⁹³

Dette er en oppsiktsvekkende sterk kritikk av Rådets framgangsmåte og saksbehandling. Når hele opposisjonen står sammen om denne er det et klart signal om misnøye med arbeidsvilkårene på tvers av partigrensene. Det er altså ikke en NSR/Ap-konflikt. På den annen side bidrar neppe denne typen saker til å bedre forholdet mellom de to partiene, og tilstrekkelig mange tilsvarende episoder kan gjøre samarbeidsklimaet framover vanskelig.

Bare et halvt år senere forfattet Rådet Sametingets rapport til ILO for 2003 uten at opposisjonen ble konsultert, og Ap fremmet en ny merknad:

Arbeiderpartiets sametingsgruppe konstaterer at Sametingets interne demokrati stadig ikke gir rom for påkrevd innflytelse og medvirkning fra mindretallets side.²⁹⁴

Mindretallets representasjon har også vært tema for andre merknader, da i forbindelse med oppnevninger av medlemmer til ulike råd og utvalg. Ved oppnevningen av styremedlemmer til de ulike reindriftsområdene 2000-2003 er Ap ”skuffet og forbauset over at Sametingsrådet har lagt til side de fleste demokratiske prinsippene om fordeling av tillitsverv blant partiene i Sametinget”²⁹⁵, etter at kun ett av deres forslag til 25 medlemmer og varamedlemmer kommet med. Også i denne saken brukes sterke ord, som ”demokratisk skandale” og ”bulker” på Aps tiltro og tillit til Rådet.

²⁹³ Sak 04/03 Sametingsrådets beretning om virksomheten

²⁹⁴ Sak 25/03 Sametingsrådets beretning om virksomheten, merknad 1.

²⁹⁵ Møtebok 1/00:16-17 (Sak 2/00 Sametingets beretning om virksomheten)

Opposisjonens arbeidsvilkår har vært et gjennomgående tema i forholdet mellom Sametingsrådet og opposisjonen. I forhold til budsjettet for 2000 ba Ap om at to av fire nye stillinger i administrasjonen ble øremerket opposisjonen for at de ”skal kunne ivareta sin demokratiske rolle i et parlamentarisk system”²⁹⁶, og i en merknad til Sametingsrådets redegjørelse om Sametingets internasjonale engasjement i 2002 mener Ap det må nedfelles som et prinsipp at det blir tilnærmet likhet mellom flertall og opposisjon når det gjelder representasjon i internasjonale fora.²⁹⁷ Eksempelene illustrerer en maktkamp der opposisjonen – vel vitende om sin styrke som tallmessig stort mindretall – krever økt innflytelse. Ap har sittet i opposisjon i 15 år, men har økt sin representasjon for hver sametingsperiode. Misnøye med arbeids- og maktfordelingen uttrykker et ønske om at det egentlige styrkeforholdet mellom NSR og Ap gjenspeiles i sametingsarbeidet, og kan tolkes som en tiltakende utålmodighet etter fire perioder i opposisjon. Ap lar seg dessuten provosere av Rådet når sistnevnte i sine innstillinger henviser til tidligere plenumsvedtak for å underbygge argumenter. Mange av vedtakene ble gjort med svært liten margin, og Ap har gjentatte ganger bemerket dette.²⁹⁸

Det siste forholdet jeg skal kommentere er det jeg i kapittel 3 kalte NSRs ”pose og sekk”-løsning. Med todelt struktur mottar NSR økonomisk støtte fra Sametinget både som kulturorganisasjon og politisk parti. Ap har tatt saken opp i Sametingets plenum flere ganger, senest i september i år, og kritisert praksisen. Organisasjonsstøtten dreier seg om mer enn én million kroner per år, noe som i følge Ap bidrar til at ”de virkelige kulturorganisasjonene får mer karrige kår”²⁹⁹. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 1999 og 2000 ba partiet Sametingsrådet om å utarbeide nye retningslinjer der man trakk et klart skille mellom kulturorganisasjoner og politiske grupperinger.³⁰⁰ I forslagsteksten het det at enkelte organisasjoner hentet støtte fra alle de fire finansieringskildene; samiske kulturorganisasjoner, samiske hovedorganisasjoner, politiske grupperinger og valgdeltakelse. Ap siktet

²⁹⁶ Møtebok 4/99:53 (Sak 44/99 Sametingets budsjett 2000)

²⁹⁷ Sak 14/02, merknad 1

²⁹⁸ Se for eksempel Møtebok 1/98 (Sak 9/98 St mld nr 41 (1996-97) og St mld nr 18 (1997-98))

²⁹⁹ Sak 35/04 Kunngjøring av nye saker, forslag 1

³⁰⁰ Se for eksempel Sak 46/98 Sametingets budsjett 1999 eller 44/99 Sametingets budsjett 2000

hovedsakelig til NSR og bemerket indignert at ”Det er jo utrolig at noen organisasjoner tar seg hjemmel til det”³⁰¹.

8.3 Uttalelsen om Finnmarksloven – et vanskelig kompromiss

De foregående delene av kapittelet har omhandlet partenes forhold til myndighetene og hverandre. Samarbeidsklimaet mellom NSR og Ap preges i en viss grad av NSRs skepsis mot norske partiers deltakelse på Sametinget, spesielt Ap. Jeg har også gitt eksempler på misnøye med Rådets manglende konsultasjon av opposisjonen i en del saker, samt Aps irritasjon over de negative beskrivelsene av myndighetene og deres arbeid. Høringsuttalelsen om Regjeringens forslag til Finnmarkslov er derfor interessant. Med 34 mot 3 stemmer vedtok Sametingets plenum en fellesuttalelse fra NSRs samarbeidsgruppe, Sp, Samenes Valgforbund og Ap. Det betyr at NSR og Ap i denne saken evnet å overkomme både partipolitiske uenigheter og historiske føringer for å sette størst mulig legitimitet bak høringsuttalelsen. Behandlingen av forslaget til Finnmarkslov kan derfor karakteriseres som en seier for samarbeid og kompromissvilje.

I regjeringsforslaget ble det foreslått å overføre all statlig eiendom i Finnmark til et selskap kalt Finnmarkseiendommen³⁰². Selskapet skal forvalte om lag 96 % av grunnen i Finnmark, men loven gjelder ikke havområder med tilhørende naturressurser. I likhet med behandlingen av Samerettsutvalgets innstilling om naturgrunnlaget for samisk kultur, var det spørsmålet om én eller to forvaltninger, og hvordan styret i Finnmarkseiendommen skulle settes sammen, som skapte størst debatt. I kapittel 6.2 redegjorde jeg for NSR og Aps syn på styresammensetningen, og det var i hovedsak samme standpunktene som ble fremmet under debatten om forslaget til Finnmarkslov. NSR ville ha to forvaltninger, én i de ”tradisjonelle samiske områdene” styrt av Sametinget, og én for den øvrige grunnen i Finnmark styrt av Sametinget og fylkeskommunen. Ap gikk inn for én grunnforvaltning med en styresammensetning basert på et ”likeverdighetsprinsipp”, altså at Sametinget og Finnmark fylkeskommune oppnevner et likt antall medlemmer. I fellesuttalelsen kom man fram til følgende kompromiss:

³⁰¹ Møtebok 4/98:139 (Sak 46/98 Sametingets budsjett 1999)

³⁰² Tilsvarer i det store og hele det Samerettsutvalget kalte Finnmark grunneiendom, jamfør kapittel 6.1

Når det gjelder spørsmål vedrørende forvaltning, har Sametinget merket seg at Regjeringen foreslår et felles grunnforvaltningsorgan for Finnmark. Tinget mener at dette ikke kan etableres uten at det foreligger en utvetydig overenskomst mellom staten og Sametinget, hvorved Sametinget gir sitt samtykke til en slik ordning (...) Et helt sentralt vilkår er at det er en lik fordeling av medlemmer i styret fra Sametinget og Finnmark fylkkesting i tråd med flertallsforslaget fra Samerettsutvalget, jf. NOU 1997:4.³⁰³

Det betyr at verken Ap eller NSR oppga sitt standpunkt, det som blir utslagsgivende er måten Sametinget avgjør hvorvidt de skal gi sin tilslutning eller ikke. Dersom NSRs samarbeidspartnere stemmer med NSR, vil denne flertallskonstellasjonen kunne sørge for et nei til én forvaltning dersom spørsmålet avgjøres ved rent flertall og i inneværende periode. Står gruppene fritt, er utfallet vanskeligere å forutsi. Sannsynligheten er også til stede for at Sametinget ønsker å konsultere den samiske befolkningen i en folkeavstemming, og da blir det opp til plenumsrepresentantene i hvilken grad resultatet instruerer voteringen. Uansett er det lite trolig at en avtale mellom staten og Sametinget vil foreligge før sametingsvalget i 2005, og dermed vil parlamentets sammensetning være en annen enn i dag.

Ved behandlingen av forslaget til Finnmarkslov var det overordnede målet å vise at Sametinget kunne stå samlet i en viktig sak. Historien viser at uenighet blant den samiske befolkningen om viktige spørsmål har blitt brukt for å frata samiske uttalelser legitimitet. Det har tradisjonelt vært liten erkjennelse av at den samiske befolkningen er en heterogen gruppe med uensartede oppfatninger om politikk. Målsettingen om en fellesuttalelse hang sannsynligvis delvis sammen med frykten for å bli umyndiggjort eller ikke bli tatt på alvor. Et samlet Sametinget kunne derimot sette den nødvendige tyngde og legitimitet bak kravene. Samtidig var det en unik mulighet til å demonstrere modenhet og evne til samarbeid og kompromiss når det virkelig gjelder. Det ville telle i positiv retning for både myndighetenes, og ikke minst opinionens, oppfattelse av Sametinget.

Selv om enighet og harmoni sto i sentrum da vedtaket var gjort, tyder to episoder på at det var et dyrkjøpt kompromiss for begge parter. Da Aps gruppeleder, Egil Olli, la fram fellesforslaget til avstemming i plenum, bemerket han at høringsuttalelsen åpner for ett felles forvaltningsorgan. Dette vakte tydelig irritasjon hos ett av rådsmedlemmene, men

³⁰³ Sak 21/03 Finnmarksloven

vedkommende ble, slik jeg tolket det, henstilt om å la det passere av et annet rådsmedlem.³⁰⁴ Bemerkningen kan tolkes som et forsøk på å dreie fellesuttalelsen i retning av et tydeligere Ap-standpunkt, og legge føringer for hvordan omverdenen skal tolke vedtaket. Samtidig er det åpenbart at både én og to forvaltninger vil være legitimt i forhold til ordlyden i høringsuttalelsen. Aps behov for å understreke at de ikke hadde forlatt utgangspunktet om ett forvaltningsorgan, og den påfølgende reaksjonen fra rådsmedlemmet, forteller mye om hvor marginal kompromissløsningen var og om spenningsnivået mellom partene.

Den andre episoden oppsto i forbindelse med Sametingsrådets rapport til ILO. Som nevnt i forrige kapittel, sender Sametinget en egen innberetning om myndighetens arbeid med effektueringen av konvensjon nr. 169. I rapporten argumenterte Rådet for å forkaste Regjeringens forslag til Finnmarkslov og skrev at "A recommendation was made with a 34 out of 37 vote to advise the Norwegian Parliament to reject the Government proposal"³⁰⁵. Den faktiske ordlyden i vedtaket er imidlertid slik: "Sametinget kan ikke akseptere at Stortinget vedtar [Finnmarksloven] slik den foreligger. Sametinget konstaterer at det kreves betydelige endringer i lovforslaget på bakgrunn av grundige faglige vurderinger"³⁰⁶, og Rådets presentasjon vakte naturligvis reaksjoner i Aps sametingsgruppe:

Vi utgjorde også en del av dette flertallet, og er meget forbauset over at vi skal ha vært med på å forkaste lovforslaget. Vår gruppe oppfattet det omforente forslaget dit hen at vi gikk inn for betydelige endringer og forbedringer i det som var lagt frem av Regjeringen.³⁰⁷

Rådet fremstilte det som om Sametinget vedtok det som var NSRs opprinnelige holdning i saken, nemlig å forkaste regjeringens forslag. På den måten skjøv de høringsuttalelsen i retning av NSRs standpunkt, og så vekk fra det som faktisk var tilfelle. Dette illustrerer på nytt hvor langt partene strakk seg i behandlingen av Finnmarksloven. I tillegg er det en viktig indikasjon på at vedtak kan tolkes på flere måter. Kanskje er det til og med slik at fellesuttalelser avhenger av akkurat det. På samme vis som Aps gruppeleder forsøkte å lede

³⁰⁴ Observasjon under feltarbeidet ved Sametingets mai-plenum 2003.

³⁰⁵ "Report on ILO convention 169 for the period ending July 2003"; punkt 4

³⁰⁶ Sak 21/03: tredje siste avsnitt

³⁰⁷ Sak 25/03:merknad 1, punkt 5

vedtaket i Aps retning under presentasjonen, ønsket Rådet å gi vedtaket et sterkere preg av NSR i rapporten til ILO.

8.4 Avslutning

Behandlingen av forslaget til Finnmarkslov viser at partene, til tross for grunnleggende prinsipielle uenigheter, lyktes i å komme fram til en uttalelse begge kunne stå inne for. Drivkraften bak arbeidet var utvilsomt et ønske om å sette tyngde bak en av de viktigste høringsuttalelsene i Sametingets historie, og å demonstrere ansvarlighet og handlekraft ved å overkomme intern dissens. Det er likevel for tidlig å konkludere med at Sametingets struktur og institusjonelle form har påvirket partigruppene. Det er ingen hemmelighet at kompromissforslaget var vanskelig å selge internt i gruppene, og det at partene kom til konsensus var hovedsakelig et resultat av gruppeledernes vilje og intense forhandlinger. I uformelle fora snakket man om at president Nystø var villig til å lempe på NSRs krav, men at han hadde problemer med å få gjennomslag i gruppen. Eksempler fra kapittel 6.1 kan tyde på at Aps sametingsgruppe også opplevde intern splid. Steinar Pedersens medieuttalelser vitner om at han hadde en mer positiv holdning til regjeringens forslag enn flertallet i sametingsgruppen. Gitt at både han og Egil Olli, gruppelederen, har en sterk posisjon i partigruppen er det svært sannsynlig at den ble delt i minst to fraksjoner.

Selv om kompromissuttalelsen først og fremst representerer et solid stykke politisk håndverk fra gruppeledernes side, kan samarbeidet være et signal om at institusjonelle faktorer er i ferd med å få innflytelse. Spørsmålet er om de på sikt kan motvirke innflytelsen fra historien og partenes tidligere erfaringsgrunnlag.

9 Konklusjon

Formålet med denne avhandlingen har vært å belyse *hovedforskjellene mellom NSR og Ap i dag*. Gjennom en analyse av partenes standpunkt i Sametingets plenum i perioden 1998 – 2004 har jeg strukturert oppgaven rundt de mest grunnleggende forskjellene, som også viste seg å være de politikkområdene der NSR og Ap skilte seg fra hverandre på mer prinsipielt grunnlag. Undersøkelsen er plassert i spenningsfeltet mellom rett og politikk og mellom prinsipper og kompromisser. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 rettet søkelyset mot det de mener er en generell tendens i samfunnet, hvor grensene mellom jus og politikk gradvis viskes ut. Med et økende antall lovfestede rettigheter blir spillerommet for politiske forhandlinger mindre, ettersom grupper og individer kan prøve gyldigheten av politiske vedtak som strider mot deres rettigheter. Politiske interesser formuleres i større grad som rettskrav. Ratifisering av internasjonale konvensjoner gjør at overnasjonale domstoler i siste instans kan avgjøre hva som er norsk lov, og den lovgivende forsamling er bundet av internasjonale regler.

En av de viktigste forskjellene mellom NSR og Ap er måten de nærmer seg rettighetsspørsmål på. I kapittel 6 diskuterte jeg partenes holdninger omkring samenes rettigheter til naturressursene. Plenumsbehandlingene av både Samerettsutvalgets innstilling om naturgrunnlaget for samisk kultur, gassutvinningen på Snøhvit-feltet og Regjeringens forslag til Finnmarkslov viser at NSR ønsker større samisk kontroll med naturressursene. I spørsmålet om forvaltningsordning for Finnmark ønsket de to organ: Ett for ”tradisjonelle samiske områder” og ett for den øvrige delen av fylket. Argumentet var at kun da ville ILO-konvensjonens krav være oppfylt – et synspunkt de delte med mindretallet i Samerettsutvalget. Ap gikk inn for ett felles forvaltningsorgan for fylket, og holdt derved fast ved flertallsinnstillingen fra Samerettsutvalget. Kjernen i partiets argument var ”fellesskapsprinsippet”, altså de forente interessene til samer og nordmenn. Innenfor én og samme region, og med de tette overlappingene mellom urfolk og majoritet, fant Ap det mest naturlig med en felles forvaltning. Dette illustrerer tydelig forskjellen vis-à-vis NSR, som tar utgangspunkt i hvilke *rettigheter* samene har etter folkeretten for å finne sitt standpunkt. De står altså sterkt på hva som er gjeldende rett, mens Ap har en mer pragmatisk tilnærming til rettighetsspørsmålet. Det viktige for Ap er at man kommer fram til en *praktisk* løsning som synes fornuftig i forhold til folks oppfatning, ikke at ILO-konvensjonen oppfylles med størst

mulig margin. NSR kritiserer Ap for å selge ut rettighetsgrunnlaget for å unngå konflikter, mens de selv uttrykker at interessekonflikter med majoritetssamfunnet er uunngåelig.

Jeg har satt NSRs holdning i naturrettighetsspørsmålet i sammenheng med prosjektet om å bygge en samisk nasjon. Utgangspunktet deres er at rettighetene til naturressursene er noe samene aldri har gitt fra seg, og en opplevelse av at dette ikke blir anerkjent fra statens side virker destruktivt på selvoppfattelsen som en nasjon. Nettopp denne tilknytningen til territoriet og ressursene der, ”beviser” samenes historiske bosetting og levemåte. Ikke bare i forhold til landområdet – Sápmi – men også til forfedrene. Naturressursene blir selve bindeleddet til samenes opprinnelse og følelse av samhørighet til jorden, naturen og hverandre. Dette styrker det jeg i kapittel 6 omtalte som nasjonal myte eller forestillingen om et felleskap, og er selve livsnerven i en nasjon. For NSR er rettigheten til naturressursene nesten noe iboende i det samiske folk. Viktigheten av det nasjonale gjenspeiles i organisasjonens internasjonale engasjement, både rettet mot den samiske befolkningen i Sverige, Finland og Russland, så vel som urbefolkninger mer generelt. Fellesskapet med andre urfolk styrker selvoppfattelsen som en nasjonal gruppe som skiller seg fra majoritetsbefolkningen i Norge. Ap har ikke den samme orienteringen utad, og mangler i stor grad det nasjonalbyggende aspektet. I forhold til naturressursene betyr det at de tar utgangspunkt i situasjonen *slik den er i dag*. Med et slikt pragmatisk utgangspunkt kan de i langt større grad ta praktiske hensyn, og tilpasse rettighetene de har som urfolk til den spesifikke konteksten Norge og Finnmark utgjør.

Snøhvit-utbyggingen illustrerte det samme forholdet når det gjaldt partienes argumentasjon, men selve standpunktene var likere. Jeg viste at det var splittelse i NSR om hvorvidt olje og gass fra Snøhvit tilhørte samene, men partiets offisielle standpunkt var, som Aps, at dette var ressurser som tilhørte både samer og nordmenn. Det interessante, og det som skiller partene, er måten de argumenterer på. NSR benytter rettighetsdiskursen og krever erkjennelse av at samenes rett til naturressursene også omfatter ressurser på kontinentalsokkelen. Samene har derfor en *rett* til å være med å bestemme over forekomstene. Igjen synes det svært viktig å markere at samene ikke skal *tilkjennes* retten til å være med i forvaltningen av olje og gass, men at samene som urfolk allerede besitter en slik rett. Denne diskursen er med på å bygge opp identiteten som en nasjon og som et eget folk. Aps tilnærming til Snøhvit-saken synes preget av det motsatte, nemlig ønsket om å vise en form for ansvarlig nøkternhet gjennom allerede fra første stund å konstatere *samfunnets felles eiendomsrett* til olje- og

gassforekomstene. Slik unngår man konflikt med norske interesser og legger forholdene til rette for praktiske og løsningsorienterte forhandlinger.

Folkenes rett til selvbestemmelse er et grunnleggende prinsipp i internasjonal rett, og derfor av en litt annen karakter enn urfolks rett til naturressursene. I en samisk kontekst handler sistenevnte om å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, mens selvbestemmelsesretten først og fremst er en anerkjennelse av at samene er et eget folk som har rett til å bestemme over sin egen utvikling. I kapittel 7 viste jeg at selvbestemmelsen har både eksterne og interne aspekter, men at vekten de siste tiårene har vært lagt på de interne. I motsetning til eksterne aspekter betyr det at selvbestemmelsen kan realiseres innenfor grensene av en (annen nasjonal-) stat, og det handler om folkenes rett til å bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.³⁰⁸ Det er i denne sammenhengen retten til naturressursene kommer inn. Måten NSR og Ap angriper problemstillingen på, er det som først og fremst gjør at forholdet til selvbestemmelse er en av hovedforskjellene mellom dem. Ap har en politisk forhandlingsorientert tilnærming, og går inn for at myndighetene anerkjenner samenes rett til selvbestemmelse, samtidig som begrepets innhold fastsettes gjennom forhandlinger mellom staten og samene. NSR vil også forhandle om begrepets innhold, men først etter at myndighetene har erkjent at samene er et folk med rett til selvbestemmelse. Dette kravet er en naturlig konsekvens av NSRs fokus på rettslige prinsipper, men også et resultat av statens tidligere behandling av samene. For NSR blir selvbestemmelsen et spørsmål om å opprette en *maktbalanse*. Ved å erkjenne samenes rett til selvbestemmelse, anerkjenner myndighetene samtidig at nordmenn og samer er *likeverdige*, og det er bare på et likeverdig grunnlag NSR vil gå inn i forhandlinger med styresmaktene. *Samene* skal definere forholdet til staten. Det betyr ikke at NSR nødvendigvis har et helt annet syn på selve innholdet i begrepet enn Ap, men grunnlaget de vil forhandle på er noe mer enn hensynet til hva som er praktisk og konfliktregulerende. Dette henger sammen med utgangspunktet for spørsmålet om rettighetene til naturressursene, for retten til selvbestemmelse er også en rett samene har – bare i kraft av å være et eget folk. Det er dermed ikke noe de må forhandle med myndighetene om, men det som danner grunnlaget for forhandlingene. Kun da kan samene vurdere hvordan tilknytningen til staten skal være. For ordens skyld vil jeg presisere at NSR aldri har gått inn for løsrivelse eller opprettelsen av en

³⁰⁸ Som vist i kapittel 7 er det enkelte eksterne aspekter som også kan gjennomføres innenfor en stats territorium.

egen stat, det handler kun om at samene selv skal bestemme hvilke rettigheter de vil gi fra seg.

Utgangspunktet om at forholdet mellom staten og samene skal redefineres etter rettslige prinsipper, deles ikke av Ap. De aksepterer at det er vanskelig for myndighetene å anerkjenne samenes rett til et prinsipp som ikke har en fast definisjon, og derfor teoretisk sett kan benyttes med mange ulike meningsinnhold. Det som er maktpåliggende for Ap er at retten anerkjennes, ikke at den ligger i bunn for forhandlinger om innholdet. De har med andre ord den samme pragmatiske innstillingen til selvbestemmelsesprinsippet som til rettighetene til naturressursene. I stedet for å insistere på rettslige standarder kommer de myndighetene i møte for å finne en praktisk gjennomførbar løsning som tar hensyn til både norske og samiske interesser. De synes heller ikke å ha det samme behovet for at myndighetene skal anerkjenne at de er et eget folk.

Hovedforskjellene mellom NSR og Ap handler altså om hvorvidt de har et nasjonsbyggingsprosjekt, om forholdet til omgivelsene og balansen mellom norske og samiske interesser, og ikke minst om rettslig eller praktisk politisk løsningsorientering. Dette kommer særlig til syne i prinsipielle spørsmål om samenes rettigheter til naturressursene og den grunnleggende retten til selvbestemmelse. Innledningsvis forklarte jeg at jeg ville sette partenes politiske standpunkt i dag i historisk relieff. NSR og Ap har nemlig en svært ulik historie forut for sin sametingsdeltakelse som det er interessant å ta i betraktning. Aps sametingsgruppe har riktignok ingen historie fra tiden før 1989, men de bærer sentralpartiets, og ikke minst lokalpartiets, historie med seg inn i sametingssystemet. NSRs opprinnelse som interesse- og kulturorganisasjon, med hevding av samiske rettigheter overfor myndighetene som ett av formålene, skiller seg fra motparten på Sametinget. Som kapittel 4 og 5 demonstrerte var fornorskningspolitikken overfor samene i stor grad Ap-politikk, og fylkespartiet i Finnmark var en av de sterkeste opponentene mot forslagene om en oppmykning av assimilasjonlinjen fra 1960-tallet og utover. Lokale Ap-politikeres rolle i overtakelsen av den samiske avisen Ságat, og de tydelige tegnene på partiets innblanding i dannelsen av Samenes Landsforbund, har lagt sterke historiske føringer på forholdet mellom dagens sametingsgrupper i NSR og Ap. Da Ságat kom under Aps innflytelse, mistet samebevegelsen den viktigste kanalen til formidling av sitt syn på den samiske virkeligheten, og til alt overmål brukte Ap avisen til sverting av NSR og den samiske mobiliseringen. Samenes Landsforbund var et resultat av indre splid i NSR, og tidligere forskere har

konkludert med at Ap sto for deler av regionen, fordi de ønsket å svekke NSRs økende innflytelse i det samiske samfunnet. Alta-saken representerer den klareste og mest åpenbare konflikten i forholdet mellom samebevegelsen og norske myndigheter, og det var Ap som satt med regjeringmakten på denne tiden. Det kan ikke være tvil om disse episodenes innflytelse på forholdet mellom NSR og Ap. I denne avhandlingen har jeg dessuten vist at de *fremdeles* yter påvirkning på samarbeidsklimaet partene imellom, og er en sterkt medvirkende faktor til NSRs mistillitspregede diskurs vis-à-vis myndighetene.

Ingenting i NSRs tidligere historie tilsier at politikk og påvirkning av politiske vedtak er en tilstrekkelig strategi for å fremme samiske interesser. Den tydeligste demonstrasjonen av dette kom kanskje under striden om Alta-utbyggingen, da de samiske organisasjonene ble invitert til dialog med styresmaktene først etter at en gruppe samer hadde sultestreiket utenfor Stortinget. NSRs samlede historiske erfaringer med staten gjenspeiles i rettighetsfokuseringen, fordi internasjonale konvensjoner ikke er noe myndighetene kan overse. Dersom Norges politikk bryter med intensjonene i folkeretten har NSR et ris bak speilet i muligheten til å prøve rettighetene sine i rettsvesenet. Fremfor alt påvirker imidlertid historien NSRs retorikk, som eksempler i kapittel 8 illustrerte var preget av mistro og mistenksomhet overfor myndighetenes samepolitiske intensjoner. NSR benytter også enhver anledning til å minne om statens tidligere undertrykkelse av den samiske kulturen, og jeg har argumentert for at dette er en bevisst strategi som gir samene et moralsk overtak.

Overfor Aps sametingsgruppe er det partiets norske tilhørighet NSR retter kritikk mot. Beskyldninger om at de jobber for staten, eller ikke er genuint opptatt av å fremme samiske interesser, betegner NSRs motstand mot norske partiers deltakelse på Sametinget. Med slike argumenter benytter NSR det våpenet som ofte har vært rettet mot dem selv opp igjennom historien, nemlig mistenkeliggjøring. Samtidig peker de på en problemstilling som bør tas seriøst, fordi det nødvendigvis må være en begrensning på autonomien til de norske sametingsgruppene, og i den grad det påvirker Sametingets stilling er det alvorlig. Med Ap i opposisjon både på Sametinget og Stortinget har det foreløpig ikke representert noen utfordring, men dersom Aps sametingsgruppe etter valget neste høst skulle ende opp med flertall og plass i Sametingsrådet endrer det situasjonen radikalt. Partiets valgprogram blir da grunnlaget for den politikken Sametinget fører, og som jeg redegjorde for i kapittel 8.2 måtte elementer i det nåværende programmet forandres før Aps Landsmøte kunne gi sin tilslutning

til teksten som sitt samepolitiske manifest. Det vil bli svært interessant å følge utviklingen av Aps samepolitikk, både sentralt og på Sametinget, ved en slik eventualitet.

I innledningen viste jeg til antakelsen om at institusjonen Sametinget ville øve innflytelse på aktørene. Den mest åpenbare strukturendringen Sametinget medførte, var at NSR ble tvunget inn i et formelt samarbeid både med myndighetene og Ap. Allerede i utgangspunktet regulerer dette konfliktnivået mellom dem, og vektleggingen av formelle prosedyrer har forsterket samarbeidet. Jeg har ikke funnet tegn som tyder på at NSR har moderert standpunktene sine, men det er viktig å understreke at oppgavens siktemål ikke var å avdekke utviklingstrekk. Argumentet mitt innledningsvis var at det å arbeide i et etnisk parlament ville påvirke Ap i retning av sterkere rettighetsorientering. Internasjonale konvensjoner er tross alt Sametingets sterkeste kort for å vinne fram overfor myndighetene, og Sametingets oppgave er å fremme den samiske befolkningens interesser. Dette er imidlertid et forhold myndighetene har anledning til å stimulere. Dersom de utviser politisk vilje til å komme samiske krav i møte, kan det tenkes at rettighetsorienteringen etter hvert vil avta. Det fordrer imidlertid lang tids overbevisning, hvis ikke vil den tvert imot intensiveres. Senest for to uker siden uttalte Aps Steinar Pedersen i forbindelse med samiske fiskerirettigheter at:

*Statsministeren må nå se til at myndighetenes holdning til urfolksspørsmål internasjonalt også blir den politikken som blir ført overfor landets egen urbefolkning, kystsamene. Om ikke, så blir også samene nødt til å bruke rettsapparatet for å få anerkjent kystsamenes rettigheter.*³⁰⁹

Dette er et signal om at noe kan være i ferd med å endres, og det støtter i så tilfelle utgangspunktet jeg hadde for undersøkelsen, nemlig at Sametinget kunne tenkes å være en tidlig eksponent for en generell utvikling, der interessekamp i økende grad føres i en rettighetsdiskurs. Utsagnet innebærer neppe noen helomvending i Aps politikk, men jeg tror partiet har nærmet seg en orientering som i ytterste konsekvens fortrenger politiske forhandlinger som løsning på samfunnsproblemer. Rettighetsbasert interessekamp er noe vi sannsynligvis vil se mer av i årene som kommer.

³⁰⁹ NRK Sámi Radio 11.11.2004

Avslutningsvis har jeg lyst til å peke på noen områder det ville være interessant for statsvitenskapen å se på. En dypere studie av forholdet mellom Aps sametingsgruppe og sentralpartiet vil ha betydning også for andre partier, for eksempel tatt i betraktning at SV kommer til å stille liste til sametingsvalget i 2005. En avdekking av de reelle maktstrukturene mellom norske partiers sametingsgrupper og sentralpartiene er viktig for kunnskap om Sametingets autonomi. Etersom jeg ikke har undersøkt eventuelle utviklingstrekk i NSR og Aps standpunkt kunne det vært en interessant oppgave å gjennomføre. Sametingets to første perioder er lite analysert, og en mer generell studie av utviklingen i forholdet mellom Sametinget og Stortinget kan kaste lys over hvilke endringer som har funnet sted i myndighetenes samepolitikk fra Sametingets opprettelse og fram til i dag.

Litteratur

Aardal, Bernt (2001): "Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt" i Aardal, Bernt (red.) (2001): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*; Kommuneforlaget AS

Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen (1997): *Forskningsetikk i forskerhverdag*; Tano Aschehoug

Andenæs, Kristian (1981): "Misbruk av Juss" i Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax

Anderson, Benedict (1996): *Forestilte fellesskap*; Spartacus

Aubert, Vilhelm (1978): *Den samiske befolkningen i Nord-Norge*; Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 107

Berg, Bård A. (2001): *Holdninger til samer og samiske forhold 1996-2000*; Senter for samiske studiers skriftserie nr. 11; Universitetet i Tromsø

Berg, Bård A. (2004): "Forestillingen om en samisk nasjon" i Berg, Bård A. og Einar Niemi (reds.) (2004): *Fortidsfortellinger. Bruk og misbruk av nordnorsk historie*; Institutt for histories skriftserie *Speculum Boreale* nr. 4; Universitetet i Tromsø

Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003a): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk

Bjerkli, Bjørn og Per Selle (2003b): "Samisk offentlighet og makt" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk

Bjerkli, Bjørn og Per Selle (2003c): "Sametinget – kjerneinstitusjonen innenfor den nye samiske offentligheten" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk

Bjørklund, Ivar (1981): "Alta-saken, minoritetspolitikk og Det norske arbeiderparti" i *Samtiden* nr. 3/1981

Borgen, Peder (1997): *Samenes første landsmøte*; Tapir

Broderstad, Else Grete (1994): *Samepolitikk – interessemaksimering eller identitetsskaping?*; hovedoppgave; Institutt for samfunnsvitenskap; Universitetet i Tromsø

Broderstad, Else Grete (1999): "Samepolitikk: Selvbestemmelse og medbestemmelse" i *Makt, demokrati og politikk – bilder fra den samiske erfaringen*; rapportserien nr. 8; Makt- og demokratiutredningen 1998-2003

Broderstad, Else Grete (2002): "Noen tanker knyttet til spørsmålet om nasjonalstatenes integritet og samisk selvbestemmelse" i *Dieđut* nr. 2/2002

Dalland, Øystein (1994): *Altakronike*; Davvi Girji o.s.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*; New York: Harper & Row

- Dunfjeld, Leif (1995): "Selvstyre, selvbestemmelse og samene" i Brantenberg, Terje; Janne Hansen og Henry Minde (reds.) (1995): *Becoming visible – indigenous politics and self-government*; Senter for samiske studiers skriftserie nr. 2; Universitetet i Tromsø
- Eidheim, Harald (1971a): "Entrepreneurship in Politics" i Eidheim, Harald (1971): *Aspects of the Lappish Minority Situation*; Universitetsforlaget
- Eidheim, Harald (1971b): "The Lappish Movement: An Innovative Political Process" i Eidheim, Harald (1971): *Aspects of the Lappish Minority Situation*; Universitetsforlaget
- Eidheim, Harald (red.) (1999): *Samer og nordmenn*; Cappelen Akademisk Forlag
- Eidheim, Harald (2000): "Ein nasjon veks fram: Sápmi" i *Ottar* nr. 4/2000
- Eira, Anders J. H. (2002): "Den norske regjeringens syn på samenes selvbestemmelsesrett som urfolk" i *Konferanse om samenes selvbestemmelsesrett som urfolk. Rapport*; Universitetet i Tromsø
- Faaberg, Anne Berit (1984): *Norsk minoritetspolitikk*; hovedoppgave; Historisk institutt; Universitetet i Oslo
- Gisle, Jon (red.) (1999): *Juridisk leksikon*; Kunnskapsforlaget
- Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax
- Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): "Ringdans omkring samiske krav" i Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax
- Gustavsen, John (1980): *Samer tier ikke lenger*; Egil Trohaugs Forlag
- Heatta, Nils Johan (2000): "Framveksten av samiske media" i *Ottar* nr. 4/2000
- Heidar, Knut (1983): *Norske politiske fakta 1884-1982*; Universitetsforlaget
- Heitmann, Kari (1984): *Altaværingene og Alta-saken*; hovedoppgave; Sosialantropologisk institutt; Universitetet i Oslo
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*; Universitetsforlaget
- Henriksen, John B. (2002): "Har kravet om samisk rett til selvbestemmelse støtte i folkeretten?" i *Dieđut* nr. 2/2002
- Hirsti, Reidar (1980): *Samisk fortid, nåtid og framtid*; Gyldendal
- Hovland, Arild (1996): *Moderne urfolk. Samisk ungdom i bevegelse*; Cappelen Akademisk Forlag
- Hætta, Odd Mathis Hætta (1992): *Sametinget i navn og tall. Høsten 1989-høsten 1993*; Sametinget
- Hætta, Odd Mathis Hætta (1994): *Sametinget i navn og tall. Høsten 1993-høsten 1997*; Sametinget

- Hætta, Odd Mathis Hætta (1998): *Sametinget i navn og tall. Høsten 1997-høsten 2001*; Sametinget
- Hætta, Odd Mathis Hætta (2000): "Refleksjoner over en svunnen tid, og forhåpentligvis – svundne holdninger" i *Ottar* nr. 4/2000
- Hætta, Odd Mathis Hætta (2002): *Sametinget i navn og tall. Høsten 2001-høsten 2005*; Sametinget
- Hætta, Odd Mathis Hætta (2002b): *Samene – Nordkalottens urfolk*; Høyskoleforlaget
- Iversen; Reidun (1981): "Jeg søker etter min arv..." i Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax
- Jensen, Eivind Bråstad (1991): *Fra fornorskningsspolitikk mot kulturelt mangfold*; Nordkalott-Forlaget
- Jernsletten, Regnor (1994): "Samisk etnopolitisk mobilisering i et komparativt perspektiv"; innledning på seminaret "Samene – urfolk mellom tradisjon og modernitet" 11. november 1994 arrangert av Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø
<http://www.uit.no/ssweb/dok/J/R/94ksdg.htm>
- Jernsletten, Regnor (1998): "Samebevegelsen i Norge. Idé og strategi 1900-1940";
<http://www.uit.no/ssweb/dok/series/n06/roj9810n.htm>
- Johansen, Ann-Gøril (2003): "Ett skritt fram og to tilbake" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk
- Kramvig, Britt (1999): "I kategoriernes vold" i Eidheim, Harald (red.) (1999): *Samer og nordmenn*; Cappelen Akademisk Forlag
- Koren, Christian W. R. (red.) (1981): *Altahøringen*; Folkeaksjonen mot Utbygging av Alta/Kautokeinovassdraget
- Marshall, Catherine og Gretchen B. Rossman (1999): *Designing qualitative research*; Sage Publications
- Michael, Ib (1981): *Snedronningen. Beretningen om Alta – et nulpunkt i Sameland*; Tiderne skrifter
- Minde, Henry (1980): "Samebevegelsen, Det Norske Arbeiderparti og samiske rettigheter" i Thuen, Trond (red.) (1980): *Samene – urbefolkning og minoritet*; Universitetsforlaget
- Minde, Henry (1981): "Samenes urbefolkningsstatus: juridisk vern og politisk moral" i Gjengset, Gunnar H. (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax
- Minde, Henry (2000): "Samesaken som ble en urfolkssak" i *Ottar* nr. 4/2000
- Minde, Henry (2003): "Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise: Kampen for en ny samepolitikk 1960-1990" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk Forlag

- Mikkelsen, Magnar (1981): "Proletarenes uttogsmarsj" i Gjengset, Gunnar (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax
- Nordli, Odvar (1986): *Min vei. Minner og meninger*; Tiden Norsk Forlag
- Nyhamar, Jostein (1990): *Nye utfordringer*; bind 6 i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*; Tiden Norsk Forlag
- Oskal, Nils (2002a): "Innledning" i *Dieđut* nr.2/2002
- Oskal, Nils (2002b): "Noen filosofiske perspektiver på selvbestemmelsesretten, og Sametinget som eksempel på samenes selvbestemmelsesrett" i *Dieđut* nr. 2/2002
- Otnes, Per (1970): *Den samiske nasjon*; Pax
- Paine, Robert (2003): "Identitetsfloke: Same – same. Om komplekse identitetsprosesser i samiske samfunn" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati; Makt- og demokratiutredningen*; Gyldendal Akademisk
- Parmann, Georg (1980): *Kampen om Alta – en trusel mot vårt demokrati?*; Dreyer
- Pavall, Ing-Lill (2002): "Samisk selvbestemmelse ved deltakelse i den statlige styringen" i *Dieđut* nr. 2/2002
- Pettersen, Torunn; Jorunn Eikjok & Aili Keskitalo (2002): *Vil de ikke – eller slipper de ikke til? En undersøkelse av den lave kvinnerepresentasjonen på Sametinget i Norge*; Nordisk Samisk Institutt og Samisk Høgskole; tilgjengelig på: [http://www.samediggi.no/publishing/notat_eksternt/kvinner-pa-sametinget-sluttrapport_\(publ\).pdf](http://www.samediggi.no/publishing/notat_eksternt/kvinner-pa-sametinget-sluttrapport_(publ).pdf)
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse*; Universitetsforlaget
- Semb, Anne Julie (2002): "Hvem eier Norge?" i Østerud, Øyvind (2002): *Ressursmakt og grunnrente*; rapportserien nr. 44; Makt- og demokratiutredningen 1998-2003
- Semb, Anne Julie (2003): "Normenes makt" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk
- Skjeie, Hege (1999): *Vanens makt. Styringstradisjoner i Arbeiderpartiet*; Ad Notam Gyldendal
- Smith, Carsten (1986): "Samerett og samepolitikk" i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2/1986
- Stien, Laila (2000): "ČSV" i Guttormsen, Anders (2000): "ČSV – Ja mii daina oaivilduvvu" i *Ottar* nr. 4/2000
- Stordahl, Vigdis (1982): *Samer sier nei til Kongen?*; hovedoppgave; Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Stordahl, Vigdis (1994): *Same i den moderne verden*; doktorgradsavhandling; Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø

Stordahl, Vigdis (1999): "Urfolk, kunnskap, makt" i *Makt, demokrati og politikk – bilder fra den samiske erfaringen*; rapportserien nr. 8; Makt- og demokratiutredningen 1998-2003

Svensson, Eva-Maria (2002): "Självbestämmande – Definitioner, begreppsutveckling och systematisering i en filosofisk, rättslig och politisk kontext" i *Konferanse om samenes selvbestemmelsesrett som urfolk. Rapport*; Universitetet i Tromsø

Thuen, Trond (2003): "Lokale diskurser om det samiske" i Bjerkli, Bjørn og Per Selle (reds.) (2003): *Samer, makt og demokrati*; Gyldendal Akademisk

Tonstad; Per Lars (1987): "Norsk samepolitikk etter Altasaka" i *Syn og Segn* nr. 3/1987

Ytreberg, Øyvind (1981): "Nordlys om Alta-konflikten"; Gjengset, Gunnar (red.) (1981): *Samisk mot – norsk hovmod*; Pax

Østerud, Øyvind (1994): *Hva er nasjonalisme?*; Universitetsforlaget

Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*; Universitetsforlaget

Østerud, Øyvind; Kjell Goldmann; Mogens N. Pedersen (reds.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*; Universitetsforlaget AS

Østerud, Øyvind; Fredrik Engelstad; Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*; Gyldendal Akademisk

Özkirimli, Umut (2000): *Theories of nationalism. A critical introduction*; Palgrave

Áhrén, Mattias (2002): "Rätten til land, vatten och naturressurser i ett självbestämmandeperspektiv" i *Dieđut* nr.2/2002

Rapporter

"Sametingets valgregelutvalg rapport av 30.09.01"; Samfunnsavdelingen; Sametinget (2001)

"Undersøkelse om Sametinget og samiske forhold"; Norsk Gallup (2001)
<http://samediggi.no/default.asp?selNodeID=188&lang=no&docID=1340>

"De nye samene"; rapport nr. R3593; Agenda Utredning & Utvikling AS (2002)
<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=188&lang=no&docID=1340>

"Sametingets innspill til FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter Mr. Rudolfo Stavenhagen"; Sametinget (2003)
<http://samediggi.no/default.asp?selNodeID=188&lang=no&docID=3820>

"Report on ILO Convention 169 for the period ending July 2003"; Sametinget (2003)
<http://samediggi.no/default.asp?selNodeID=188&lang=no&docID=4248>

Offentlige dokumenter

Aps sametingsgruppe Valgprogram 2001-2005

NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling

NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark

NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkeretten og utenlandsk rett

NSR Valgprogram 2001-2005

NSR Årsmelding 2003-2004

Odelstingsproposisjon nr. 33 (1986-1987) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

Odelstingsproposisjon nr. 3 (1998-99) Om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Odelstingsproposisjon nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)

Sametingsplanen 2001-2005

Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken

Stortingsmelding nr. 33 (2001-2001) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken

Plenumssaker

Sak 8/89 Fullmakt til sametingsstyret

Sak 9/98 St. mld. 41 (1996-1997) og St. mld. 18 (1997-1998) Om norsk samepolitikk

Sak 46/98 Sametingets budsjett 1999

Sak 32/99 Samerettsutvalgets innstilling NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

Sak 44/99 Sametingets budsjett 2000

Sak 2/00 Sametingets beretning om virksomheten

Sak 9/01 Sametingets årsmelding

Sak 12/01 Sametingets beretning om virksomheten

Sak 13/01 Spørsmål til Sametingsrådet

Sak 06/02 Utbygging av Snøhvitfeltet – ivaretagelse av samiske rettigheter til olje- og gassforekomster i samiske ressursområder

Sak 14/02 Sametingsrådets redegjørelse om Sametingets internasjonale engasjement i 2002

Sak 27/02 Sametingsrådets beretning om virksomheten

Sak 34/02: Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og Stortingsmelding nr.33 (2001-2002) Tilleggsmelding til Stortingsmelding nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken

Sak 35/02 Regler for valg til Sameting – endringer

Sak 04/03 Sametingsrådets beretning om virksomheten

Sak 20/03 Sametingets årsmelding og regnskap

Sak 21/03 Finnmarksloven

Sak 25/03 Sametingsrådets beretning om virksomheten

Sak 35/03 Sametingets rolle, myndighet og ansvar

Sak 12/04 Sametingets rolle, myndighet og ansvar

Sak 35/04 Kunngjøring av nye saker

Sak 42/04 Høringsuttalelse til revisjon av Sameloven – utjevningsmandater

Sametingsrådets saker

Sak R 100/98

Sak R 60/02 Finnmarksloven

Møtebøker (plenum)

1/98

4/98

3/99

4/99

1/00

1/01

2/01

4/01

1/02

3/02

Lover/konvensjoner/lovutkast

Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples (1994/45)
FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
ILO Constitution
ILO-konvensjon nr. 169: Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater
Kongeriget Norges Grundlov
Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven)
Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven)

Avisartikler

Dagsavisen 21.02.2002

Finnmark Dagblad 01.07.2002

<http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article259677.ece>

Finnmark Dagblad 17.06.2004

<http://www.finnmarkdagblad.no/leder/article1153174.ece>

Finnmarken 17.12.2002

http://www.finnmarken.no/lokale_nyheter/article260732.ece

Nordlys 19.01.2002

<http://www.nordlys.no/nyheter/article569360.ece>

Nordlys 04.04.2003

<http://www.nordlys.no/nyheter/article570201.ece>

NRK 18.02.2002

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_finnmark/snohvitutbyggingen/1659775.html

NRK 22.01.2002

<http://www.nrk.no/distrikt/finnmark/nyheter/1587706.html>

NRK 17.04.2002

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_finnmark/snohvitutbyggingen/1789685.html

NRK 22.07.2003

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_finnmark/snohvitutbyggingen/2929585.html

NRK Sámi Radio 14.09.2004

<http://www.saamiweb.org/norsk/article17948.html>

NRK Sámi Radio 21.06.04

<http://www.saamiweb.org/norsk/arkiv/article16967.html>

NRK Sámi Radio 11.11.2004

<http://www.saamiweb.org/norsk/article18635.html>

Sáгат 17.06.2004

Sáгат 21.09.2004

Sáгат 30.10.2003

Nettsider:

Ap: "Om kvinnebevegelsen"

<http://www.dna.no/index.gan?id=15489&subid=0>

Ap: "Samepolitisk historie for Arbeiderpartiet"

<http://www.dna.no/index.gan?id=14862&subid=0>

NSR: "Må domstolene overta?"

<http://www.nsr.no/website.aspx?objectid=1&displayid=1192>

NSR: "Hvorfor NSR i dag?"

<http://www.nsr.no/printfriendly.aspx?objectid=1&displayid=1259>

Sametinget: "Samemantallet"

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=109&lang=no>

Sametinget: "Sametingets administrasjon"

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=108&lang=no>

Sametinget: "Sametingspresident Sven-Roald Nystøs tale til NSRs landsmøte 2003"

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=298&lang=no&docID=4185>

Sametinget: "6. februar – bruken av begrepet nasjonaldag"

<http://www.samediggi.no/default.asp?selNodeID=231&lang=nsa&docID=1985&docLang=no>

Statistisk Sentralbyrå: "Stortingsvalet 200. Personar med røysterett, godkjende røystgjevingar og valdeltaking i prosent. Stortingsvala 1945-2001"

<http://www.ssb.no/emner/00/01/10/stortingsvalg/arkiv/tab-2001-11-02-01.html>

Statistisk Sentralbyrå: "Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1991-2003. Valgdeltakelse i prosent, etter fylke"

<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-01.html>

Øvrige kilder

NSR styresak 136/87

Ole Henrik Maggas tale til NSRs landsmøte 1987